

**4**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 24 OTTOBRE 1989**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA**

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 16,30.**

*(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.

Ringrazio i nostri ospiti per aver accolto l'invito della Commissione a partecipare a questa audizione. Attendiamo da loro un significativo contributo, essendo a vario titolo assai qualificati per intervenire nel merito delle questioni che stiamo trattando: il professor Serio Galeotti, sebbene costituzionalista puro, da sempre ha posto il problema delle questioni elettorali come parte importante della riforma del sistema costituzionale e politico; il professor Michele Scudiero è studioso autorevole e riconosciuto di problemi regionali; il professor Fulco Lanchester è uno dei pochi ad essersi occupato di forme di governo nazionale e sistemi elettorali, ovviamente nell'ambito della scienza costituzionalista.

Lo scopo della nostra indagine – vorrei ricordare brevissimamente ai nostri ospiti – è preciso e ben delimitato: si intende verificare la validità degli articoli 121 e seguenti della Costituzione, laddove delineano una forma di governo regionale e comunque pongono i principi che sono alla base della medesima, quale si è venuta determinando con le specificazioni operate dagli statuti; inoltre, è nostro obiettivo verificare il rendimento della legge elettorale proporzionale del 1968 basata su collegi provinciali.

In ordine a questi temi, abbiamo già ascoltato alcuni studiosi nel corso di diverse audizioni ed intendiamo successivamente conoscere il pensiero dei diretti interessati, dei rappresentanti dei consigli e delle giunte regionali.

Dei due relatori, l'onorevole Bassanini per le regioni a statuto ordinario e l'onorevole Riggio per quelle a statuto speciale, il primo non potrà probabilmente prendere parte alla seduta odierna essendo in viaggio da Londra; prego dunque l'onorevole Riggio di riassumere ambedue le funzioni, introducendo brevemente questo nostro incontro.

**VITO RIGGIO, Relatore per le regioni a statuto speciale.** Credo vi sia poco da aggiungere a quanto ha già detto il presidente. Ci sembra che si debba partire da una constatazione di fatto: la crescita di una dimensione di crisi nel funzionamento delle regioni e l'abbassamento del rendimento qualitativo del governo regionale.

Siamo convinti, senza voler anticipare un giudizio che dovrà essere formulato successivamente, anche dopo un confronto

con le regioni, che vi sia molto da innovare sia nelle previsioni di carattere costituzionale, sia nelle modalità concrete di organizzazione della forma di governo regionale.

Ci permettiamo di richiamare l'attenzione dei nostri illustri ospiti, che hanno tutti i titoli per fornirci adeguati suggerimenti, su una serie di questioni, anche di carattere tecnico, relative alle modalità di rapporto tra i diversi organi, alla legittimazione degli organi di governo (quindi ai meccanismi elettorali) e alla possibilità operativa che tutto questo venga in qualche modo realizzato o attraverso una diffusione dell'autonomia regionale, così come è già stato suggerito in questa sede, ovvero mediante una rimodulazione delle diverse norme. Pur non avendo competenza in materia di revisione costituzionale, possiamo infatti suggerire eventualmente, ove ciò risultasse del tutto indispensabile, anche alcune rettifiche di natura costituzionale.

Il campo, molto aperto, certamente è influenzato dal dibattito in corso in questo momento alla Camera in materia di riforma delle autonomie locali, nonché dalla discussione che riguarda generalmente le riforme istituzionali; tuttavia, si vorrebbe individuare uno specifico relativo alla condizione nella quale sono state collocate in questi venti anni le regioni di diritto comune.

Per quanto riguarda poi quelle a statuto speciale, insisterei sull'orientamento che ho già espresso nelle altre audizioni. Posta la latitudine di poteri, almeno formali, attribuiti ad alcune regioni in materia di propria organizzazione, le motivazioni che hanno fin qui impedito l'attivazione di questi poteri — che non sono solo di carattere politico, ma probabilmente hanno anche radice nel tipo di mimetismo proprio degli anni in cui quelle regioni si realizzarono — in qualche misura oggi tornano, rimbalzando sulla capacità effettiva delle stesse (mi riferisco in particolar modo alla Sicilia, e, in parte, alla Sardegna) a realizzare l'obiettivo di fondo per il quale la specialità fu pensata: e

probabilmente è ancora valida, se effettivamente riesce a operare.

In larghissima sintesi, saremmo interessati da una parte ad un'analisi attenta delle possibilità di modifica delle forme di governo, con particolare riferimento ai rapporti interorganici (quindi anche a quelli tra giunta, consiglio e presidente), dall'altra ad un accenno riguardante la specialità, intesa come rinvenimento della sua funzione attuale e quindi della distinzione delle ragioni di alcune regioni a statuto speciale rispetto a quelle proprie di altre, situate in particolare nel Mezzogiorno. Queste, infatti, oggi sono chiamate in qualche modo ad un carico particolare di realizzazioni e non riescono a trovare il bandolo di una matassa che si è venuta aggrovigliando, secondo quanto viene riconosciuto dalle stesse interessate, le quali da tempo hanno costituito commissioni per la revisione dei rispettivi statuti.

Ringrazio gli ospiti intervenuti e spero di aver esposto schematicamente l'oggetto dei nostri lavori.

**PRESIDENTE.** Per quanto riguarda la procedura da seguire, potremmo adottare lo stesso criterio sperimentato nelle precedenti audizioni, dando, cioè, a ciascuno la possibilità di intervenire liberamente sugli argomenti che sono stati indicati (con limiti di tempo di un quarto d'ora) e prevedendo una seconda e più specifica fase di interventi in seguito alle domande formulate.

**SERIO GALEOTTI,** *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II' Università di Roma Tor Vergata.* Innanzitutto, voglio scusarmi per il fatto che parlerò improvvisando più di quanto non sia abituato a fare, poiché non ho avuto la possibilità di consultare il materiale speditomi dagli uffici della Commissione, giunto troppo tardi presso la mia sede. Mi dispiace perché la ricognizione dei resoconti stenografici delle precedenti audizioni avrebbe potuto essere illuminante, data la partecipazione a quelle sedute di altri illustri colleghi.

Vorrei soffermare la mia attenzione, comunque, sul tema che ho visto sinteticamente enunciato nell'ordine del giorno della seduta odierna: le forme di governo regionali, con particolare riferimento al disposto del titolo V della Costituzione, al sistema elettorale ed alle forme di governo degli statuti speciali. Non sono certamente chiamato – e non credo interessi i componenti della Commissione – a ricordare il dato testuale presente in Costituzione. Il sistema costituzionale, per quanto attiene alle regioni a statuto comune, contiene principi a maglie larghe, ma che sembrano escludere comunque la possibilità che lo statuto accolga il modello presidenziale, come sottolinea il collega D'Atena nella recentissima voce « la regione » dell'*Enciclopedia del diritto* e come è pacificamente sostenuto dalla stragrande maggioranza della dottrina. Del resto, ciò risulta con tutta chiarezza dalla formulazione dell'ultimo comma dell'articolo 122 della Costituzione che recita: « Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti »; tale formulazione fa pensare non soltanto ad un nesso genetico, ma anche ad un rapporto funzionale fra gli organi esecutivi ed il consiglio.

Tuttavia, come dicevo, le maglie dei principi desumibili dal testo sono larghe per quanto riguarda le possibili forme di governo che gli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria possono prevedere. In relazione alle regioni a statuto differenziato e speciale, invece, si realizza una forma di irrigidimento a causa della ben nota « gabbia » costituita dal regime di legge costituzionale degli statuti, portatrice di un elemento di garanzia, ma che immobilizza maggiormente anche in materia di sistemi elettorali.

Per esempio, negli statuti delle regioni Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige il sistema proporzionale è menzionato espressamente, sia pure con qualche correttivo, per uno di essi, quanto all'utilizzazione dei resti. Per la Sicilia vi è l'ancoraggio costituzionale in ordine al sistema elettorale, poiché nello

statuto si fa riferimento ai principi fissati dall'Assemblea costituente, lasciando aperte maggiori possibilità.

Si può affermare che i principi fissati dall'Assemblea costituente sono sostanzialmente due, il primo dei quali contenuto nell'ordine del giorno Nitti, votato nell'ottobre 1947 (e da me frequentemente citato a proposito di una mia idea in materia di riforma della legge elettorale del Senato). In esso si dice che il Senato avrebbe dovuto essere eletto sulla base del sistema del collegio uninominale, mentre per la Camera si sarebbe dovuto ricorrere in linea di principio alla proporzionale. Questo impegno, chiaramente assunto in sede di Assemblea costituente, tuttavia non fu tradotto in prescrizioni vincolanti e non venne inserito nella Costituzione.

Tornando alla forma di governo, la Costituzione – non vorrei dire paradossalmente, ma, piuttosto, fortunatamente – lascia maggiore spazio di movimento alle regioni ad autonomia ordinaria, dal momento che gli statuti possono operare nell'ambito di determinati principi. Secondo Bassanini, citato da D'Atena nella suddetta voce dell'*Enciclopedia del diritto*, le possibilità lasciate aperte dalla Costituzione comprenderebbero lo schema parlamentare tradizionale, il governo di legislatura, l'introduzione della cosiddetta sfiducia costruttiva secondo il modello delineato dalla *Grundgesetz* di Bonn, la forma di governo direttoriale e quella assembleare. Non viene prevista, invece, la possibilità di realizzare il governo di legislatura secondo il modello disegnato dal gruppo di Milano e che, pur andando sotto il nome di « progetto Miglio », per questa parte specifica è opera di chi vi parla. Quel modello prevede l'elezione popolare e diretta del capo dell'esecutivo simultaneamente a quella dell'assemblea regionale. Realizzare il governo di legislatura, nella forma razionalizzata cui mi riferisco, trova un limite nell'articolo 122 della Costituzione che prevede che il presidente e i membri della giunta siano

eletti dal consiglio regionale tra i suoi componenti. Esiste sempre la possibilità di realizzare una forma di governo di legislatura con investitura diretta da parte del corpo elettorale, a condizione che il sistema elettorale porti ad una situazione analoga a quella britannica. Anche se in Gran Bretagna vige formalmente il governo Parlamentare classico, oggi nessuno può negare che in quel paese ormai il Primo Ministro è investito direttamente in occasione della consultazione politica generale; il sistema bipartitico consente, infatti, di estrarre da tale consultazione una decisione maggioritaria, quindi, una chiara designazione.

A questo punto, a mio avviso, si pone la questione istituzionale. Il problema verte principalmente sul seguente quesito: a chi spetta il potere di scegliere il Governo? Ai vertici dei partiti? Al corpo elettorale? *Tertium non datur!* Ritengo che tale potere spetti ai vertici dei partiti, in quanto il popolo-corpo elettorale è incapace di giungere ad una decisione.

La situazione in cui si trova la democrazia italiana – che sulla scorta del pensiero di Duverger, io considero mediatissima – è nota; all'inizio ciò era molto comprensibile, in quanto storicamente necessario; non poteva che essere come fu: democrazia mediata. Un paese che usciva da un ventennio di dittatura e che ribalbettava il linguaggio delle libertà e degli istituti democratici, doveva necessariamente essere condotto per mano. Dopo quarant'anni, però, i cittadini italiani sono maturi non meno di quelli delle grandi potenze occidentali. Si continua a discutere sulla posizione dell'Italia nella graduatoria delle potenze industriali, ma il nostro sistema non dispone ancora di una struttura istituzionale adeguata a tale posizione. Non siamo più *un pauvre gouvernement, un pauvre pays*, come diceva De Gaulle, non ricordo se a Fanfani o al Presidente Segni: « *L'Italie est un pauvre pays avec un pauvre gouvernement* ». Tutti sostengono che il nostro sistema economico è addirittura lussureggiante, che la lira fa premio sulle monete degli altri paesi, che i capitali stranieri

affluiscono in quantità, ma il sistema politico italiano non è al livello degli altri.

È necessario quindi affrontare le questioni istituzionali a partire dalla riforma del sistema elettorale, in quanto ritengo sia la strada più facilmente percorribile, quella che può iniziare a penetrare nelle cervici dei politici italiani – non voglio dire sempre dure, perché sappiamo di quali intelligenze sono capaci i nostri politici, ma su questo punto devo parlare di « dure cervici » – perché di riforme elettorali non se ne vuole sentir parlare! Al massimo si arriverebbe – e sarebbe già molto – alla riforma del sistema elettorale per gli enti locali. Un'antica rivendicazione era quella dell'elezione diretta del sindaco, ma il discorso si è fermato perché non vi era accordo sul fatto se tale nuovo sistema dovesse essere dapprima applicato ai grandi o ai piccoli comuni. Certamente le grandi città sono più adatte a sperimentare i nuovi congegni elettorali perché è lì che più evidenti sono le crisi endemiche sia a livello comunale, sia regionale. È inutile fare esempi; è noto a tutti che è in questo tipo di realtà che si incancreniscono le crisi anche se – forse per buona fortuna – non si è mai fatto ricorso a scioglimenti anticipati delle assemblee regionali.

PRESIDENTE. Quest'anno si è corso il rischio di scioglimento dell'assemblea della regione Campania perché si era raggiunto il *record* di otto mesi di crisi.

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata*. Come costituzionalista mi dolgo che non sia stato posto in atto lo scioglimento; gli istituti costituzionali, se non sono fatti funzionare, arrugginiscono e scompaiono. Nel corso della Terza Repubblica francese MacMahon e Millerand ricorsero soltanto due volte allo scioglimento anticipato del Parlamento. Sarebbe importante giungere a percorrere quelle vie delle istituzioni

che ci avvicinano alla realizzazione di una « democrazia immediata », in cui il popolo, il corpo elettorale, la comunità dei cittadini possa decidere col voto l'investitura del Governo, operando scelte di alternativa governativa, disponendo del potere di « premio-sanzione » sulla classe politica o meglio sul gruppo che, entro la classe politica, ha gestito il potere nel ciclo di governo precedente. Questa è una caratteristica che hanno le grandi democrazie occidentali: ebbene, si tratta di un potere che è ancora negato ai cittadini italiani.

A tal proposito debbo dire di aver perso la speranza che dai politici arrivi una « autoriforma » del genere; anzi, debbo far notare che si cerca di spostare l'attenzione su un altro argomento, poiché si sostiene che è ormai necessario riformare i partiti. Ma questo è un discorso diverso e ancora più difficile da affrontare: il suicidio politico non è una prassi abituale tra politici del nostro paese; non mi pare che nella nostra storia se ne siano mai verificati, a parte il caso di alcuni banchieri!

Forse sono andato troppo in là con la mia argomentazione, ma voglio spezzare un'altra lancia in favore di questa tesi: è necessario giungere ad una riforma delle regole elettorali tale da avvicinarci agli altri paesi occidentali. Come ho detto prima *tertium non datur*: o esiste il potere di decisione del popolo, e in tal caso non c'è quello dei vertici dei partiti, o esiste il potere di mediazione, di negoziato permanente sulla formazione dei governi, potere che si rinserra nelle mani dei partiti, e allora questo potere non lo detiene la comunità dei cittadini elettori, non il popolo. È necessario invece avvicinarsi a tale obiettivo.

Ho lanciato l'idea del referendum abrogativo di alcune disposizioni della legge elettorale del Senato. Mi permetto – scusate l'immodestia – di segnalare un mio articolo, che uscirà sul prossimo numero della rivista *Parlamento* dove ho prospettato un tipo di referendum per il quale sia prevista l'indicazione specifica del quesito referendario, pronto addirittura

per essere stampato nella scheda da sottoporre ai cittadini, come io mi auguro possa avvenire tra non molti mesi.

MICHELE SCUDIERO, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Napoli*. Desidero innanzitutto ringraziare la Commissione di questo invito che, fuori di ogni accento retorico, mi onora molto.

Il tema posto alla riflessione è senza dubbio di fondo e parte dalla premessa di una situazione di disagio nella quale si trovano le regioni. Tutta l'esperienza regionale, dico tutta, sia delle regioni a statuto speciale sia di quelle di diritto comune, viene considerata non rispondente, in realtà, alle attese per un verso della cultura regionalista, che aveva coltivato molte speranze, per l'altro allo stesso ruolo istituzionale che un ente come la regione dovrebbe svolgere.

Non partirò dalla ricognizione dei principi fondamentali del nostro sistema (come ha fatto molto efficacemente, con la passione che conosciamo, il professor Galeotti); vorrei cercare di individuare brevemente le ragioni che a mio avviso hanno portato le regioni ad essere come esse si presentano. Da questo tentativo di analisi, pur sommario e schematico, potrebbero venire indicazioni per proposte precise. Partendo da lontano, dalla fase costituente, si può ravvisare la prima ragione – che è remota, ma radicale – e che si riferisce alla omologazione, fortemente voluta, tra le regioni.

Sappiamo tutti che quando si è inaugurata la fase di approvazione degli statuti, fase in cui vi erano idee originali e tentativi di diversificazione all'interno del modello costituzionale pur con tutti i vincoli che questo comporta – veniva poco fa ricordato l'articolo 122 della Costituzione in ordine alla forma di Governo – vi furono tentativi non soltanto nella direzione di una forma di governo intesa come rapporto tra gli organi rappresentativi della regione ma anche, in una accessione più larga, verso l'integrazione con i modelli di democrazia diretta;

in quell'occasione vi fu un atteggiamento fortemente riduttivo nei confronti di questi tentativi così che oggi gli statuti regionali, tranne talune piccole diversificazioni, si presentano in ordine di fotocopia. Tutto ciò alimenta le preoccupazioni – e mi sembra di averne raccolte anche in questa sede – di chi ritiene che anche dando spazio a questa potestà statutaria si verificherebbe sempre questo fenomeno della riproduzione, piuttosto piatta.

Sono convinto che sia necessario dare risalto alla diversità della fonte statutaria a fronte della non riducibile diversità delle regioni per situazioni socio-economiche, per vocazione, per tradizione storica. Tutto ciò è stato detto infinite volte ma, se non se ne colgono le implicazioni, non si arriverà mai a dare una risposta aderente ai bisogni ed alle caratteristiche più specifiche di ogni singola regione, nonché alla capacità di diversificare i regimi giuridici ed i mezzi attraverso i quali dare risposte ai bisogni. Senza di ciò la regione, come ogni ente dotato di autonomia, non ha ragione di essere.

In questo recupero – se vogliamo chiamarlo così – del significato, del ruolo, della presenza delle regioni, è necessario dare nuovamente spazio e significato alla capacità delle regioni di organizzarsi, senza pregiudizio della scelta sulla forma di governo.

Dirò subito che, al di là del dettato costituzionale, che pure può essere superato e modificato nelle forme appropriate, non credo nella scelta presidenziale; continuo a ritenere che, con tutte le correzioni necessarie, la mediazione partitica o comunque dei corpi intermedi sia essenziale. Intendo riferirmi soprattutto ad alcune realtà meridionali nelle quali pavento moltissimo che possa allignare una soluzione di questo tipo; non vado oltre questa indicazione, ma basta cogliere l'esperienza di alcune risposte date in sede di consultazione elettorale per la costituzione delle amministrazioni locali in taluni comuni dell'Italia meridionale, per capire come un nefasto effetto possa provenire dalla presenza di organizzazioni criminali fortemente presenti sul territorio.

Si tratta di un argomento che ho sollevato anche in altra sede: credo fermamente che anche questa preoccupazione debba essere tenuta presente, per lo meno nel contingente, nel dare una risposta qui e ora.

Un secondo aspetto da tenere presente circa la configurazione vera e propria della regione dipende dalla dominanza che ha assunto la funzione amministrativa all'interno della vita della regione. Quest'ultima è stata sovrastata dalla espansione della funzione amministrativa; del resto se ripercorriamo la vita delle regioni sia di diritto comune sia a statuto speciale, vediamo che il loro conformarsi, le loro vicende si sono tutte venute modulando proprio sui trasferimenti di funzione amministrativa. Da ciò sono derivate conseguenze importanti; in termini di organizzazione basta pensare all'affermarsi del modulo assessorile, la « dicasterializzazione », conseguenza di questa dominanza della funzione amministrativa. Tutto questo ha prodotto conseguenze anche per quanto riguarda la stessa organizzazione del consiglio regionale in due direzioni; intanto chiamando il consiglio a svolgere anche una funzione di ordine amministrativo, nella quale soluzione ricade l'ambiguità del modulo organizzatorio fondamentale perché, come è stato qui detto, si è trovato in parte il riflesso dell'organizzazione degli enti locali infra-regionali e, per altra parte, una ispirazione che proviene dal modulo statale. Ma vi è stata anche la necessità, essendo la funzione amministrativa divenuta centrale nella vita della regione, di assicurare una presenza del consiglio anche nella gestione amministrativa.

Da qui, per esempio, il risalto acquistato dalle commissioni consiliari e l'affermarsi di quel modulo che in un certo momento dell'esperienza regionale è stato identificato con il termine consociativismo, avendo riguardo alla necessità di cogestire, di coamministrare. Mi pare sia stato già rilevato in precedenza come per molte determinazioni amministrative che appartengono alla competenza della giunta, le leggi regionali abbiano intro-

dotto la necessità del parere delle commissioni come strumento per arrivare ad una gestione comune dell'amministrazione.

D'altra parte, questa dominanza della funzione amministrativa come elemento caratterizzante della regione risulta confermata sotto altri aspetti; penso all'espansione, nell'ambito dei rapporti Stato-regione, dell'attività di indirizzo e di coordinamento, la quale, attraverso una giurisprudenza della Corte costituzionale di avallo e di sostegno alle scelte di potere centrale, si è venuta conformando come funzione che, pur se in forma amministrativa, oggi condiziona la validità della stessa legge regionale.

Tutto questo mi sembra essere un riflesso della centralità della funzione amministrativa, per cui, rispetto al modello mitico, di cui discorrevamo prima, della istituzione delle regioni a statuto ordinario (secondo cui esse venivano finalizzate alla programmazione, dovevano esaurire la loro attività e il loro modo di essere nella funzione legislativa), si registra un evidente scostamento. La funzione legislativa non soltanto non ha mai acquistato quel ruolo che doveva essere rivolto anche nei confronti del potere locale infra-regionale, ma si è essa stessa amministrativizzata, si è tradotta in una legislazione di tipo provvedimentale; molte volte si ricorre alla forma della legge soltanto per variare il regime del controllo.

Da questo punto di vista, un'analisi sulla utilizzazione della forma degli atti nell'esperienza regionale potrebbe offrire molte indicazioni.

Un altro punto importante ci riporta al tema che è stato qui posto in discussione: mi riferisco ad una sorta di frattura e di scollamento tra la dimensione istituzionale, quella del livello regionale, e il modo in cui sono costretti o sono predisposti a funzionare i meccanismi di rilevazione degli interessi. In proposito, ha tutto il suo risalto la legge n. 108 del 1968, che a mio avviso attraverso la configurazione del collegio provinciale introduce una fortissima contraddizione rispetto alla regione.

Avendo avuto occasione di conoscere da vicino, in base a qualche precedente esperienza, il funzionamento della regione, so benissimo che le cosiddette sintesi da raggiungere per equilibrare gli interessi sono fortemente condizionate da questa dimensione locale, che taglia trasversalmente rispetto all'altra, anch'essa operante nel senso della divaricazione, della presenza dei partiti. In proposito, senza voler scagliare anatemi od esprimere particolari preoccupazioni, bisogna dire che per il modo in cui spesso si presentano, per i riflessi che concretamente riversano sul modo di funzionare del meccanismo istituzionale, essi non spingono verso decisioni in cui si trovi traccia autentica della dimensione regionale dell'interesse. In altri termini, vedo talvolta una miscela negativa tra la dimensione non regionale dell'interesse considerato meritevole di soddisfacimento e di realizzazione e le frammentazioni che si producono all'interno dei partiti; tutto ciò crea un groviglio, che sarebbe molto interessante analizzare decisione per decisione, per rilevare come talune determinazioni, le quali non si muovono nel segno della coerenza rispetto all'interesse e al livello istituzionale, derivano dal combinarsi di queste due forze, da una sinergia negativa operante in questo senso.

Del resto, non si rivela alcunché sostenendo che nel ripensare o nel voler ripensare al meccanismo istituzionale va certamente tenuto presente il forte influsso esercitato dalla vita interna del partito sulla vicenda istituzionale, talché sarebbe possibile addirittura misurare la durata, le cause, l'aprirsi, quindi l'evolversi e il concludersi di crisi di governo regionale sulle vicende, per esempio, dei congressi di partiti. Nel linguaggio regionale — ognuno di noi ha esperienza diretta di questo tipo — spesso si sostiene, ed accade, che una determinata crisi non si risolve prima del congresso regionale del partito; se poi sullo sfondo si presenta il congresso nazionale, si introduce un altro elemento destinato ad incidere ulteriormente.

Se dunque certamente esiste un'implicazione reciproca tra regola che presiede al meccanismo istituzionale e modello di organizzazione della società civile, bisogna sciogliere questo nodo per vedere come sia possibile, incidendo sul meccanismo istituzionale, governare il modo di rapportarsi del partito rispetto al meccanismo medesimo.

A queste cause si può aggiungere – mi muovo ora sul versante delle regioni a statuto speciale – un processo di omologazione che non si colloca all'interno delle tipologie fondamentali delle regioni a statuto ordinario e speciale, ma opera trasversalmente, come è sotto gli occhi di tutti. La vicenda del trasferimento di determinate funzioni dallo Stato alle regioni, in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, costituisce un caso limpidissimo ed evidente di questa situazione.

In proposito, deve essere compiuta veramente una riflessione approfondita sulla conservazione dello statuto di specialità. Sostenevo prima che ciascuna delle attuali venti regioni ha una sua ragione d'essere nella necessità della diversificazione dei regimi giuridici, per lo meno al di sotto del livello del principio; tuttavia, occorrerebbe poi verificare se le ragioni che storicamente hanno presieduto alla creazione di un tipo di regione a carattere più fortemente differenziato oggi conservino una loro forte rilevanza.

Da questo punto di vista, avendo come campano una personale e specifica esperienza, vorrei evidenziare la specialità che ha presentato la regione Campania – ugualmente si può dire per la Basilicata – in conseguenza del regime introdotto dalla legge n. 219 del 1981 a seguito del terremoto. Nel funzionamento del meccanismo istituzionale, ha creato talune condizioni di grandissima straordinarietà: il presidente della giunta e della regione, chiamato ad assolvere il compito di presidente-commissario straordinario, divenuto terminale o struttura periferica dell'amministrazione centrale, ha riversato fondamentalmente le sue risorse di tipo isti-

tuzionale nell'assorbimento di questo compito, dando luogo ad uno statuto in riferimento a quelle situazioni particolari.

In altri termini, la specialità non è una dimensione costante e invariabile, ma dipende dal modo di presentarsi dei bisogni e degli interessi.

Poiché temo di essere andato troppo oltre, mi limiterò a fare due brevi considerazioni.

Intanto, credo che vada posta mano alla legge elettorale regionale, superando il collegio provinciale o attraverso un collegio unico regionale o mediante una soluzione che comunque sganci il funzionamento della regione da questa dimensione dell'interesse che non è coerente rispetto ad essa.

So che il presidente ha assunto sul voto di preferenza una posizione dichiarata e precisa. La eco che giunge dai territori nei quali consuetudinariamente vivo sembrerebbe con l'evidenza dei fatti confermare questa posizione...

**PRESIDENTE.** Giunge anche da altri territori!

**MICHELE SCUDIERO**, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Napoli.* Vi è una coerenza più generale in questo senso.

Per quanto riguarda la soppressione del voto di preferenza, si vuole escludere un determinato effetto mediante l'eliminazione della causa. Cosa non ha funzionato nella vicenda che i giornali ultimamente hanno tanto messo in risalto? È stata l'operazione elettorale di scrutinio e non, quindi, il principio del voto di preferenza. Tuttavia occorre seriamente ripensare a questo punto, poiché l'attuale sistema determina una personalizzazione della competizione elettorale e rende necessario un notevole impiego di risorse. In proposito, so che è stata fatta una stima e che si è giunti alla conclusione che l'elezione al consiglio regionale costa molto di più di quella al Parlamento nazionale, cioè centinaia e centinaia di milioni.

Va ridemarcato esattamente il ruolo del consiglio e della giunta, rendendo precisamente responsabile quest'ultima della funzione amministrativa e lasciando al consiglio il ruolo della determinazione delle direttive (se ed in quanto rimanga spazio di direttiva all'interno della maglia fittissima realizzata da parte dello Stato attorno alle regioni; anche questo elemento deve essere valutato tenendo conto dei condizionamenti già individuati). Occorre, quindi, sostenere l'esatta distinzione fra il ruolo della politica e quello dell'amministrazione, superando la grave complicazione costituita dalla confusione dei ruoli e pervenendo ad una selezione della classe politica sulla base di sforzi volti a consentire il corretto esercizio del ruolo assegnato.

FULCO LANCHESTER, *Straordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Reggio Calabria*. Sono facilitato dalla circostanza di intervenire per ultimo, poiché molte problematiche sono state trattate negli interventi dei professori Galeotti e Scudiero, potrò affrontare una quantità minore di argomenti. In ogni caso, parlerò relativamente poco e consegnerò alla Commissione, alla fine dell'audizione, alcune cartelle dattiloscritte, riservandomi di riferire oralmente soltanto su alcuni punti specifici.

Innanzitutto, credo che vada sottolineato che lo stato del dibattito istituzionale vede in questa serie di audizioni un brillante scintillante all'interno di un'opaca situazione, sia perché il dibattito istituzionale è in questo momento di basso profilo (anche se le indicazioni del professor Galeotti in materia di legge elettorale amministrativa sembrerebbero individuare una ripresa dello stesso) sia perché è la prima volta che si parla di forma di governo e di sistema elettorale a livello regionale. In realtà il presidente ed i componenti questa Commissione cercano disperatamente di rompere il circolo vizioso che rende impossibile di varare le riforme, partendo da qualsiasi direzione: dall'alto, dal basso e dal centro. Sostan-

zialmente si cerca una strada e – se ho ben capito – il senso di queste audizioni è appunto quello di lanciare un messaggio.

Perché si parla di sistema elettorale e di forme di governo? Perché la Commissione si rende perfettamente conto del rapporto strettissimo intercorrente tra sistema elettorale e sistema dei partiti e condizionamento della forma di governo da parte del sistema dei partiti. Essa è anche consapevole della possibilità di incidere sia sulla selezione della classe politica sia sulla moralità della competizione elettorale attraverso i modi di elezione. In sostanza, ci si rende conto che è possibile utilizzare lo strumento istituzionale elettorale e quello della forma di governo a fini di un'innovazione incrementale che conduca verso una maggiore capacità di decisione del corpo elettorale, in altre parole, verso quella che il professor Galeotti chiama con termine duvergiano « democrazia diretta » o « immediata ». Inoltre, occorre tener conto del fatto che un fine tendenziale deve essere raggiunto attraverso fasi intermedie, considerando la situazione all'interno di un determinato regime.

Non intendo soffermarmi sui problemi delle innovazioni incrementali e sulle riforme infrasistemiche senza crisi di regime; tuttavia vorrei sottolineare che le aree di intervento all'interno del sistema elettorale riguardano: il problema dell'inclusione di determinati soggetti all'interno del corpo elettorale (con riferimento anche al voto dei cittadini italiani all'estero e, soprattutto, dei cittadini stranieri residenti in Italia), che va ad incidere direttamente sul grado di democraticità dell'ordinamento; la possibilità di agire sul sistema elettorale in senso stretto sia a livello di selezione sia a livello di individuazione e moralizzazione della classe politica. In quest'ultimo quadro si inseriscono le questioni della propaganda elettorale, del finanziamento e della limitazione delle spese elettorali; il tema del finanziamento dei partiti e quello del regime delle comunicazioni di massa. Tutti elementi che, in termini costituzionali-

stici, si traducono nella ricerca dell'egualianza delle *chartes* fra chi offre e chi domanda.

Per quanto riguarda il problema delle forme di governo in relazione ai rapporti fra i supremi organi costituzionali, credo che, nel discutere degli assetti regionali, in base alla griglia di questioni che ci è stata consegnata, sia importante verificare a livello descrittivo le sequenze di applicazione, per esaminare, successivamente, il momento prescrittivo. In particolare, si tratta di valutare la sequenza di formazione del sistema politico subregionale in rapporto a quello nazionale. Semplificando: si è formato prima il sistema politico ed istituzionale centrale o quello regionale? Inoltre: chi ha la competenza sulla formazione dell'assetto istituzionale regionale? Dal punto di vista politico ed istituzionale le conseguenze di questi interrogativi sono rilevanti.

Normalmente, il sistema politico subnazionale (quello regionale, in particolare) procede « a cascata » da quello nazionale. L'Italia costituisce un chiarissimo esempio di omologazione del sistema politico istituzionale dal centro verso la periferia sia per quanto riguarda la forma di governo sia per quanto attiene alle modalità di elezione. A questa regola generale si possono citare eccezioni che, tuttavia, non ne intaccano la sostanza.

In Germania i *ländern* sono stati istituiti prima del *Bund*, fra il 1946 ed il 1949; tuttavia sia nella normativa relativa alla forma di governo sia in quella attinente le modalità di elezione, dopo avere inciso sul sistema nazionale, i *ländern* si sono omologati a quest'ultimo. In Svizzera la federazione utilizza il sistema elettorale basato sulla formula proporzionalistica, mentre nei cantoni si fa ricorso al criterio maggioritario; ciò è dovuto al fatto che la situazione plurilinguistica e multietnica che si verifica nei cantoni non rende necessario il ricorso alla proporzionale, che, invece viene utilizzata a livello federale. In Francia la situazione è completamente diversa, poiché — sulla base della legge in materia regionale adottata dal governo socialista mitterrandiano nel 1982 — s'era sviluppata una

tendenza verso l'omologazione a partire dal basso, cui si adeguò la legge elettorale del 1985 che sancì l'adozione temporanea del criterio proporzionalistico. In questo caso, il fatto che sia cambiata la maggioranza e che la forma di governo conferisca all'esecutivo la possibilità di mutare la legge elettorale conferma la regola che in sistemi deboli ci si muove « a cascata » dal centro, mentre in sistemi forti si può anche cambiare e differenziare.

Dall'analisi del processo costituente, come giustamente hanno sottolineato i professori Galeotti e Scudiero, si rileva, da un lato, una tendenza all'omologazione, dall'altro, un senso di sfiducia di tutte le componenti all'interno del sistema partitico nei confronti dell'ordinamento regionale. Dall'altro canto, l'articolo 122 della Costituzione prevede principi molto generali, sui quali si può incidere con la revisione costituzionale; oppure, si può « giocare all'uncinetto » rimanendo interni ad essi. Descrivendo la sequenza attraverso cui si è arrivati all'introduzione delle regioni in Italia, si comprende bene come esistano differenze fra gli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria e quello delle regioni di diritto speciale.

Nella particolare fase politica degli anni settanta, le regioni a statuto ordinario, si sono omologate al sistema politico consociazionistico, mentre le regioni a statuto speciale hanno fatto registrare maggiori differenziazioni, anche se tuttora si evidenzia una tendenza ad una nuova omologazione.

A questo proposito, mi soffermerò brevemente sul sistema elettorale in senso stretto e sulla forma di governo regionale.

La legge 17 febbraio 1968, n. 108, prevede che il numero dei consiglieri sia correlato a larghe fasce di popolazione, con conseguenti gravi problemi di sproporzione della rappresentanza. Basti pensare al fatto, per esempio, che la Lombardia vede un rapporto di 111.146 abitanti per ogni seggio, mentre in Basilicata la proporzione è di 20.340 abitanti per seggio.

PRESIDENTE. Bisogna notare anche che in Lombardia il numero dei deputati è superiore a quello dei consiglieri regionali!

FULCO LANCHESTER, *Straordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Reggio Calabria*. Certamente. Si tratta comunque di un problema sul quale mi soffermerò successivamente.

Vi è, inoltre, la questione delle circoscrizioni provinciali. Come è noto il sistema adottato è l'Hagenbach-Bischoff con il quoziente corretto con il « più uno » e con il recupero dei resti in sede regionale; le preferenze sono considerate in numero proporzionale a quello dei seggi distribuiti nel collegio.

Le regioni a statuto speciale sono differenziate anche per minimi dettagli; dall'analisi della specularità si può notare che il comportamento selettivo dei due sistemi è simile. Nelle regioni a statuto speciale, salvo la Val d'Aosta, la legge elettorale è regolata dagli statuti. Il numero dei consiglieri è prefissato con l'esclusione del Friuli-Venezia Giulia e della Sardegna dove è assegnato un seggio ogni 20 mila abitanti, o frazioni superiori a 10 mila. Le circoscrizioni sono provinciali, mentre in Friuli-Venezia Giulia esse corrispondono a quelle giudiziarie. In Val d'Aosta vi è, invece, il collegio unico; la formula adottata è il quoziente corretto dal « più uno ». Per quanto attiene alla clausola di sbarramento in Sardegna, è sintomatico cosa è accaduto negli anni ottanta in relazione al quoziente per il recupero all'interno del collegio unico regionale: si trattò di una situazione divenuta così scottante da costringere i partiti repubblicano e liberale a porre la questione a livello di Governo. In Trentino-Alto Adige lo sbarramento avviene al di sotto dei 5 mila voti, mentre in Sicilia non esiste il CUR (collegio unico regionale). In questo caso per l'individuazione degli eletti viene adottato il regime delle preferenze.

Un altro problema, non affrontabile in questa sede, è quello relativo alla capa-

cità elettorale attiva e passiva: in Val d'Aosta ed in Trentino-Alto Adige si segnalano alcune prescrizioni di residenza, per un periodo minimo da uno a quattro anni, su cui la giurisprudenza ha già posto la propria attenzione.

Quali sono le capacità speculari dei meccanismi elettorali descritti? Ho già detto che vi è sproporzione notevole tra regione e regione nel rapporto tra seggi e numero degli abitanti, ma, dal punto di vista della trasformazione dei voti in seggi, ci si può chiedere se sia « più proporzionale » il sistema delle regioni a statuto ordinario, quello delle regioni a statuto speciale o quello della Camera dei deputati. In sintesi, si può rispondere che si tratta di sistemi analoghi, perché si comportano nello stesso modo riproducendo la medesima situazione.

Per quanto riguarda la forma di governo, ritengo che quella delle regioni a statuto ordinario sia adeguata alla situazione nazionale che l'ha prodotta, mentre più difficile è un giudizio sulla situazione delle regioni a statuto speciale. Come ha rilevato il professor Scudiero, esiste una dominanza della funzione amministrativa, favorita dalla consociazione. A tali considerazioni vorrei aggiungere quella relativa alla mancanza totale di applicazione dell'istituto della democrazia diretta, da considerare « il grande assente » perché, sebbene introdotto nell'ordinamento nazionale e regionale sin dall'inizio degli anni settanta, è stato utilizzato soltanto dallo Stato dei partiti nel corso dell'ultimo decennio, e, per una paura ben comprensibile, mai a livello regionale.

Detto questo, per il sistema elettorale, le proposte che posso suggerire hanno valore sia per il livello nazionale, sia per quello regionale. Credo infatti sia difficile una scissione, soprattutto per la legislazione elettorale di contorno. In primo luogo, sarebbe auspicabile un codice elettorale che consolidasse l'insieme della normativa che in questo momento è sufficientemente dispersa ed ha necessità di essere razionalizzata. Penso alla Spagna, dove da due o tre anni è stata approvata una riforma in questo senso, e alla Ab

*stimmung gesetz* degli anni venti nella Germania di Weimar.

È anche possibile prevedere modifiche della normativa sul voto degli italiani all'estero e di quella degli stranieri in Italia, pur rendendomi conto delle difficoltà e degli elementi traumatici che tali scelte potrebbero comportare.

Per quanto riguarda il sistema elettorale in senso stretto, da tempo sostengo l'irrealizzabilità di riforme « forti » nel nostro ordinamento, per la posizione di continui veti incrociati. In questo senso, quindi, bisogna vedere di incidere, se possibile, sia sul lato della selezione, sia su quello dell'individuazione. Quanto alla prima, sostengo da molto tempo la necessità di introdurre una soglia di esclusione, anche se mi rendo perfettamente conto, da un lato, della politicità di una simile proposta, e, dall'altra, della difficoltà per i piccoli partiti ad accettarla e, nello stesso tempo, per i grandi, a portarla avanti. Tuttavia, in alternativa, si potrebbe ricorrere alla riduzione dei consiglieri che però, a livello regionale, eleverebbe la soglia di rappresentanza e quindi la percentuale di voti necessaria per ottenere il primo seggio, rendendo in questo modo il sistema più selettivo. Su tale argomento ormai il dibattito politico-costituzionale è abbastanza smalzato. Il problema allora è quello di incidere sia sulla selezione, sia sull'individuazione, con l'eliminazione del voto di preferenza. In tal senso aderisco alle proposte avanzate in questi anni; ricorderò soprattutto quella del gennaio-febbraio 1985 formulata dalla Commissione Bozzi, per l'eliminazione del voto di preferenza, per la personalizzazione della contesa, per l'aggregazione a livello psicologico della scelta, per il ridisegno delle circoscrizioni. Quanto sostenuto dal professor Sudiero in relazione alle circoscrizioni provinciali mi sembra estremamente chiarificatore: è necessario su questo punto dare uno « scossone » a livello regionale.

Quale può essere, quindi, la risposta? Non si tratta di una mia soluzione, ma di una proposta avanzata per il livello nazionale come unica convergenza durante i

lavori della Commissione Bozzi: la proporzionale personalizzata da applicarsi a livello regionale senza clausola di esclusione. Questo sistema eviterebbe il mercato del voto di preferenza, darebbe la possibilità di personalizzare la contesa (cosa che si richiede) obbligando i partiti ad individuare candidati presentabili; darebbe poi la possibilità di duelli uninominali e con aggregazione psicologica (quindi del voto); ridisegnerebbe gli interessi attraverso le circoscrizioni e nello stesso tempo manterrebbe il livello di ripartizione speculare e proporzionale.

Mi rendo però conto che esiste il problema (già l'onorevole Giugni lo sostenne in sede di Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, presieduta dall'onorevole Bozzi) della giustiziabilità della selezione dei candidati e quindi di un intervento all'interno dei partiti politici. Ecco, questo è un problema che non voglio risolvere, ma che desidero semplicemente porre.

Circa gli interventi sulla legislazione elettorale di contorno è necessaria una normativa veramente incidente, sia a livello nazionale sia regionale e locale, sulla limitazione delle spese per la propaganda: rimborso decentrato delle spese, ripartizione del rimborso o del finanziamento in servizi ed in denaro, regolamentazione generale della propaganda radio-televisiva. Si tratta di proposte che recupero da progetti di legge presentati in Parlamento.

Per quanto riguarda invece la forma di governo, direi che bisognerebbe operare la revisione costituzionale dell'articolo 122 incidendo sull'incompatibilità tra carica di assessore e quella di consigliere (esclusa solo per il presidente). In questo senso avremmo un modello di tipo francese (che vedrebbe un presidente che delega, eliminando i consiglieri) e daremmo la possibilità al consiglio e ai consiglieri di occuparsi del controllo e dell'attività consiliare. Consideriamo, per esempio, le regioni piccole in cui l'attività consiliare viene depauperata dal fatto che i consiglieri fanno anche parte – almeno parzialmente – dell'esecutivo. Si

tratta di un problema rilevante che, rispetto alla teoria della forma di governo parlamentare, è stato risolto dall'esempio olandese dove vige il regime dell'incompatibilità, proprio per ragioni numeriche, all'interno della camera rappresentativa dei Paesi Bassi: poco più di cento persone non potrebbero permettersi di sedere sia nei banchi del governo sia in parlamento. Non mi dilungo a spiegare perché questa idea potrebbe comportare un rafforzamento della figura del presidente della giunta regionale.

Un secondo tipo di intervento, come è già stato ricordato, va attuato nei confronti dei regolamenti consiliari, attraverso i quali dovrebbero essere assicurate maggiore incisività e maggiore capacità di controllo al consiglio, in quella distinzione di ruoli che si sta facendo strada, in questi anni, tra maggioranza ed opposizione.

Ho letto i primi resoconti stenografici delle sedute di questa Commissione; non sono molto convinto della possibilità ed opportunità di lasciare mano libera ai singoli soggetti regionali in relazione sia al sistema elettorale sia alla forma di governo; così come ritengo sia difficile da attuare l'idea dei « pacchetti ». L'unica soluzione razionale può essere quella di una riforma incrementale impostata dal centro.

In sostanza, di fronte ad una situazione di difficoltà della politica di innovazione istituzionale e ad uno stato centrale soggetto a tensioni sia dall'alto, sia dal basso, io propendo per un modello articolato in cui i vari piani si interconnettano rispondendo a domande differenziate.

**PRESIDENTE.** Prima di dare inizio alla fase delle domande desidero far presente che alcuni membri della Commissione si sono dovuti, legittimamente, assentare e se ne scusano con i nostri ospiti.

**MATTEO PIREDDA.** A mio avviso le posizioni che sono state qui espresse sono

tutte chiarissime; vorrei dire che concordo con la lucida razionalità delle tesi sostenute dal professor Galeotti, ma concordo anche con quanto detto dal professor Scudiero sulla difficoltà a passare da un sistema di mediazione ad un sistema di democrazia immediata. Sebbene la logica sia per la democrazia immediata e diretta avvertiamo tutti il pericolo che questa può avere per le influenze che possono intervenire su interessi specifici, immediati, in connessione con talune organizzazioni.

Faccio questa affermazione con molto timore, cioè in considerazione di una non completa maturità del corpo elettorale, ovvero di una permeabilità del corpo elettorale ad influenze, a pressioni, talvolta emotive, provenienti da forze particolari, dai *mass media*, talvolta in mano a gruppi di potere, e così via.

Tra le posizioni dei tre illustri professori che abbiamo ascoltato si registrato disaccordi, sia pure parziali; in sostanza si tratta di tre posizioni che si collegano alle tesi di tre partiti politici, sebbene ciascuna di queste sia stata illustrata con una propria razionalità. Anch'io sono del parere che una delle esigenze maggiori sia quella della moralizzazione; mi riferisco alle tesi che il presidente Barbera ha più volte sostenuto, circa la eliminazione dei voti di preferenza. Però desidero far notare che tutti lamentiamo lo strapotere dei partiti; il danno della mediazione sta proprio in questo strapotere: se eliminassimo anche il voto di preferenza – caro presidente – il potere dei partiti aumenterebbe, perché chi indicherebbe che nelle liste per primo deve figurare il professor Barbera e poi Matteo Piredda e poi Vito Riggio? I partiti; ma in base a quale ragionamento? In base all'interesse della rappresentanza precisa della volontà popolare oppure con riferimento ad altri punti, ad altre questioni o ad altre caratteristiche?

Credo che possiamo essere tutti d'accordo, non mi sentirei di contraddire nessuno degli illustri professori; idealmente

– ripeto – sarei portato verso una posizione radicale di democrazia diretta, immediata, che certamente « scalzerebbe » alcuni aspetti negativi oggi rappresentati da un invadenza eccessiva dei partiti. Tuttavia, rendendomi conto del fatto che difficilmente arriveremo a breve scadenza a questo risultato, credo sia necessario trovare qualche correttivo migliorativo della funzione di mediazione dei partiti. Quale può essere? Non credo sia da individuare nella eliminazione dei voti di preferenza. Probabilmente, come ha sostenuto il professor Lanchester, bisognerebbe fare in modo che i finanziamenti fossero dati muovendosi su un'altra proiezione (servizi e non denaro); forse sarebbe necessario eliminare il pagamento delle tessere e moralizzare veramente le campagne elettorali.

In realtà, le leggi già esistono; tuttavia, ho visto a Napoli forme eclatanti di propaganda che in Sardegna non si è mai pensato di realizzare. A Roma la situazione è già diversa, in quanto la normativa riguardante l'elezione dei componenti la Camera dei deputati è differente rispetto a quella riguardante altri momenti elettivi; per esempio, i deputati non possono diffondere manifesti con la propria fotografia...

PRESIDENTE. Perché?

FULCO LANCHESTER, *Straordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Reggio Calabria*. Per l'elezione del Senato, viceversa, si ricorre all'utilizzazione di manifesti di questo tipo.

PRESIDENTE. Non mi è chiaro.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Non esiste un divieto in tal senso; dal punto di vista pratico, l'utilizzo di manifesti con fotografia non risulta utile per l'elezione dalla Camera dei deputati, in quanto l'immagine si disperde nel collegio. Viceversa, nelle elezioni al Senato, il candidato può più utilmente « tappezzare » il suo collegio, che è più piccolo.

MATTEO PIREDDA. Il dispendio di mezzi potrebbe essere controllato. Sebbene i deputati debbano dichiarare quanto spendono in campagna elettorale, credo che il 90 per cento delle rispettive dichiarazioni sia falso. Tutti dovrebbero rendersi conti del fatto che la campagna elettorale realizzata con dispendio di mezzi è vietata.

La moralizzazione probabilmente necessita di un armamentario diverso, di un controllo diverso, forse di leggi diverse. Sono d'accordo su questo punto, ma non convengo sulla eliminazione del voto di preferenza, poiché va nel senso esattamente opposto rispetto all'obiettivo auspicato dal professor Galeotti, quello di una maggiore capacità di influenza da parte del corpo elettorale, rispetto al quale nessuno può dissentire. Chi è per la democrazia vuole che il popolo abbia il massimo del potere...

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata*. In mancanza della possibilità di realizzare la democrazia immediata, lasciamo questo piccolo...

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. « Sfogatoio »!

MATTEO PIREDDA. Si potrebbe ipotizzare una riforma, come quella dei collegi elettorali uninominali. Mi è parso di cogliere nelle tre relazioni posizioni diverse: ci si è detti contrari al sistema francese, a quello inglese...

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata*. Ove l'idea di un referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato dovesse passare e tradursi in atto, potrebbe emergere un meccanismo di questo tipo: un sistema elettorale maggioritario all'inglese per tre quarti dei seggi (i 238 collegi elettorali senatoriali oggi costituiti in base alla legge) e il metodo proporzionale per il quarto restante (77

seggi). Si avrebbe un sistema maggioritario per tre quarti, corretto per la parte rimanente. Non è l'*optimum*, certamente! Non si raggiunge la perfezione, ma, come insegna il mio amico e lontano allievo professor Lanchester, esperto della materia, non vi è nulla di perfetto nell'armamentario ricchissimo dei meccanismi elettorali. Comunque, questo sistema sarebbe veramente tale da comportare un salto di mentalità per tutta la classe politica, per gli elettori e per noi; 238 senatori sarebbero eletti con il sistema uninominale maggioritario all'inglese (*the first passed the post*) e 77 con quello proporzionale.

PRESIDENTE. In una conferenza svoltasi alla Camera nel mese di giugno, Dahrendorf, dopo aver magnificato il sistema inglese – dicendo di correggere in questo modo sue precedenti impostazioni – ha affermato che l'unica riforma da introdurre consisterebbe nell'attenuare il collegio unico nominale...

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata*. Non sapevo di essere d'accordo con Dahrendorf!

PRESIDENTE. Non ricordo esattamente le cifre, ma credo che si riferisse ad una ripartizione di due terzi e di un terzo.

FULCO LANCHESTER, *Straordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Reggio Calabria*. Il professor Galeotti, nel volume già ricordato *Verso una nuova costituzione*, ha prospettato un sistema, che rappresenta una variazione del Geyerhahn (uno statistico austriaco, il quale nel 1904 propose appunto un sistema nel quale il meccanismo uninominale veniva temperato dal proporzionale). In realtà, vi sono vari tipi di applicazione di questo sistema; quello del Senato costituisce un'affiliazione del Geyerhahn, sebbene l'ordine del giorno Nitti, già ricordato, sia stato edulcorato...

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata*. Non edulcorato, ma « castrato » in modo totale! Oggi solo in un collegio, quello di Bressanone, si elegge con il 65 per cento dei voti!

MATTEO PIREDDA. Vi è poi la questione della necessità degli sbarramenti, in merito alla quale convergo.

Il professor Lanchester faceva riferimento all'esperienza della mia regione. È vero, lo sbarramento era stato posto come rimedio contro il proliferare di liste prive di un significato politico (da quella dei pensionati ad altre). È poi accaduto, come ricordava il professore, che alcune forze politiche minori, per esempio il partito liberale, hanno portato la questione a livello nazionale, ponendo la revisione in Sardegna di quella legge come condizione dell'accordo tra le varie forze politiche. In realtà, anche questa è la via della mediazione politica.

Tutti conveniamo sulla necessità di porre un freno all'attuale proliferare di liste, assolutamente ingiustificato, in quanto ogni miglioramento e ogni tentativo di dare nuovamente al corpo elettorale un effettivo potere passa, come sosteneva il professor Galeotti, attraverso la riduzione del sistema: il popolo venga messo di fronte a due o tre posizioni e compia la propria scelta in base al programma, agli uomini e così via!

Eppure, quando arriveremo a sostenere che le ventitré liste presentate per le elezioni amministrative di Roma sono troppe? Questo non avverrà; lo stesso presidente Andreotti, secondo quanto ho letto oggi, ha affermato che per lui vanno bene.

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata*. Questo non è poi così straordinario! Il presidente Andreotti non poteva dire nulla di diverso!

MATTEO PIREDDA. È chiaro; nel concreto della vita politica italiana due grandi forze (la democrazia cristiana e il partito comunista) sostengono la necessità di introdurre sbarramenti, mentre le altre si oppongono a questa ipotesi. Il partito socialista italiano non è d'accordo.

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza alla II Università di Roma Tor Vergata*. Il partito socialista italiano rilancia continuamente l'idea dello sbarramento al 5 per cento, se non erro.

MATTEO PIREDDA. È vero, ma non conviene sull'ipotesi di un accordo di governo, in merito al quale venga investito il corpo elettorale! Vuole dunque la mediazione...

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata*. L'elezione diretta del Capo dello Stato rappresenterebbe una forma di democrazia diretta...

MATTEO PIREDDA. Sono d'accordo sull'elezione diretta del Capo dello Stato, magari inserita nell'ambito di una trasformazione del sistema in senso americano o francese, ma non accoglierebbero quell'ipotesi di accordo che lanciava l'onorevole De Mita e che ora viene proposta dai comunisti.

Concludo il mio intervento; non ho posto domande perché non avrei saputo in che modo formularle e a chi rivolgerle.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al relatore, vorrei anch'io formulare qualche domanda, rimandando ovviamente ad altra sede la discussione con i componenti la Commissione e cercando di utilizzare al massimo la presenza dei nostri ospiti per trarre tutti i possibili contributi, anche se possono definirsi notevoli quelli già emersi nella prima parte della seduta.

Semplificando al massimo – anche se in altre occasioni una simile schematizzazione ha sollevato qualche dubbio – mi sembra che gli obiettivi della nostra indagine conoscitiva siano sostanzialmente due.

Innanzitutto, ci poniamo il problema di come selezionare al meglio i gruppi dirigenti a livello regionale, intendendo per selezione, nell'accezione del professor Scudiero, la ricerca di responsabili legati ad una dimensione diversa, anche dal punto di vista politico e culturale, e non connessa necessariamente con la realtà provinciale e con la dimensione localistica. A questo proposito, occorre anche eliminare gli effetti di corruzione provenienti dal sistema del voto di preferenza, che mi sembra ormai vigente soltanto in Italia.

FULCO LANCHESTER, *Straordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Reggio Calabria*. Il problema è quello dell'indicazione categorica ed ordinata.

PRESIDENTE. Tali effetti di corruzione vengono determinati sotto due profili: in primo luogo perché il sistema elettorale accentua i rapporti diretti tra candidato ed elettore, ponendo l'esigenza di un rapporto di tipo notabile e di scambio clientelare, e poi per i costi crescenti delle campagne elettorali (fenomeno che si va accentuando sempre di più, soprattutto da quando hanno fatto ingresso nel meccanismo i *mass media*).

Altro scopo che si pone la nostra indagine è quello di ricercare le modalità per conferire efficienza e stabilità alle giunte regionali. Non si tratta di un obiettivo puramente astratto, poiché nasce da esperienze concrete vissute da questa Commissione (per esempio, quando si è trovata di fronte ad una crisi lunghissima della regione Campania, di otto mesi) e da considerazioni di natura economica e finanziaria. A questo proposito, una recente indagine dell'SPS, un centro che compie rilevazioni sull'efficacia dei go-

verni locali e regionali, ha messo in evidenza che, mentre alcune regioni hanno utilizzato al 90, 80 o 70 per cento il fondo sociale europeo, altre vi hanno fatto ricorso per il 10 per cento o addirittura per nulla. Se, poi, si va a verificare la situazione di quest'ultimo novero di regioni, si scopre che sono quelle in cui si sono registrati maggiormente fenomeni di instabilità e, quindi, di paralisi.

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata*. Almeno, all'instabilità segue una penalizzazione.

PRESIDENTE. Una penalizzazione che riguarda la comunità...

MATTEO PIREDDA. La comunità non ha gli strumenti per reagire a questi fenomeni.

PRESIDENTE. In riferimento alle indicazioni provenienti dagli interventi già svolti vorrei richiedere qualche specificazione.

Il professor Scudiero ha detto che occorre superare il collegio provinciale e che è necessario porsi qualche interrogativo in materia di voto di preferenza. Si tratterebbe - come mi sembra di aver capito dal professor Scudiero - di abolire le preferenze e di introdurre liste bloccate, prevedendo sistemi come il collegio uninominale che consentano la presentazione di candidati con un rapporto forte con la popolazione che garantisca un grado di autonomia sufficiente dal partito.

MATTEO PIREDDA. Vorrei aggiungere che gli anziani del mio paese mi hanno raccontato che prima del fascismo, con il collegio uninominale, il notabilato giungeva addirittura al punto di mettere in piazza una botte per offrire il vino agli elettori.

PRESIDENTE. Comunque, da allora è cambiato tutto.

MATTEO PIREDDA. A scampo di equivoci, preferisco il collegio uninominale.

PRESIDENTE. A parte il fatto che l'ingresso dei partiti politici ha mutato tutta la situazione, forse scorie di notabilato che all'interno di un collegio uninominale potrebbero costituire lo strumento attraverso cui riacquistare un minimo di autonomia rispetto al partito.

MATTEO PIREDDA. Se l'obiettivo è quello di liberarci dai partiti...

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata*. Si tratta semplicemente di riproporzionare il peso fra parlamentari e partiti.

PRESIDENTE. Il professor Scudiero ha posto il problema di superare i collegi provinciali e ha detto che occorre eliminare il sistema delle preferenze per gli effetti dannosi che provoca. Quale sistema si potrebbe suggerire in concreto? Un esempio potrebbe essere costituito dal sistema elettorale previsto nei *länder*, ove metà dei candidati vengono eletti in collegi uninominali e l'altra metà in liste regionali. A proposito di queste ultime, ricordo che uno degli ordini del giorno della Commissione Bozzi aveva previsto norme sulla base delle quali nel collegio regionale potessero presentarsi candidati provenienti dalla stessa regione e che si fossero già cimentati nel collegio uninominale, al fine di evitare che i partiti potessero « inventarsi » candidati per il collegio regionale a lista bloccata al di fuori di quel confronto con la popolazione che viene garantito dal sistema nel collegio uninominale. Vorrei sottolineare, inoltre, che ho parlato del sistema dei *länder*, ma che mi rendo conto che non tutti i *länder* hanno lo stesso regime elettorale.

FULCO LANCHESTER, *Straordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Reggio Calabria*. Per esempio, le città anseatiche

hanno adottato la lista bloccata perché sono piccole.

PRESIDENTE. In realtà, però, nella maggior parte dei *ländern* è previsto il sistema che ho descritto.

FULCO LANCHESTER, *Straordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Reggio Calabria*. ... che è omogeneo al sistema nazionale.

PRESIDENTE. Interrogandomi in altre occasioni sul sistema a collegio uninominale, mi sono posto il problema della possibilità che esso possa far ripiombare nel localismo. In questo senso, vorrei verificare se può essere plausibile la tesi che pone in evidenza la diversa forza del collegio uninominale, molto piccolo, rispetto al collegio provinciale, che ha notevoli capacità di pressione, tenuto conto che molte delle organizzazioni di interesse sono strutturate su livelli provinciali (Confindustria, sindacato, rappresentanti dell'artigianato, Confesercenti, associazioni di commercianti e camere di commercio, gli stessi partiti).

Il professor Lanchester ha avanzato una proposta suggestiva, quando ha detto che si potrebbe prevedere l'incompatibilità fra la carica di assessore e quella di consigliere.

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata*. Si tratta di una vecchia proposta del nostro gruppo di Milano, secondo la quale si sarebbe dovuto prevedere una incompatibilità di questo genere a tutti i livelli; fra la carica di ministro e quella di membro delle assemblee legislative e, di conseguenza, tra quelle di assessore e di consigliere regionale. Ciò avrebbe comportato una maggiore selezione del personale di governo e una maggiore esenzione dalla fatale « piovra » della lottizzazione.

PRESIDENTE. Sotto questo profilo esiste anche una proposta formulata dall'onorevole De Mita nella Commissione Bozzi. Per quanto riguarda le regioni, tenendo conto che con il termine incompatibilità si intende la possibilità di nominare assessori regionali i quali solo successivamente avrebbero l'obbligo di dimettersi dalla carica di consigliere, essa ha un senso solo se inserita all'interno di un governo di legislatura, altrimenti il prezzo delle dimissioni sarebbe troppo alto. Mentre mi pare che nelle proposte del professor Lanchester, forse per realismo e tenuto conto dei veti incrociati, non vi siano proposte specifiche per arrivare ad un governo di legislatura.

In terzo luogo, il professor Galeotti ha insistito molto sul problema della stabilità e dell'efficienza. Egli ha richiamato il modello del gruppo di Milano; ma mi chiedo se possa essere applicato alle regioni, oppure se non siano necessari alcuni correttivi. Se non ricordo male, tale modello prevede l'elezione diretta e contestuale del Presidente del Consiglio e della Camera dei deputati con la possibilità di negare la fiducia mediante l'istituto della sfiducia costruttiva.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Signor presidente, le domande che lei ha già rivolto coincidono in larga parte con quelle che avrei voluto proporre io agli illustri ospiti.

Mi permetterei, comunque, di partire dall'analisi svolta dal professor Scudiero, il quale si è riferito più specificamente alla realtà regionale come si è evoluta nel tempo. L'appesantimento delle competenze amministrative ed il venir meno delle funzioni di governo e di programmazione dell'attività della regione hanno un'incidenza nettissima sulla forma di governo. Emerge, infatti, un meccanismo di utilizzazione delle risorse a livello regionale che ha molto a che vedere con quello degli interessi. Non si tratta soltanto del fatto che i deputati siano eletti nel collegio provinciale, ma del rafforzamento delle tendenze localistiche utiliz-

zando la struttura amministrativa per l'erogazione di provvidenze a livello provinciale. Si viene così a determinare un circolo vizioso che ha molto a che vedere con la scomparsa dei processi di programmazione regionale o addirittura di perdita di identità. Ciò è particolarmente evidente nelle regioni meridionali dove il vincolo è rafforzato dal voto di preferenza che lega l'eletto ai vari interessi di cui è portatore nel corpo elettorale.

Tornando alla domanda rivolta dal presidente, l'ipotesi di un collegio unico regionale potrebbe esser vista in questi termini: non solo come correttivo, ma come possibilità di selezionare la classe dirigente. Mi domando se sia possibile immaginare una formula in base alla quale una parte dei consiglieri sia eletta in collegi uninominali, quindi più piccoli, personalizzando in qualche modo la competizione — perché ciò va fatto! — ricorrendo a tutti gli accorgimenti non legati al sistema elettorale in senso stretto, ma alle garanzie di selezione, quindi di indicazione di candidatura da parte dei partiti. In questo modo, però, si rafforzerebbe il dominio dei singoli partiti e, nel Mezzogiorno, addirittura si favorirebbero fenomeni di penetrazione malavitosa all'interno delle istituzioni. Bisognerebbe consentire ai cittadini di esercitare il loro potere non soltanto nel momento del voto, ma intervenendo anche nella fase delle primarie — quindi nel momento di regolamentazione della vita interna dei partiti, non solo sulla scelta della candidatura — e sul controllo dello svolgimento delle dinamiche elettorali.

Ricordo una proposta di Sturzo del 1958 con la quale egli sosteneva che le dichiarazioni delle spese sostenute dai candidati dovrebbero far fede di atto pubblico, quindi, in caso di falso essere perseguibili a querela.

Questa mia prima domanda in qualche modo ribadisce quella già avanzata in relazione al processo di selezione della classe dirigente. In tal modo si contribuirebbe a migliorare la situazione di incapacità di governo. Mi chiedo come sia

possibile che la Campania possa rimanere otto mesi senza un governo e come possa la regione siciliana cambiare quattro o cinque governi nel corso di una legislatura, senza che nulla sostanzialmente si modifichi.

Credo che la risposta possa essere trovata nel fatto che in realtà il governo della regione è molto più agevole in periodo di crisi, perché non vi è controllo dell'assemblea; è più potente perché utilizza anche quella sorta di angoscia provocata dal fatto che non si sa se un dato assessore dimissionario verrà successivamente riconfermato. Il meccanismo cui accennavo forse garantisce una migliore selezione dei gruppi dirigenti, ma non certo la stabilità, perché da questo insieme di proposte non emerge quella iniziale, cui faceva riferimento il professor Galeotti, che io condivido molto: non solo dobbiamo consentire ai cittadini di eleggere meglio i propri rappresentanti, ma dovremmo consentire loro di scegliere anche i governi di legislatura.

Ho apprezzato l'estrema competenza del professor Lanchester con la quale egli ha illustrato anche le posizioni di illustri costituzionalisti ed amministrativisti in ordine ai sistemi elettorali. Dal suo intervento è emerso come, modificando uno dei congegni, sia possibile alterare l'impianto complessivo. In termini generali condivido l'ipotesi incrementale, ma da un punto di vista concreto all'interno di quello schema, non comprendo come sia possibile garantire la stabilità. In questa domanda vi è anche un'influenza della necessaria distinzione tra politica ed amministrazione. Condivido l'ipotesi di distinguere le funzioni di governo e di controllo, ma perché ciò sia realisticamente possibile, occorre che si immagini un sistema in base al quale chi si candida al governo abbandoni la funzione di controllo nella ragionevole consapevolezza che eserciterà tale funzione per un tempo sufficientemente lungo da poter evitare la pressione degli interessi. Il candidato, quindi, si potrà presentare agli elettori con un sufficiente numero di proposte, anche se non realizzate, almeno tentate.

Signor presidente, mi rendo conto che probabilmente ho formulato domande già poste, ma poiché si stanno mettendo a fuoco alcuni problemi, le ho volute avanzare nuovamente all'interno di uno schema che sarà utile per inquadrare le problematiche delle regioni a statuto speciale, la cui vera specialità ormai consiste solo nel funzionare!

Per quanto riguarda le osservazioni del presidente — alle quali se ne potrebbero aggiungere molte altre — vorrei rilevare che la mancata erogazione dei fondi statali agli enti locali, come ad esempio quelli della Cassa depositi e prestiti, comporta un effetto rilevante al pari di una crisi di governo regionale, della mancata erogazione del FIO o del Fondo sociale europeo. Probabilmente l'adeguamento delle amministrazioni locali ad operare con ridotte risorse è possibile solo mediante uno scambio che incentivi ulteriori aspettative in tale direzione. In questo modo gli assessori regionali emigrano verso Roma, oppure abbandonano la politica, ponendo i cittadini nella condizione di dover scegliere sempre all'interno della medesima offerta, con un aumento della loro indifferenza e del loro cinismo.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola ai nostri ospiti per la replica, vorrei ricordare loro che, se lo ritengono, possono far pervenire alla Commissione memorie scritte, al fine di fornire risposte più documentate.

**SERIO GALEOTTI,** *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata.* Il presidente Barbera ha posto quesiti sulla possibilità di trasposizione a livello regionale del modello di governo di legislatura che noi viceversa avevamo prevalentemente formulato mirando al livello nazionale.

Si tratta di un argomento che ho già affrontato al convegno regionale « Regioni e riforma istituzionale », svoltosi a Genova, dove ho sostenuto in modo specifico che la positività del modello di go-

verno di legislatura nel caso delle regioni potrebbe, addirittura, potenziarsi.

Quanto ai pregi ed alla positività di questo modello si avrebbe il massimo di forza legittimante conferita al governo e, correlativamente, il massimo di responsabilità politica dello stesso di fronte al popolo, nonché il massimo di democrazia in entrata dalla parte degli elettori ed in uscita da parte del Governo; si verificherebbero, inoltre, l'aggregazione e la riduzione delle domande politiche per un ciclo pluriennale e si otterrebbero rapidità e stabilità del circuito decisionale organizzatorio del governo ed efficienza del circuito decisionale operativo.

Tutti questi aspetti positivi, è fondato presumere, si manifesterebbero più spiccatamente a livello locale. Un tale sistema di governo di legislatura, con il presidente della regione eletto direttamente dal corpo elettorale regionale, sarebbe certamente in grado di assicurare non solo la stabilità degli esecutivi, ma anche la loro omogeneità interna per effetto del potere del presidente di scegliersi liberamente, con facoltà di revoca, i membri della giunta; questi ultimi, anche se fossero scelti nell'ambito del consiglio regionale, sarebbero indotti, grazie all'incompatibilità che dovrebbe essere stabilita nel governo di legislatura tra posizione assessorile e posizione di consigliere, al rispetto assoluto della collegialità e della responsabilità politica preminente e direzionale del presidente della regione. A sua volta, il rafforzamento dell'omogeneità interna e del principio di direzione e responsabilità preminente del presidente regionale assicurerebbero il superamento dell'attuale tanto deprecata « settorializzazione » nell'attività di governo regionale (leggevo pochi giorni fa che gli assessori alla sanità hanno scioperato perché desiderano un rapporto diretto con il ministro della sanità, scavalcando tutte le posizioni intermedie in seno alle singole giunte), nonché il superamento della frequente rottura della collegialità connessa con questa settorializzazione.

Non solo; il governo di legislatura applicato in sede regionale dovrebbe essere, almeno astrattamente, in grado di far prevalere considerazioni di carattere tecnico nella scelta dei membri dell'esecutivo, minimizzando la logica perversa delle lottizzazioni partitiche e massimizzando quell'efficienza che, specialmente nell'ambito dell'amministrazione locale, appare essenziale; inoltre, nell'ambito locale risulterebbe assai utile una minore incidenza dei rapporti strettamente politici, cioè una minore incidenza della cosiddetta logica politica a beneficio di una maggiore continuità ed efficienza dell'amministrazione.

Questi aspetti positivi sarebbero destinati a rivelarsi in tutta la loro potenzialità se – sempre in una prospettiva riformistica – il ruolo fondamentale delle regioni venisse ad incentrarsi sull'attività di programmazione (qui ci colleghiamo al discorso del superamento di quella amministrativizzazione che ormai domina nell'attività burocratica, come ha ben sottolineato il collega Scudiero), vale a dire di elaborazione ed attuazione di un piano socio-economico per la regione o per più regioni tra loro consorziate, raccogliendo una indicazione propositiva che è stata sia pur problematicamente avanzata nell'ambito della nostra ricerca milanese. Anzi, a questo proposito non so se abbiamo raccolto un'idea del presidente Barbera, lanciata anni or sono, circa la possibilità di una programmazione da sviluppare nell'ambito di un consorzio di regioni.

**PRESIDENTE.** Il professor La Pergola insisteva molto su questo argomento.

**SERIO GALEOTTI,** *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata.* Allora si tratta di un'idea formulata nell'ambiente bolognese; *Bononia docet!* Comunque, richiamando quella idea, è stata prospettata l'opportunità di assegnare alle regioni il potere di proporre a scadenze determinate un piano di sviluppo socio-economico in materie definite da sottoporre, secondo modalità precise e con

l'intervento di organi del governo nazionale, alla camera delle regioni. Questa è un'altra delle tesi che ho avuto modo di sostenere: la riforma del nostro bicameralismo dovrebbe differenziare le funzioni prevedendo una camera propriamente politica (tesi, cara al presidente Barbera, del monocameralismo, rispetto alla quale io sono considerato un monocameralista occulto) e una camera delle regioni in funzione di secondo ramo del Parlamento con poteri da precisare, non molto dissimili da quelli del *Bundesrat* tedesco, costituita secondo quel modello, sulla linea degli esecutivi e dei delegati dai governi delle regioni.

A questo riguardo preannuncio la pubblicazione di una indagine monografica sul *Bundesrat*, svolta da una mia ricercatrice (editore Giuffrè, nella collana delle pubblicazioni della II Università degli studi di Roma) *in loco* con criteri comparatistici e storico-politici, assieme ad una analisi comparatistica circa la possibilità di utilizzo parziale di questo modello nell'idea della camera delle regioni.

Tornando all'argomento in questione, debbo dire che se alle regioni potesse essere assegnato un ruolo incentrato sull'attività di programmazione, relativamente ad un piano di sviluppo socio-economico in materie definite, la cui applicazione implicherebbe di diritto l'assegnazione delle risorse e soprattutto dei poteri normativi ed autoritativi necessari per l'esecuzione del piano stesso, se ciò avvenisse, gli aspetti positivi del modello di governo di legislatura sarebbero certamente esaltati e portati addirittura all'ennesima potenza.

Per concludere su questo punto, aggiungo che il complesso di una riforma così concepita, che introducesse un tale riassetto della struttura organizzativa e del ruolo centrale delle regioni, costituirebbe il presupposto e la piattaforma più solida, dal punto di vista della razionalità organizzativa e funzionale, per assicurare finalmente alle regioni il loro decollo e l'affermazione della loro identità storica, politica e sociale nell'ordinamento generale della Repubblica.

Del resto, questo modello non dovrebbe significare menomazione o, peggio, svuotamento delle attuali funzioni legislative delle regioni come teme il presidente (questa è proprio l'opinione di Augusto Barbera nel volume *Verso una nuova Costituzione*, tomo II) che garbatamente critica la impostazione di Pizzetti sul ruolo delle regioni, da incentrarsi su una programmazione vera e propria. Infatti, le funzioni legislative, ove si accogliesse una prospettiva riformistica relativamente a questa indicazione propositiva, non solo dovrebbero permanere integre nella loro potenzialità e dimensione attuale, ma anzi dovrebbero essere ampliate e meglio garantite, nella loro esplicazione, dall'approvazione della legge di piano. Il presidente di questa Commissione ha considerato in particolar modo la legge di piano nell'ambito del sistema delle fonti: « Il principio dell'intangibilità delle funzioni legislative attuali della regione nel modello di governo di legislatura che noi prospettiamo sarebbe in realtà essenziale e irrinunciabile proprio come principio assoluto di equilibrio e bilanciamento tra i poteri del consiglio regionale, organo rappresentativo collegiale, e quelli del presidente della regione, nuovo organo rappresentativo monocratico ».

Per concludere su questo punto, il complesso modello di riforma così concepita, che introducesse tale riassetto, potrebbe assicurare il vero, definitivo decollo delle regioni, decollo che ancora aspettiamo, che tutti cerchiamo.

« Del resto, c'è una legge storica e le vicende deludenti e inconcludenti del processo dell'integrazione europea, pur dopo l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale, ne offrono ancora oggi la riprova. I processi storici di formazione degli stati o di integrazione di nuove forme di unità politica sono sempre stati opera e realizzazione degli esecutivi e comunque di strutture organizzative atte ad assicurare con la prontezza e la continuità d'azione capacità di *leadership* e di realizzazione concreta degli obiettivi. Lungi da noi ogni idea di svalutazione o depotenziamento dell'assemblea

rappresentativa, ma a garantire la spinta vitale e le capacità di vita delle grandi forme dell'autonomia territoriale come le regioni occorre, e non ci vuole nulla di meno, affiancare al consiglio eletto il presidente della regione, parimenti e simultaneamente eletto dallo stesso corpo dei cittadini elettori della Repubblica ».

Comunque, farò omaggio a tutti i membri di questa Commissione del saggio.

MICHELE SCUDIERO, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Napoli*. In merito al tema della riforma elettorale, che credo si imponga a livello regionale, ravviso due esigenze.

La prima consiste nello sganciare l'elezione da una dimensione locale che sia contraddittoria con quella istituzionale della regione, evitando le particolari aspirazioni localistiche, le quali, a mio avviso, hanno provocato una serie di guasti nel modo di funzionare della regione stessa. Come dicevo prima, ciò emerge in qualsiasi sintesi decisionale; se si considera qualche piano riguardante i trasporti o altre opere pubbliche, è facile seguire una traccia che metta in evidenza come la individuazione di tali opere è compiuta in funzione della distribuzione per provincia. In tal modo, si può verificare la maggiore consistenza e capacità delle forze politiche a seconda del tipo di allocazione compiuta. Tutto ciò rende il funzionamento del meccanismo decisionale estremamente difficile, per cui ritengo che la riforma elettorale debba anzitutto essere ripensata sotto questo profilo.

In termini ancora più evidenti, credo si imponga la necessità di una modifica con riferimento ad una esigenza, sulla quale la riflessione è forse più difficile.

Non credo si possa parlare realisticamente, avendo riguardo alla società attuale, di autorevolezza come indipendenza dal partito. Dobbiamo pensare a soluzioni che abbiano la possibilità di calarsi efficacemente, qui ed ora, nel contesto esistente; certamente, possiamo imma-

ginare da questo punto di vista le soluzioni ottimali e più soddisfacenti sotto il profilo dell'aspirazione ideale di ciascuno di noi, ma occorre realisticamente pensare a meccanismi applicabili nel concreto.

Ritengo che la società italiana non possa fare a meno della mediazione partitica, per cui oggi bisogna pensare a soluzioni le quali non siano contro o indipendenti dal partito, ma operino al suo interno.

Mi sembra che il problema consista proprio nel restituire al circuito democratico (anche al partito) vitalità, sanando le insufficienze e sanando le carenze che certamente il sistema partitico oggi presenta. Nessuno di noi è inconsapevole del fatto che, criticando oggi lo stato dei partiti, polemizza in sostanza contro lo stato democratico; in altri termini, vedrei una forte identificazione su questo punto.

Diffiderei delle personalizzazioni, non consentirei di portare alla ribalta elettorale e di preporre ad uffici di durata quinquennale personalità che si potessero sottrarre a questo riferimento al partito. Infatti, in tal caso, l'elezione dipenderebbe o dalla capacità di governare e di utilizzare strumenti di persuasione, oppure da situazioni particolari. Mi chiedo, per esempio, se un calciatore di grandissima fortuna candidato in una grande città, la quale potrebbe costituire un collegio elettorale enorme, non raccoglierebbe la maggior parte dei consensi elettorali, senza voler mettere in dubbio la capacità e la versatilità politica del personaggio...

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata*. Sappiamo a chi stai pensando!

MICHELE SCUDIERO, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Napoli*. Mi sembra che un forte riparo venga offerto dal momento non superabile, costituito dalla presenza del partito.

Su questo punto siamo forse un po' più liberi di dar corpo alle aspirazioni che possono attendere qualche tempo per realizzarsi. Dobbiamo ricondurre la realtà partitica a organizzazioni e moduli di funzionamento che si assimilino maggiormente a democrazie mature; è appena il caso di fare riferimento al sistema di scelta dei candidati all'interno dei partiti in occasione delle competizioni più rilevanti.

Penso che questo sia un punto cruciale; naturalmente, non saprei quale strada percorrere, né si può evitare di agire sullo statuto del partito. Come affermava giustamente prima il professor Lanchester, vi sono anche momenti di contorno rispetto alla sola individuazione di una formula elettorale (il meccanismo che consente la traduzione del voto in seggio), per cui è ravvisabile una serie di elementi accessori che possono agire in qualche modo.

Da questo punto di vista, si può anche rispondere alla domanda posta dal presidente. Vedrei con preoccupazione il collegio uninominale inteso come enfaticizzazione del singolo, per utilizzare una definizione suggerita dal professor Cammelli in un precedente incontro. Viceversa, qualora tale sistema fosse ricondotto all'interno di una logica, nella quale potesse essere collocato il riferimento all'organizzazione (penso al sistema dei *länder*), se fosse bilanciato dal recupero in una dimensione di proporzionalità e quindi di organizzazione di un gruppo intermedio, di una forza organizzata, esso certamente meriterebbe ogni attenzione.

Quindi, sono presenti due elementi: da una parte vi è l'esigenza di sganciarsi da una dimensione locale troppo esplicitamente e fortemente condizionante; dall'altra non bisogna pensare a soluzioni che ci pongano al di fuori del sistema partitico, della sua capacità di mediazione ed interpretazione. In questo senso, ci aiutano le riflessioni ricostruttive di Mortati che, nel suo studio sui partiti politici contenuto nel volume collettaneo per Orlando, pone in evidenza la capacità di questi di diventare interpreti dell'inte-

resse generale, punto di raccordo e di coordinamento delle esigenze particolaristiche. Oggi, purtroppo, si ha più di un elemento per affermare che il partito costituisce la sede nella quale si fanno valere le sole posizioni particolari, in mancanza di un'azione di sintesi nella direzione dell'interesse generale.

Nella crisi della regione Campania, qui più volte emblematicamente ricordata, ha avuto una propria incidenza causale immediata il fatto che una corrente all'interno di un partito aveva acquistato notevole consistenza e di conseguenza reclamava una diversa presenza nell'esecutivo regionale. Faccio riferimento ad una dichiarazione dell'assessore dimissionario, affermazione che, se anche incauta, si trova agli atti e sulla stampa. In sostanza, siamo in presenza di un caso significativo per verificare che le vocazioni particolaristiche riluttano dal calarsi in quella visione più generale nella quale si dovrebbe realizzare la funzione essenziale del partito.

Per quanto riguarda la durata delle crisi e le modalità di risoluzione delle stesse, credo alle soluzioni di tipo istituzionale, agli irrigidimenti ed ai termini, ma vorrei esprimere una valutazione: nell'ambito della suddetta vicenda della regione Campania si è verificata una singolarità che ci ha consentito di sostenere che non fosse vera la doglianza di instabilità. Infatti, la presidenza Fantini si è protratta per cinque anni e mai maggiore stabilità si era verificata in quel contesto. Poi, improvvisamente, si è aperta una crisi durata a lungo, tanto da portare la notizia al risalto nazionale e da far pensare all'applicazione dell'articolo 126 della Costituzione. Ebbene, ritengo che questa norma introduca un meccanismo troppo tagliente, qualora sia destinato ad evitare il ricorso alle risorse di tipo istituzionale che una società locale è in grado di esprimere. I fatti ci hanno dato la prova che dopo un lungo periodo di sofferenza (non risoltosi con lo scioglimento del consiglio perché la classe politica nazionale non ha perseguito questa

soluzione) il meccanismo si è rimesso in moto al punto che oggi funziona bene e fornisce risposte appropriate.

In sostanza, a mio parere non ci troviamo di fronte alla necessità di una scelta razionalizzatrice che si traduca in regole giuridiche (per esempio, il fatto che una giunta che non venga rieletta entro 90 giorni può costituire il presupposto per lo scioglimento), ma, dal momento che questa mi sembrerebbe una soluzione troppo rigida ed assai poco efficace, torno a dire che deve cambiare il metodo di presenza del partito nel nostro sistema.

FULCO LANCHESTER, *Straordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Reggio Calabria*. Continuo ad essere facilitato, visti gli interventi acuti di chi mi ha preceduto. Mi riservo di presentare successivamente ulteriori considerazioni che mi potessero venire in mente.

Mi sembra siano state formulate questioni intorno a tre punti: il sistema elettorale, la forma di governo e l'approccio all'innovazione istituzionale.

Per quanto riguarda il sistema elettorale vorrei sottolineare, innanzitutto, il problema della selezione, che coinvolge i rapporti di forza fra i partiti; inoltre occorre soffermarsi sulla questione dell'individuazione degli eletti e della moralità nella contesa. Su questi due aspetti si può agire con la tendenza a rimarcarne uno rispetto all'altro; tuttavia occorre portarli avanti insieme nell'ambito di una strategia di innovazione incrementale (sulla quale mi soffermerò successivamente).

Il voto di preferenza pone problemi politici e teorici. Dal punto di vista politico, nell'attuale situazione storico sociale del nostro paese, esso può essere definito un mercato, poiché non si limita alla proposta di determinati individui di farsi eleggere, ma si spinge fino alla possibilità, in determinati settori e zone del paese, di comprare ed offrire favori. L'abolizione del voto di preferenza

ha carattere politico in relazione alla stessa natura dei partiti; anche se quest'ultima si va omogenizzando sia dal punto di vista della composizione sia da quello della maggiore o minore differenziazione in correnti, non vi è dubbio che la diversa presenza di questi elementi comporta anche in regimi intrapartitici peculiari una differente propensione verso una riforma di questo genere.

Per quanto riguarda la natura teorica del problema, occorre domandarsi chi difenderebbe l'elettore e l'iscritto dallo strapotere dell'oligarchia una volta abolito il voto di preferenza. D'altro canto, non si riuscirà mai ad eliminare il mercato delle preferenze a meno che non si riduca il numero delle stesse evitando, al tempo stesso, le « cordate » o che non si inseriscano controlli incisivi sulla propaganda e sui finanziamenti. Aderisco all'opinione dei professori Galeotti e Scudiero e credo anch'io che il problema non possa essere risolto solo attraverso lo statuto dei partiti.

Mi sembra che il professor Scudiero non sia favorevole ad una pubblicizzazione o ad un intervento esterno nei confronti dei partiti; questa, del resto, è una posizione forte nell'ambito della disciplina pubblicistica. Allora, l'idea è quella di una regolazione incentivante di comportamenti democratici all'interno dei partiti servendosi del finanziamento pubblico, che, sulla base di questa accezione, dovrebbe essere concesso soltanto in funzione di una serie di comportamenti. La legge sul finanziamento pubblico del 1974 e le successive modificazioni intervenute ci dicono che le scelte operate dalla classe politica italiana sono state insufficienti, poiché dietro la difesa degli *interna corporis* si è nascosta la volontà di non cambiare nulla. In realtà, si tratta di problemi aperti per i quali è difficile sostenere una determinata soluzione; si possono prospettare diversi scenari, ma poi è la concreta situazione politica ed avere peso.

A livello europeo (ad esempio in Francia, Germania e Gran Bretagna) vige l'individuazione categorica del candidato;

non vi è dunque possibilità che nel collegio o all'interno della circoscrizione si verificino fenomeni disfunzionali come quelli registrati in Italia a causa del voto di preferenza. Un problema, invece, potrebbe essere costituito dall'individuazione delle modalità con le quali all'interno dei vari sistemi (la Germania è molto più strutturata in questo senso della Gran Bretagna e della Francia) è stata risolta la questione della democrazia intrapartitica.

Ho già detto di non essere contrario, ma di considerare irrealistica, in mancanza di una crisi di regime, l'adozione di sistemi elettorali molto selettivi in un ordinamento basato sulla proporzionale. Il sistema della proporzionale personalizzata, del tipo di quello tedesco, può avere livelli di selettività crescenti; per esempio, il modello proposto dal professor Galeotti è simile a quello adottato in alcune delle proposte a livello europeo per la procedura elettorale uniforme. Il sistema Geyerhahn può essere più o meno selettivo, più o meno speculare e personalizzato; quello di tipo tedesco dà la possibilità di mantenere la proporzionale e, nello stesso tempo, di eliminare il livello di degenerazione relativo al mercimonio delle preferenze. Il problema, quindi, è di scegliere il giusto livello di selezione e strutturazione della opportunità.

Rispondendo alla domanda del presidente, vorrei dire che non ritengo utile porre in discussione il ruolo del partito politico, né riprendere la polemica antiuninominalistica sul localismo. Il sistema uninominale — contro cui, per l'introduzione della proporzionale in Italia, sin dalla seconda metà del secolo scorso fino al 1919, si battevano tutti coloro che operavano attorno all'associazione proporzionalistica internazionale — si basava su un sistema partitico inesistente e su una rappresentanza di tipo notabile. La grande novità della democrazia di massa è la strutturazione della società politica attraverso i partiti. Senza partiti politici, quindi senza nazionalizzazione della contesa, non si può arrivare ad una gestione della fase elettorale. In questo senso, il

pericolo del localismo oggi non mi sembra effettivo, tant'è vero che le stesse formulazioni della dottrina tedesca – in relazione alla possibilità per i singoli candidati di presentarsi senza simbolo di partito – sono rimaste senza applicazione sin dagli anni cinquanta. Si sono avuti solo pochi casi di « *matador* » locali, che si sono presentati ed hanno ottenuto l'elezione nel collegio uninominale, anche se poi non hanno partecipato alla ripartizione a livello circoscrizionale.

In secondo luogo vi è il problema dell'incompatibilità della forma di governo. Effettivamente non si tratta tanto della questione del governo di legislatura, quanto quella di raggiungere una maggiore stabilità e una maggiore trasparenza. Secondo lo schema del circuito decisionale, cui faceva riferimento anche il professor Galeotti, il corpo elettorale decide sui grandi schemi e sull'indirizzo politico generale scegliendo i *leader* e i governi attraverso i candidati. Anche se il professor Galeotti sostiene che le mie analisi sono pessimistiche – e forse è vero – io suggerirei delle forme di approccio incrementale alla riforma istituzionale in modo da pervenire via via ad una trasformazione di questo sistema verso una democrazia sempre più diretta.

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma Tor Vergata*. Cosa vuol dire approccio incrementale ?

FULCO LANCHESTER, *Straordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Reggio Calabria*. Vuol dire che una riforma tira l'altra, un po' come le ciliege. Stanti i rapporti di forza attuali credo sia impossibile pervenire ad una modificazione del sistema politico attraverso una riforma cosiddetta forte, a meno che non si arrivi ad adottare la posizione di Miglio...

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata*. C'è da sperare in una *perestrojka* !

FULCO LANCHESTER, *Straordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Reggio Calabria*. Infatti, cambia il regime !

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Storicamente in questo momento quelle riforme avvengono perché di fatto vi è un cambio di regime.

FULCO LANCHESTER, *Straordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Reggio Calabria*. Gianfranco Miglio, un uomo epocale che guarda passare la storia dalla sua vetta, si è, infatti, risolto a chiedere uno « strappo » alla Costituzione; ciò è indicativo del suo tentativo, ad altro livello, di rompere il circolo vizioso. Se invece la riforma deve essere infrasistemica, non può che essere incrementale.

Poiché è stato posto il problema del governo di legislatura, devo dire che Calamandrei è stato in questi ultimi anni soggetto di una relativa mistificazione storica: lo si è reso promotore esclusivamente della forma di governo presidenziale. Chi ha la possibilità di leggere i suoi interventi del 1945-1946 all'Assemblea costituente o su *Il Ponte*, si può rendere conto di come la sua idea si basasse sullo schema francese di stabilità dell'esecutivo giungendo anche all'ipotesi del governo di legislatura proposta in tempi diversi anche da socialisti come Blum e Mendès-France. In ambito italiano, tale teoria è stata ripresa da esponenti cattolici, dal professor Galeotti e dall'allora professor Bassanini, per arrivare al gruppo di Milano. Si tratta, quindi, di un'idea sulla quale posso essere perfettamente d'accordo, ma il vero problema è quello di stabilire se sia possibile arrivare subito con questi partiti al governo di legislatura. Basti vedere l'esperienza del professor Federico Mancini, ora a Lussemburgo, il quale, al convegno di Rimini, la sostenne; subito dopo lo stesso partito socialista dovette cambiare politica perché tale soluzione non si conciliava con la politica di rendita posizionale. Questo è un esempio che può ren-

dere chiara la difficoltà pratica di procedere alle riforme.

SERIO GALEOTTI, *Ordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza della II Università di Roma Tor Vergata*. Essa venne sostituita dall'altra proposta di elezione diretta del Capo dello Stato.

FULCO LANCHESTER, *Straordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Reggio Calabria*. Prevedere l'elezione diretta del Capo dello Stato, mantenendo le medesime competenze del Presidente attuale, è quella che io definisco una proposta incrementale.

Se questo è vero, credo che l'incompatibilità tra consigliere ed assessore regionale – non tra consigliere e presidente – possa essere una delle soluzioni, non certamente il toccasana. Questo sistema potrebbe rendere « costosa » la crisi. Chi potrebbe, infatti, aspirare al governo regionale? Colui che ha la possibilità di gestire il potere con una forte base all'interno dei partiti. La sostituzione non sarebbe, quindi, redditizia e, allo stesso tempo, verrebbe contrastata proprio da coloro che si trovano al potere.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. In questo modo verrebbe meno l'80 per cento delle ragioni che provocano le crisi.

FULCO LANCHESTER, *Straordinario di diritto costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Reggio Calabria*. Il problema dell'incompatibilità si basa su due esempi comparati. L'esempio olandese – ipotesi cui schematicamente accennavo prima, cioè quella di un piccolo consiglio regionale che non ha la

possibilità di impegnare troppe forze: o controlla o dirige) – e l'esempio gollista che fa a pugni con una teoria classica, quella che considera l'incompatibilità come un non senso nella forma di governo parlamentare, dove deve esserci un legame interorganico tra esecutivo e legislativo anche dal punto di vista personale.

Sul terzo punto – approccio alla innovazione istituzionale – riprendendo ciò che ho detto prima a proposito della logica incrementale, vorrei sottolineare il caso tedesco delle leggi elettorali del 1949, 1953 e 1956; la clausola di esclusione venne applicata livello di *ländern* nel 1949, anno in cui ci si trovò di fronte ad una forte frammentazione partitica; via via che il sistema – attraverso la clausola di esclusione regionale – veniva selezionato, la soglia venne alzata, fino al 1956, al livello nazionale. Questa è una logica di tipo incrementale. È necessario, però, che i grandi *partner* siano d'accordo poiché nel caso tedesco si sono selezionati i rami bassi secondo una tendenza volta a favorire uno schema partitico di tipo bipolare-tripartitico. Ogni tipo di innovazione istituzionale ha infatti dietro di sé una strategia, una logica politica all'interno di quella, generalissima, di rendere più trasparente ed effettivo il potere del corpo elettorale nella decisione.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e sono in un certo senso dispiaciuto (come mi diceva l'onorevole Riggio) che questa audizione sia terminata dato l'interesse e l'utilità che la stessa ha per i nostri lavori e per l'elaborazione delle proposte che la nostra Commissione avanzerà al termine di questo ciclo di audizioni.

**La seduta termina alle 19.**