

5

SEDUTA DI MARTEDÌ 21 NOVEMBRE 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,50.

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

Sulla composizione della Commissione.

PRESIDENTE. Comunico ai colleghi che il Presidente della Camera ha chiamato a far parte della Commissione il deputato Luciano Caveri in sostituzione del deputato Stelio De Carolis. A nome della Commissione do il benvenuto al collega Caveri e gli esprimo i più vivi auguri di buon lavoro.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione di esperti della materia

PRESIDENTE. L'audizione odierna si svolge nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale. Sono presenti il professor Gianfranco Miglio, ordinario fuori ruolo di scienza della politica all'Università cattolica di Milano, il professor Paolo Barile, ordinario fuori ruolo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze e il professor Ettore Rotelli professore stabile nella

Scuola superiore della pubblica amministrazione. Desidero ringraziarli per essere intervenuti e do subito la parola al relatore per le regioni a statuto ordinario, onorevole Bassanini.

FRANCO BASSANINI. *Relatore per le regioni a statuto ordinario.* I nostri autorevolissimi interlocutori hanno avuto a disposizione non solo la griglia contenente i quesiti, ma anche i resoconti delle sedute precedenti; dalla lettura di questi ultimi avranno potuto constatare come vi siano stati una serie di contributi interessanti e stimolanti ed avranno potuto rendersi conto di quale sia l'indirizzo di fondo dell'indagine conoscitiva proposta dal presidente Barbera e deliberata dalla Commissione.

Tale indirizzo di fondo nasce dal dissenso costituzionale di questi ultimi tempi e dalla convinzione che un'analisi rigorosa del rendimento delle istituzioni e una serie di coraggiose proposte riformatrici non possano riguardare (com'è avvenuto finora nel dibattito politico) soltanto gli organi centrali dello Stato da una parte e gli enti locali dall'altro, ma debbano coinvolgere anche lo snodo intermedio del nostro sistema istituzionale costituito dalle regioni.

Siamo, quindi, interessati a discutere non solo di particolari marginali relativi al funzionamento delle istituzioni regionali, ma a riflettere sulle forme di governo di questi enti complessivamente intesi, non evitando di affrontare nessuno dei vari possibili modelli che la scienza e l'esperienza costituzionale conoscono. È questo il campo nel quale ci attendiamo le indicazioni e le proposte che la vostra competenza scientifica potrà e vorrà dare.

PRESIDENTE. Secondo quanto abbiamo concordato con i nostri ospiti e secondo le nostre abitudini, darei la parola a ciascuno degli intervenuti per una breve illustrazione di carattere generale delle loro valutazioni e proposte, per poi passare alle domande del relatore e dei componenti la Commissione.

GIANFRANCO MIGLIO, *Ordinario fuori ruolo di scienza della politica all'Università cattolica di Milano*. Ho letto con molto interesse i verbali che ci avete inviato ed ho potuto notare che il dibattito per forza di cose si è allargato all'intero assetto costituzionale: più che mettere in causa le singole parti della Costituzione, sono stati affrontati i principi su cui essa poggia.

La larghezza del quadro di riferimento mi incoraggia a svolgere prima di tutto una considerazione: non si possono comprendere i problemi – a mio parere insolubili – dell'ordinamento regionale se non si riconosce preliminarmente che il nostro Stato poggia su una scelta probabilmente forzata, ma indubbiamente sbagliata. L'errore non è stato commesso dai costituenti nel 1946-47, ma è nato con lo Stato nazionale italiano che avrebbe dovuto essere federale e che invece è nato unitario; per ovviare alla mancanza della struttura federale, è stato inevitabile creare un governo autoritario. Ciò significa che qualunque soluzione istituzionale verrà adottata nel futuro, sarà sempre insoddisfacente in ordine all'assetto dei corpi territoriali periferici dello Stato. Dobbiamo rassegnarci a questa condanna di inefficienza.

Non credo che esistano sistemi politici perfetti o quasi, tutti sono difettosi; ciò che varia è il grado di difettosità.

Qui, però, noi dovremo abituarci ad un grado di difettosità altissimo. Ricordo che quando sono cominciati i lavori del gruppo di Milano, io ho avanzato la riserva della struttura federale: ebbene, sono stato immediatamente sopraffatto dai colleghi, che erano tutti nazionalisti e che hanno fatto appello a sentimenti risorgimentali. Io ho ritirato l'eccezione ed ho fatto presente che, a mio avviso, tutto quello che faremo sarà qualcosa di assai poco soddisfacente dal punto di vista della razionalità con cui

si costruiscono i sistemi istituzionali e giuridici.

Il titolo V della Costituzione è un « surrogato » di questa mancata struttura federale, ma un « surrogato » equivoco. Io ho parlato, qualche volta, di una « Costituzione di riserva » che è inserita nella nostra Carta fondamentale; meglio ancora, si tratta di un corpo estraneo. Il titolo V, all'interno della Costituzione, è appunto un corpo estraneo. Nel dibattito che si è svolto in Commissione è già emerso che il rapporto fra organi centrali, da una parte, e province e comuni, dall'altra, continua ad essere fortissimo, molto più di quanto non sia quello fra gli enti locali e le regioni, fra queste e lo Stato. L'ossatura fondamentale della Repubblica rimane ancora quella della monarchia costituzionale; ciò che le regioni rappresentano costituisce un qualcosa di inserito. Tutto noi conosciamo i motivi per i quali le regioni sono state introdotte nella Costituzione: si è trattato di una garanzia che i moderati, con in testa i cattolici, si sono dati nell'eventualità che la macchina dello Stato cadesse nelle mani delle sinistre e, quindi, di una riserva per il contrattacco. In una fase successiva, l'amore sviscerato per le regioni ha consentito alle sinistre stesse di entrare nel subgoverno attraverso il controllo di alcune regioni (soprattutto di queste) di alcuni enti locali: è il caso, appunto, dell'Emilia-Romagna.

Come sempre, più o meno dappertutto, ma in modo specifico nel felice paese in cui viviamo, le soluzioni costituzionali sono dettate da esigenze brutali di politica corrente. Siamo soltanto noi, costituzionalisti e politologi, ad immaginare che gli uomini politici, le classi politiche, procedano secondo certe concezioni più o meno razionali, secondo certe elaborazioni tecniche di qualche rispettabilità. Certo, le regioni sono state oggetto di una serie di ritardi.

In primo luogo, se esse fossero state adottate al tempo di Minghetti avrebbero avuto una ragion d'essere perché avrebbero sostituito le piccole province piemontesi molto meglio di quanto non abbiano fatto nei confronti delle province del pe-

riodo unitario. Gli studenti della scuola milanese di storia dell'amministrazione pubblica - della quale è qui presente un illustre rappresentante, il professor Rotelli, che per altro è stato mio allievo solo a metà, per l'altra metà lo è stato del professor Benvenuti - lo hanno dimostrato in maniera inequivocabile. Noi ormai conosciamo la storia dell'amministrazione locale italiana: non sussistono grandi dubbi sulla *ratio* delle sue vicende.

In secondo luogo, il ritardo nell'attuazione delle regioni eliminò il motivo fondamentale per la quale esse dovevano essere istituite: cioè, creare una classe politica locale, far sì che gente di un certo rispetto preferisse amministrare la regione piuttosto che « studiare da deputato ».

Esistono oggi le prove di quello che io definisco « il federalismo represso ». Spero che non sia sfuggito ai commissari come il fenomeno delle leghe, che sta dilagando, sia una delle conseguenze di tale « federalismo represso ». Infatti, indebolendosi la macchina statale, diventando cioè sempre più fatiscente e più fragile il sistema politico, emergono fatalmente questi particolarismi, che, addirittura, assumono l'aspetto di aggregazioni partitiche.

Accanto al fenomeno delle leghe, però, probabilmente se ne profilerà un altro entro brevissimo tempo. Non è certo la forza di attrazione dell'Europa unita che produce l'Europa delle regioni smobilitando gli Stati nazionali (questa è mitologia); però, lo spostamento - iniziato in questi mesi - del baricentro economico e politico dell'Europa verso l'est farà sì che si eserciti una formidabile pressione sulle regioni della Valle Padana. Il Piemonte non è mai stato attratto dall'Europa occidentale perché la chiostra alpina e tutta la sua storia lo hanno isolato; diverso è il ragionamento per la Lombardia ed il Veneto. Fra qualche giorno dovrebbe uscire un mio saggio, a conclusione di una grande indagine sulla storia dei lombardi, nel quale ho cercato di disegnare quello che potrebbe essere lo sbocco del nostro assetto: ne farò omaggio alla presidenza affinché lo possa distribuire ai parlamentari.

PRESIDENTE. È in corso un processo di disgelo in Ungheria, quindi sarà interessante verificare se vi sia un'apertura ...

GIANFRANCO MIGLIO, *Ordinario fuori ruolo di Scienza della politica all'Università cattolica di Milano*. Io credo che la formazione di un grande aggregato pangermanico, collegato con l'est, eserciterà una pressione formidabile sulle regioni della Padania; per esprimermi in maniera brutale, ritengo che quest'area sarà sempre di meno l'Italia del nord e sempre di più la mitteleuropa del sud. Ciò contribuirà ad agire sull'assetto statale ed a rafforzare le tendenze federaliste.

In uno dei precedenti dibattiti, il senatore Pasquino ha parlato di un sistema prefederato: cioè, saremmo alla vigilia di fenomeni federativi. Quali sono le debolezze del sistema regionale che abbiamo di fronte? In primo luogo, le regioni sono troppo grandi per essere enti locali, cioè organi di amministrazione, e troppo piccole per essere corpi politici. In secondo luogo, esse sono profondamente diverse per struttura economico-sociale. Il professor Giannini si è chiesto che affinità vi sia tra il Veneto e la Calabria; io approfondisco ulteriormente l'interrogativo: la struttura delle città-regione, quali sono, ad esempio, il Piemonte e la Lombardia, ed entro certi limiti, con una pluralità di grandi centri urbani, il Veneto o l'Emilia, paragonata a quella delle altre regioni italiane configura strutture antropiche che non possono assolutamente dare luogo ad organismi omogenei. È veramente un non senso, dal punto di vista cognitivo, se non si vuole scientifico, imporre una struttura, un modello conformi.

Ricordo la mia polemica con Luigi Sturzo; io ero federalista durante la Resistenza e nel periodo iniziale dei lavori dell'Assemblea costituente, poi diventai regionalista perché compresi che non si poteva fare niente di meglio. Però ebbi, appunto, una polemica con Luigi Sturzo che, all'epoca, pensava alla regione in senso ancora minghettiano, mentre io avevo presente tutta la letteratura anglosassone sulla *city-region*. Poiché allora - eravamo negli anni cinquanta o agli inizi

degli anni sessanta – si stentava ad attuare il titolo V, io esortavo ad istituire almeno le regioni già esistenti, cioè quelle con un grande centro urbano. Se si fosse battuta questa strada, sarebbero nate solo alcune regioni mentre le altre, probabilmente non sarebbero state costituite e sarebbe stata adottata qualche struttura diversa. Sono molto critico verso la nostra Costituzione ed i costituenti, ma debbo dire che il titolo V è stato concepito veramente in modo insensato; fra cinquanta, cent'anni, gli storici del diritto costituzionale diranno parole di fuoco sul modo in cui è stato immaginato questo assetto.

In ordine alla diversità delle competenze, quando noi affermiamo che la nostra Costituzione è stata redatta per una società eminentemente agricola, basta considerare le competenze fissate dall'articolo 117. Chi può immaginare che sia razionale quella distribuzione delle competenze affidate alle regioni rispetto allo Stato centrale? Per quali motivi, ad esempio, un settore come l'urbanistica è stato attribuito alle regioni? La struttura è nata stravecchia e questo è uno degli aspetti più evidenti della non adeguatezza della Costituzione al paese Italia.

Le regioni non hanno saputo collegarsi fra loro, anche perché sia gli organi giurisdizionali, sia quelli centrali dello Stato hanno cercato di impedirlo. Mi riferisco, in particolare, alla mia regione, la Lombardia, ma il fenomeno interessa tutto il nostro paese, dove programmare e costruire una politica di sviluppo non è possibile senza tener conto delle altre regioni contermini, come il novarese i cui abitanti sono lombardi di fatto e piemontesi di diritto.

Ricordo, peraltro, la mia breve e fulminea esperienza con il collega Fanti, la cui carriera politica credo si sia ormai conclusa, visto che non vi ha più partecipare attivamente. In quegli anni, le regioni che si affacciavano sul Po chiedevano di avviare una politica di coordinamento per risolvere i loro problemi fluviali, creando strutture amministrative che ne permettessero la gestione. Immediatamente si determinò una frattura nazionale ed io, che

allora ero professore universitario, ho preferito ritirarmi dalla lotta e non ho più concorso per la presidenza della regione. Non ha senso che determinati problemi inducano il potere politico ad intervenire per salvaguardare l'unità nazionale, che si presume messa in crisi dall'aggregazione regionale. Sono convinto, invece, che proprio la presenza di interessi locali favorisca l'aggregazione tra regioni, le quali, a loro volta, non hanno saputo contrapporsi allo Stato.

Quando ero un pivello ritenevo che uno dei punti di maggiore antagonismo costituzionale nel nostro sistema politico era rappresentato dalla possibilità per cinque consigli regionali di chiedere l'abrogazione di una legge dello Stato attraverso lo strumento del referendum, che immaginavo come una leva da usare non dico continuamente, ma con una certa frequenza. Colleghi, onorevoli parlamentari, quante volte le regioni sono ricorse al referendum abrogativo, nonostante si tratti di un procedimento molto più rapido e meno macchinoso di quello della raccolta di 500 mila firme?

Le regioni, inoltre, non hanno utilizzato appieno il referendum propositivo e cognitivo; al riguardo vorrei citare l'esempio della Svizzera, anche se in questo caso il ricorso al referendum si rende necessario per modificare le competenze legislative dell'organo federale e superare il monopolio dei cantoni. Tuttavia, chi ha occasione di sintonizzarsi sulla rete televisiva svizzera, come accade a me quando soggiorno a Como, constaterrebbe che in alcuni periodi numerosi programmi sono dedicati esclusivamente, anche se possono apparire noiosi, ad illustrare, con dibattiti ed interviste, i contenuti dei referendum.

A mio avviso, tutto ciò spiega la caduta del sentimento regionale, semmai vi è stato; ho notato che il relatore, nominato per riferire sul riordino degli organismi a composizione mista Stato-regioni, è particolarmente interessato al fatto che vi sia minore attenzione verso il problema della specificità regionale. A mio avviso, ciò era immaginabile che avvenisse per una serie di ragioni; innanzitutto, per il venir meno

dei contatti internazionali da parte delle regioni di confine, ma potrei indicare anche altri motivi.

Di fronte a questo *quid agendum* e rispondendo alle attese della Commissione, vorrei avanzare alcune proposte, che i colleghi Giannini, Onida ed altri hanno già illustrato.

PRESIDENTE. Le saremo grati, professor Miglio, delle sue proposte, perché è quanto ci aspettiamo anche da lei.

GIANFRANCO MIGLIO, *Professore ordinario fuori ruolo di scienza della politica all'Università cattolica di Milano.* La mia proposta non presuppone una radicale revisione dell'attuale assetto costituzionale, perché in tal caso essa sarebbe assai più impegnativa. Pertanto, permanendo questo assetto costituzionale e modificandone soltanto alcune parti, il primo obiettivo è quello di creare una classe politica ancorata alla realtà locale. Un'idea analoga è stata espressa da Minghetti e fin da giovane ho concepito la realtà regionalista attraverso la creazione di una classe politica che non avesse aspirazioni non nazionali, ma locali, interessata a far consistere la propria dignità di amministratore nella gestione dell'ente locale, sostenendo e guidando governi regionali efficienti.

Leggendo i resoconti parlamentari di precedenti sedute, ho constatato che il collega D'Onofrio ha difeso i governi instabili ed il sistema spartitorio, sostenendo che in una fase di rapida trasformazione sociale la durata quinquennale di un governo sarebbe fin troppo lunga. Dirò subito che non condivido questo punto di vista, perché compito delle istituzioni e del diritto è quello di fissare precisi ritmi di governabilità. Quindi, possiamo abbracciare una concezione movimentista ed antistituzionale, affrontando tutti i rischi che ne conseguono, oppure dobbiamo tenere presente che agli organi istituzionali corrispondono ritmi di governabilità. Si possono introdurre tutti i cambiamenti che si vogliono, ma essi devono rispondere — ripeto — a determinati ritmi; per tale ragione, ritengo che governi efficienti, con

una stabilità assicurata, come insegnano la Francia, la Germania, l'Inghilterra e tutti i paesi democratici occidentali, siano un obiettivo da conseguire.

Innanzitutto bisognerebbe favorire, come ho già riferito, in sede locale, « l'ancoraggio » della classe politica; non ostacolare la diversificazione degli statuti e, quindi, degli ordinamenti regionali e non impedire il loro accorpamento naturale.

È vero, oggi siamo alle prese con il problema della « dormienza » delle regioni, che riguarda soprattutto quelle in cui l'ordinamento regionale non risponde ad alcuna necessità concreta. La verità, a mio avviso, è un'altra: le regioni andavano create soltanto in una parte dell'Italia e non in tutto il paese. Non è scritto da nessuna parte che dobbiamo avere un ordinamento omogeneo dalla vetta più alta d'Italia al Lilibeo: si tratta di opinioni insensate che derivano da una tradizione ideologica ottocentesca. L'accorpamento, insieme alla diversificazione, deve consentire di imprimere un'ulteriore spinta alle regioni, che non vogliono rinnovarsi né elaborare nuovi statuti; esse, rifiutando il collegamento regionale, rischiano di chiudersi nel proprio ambito, anche se questa mancanza di volontà riguarda regioni nate morte! Questo stato di cose va combattuto!

Inoltre, è importante e necessario accompagnare il processo di trasformazione della Repubblica, fittiziamente unitaria, ereditato dalla tradizione risorgimentale, verso la strada, per così dire, del federalismo. Anche in questo caso, però, bisogna prestare attenzione, perché così come lo Stato nazionale appartiene ormai al passato (infatti ritorna nei paesi dell'Est, dove la storia si è fermata ed è arretrata), allo stesso modo l'idea di federalismo va profondamente ripensata.

Esistono forme statali strutturalmente federative, ma non esprimono lo Stato federale, come la Confederazione elvetica o quella degli Stati Uniti d'America, perché si tratta di residui storici ancora validi, con una loro stabilità; ciò non toglie che dobbiamo liberarci dei pregiudizi ri-

sorgimentali e proporre un assetto costituzionale che non sia piattamente e tristamente unitario come quello italiano.

Per quanto riguarda le misure da adottare, condivido le proposte dei miei vecchi amici Giannini ed Onida e alcune delle affermazioni dell'onorevole Bassanini.

Innanzitutto totale autonomia statutaria, che significa abrogazione dell'articolo 121 della Costituzione e conseguente modifica degli articoli 122 e 123; tale processo di revisione deve investire anche il sistema elettorale: facciamola finita con i tabù! L'aggiornamento delle leggi elettorali non è un intervento drammatico, per questo dobbiamo cominciare a considerarlo in modo diverso.

Favorire il processo di autonomia statutaria in presenza di una sorta di « dormienza » delle regioni, che tendono a « scopiazzarsi » una con l'altra ha evidenziato un fatto nuovo (è stato richiamato anche il discorso dei cinque regimi parlamentari e dei tre regimi presidenziali di cui ha parlato Giannini).

Bisognerebbe trovare una formula per la quale le regioni siano libere di inventare quello che vogliono; tuttavia, sarebbe necessaria un'azione pedagogica – una sorta di legge-quadro, priva però di carattere vincolante – esemplificativa. Si tratterebbe di suggerire determinati modelli alle regioni, le quali, tuttavia, se fossero capaci di inventarne di nuovi, dovrebbero essere incoraggiate. Questa sarebbe indubbiamente la soluzione più intelligente: sarà molto imprenditoriale e poco tradizional-burocratico-amministrativa, ma, a mio avviso, è l'unica strada che si possa percorrere, anche se ovviamente l'azione di controllo finale dovrebbe essere lasciata al Parlamento. Nell'ambito di esso, dovrebbe essere istituita una Commissione *ad hoc* (magari andrebbe bene anche questa) che esamini gli statuti e, alla luce dei principi costituzionali, li approvi o li respinga.

In tale contesto ho visto emergere – naturalmente senza alcun dispiacere da parte mia – una tendenza a favore dei regimi presidenziali; in tutto il dibattito qui svolto è emersa l'esigenza dell'elezione diretta del presidente della giunta, il

quale forma la sua giunta e ne sceglie i componenti al di fuori. Si è parlato anche – lo ha riproposto Giannini – di un modello a me caro, quello del regime direttoriale. Mi dispiace che non sia presente il senatore Pasquino, al quale devo far rilevare un errore. Egli ha detto di non comprendere come mai i sostenitori del regime presidenziale ammettano anche quello direttoriale. Attenzione: quest'ultimo rappresenta un modo di concentrare l'autorità in forma oligarchica aperta, mentre il regime presidenziale costituisce un'oligarchia che sta intorno al presidente.

Tutti i regimi politici, nessuno escluso, hanno un certo tasso di personalizzazione del potere. Ho riletto recentemente il dibattito svoltosi in Francia nel 1966 al quale hanno partecipato tutti i costituzionalisti, giuristi, politologi sulla *personalisation du pouvoir*, dibattito che è stato dimenticato da tutti. Sull'argomento, invece, si continuano a scrivere molte cose interessanti; persino Duverger ha detto cose rilevanti in proposito. Gli ho consegnato la laurea *honoris causa*, per cui evidentemente la mia è solo una battuta.

Dicevo che tutti i regimi politici hanno un tasso di personalizzazione e tutti vivono perché hanno, coperta o scoperta, efficiente o no, una struttura oligarchica al loro centro. Quello direttoriale è un regime che esplicita, sollecita e regola l'oligarchia. Per questo il senatore Pasquino ha sbagliato nel dire che vi è un'antitesi tra regime presidenziale e regime direttoriale.

Sottolineavo prima la necessità di ammettere e stimolare l'inventiva delle regioni. Leggendo gli atti della Commissione, ho potuto verificare che vi è stato un battibecco tra politologi e giuristi: i primi hanno accusato i secondi di avere poca inventiva. Poiché sono un politologo nato giurista, continuo a lamentarmi del fatto che la capacità di inventiva non dico dei giuristi italiani, ma di tutta la giurisprudenza europea nei secoli XIX e XX è diminuita in maniera impressionante. Se si paragonano le innovazioni che vi sono state in questi ultimi 150 anni dalla Rivoluzione francese – che è stato un momento

di enorme capacità inventiva – in poi a quelle del passato, bisogna riconoscere una grande povertà. Bisognerebbe lanciare un messaggio ai costituzionalisti ed ai professori di istituzioni di diritto pubblico invitandoli a cercare di recuperare una certa inventiva e a non criticare le regioni per il fatto che esse non riescono ad inventare nulla; ciò è normale perché nessuno propone loro cose nuove.

Credo che sia necessario fare in modo che gli organi consiliari, e quindi anche i consigli regionali, diventino sempre più consultivi o, al massimo, organi di registrazione delle decisioni. Far dipendere dall'intralazzo dei consigli, formati da rappresentanti di interessi frazionali, i governi regionali – questo vale naturalmente anche per il Parlamento – significa battere una strada che non ha avvenire, soprattutto se si tiene conto che, accanto ai consigli che diventano sempre più consultivi, si dovrà incrementare nelle regioni l'uso dei referendum consultivi-propositivi. Si può sapere cosa pensa la gente, cosa attendono gli amministrati senza bisogno di far eleggere persone che portino i loro desiderata nei confronti del Governo. L'avvenire vedrà i grandi corpi collegiali – credo anche il Parlamento – pluralizzarsi e tornare alle strutture delle rappresentanze di Stato dell'antico regime.

È notorio che io non sono dell'avviso che il punto critico delle trasformazioni istituzionali stia nelle leggi elettorali perché temo che, anche adottando sistemi maggioritari o uninominali e formando grandi accorpamenti, le divisioni che attualmente minano le coalizioni si riprodurranno all'interno dei partiti. Non mi importa, pertanto, come sono « confezionate » le leggi elettorali; certo, c'è una logica della rappresentanza che si impone. Mi ha fatto molto piacere verificare che il professor D'Onofrio, che mi contrasta sempre come tutta la sinistra cattolica – quando avanzo una proposta, « sparano » immediatamente; proverò a proporre la beatificazione del loro « santo protettore », Moro, per vedere cosa fanno – nel dibattito qui svoltosi ha sostenuto che il dramma dei nostri ordinamenti è costituito dal con-

flitto tra le rappresentanze di interessi frazionali ed un Governo che, nel momento in cui si adotta un sistema uninominale e, quindi, si rafforza la rappresentanza di interessi frazionali, sostiene come assolutamente necessaria l'elezione diretta del decisore, del presidente.

Sbaglia naturalmente D'Onofrio quando sostiene che l'accorpamento, quello che noi giuristi chiamiamo la rappresentazione in quanto distinta dalla rappresentanza, viene assicurato dai partiti politici. Questo accade laddove il partito politico è uno, dove esso effettivamente sostituisce in senso gramsciano il principe. Laddove, invece, c'è pluralità di partiti, questi si spostano a rappresentare interessi categoriali e non più territoriali. I partiti plurimi, legati ad interessi categoriali non producono la rappresentazione: quest'ultima si produce soltanto con la designazione popolare diretta di colui che deve decidere. Ecco il motivo per il quale condivido *toto corde* Giannini quando sostiene che i soli regimi che funzionano sono quelli presidenziali e che gli altri sono tutti sbagliati.

Il mio consiglio – consiglio che rivolgo in maniera appassionata – riguarda l'adozione di un metodo integrale delle incompatibilità. Così facendo, vado ben oltre il regime francese delle incompatibilità. Non so se qualche membro della Commissione abbia avuto modo di leggere le considerazioni che ho pubblicato su *Il Sole 24 Ore* a proposito del problema dell'elezione del sindaco. In tale articolo, ho chiarito un modello di distinzione integrale tra funzione rappresentativa e funzione di governo.

Tutto questo si lega alla grande questione della professionalità. Sono convinto che il male peggiore del nostro paese è l'eccesso di politica: troppa gente fa politica, si dedica o si prepara alla carriera politica. È possibile ridurre tale fenomeno solo creando un ceto professionale di uomini politici vocati a governare e ad amministrare (dall'assessore di un comune al sindaco, per arrivare fino al ministro), distinti da coloro i quali, restando privati cittadini, fanno rappresentanza. Questo è il punto fondamentale. Proviamo ad attuare

questa separazione a livello regionale. Occorre prevedere un'incompatibilità più definita (ne ho già parlato in una aggiunta al lavoro del gruppo di Milano): si può passare da una funzione all'altra, però vi deve essere un *curriculum*, uno sviluppo di nomenclatura prima di arrivare alla funzione di Governo; analogamente si deve prevedere una funzione di rappresentanza che parta dal consiglio comunale per arrivare fino al Parlamento. Se si adottasse questa formula, la maggior parte dei nostri problemi sarebbe risolta.

Il senatore Pasquino ha affermato che minore è il numero dei rappresentanti maggiore è il loro prestigio. Mi ha fatto molto piacere sentire questa dichiarazione che va contro il mito della partecipazione; tale mito, del resto, vede oggi diminuire la sua importanza grazie alla possibilità di una consultazione sistematica della gente. Tutte le nostre istituzioni sono destinate a cambiare per effetto della possibilità di interrogare direttamente i cittadini: sogno il tempo in cui ciascun elettore potrà, andando al lavoro la mattina, tramite una semplice scheda esprimere il suo voto senza tutta quella mitologia che caratterizza le prove elettorali anche a livello amministrativo locale. Questa è la strada dell'avvenire.

Ho saputo che in Giappone vi sarebbe già la possibilità di votare con il *personal computer* rimanendo a casa.

PRESIDENTE. Vi è un progetto analogo a Columbus nell'Ohio.

GIANFRANCO MIGLIO, Professore ordinario fuori ruolo di scienza della politica all'Università cattolica di Milano. Fra venti o trenta anni queste cose diventeranno normali.

Nel riformare l'ordinamento generale occorre evitare di creare ancora una volta le regioni dei tempi di Sturzo, bisogna riproporre quelle dei suoi lontani pronipoti. Solo in questo modo si potrà eliminare l'aspetto più odioso di questi enti, quello che non li fa amare dalla gente, esclusi, ovviamente, coloro i quali le considerano « mucche da mungere ».

Oscuramente stiamo tutti cercando di cambiare la Costituzione, questo dibattito è una testimonianza; si può partire dai comuni e dalle province, come fanno quei parlamentari (per esempio l'onorevole Segni) che mirano a scardinare gli aspetti ritenuti ormai intollerabili del sistema politico partendo da una riforma degli enti locali. Voi, invece, partite dalle regioni.

Più volte, nel corso delle precedenti sedute, gli onorevoli Bassanini e Pasquino hanno espresso la convinzione che alla fine si arriverà ad una riforma; sono anch'io del parere che arriverà un'età delle riforme: quanto sta accadendo nell'Est europeo ci insegna che nessun sistema è imperituro, anche quelli più stabili e più forti sono destinati, ad un certo punto, a cedere il passo all'onda della storia. Questo è il motivo per cui il lavoro di questa Commissione rappresenta un messaggio di ottimismo.

Una volta, un giovane giornalista mi chiese perché continuassi a battermi per riforme costituzionali che non venivano mai realizzate. Risposi che forse non si sarebbe approdato a nulla finché ero vivo, ma c'era la possibilità che dopo la mia morte alcune delle mie idee o di quelle dei miei amici divenissero materie per un cambiamento istituzionale. Questo è l'augurio che rivolgo alla Commissione ed ai parlamentari qui presenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Miglio, che abbiamo ascoltato con molto interesse, anche per l'apprezzamento espresso nei confronti del nostro lavoro. Sulla base degli accordi precedentemente presi, do la parola al professor Barile.

PAOLO BARILE, Professore ordinario fuori ruolo di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze. Ringrazio la Commissione per avermi convocato; sono molto onorato di prendere parte ai vostri lavori.

Le ultime parole del professor Miglio, nella loro visione un po' irenica del futuro, mi hanno fatto pensare a Togliatti che, rispondendo a Calamandrei sulla necessità di contemplare nella Costituzione anche i diritti sociali, nonostante che il loro grado

di giuridicità potesse essere messo in dubbio, gli ricordò una terzina di Dante che sosteneva come talvolta, camminando di notte, fosse opportuno portare il lume dietro anziché avanti; in tal modo, infatti, chi lo porta vede poco, ma illumina il cammino a coloro che seguono.

Anch'io sono sostanzialmente ottimista e condivido con il professor Miglio l'idea che, forse, i vostri e i nostri lavori serviranno a qualcosa. Non mi pare, però, che quello attuale sia un tempo di riforme istituzionali, anzi, ho l'impressione che il disgelo costituzionale di cui ha parlato il presidente difficilmente possa portare ad una revisione della Costituzione. Una modifica del sistema regionale piccola o grande che sia, invece, comporta sempre e necessariamente una riforma costituzionale. Certo, si tratta di una situazione politica temporanea, che forse si sbloccherà, ma non mi pare che allo stato si possa parlare di disgelo costituzionale.

Comincio a credere, viceversa, che stia diventando matura una riforma delle leggi elettorali, per tante ragioni che conoscete meglio di me. Se ciò è vero, tali riforme possono interessare le regioni non solo — come già ricordato da chi ci ha preceduto — parlando di un argomento come l'elezione diretta del sindaco (tanto per fare riferimento alla circostanza richiamata più spesso), ma anche in relazione all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, con candidatura individuale accompagnata da programmi caratterizzanti la vita politica e con la prefigurazione delle coalizioni di Governo, di cui ha parlato per esempio, Paladin.

Indubbiamente il nodo di fondo è questo: a mio parere nessuna riforma elettorale, in nessun campo, può prescindere da un obiettivo fondamentale, quello di attribuire al cittadino il potere di predeterminare la politica di coalizione, quanto meno per il partito che si accinge a votare. Si tratta di una misura che non solo impedirebbe ad alcuni partiti di praticare una politica delle « mani libere », ma che, a mio parere, potrebbe costituire una grossa novità da un punto di vista morale prima che politico.

In materia si sono espressi Paladin, Onida, Giannini e, a parte alcuni dubbi manifestati da D'Onofrio, tutti concordemente si sono espressi a favore di un mutamento delle leggi elettorali, anche regionali, che vada nella direzione che ho indicato.

Questo vuol dire anche cambiare il tipo di governo, la forma di governo delle regioni? Ho l'impressione di no. A lungo si è discettato in questa sede se si debba arrivare ad una forma di governo direttoriale o meno, se questa possa essere in qualche modo utile o no. A mio avviso, il problema è forse un altro: cioè, per le regioni è previsto dalla Costituzione un governo siffatto, che probabilmente si potrebbe definire proprio governo direttoriale. Ciò non impedisce, però, che le elezioni possano avvenire attraverso lo scrutinio nominale con ballottaggio e che, quindi, si possa arrivare a modificare, in realtà, anche tale forma di governo.

Ho l'impressione, quindi, che il discorso elettorale potrebbe essere portato avanti anche tenendo ferma quest'ultima. Sicuramente in tale ambito rientra anche la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, istituita per la prima volta con l'articolo 12 della legge n. 400 del 1988 (ma, in realtà, ad essa aveva già dato vita in precedenza il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 ottobre 1983, che aveva per oggetto, appunto, l'istituzione della Conferenza Stato-regioni). E su questo aspetto alcuni di noi avevano lavorato abbastanza a lungo perché era un discorso nel quale credevamo a fondo: che le regioni potessero vivere (il professor Miglio è stato molto chiaro su questo punto) in modo s coordinato rispetto allo Stato era assurdo; era invece indispensabile che esse disponessero di un sistema di coordinamento centrale, senza il quale si sarebbe trattato di un cattivo federalismo.

Con il citato decreto 12 ottobre 1983 si stabiliva che il Presidente del Consiglio potesse convocare periodicamente i presidenti delle regioni e delle province autonome per motivi di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo. Era

dubbio se egli avesse il potere di formare l'ordine del giorno a suo piacimento o se, viceversa, dovesse tener conto delle richieste dei presidenti delle regioni; alla fine passò questa tesi, che fu sancita con l'ultimo comma dell'articolo 2.

Nell'articolo 3 si stabilisce quando e su quali argomenti la Conferenza avrebbe potuto essere consultata e più o meno su questa falsariga si muove la legge n. 400. Questa, per altro, a differenza del decreto, stabilisce che la Conferenza è convocata dal Presidente del Consiglio almeno ogni sei mesi e in ogni altra circostanza in cui il Presidente lo ritenga opportuno.

Non mi soffermo ulteriormente su questo punto perché i commissari conoscono la norma certamente molto meglio di me; mi chiedo soltanto se abbia funzionato questo coordinamento centrale, che è uno degli elementi fondamentali, a mio avviso, del nostro ordinamento regionale. Io ho l'impressione di no; a mio parere, questa Conferenza permanente è stata uno dei punti di maggior rilievo in ordine ai quali anche la legge n. 400 è rimasta inattuata. Allora, se tutto ciò è stato inutile e se il potere di indirizzo e di coordinamento — che, come è stato giustamente rilevato, non esiste nella Costituzione e che si è pur tuttavia affermato tranquillamente e viene esercitato — è praticato, per ipotesi, al di fuori della discussione dell'indirizzo di coordinamento stesso in sede di Conferenza dei presidenti, manca totalmente un raccordo che potrebbe, viceversa, essere istituito. Questa è una riforma in parte anche costituzionale, della costituzione materiale, realizzata attraverso la legge n. 400. Ora, domando a me stesso ed ai commissari: il Governo non è stato invitato a dare spiegazioni su questo punto?

PRESIDENTE. L'articolo 12 della legge n. 400 prevede una delega al Governo per la disciplina dei comitati misti Stato-regione e dell'attività della Conferenza; tale delega scadrà il 31 dicembre. Entro la settimana prossima la Commissione per le questioni regionali dovrà esprimere un parere al riguardo; avremmo dovuto riunirci domani pomeriggio a questo fine, ma non potendo intervenire il relatore alla

seduta, l'espressione del parere è stata rinviata alla settimana successiva. Esiste già uno schema di decreto in merito.

PAOLO BARILE, *Ordinario fuori ruolo di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze*. Sì, ma salvo errori ciò riguarda il riordino e l'eventuale soppressione degli altri organismi a composizione mista Stato-regione. Nel frattempo, anche indipendentemente da tale normativa, la Conferenza avrebbe potuto ugualmente funzionare. Chiedo ancora: su questo aspetto il Governo non è stato chiamato a rispondere politicamente davanti al Parlamento? E se invece è stato chiamato, quali risposte ha fornito?

PRESIDENTE. Il Governo ha fatto presente che verrà in questa Commissione a svolgere una relazione proprio sull'attività della Conferenza, il che, per altro, è un obbligo che gli deriva dalla legge n. 400.

PAOLO BARILE, *Ordinario fuori ruolo di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze*. Questo, a mio avviso, è il punto centrale del fenomeno, è uno degli snodi che non funzionano.

ETTORE ROTELLI, *Professore stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione*. Signor presidente, desidero ringraziare la Commissione per aver ritenuto che fosse da accogliere anche la mia opinione: e questo non vuol essere un atto formale. In effetti, con l'attuale presidenza, la Commissione sembra aver assunto nelle indagini conoscitive, così come risulta dai verbali, lo stile di una sede in qualche modo costituente, non troppo dissimile, almeno sotto il profilo del rapporto tra politica e cultura, da quella di elaborazione della Carta costituzionale.

Sono grato alla Commissione non solo — se posso permettermi — a nome degli storici futuri che potranno disporre di un quadro compiuto delle opinioni prevalenti ad un decennio dalla fine del secolo, ma anche personalmente, poiché quest'apertura mi consente di esprimere una convinzione che, altrimenti, non avrebbe potuto essere manifestata.

Mi esimo dal prendere in considerazione le regioni a statuto speciale come, per la verità, sarebbe stato richiesto; mi limito a constatare che, finalmente, il muro del silenzio su questo punto è stato sfondato. La lettura dei resoconti delle audizioni precedenti, ed in particolare degli interessi dei parlamentari, riserva molte sorprese e soddisfazioni.

Siamo nel 1989, anno in cui si celebra il bicentenario della Rivoluzione francese, che introdusse i principi della libertà, della fraternità, ma anche dell'uguaglianza. Con la medesima libertà, aggiungo che, forse, per il vago ricordo dell'intitolazione di qualche spaesata, inconsistente ricerca straniera di comparazione fra le regioni italiane, non mi è parso felice l'uso della parola « rendimento ». Essa poco si addice, a mio avviso, non solo ai sistemi elettorali, la cui funzione consiste nell'individuazione dei candidati e, fra questi, degli eletti all'organo collegiale o monocratico, ma anche al problema della forma di governo. Non esiste, infatti, un « rendimento », se così vogliamo chiamarlo, della forma di governo in sé, bensì dell'impatto di una determinata forma di governo su un certo sistema politico (locale, regionale, nazionale, sovranazionale); o, se si preferisce, del modo di funzionamento di un determinato sistema politico indotto anche da una certa forma di governo. Io applicherei a questo il concetto di « rendimento ».

Ora, se non indulgiamo al vezzo di definire come forma di governo ogni esperienza concreta – pratica perfettamente inutile, ai nostri fini, perché ogni esperienza concreta è comunque, in qualche misura, diversa da tutte le altre – e se parliamo di forme di governo per indicare un modello, un genere, allora ciò che rileva nell'ambito della democrazia rappresentativa – a prescindere, quindi, per ora, dalla democrazia diretta anche come integrazione di quella rappresentativa – è la distinzione fra regime presidenziale e regime parlamentare (naturalmente, l'espressione non vale solo per il nostro paese).

Tale distinzione, in altri termini, è fra potere esecutivo e potere legislativo, non importa la denominazione, purché abbiano una legittimazione autonoma e diversa, derivando entrambi da elezione diretta.

Il pregio del regime presidenziale è che esso, se ben definito, costringe il sistema politico a funzionare in termini di bipolarismo; quindi, lo mantiene bipolare se nasce in questo modo, ma soprattutto, e diversamente da ogni altra forma di governo, diviene bipolare anche se originariamente non era tale, perché nella sua realizzazione compiuta implica la contrapposizione, nella fase del ballottaggio, tra i due candidati del primo turno. Ciò va apprezzato non soltanto in tale profilo conclusivo, ma anche nei comportamenti politici ed elettorali che si determinano preventivamente in vista della contrapposizione finale.

È superfluo, a mio avviso, illustrare i vantaggi derivanti dall'adozione del regime presidenziale, la considerazione dei quali esprime l'esatto rendimento di tale forma di governo; citerò comunque, alcuni esempi: esecutivo pienamente legittimato ad operare e, quindi, possibilità di maggiore compattezza e stabilità; scelta da parte del presidente dei suoi collaboratori, e così via.

Sarebbe, invece, meno superfluo soffermarsi sulle controindicazioni, spesso catastrofiche, che derivano dal sistema politico in questione. Essendo limitato il tempo a mia disposizione, sarà sufficiente osservare che quando gli effetti negativi non dipendono da calcoli di convenienza politica e non riflettono la preoccupazione della distribuzione dei rapporti di forza oggi esistenti nella comunicazione di massa, la loro portata travalica l'oggetto specifico della questione, essendo di ordine assai più generale.

Ritengo inoltre utile sottolineare come agli stessi potenziali benefici di rendimento, che – non dimentichiamolo – attingono all'azione di governo, non si arriverebbe né attraverso la composizione dell'organo parlamentare, cioè modificando il sistema elettorale, (trattandosi di un intervento possibile, ma mai sufficiente), né

attraverso il collegamento immediato al risultato elettorale della personificazione dell'esecutivo monocratico o collegiale. A parte l'eventualità di un esecutivo non eletto a maggioranza, mancherebbe a queste proposte il carattere necessario della contrapposizione finale a due, con tutto quello che positivamente essa implica e comporta, non solo come facoltà di scelta politico-programmatica alternativa e di alternanza per i cittadini, ma anche come sottrazione ai partiti di funzioni non proprie.

GIULIANO AMATO. Mi scusi, professor Rotelli, ma su quest'ultimo punto vorrei ulteriori chiarimenti.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Non si può non essere d'accordo con il professor Rotelli.

ETTORE ROTELLI, *Professore stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione*. Credo che lei sia d'accordo con me, ma per ragioni diverse dalle mie. Dicevo, quindi, che non si arriverebbe a beneficiare dei vantaggi del regime presidenziale né attraverso la composizione dell'organo parlamentare, con la modificazione del sistema elettorale, trattandosi di un intervento sempre possibile, ma di per sé non sufficiente, né attraverso il collegamento immediato al risultato elettorale della personificazione dell'esecutivo monocratico o collegiale. Quindi, ripeto, alle proposte suddette mancherebbe il carattere della contrapposizione finale a due, trattandosi di una proposta partitocratica.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Le trasmetterò, per conoscenza, il testo della nostra proposta non partitocratica e non a due!

ETTORE ROTELLI, *Professore stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione*. A ben vedere, il grande tema inesperto di questo dibattito, per comprensibili ragioni, riguarda la sottrazione di funzioni non proprie ai partiti, i quali hanno finito per stravolgere le istituzioni,

come viene lamentato da più parti. Sembra comunque da tutti ignorato che le leggi sull'organizzazione costituzionale dello Stato, a cominciare da quelle inerenti all'ordinamento regionale, provinciale e comunale, possono ampliare il fenomeno, come sta accadendo nell'attuale situazione, ma potrebbero anche fermare o, volendo, invertire la tendenza in atto.

Passando ad analizzare la questione regionale, almeno due aspetti di essa, uno di diritto e l'altro di fatto, sono stati omessi nel corso del nostro dibattito. La prima concerne il titolo V della Costituzione, a partire dall'articolo 121 e seguenti, compresi quelli che per effetto di un'ipotetica revisione costituzionale ne prendessero il posto, i quali non dovrebbero essere considerati separatamente dall'articolo 5, peraltro mai citato neppure in questa sede. Se l'autonomia locale sancita nell'articolo 5 del testo costituzionale fosse rispettata, saremmo favorevoli alla seconda Repubblica, ma la sostituzione del regime parlamentare, che di per sé non è un principio fondamentale, non dà luogo ad una tale innovazione.

L'altro aspetto riguarda gli anni sessanta, ossia il periodo precedente all'istituzione delle regioni a statuto ordinario, quando l'introduzione dell'elezione diretta del presidente della regione venne prospettata espressamente, modificando l'articolo 122 della Costituzione, dall'allora sottosegretario per l'interno, Ciriaco De Mita. Non vi è dubbio che tale proposta tendesse a conferire maggiore efficacia alla regione e non a distinguere le istituzioni dai partiti, dal momento che i candidati alla presidenza delle regioni più emblematiche non erano di estrazione burocraticamente partitica, come sarebbero stati poi i loro successori. Quella proposta, invece, indicava il cambiamento della forma di governo, ma non si pensò, come avverrà in seguito, ad interventi di ingegneria istituzionale per costringere tutti i partiti a subordinarsi ai due maggiori candidati.

Se l'Assemblea costituente negò alle regioni sia il regime presidenziale sia la facoltà di scelta tra quest'ultimo ed il sistema parlamentare, vi erano ragioni

plausibili, non ultima, forse inconsapevole, quella secondo cui per salvaguardare l'unità e l'indivisibilità della Repubblica non si dovesse conferire alle regioni maggiore forza e possibilità di rendimento dello Stato. Poiché tali rischi sembrano venire dalle regioni e non dagli enti locali cosiddetti minori, non è affatto paradossale, come io ritengo, che in tal modo si finisse per attribuire maggiore autonomia statutaria proprio alle province ed ai comuni, piuttosto che alle regioni. Infatti, leggi generali della Repubblica avrebbero potuto conferire a province e comuni tale facoltà di scelta tra i due regimi, negata alle regioni con l'articolo 122 della Costituzione.

Vent'anni di regioni non sono stati vent'anni di autonomia regionale, com'era prevedibile, dato il modo di attuazione. Non l'unità e l'indivisibilità della Repubblica hanno avuto da temere, semmai l'autonomia locale per la sovrapposizione del centralismo regionale a quello statale, di quello partitico a quello istituzionale.

Si può ben conferire oggi, a mio avviso, alle regioni ciò che si poteva conferir loro tranquillamente quaranta o venti anni fa: non già il regime presidenziale, che si tratterebbe del medesimo centralismo, ma, come a province e a comuni, la facoltà di scelta tra il regime presidenziale e quello parlamentare, con il solo limite della coerenza interna minima essenziale dell'uno e dell'altro. Non si imporrebbe, dunque, un diverso rendimento – il rendimento non si può mai imporre – però si creerebbero le condizioni per scegliere, volendo, la forma di governo ritenuta di maggior rendimento; la quale in un determinato sistema politico regionale può essere benissimo quella tradizionale, cioè la parlamentare, dato che il rendimento non deriva – come ho precisato in premessa – dalla forma di governo in sé, ma dall'impatto con la forma di governo ed il sistema politico dato.

La scelta locale è – propongo che sia, deve essere – in ordine a due regimi soltanto (attenzione perché su questo vi è netta diversità di opinioni), anche perché tecnicamente, nell'attuale assenza di uso

delle nuove tecnologie per il voto popolare ed il conseguente analfabetismo che oggi c'è nei confronti delle nuove tecnologie, il referendum popolare non è tecnicamente concepibile se non su un'alternativa secca tra due ipotesi. È essenziale, infatti, che l'opzione sia referendaria, come già si è proposto per comuni e province anche da parte mia nel progetto ISAP che oggi è diventato un atto del Senato a firma del senatore Bobbio e che fu consegnato a questa Commissione nella precedente audizione.

Bisogna stare attenti, pertanto, a non confondere la proposta originale con le imitazioni successive che sono da ritenersi ancora di ispirazione centralistica, anzi, doppiamente centralistica, statale e regionale, sia pure razionalizzata.

Importa la scelta referendaria e preventiva anche perché essa si fonda sull'autonomia delle comunità (articolo 5 della Costituzione) prima ancora che degli enti; in questo e per questo è perfettamente legittima per comuni e province. Dico questo perché tale concetto non l'ho trovato in nessun atto parlamentare, però sento dire da qualche presidente di gruppo che qualcuno ritiene che un referendum popolare sulla forma di governo sia costituzionalmente illegittimo, ma non lo sarebbe comunque per l'articolo 5, giacché per le regioni lo sarebbe anche per l'articolo 122, ma anche soprattutto per le stesse ragioni per cui gli istituti di democrazia diretta e autentica non possono essere lasciati, in sede statutaria, alla discrezione dei consigli comunali e provinciali, ma vanno imposti.

Le maggioranze consiliari si formano o si possono formare senza riguardo alcuno per il rendimento – non illudiamoci – secondo gli interessi politici di coloro che concretamente le compongono. Non è la stravaganza che va temuta: è la subordinazione del modo di costruire le istituzioni secondo gli interessi di parte che sono rappresentati nelle assemblee elettive. Questa è la ragione per cui non si può attribuire l'autonomia statutaria su questo punto essenziale ai consigli comunali, provinciali o regionali che siano.

Imboccata una strada siffatta, l'edificio autonomistico può essere riassetato, tutti gli altri aspetti possono essere ripresi positivamente. L'esigenza che le regioni si diversifichino effettivamente e non copino tra loro gli statuti è proprio un falso problema, lo è sempre stato. Nel 1970 spiacquero a qualcuno tra i professori cooptati dai partiti vedersi copiati da qualcun altro che poi vantò la primogenitura. Non ci poteva essere fantasia stante il disposto dell'articolo 122 e, quindi, non vi fu nemmeno carenza di fantasia. Mi dispiace che il senatore Pasquino non sia presente: egli lamenta che allora non vi sia stata fantasia, come se la fantasia allora assente fosse quella che oggi consiste nell'inventare sistemi elettorali con qualche sotteso aggancio alla forma di governo per non dover ammettere che l'alternativa chiara, netta al regime parlamentare è, ad ogni livello, il regime presidenziale, cioè la necessità della contrapposizione finale, secca a due.

Vero è, invece, che in uno sviluppo ipotetico come quello appena tracciato, per il quale a ciascuna regione, oltre che a ciascuna provincia ed a ciascun comune, si conferisse la possibilità del massimo rendimento e questa a tale rendimento pervenisse, emergerebbe alla distanza anche il bisogno di ricercare per il livello nazionale l'istituzione di un'analogia efficienza e di un analogo rendimento. Ma questo, al momento, è un percorso molto improbabile.

Il tema del regime di democrazia rappresentativa più confacente per il sistema politico della Repubblica si pone in sé e per sé e non per spinta dal basso, non certo perché siano molto efficienti regioni, province e comuni.

Per le regioni confesserò concludendo che, nella ricerca di approcci a sistemi politici regionali diversificati, avevo pensato (e proposto in sede di modifiche possibili al progetto di riforma delle autonomie all'esame del Senato nella scorsa legislatura) alla scelta popolare da parte di ciascuna comunità regionale della forma di governo, tra le due già citate, da applicare poi indistintamente a tutti i livelli della regione. L'obiettivo era quello di ottenere

sistemi politici differenziati. Tuttavia, francamente il nostro non è in Costituzione uno Stato federale e neppure regionale, bensì autonomistico comunale, provinciale, regionale. Quanto alla formazione di una classe politica regionale e locale – tema che anche il professor Miglio ha trattato – formazione che non c'è e che quindi non spinge affatto per l'autonomia e non la usa (non dico che usi il potere, perché questo è cosa diversa dall'autonomia), non sono ancora riuscito a concepire nulla di meglio che l'interdizione a ricoprire cariche istituzionali nazionali prima che siano passati dieci anni dalla cessazione dalle cariche regionali e locali. In questo caso, si avrebbe una separazione netta tra classe politica locale e regionale e classe politica nazionale.

Allora sì che forse avrebbe significato un Senato delle regioni, che altrimenti, secondo la mia opinione, non ha alcun senso, stante l'accentramento partitico che indurrebbe a scegliere i senatori dall'alto, come avviene per gli elettori del Presidente della Repubblica.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Nel porre le mie domande cercherò di seguire il filo degli interventi e di essere molto sintetico.

Come avrete potuto constatare dalla lettura dei resoconti del dibattito svoltosi nelle precedenti sedute, sia io sia il senatore Pasquino riteniamo – del resto non da oggi – che si debba riflettere su un'impostazione federalista, anche perché, in vista della scadenza del 1° gennaio 1993, stanno cambiando molte cose non solo nelle istituzioni; ma anche nella dimensione complessiva dell'ordinamento. In quest'ottica, vorrei conoscere il vostro parere sui possibili effetti che tale evoluzione potrebbe determinare rispetto al problema delle forme di governo.

Un punto da chiarire (mi rivolgo sia al professor Miglio sia al professor Barile, poiché il professor Rotelli ha già risposto sia pure in modo sommario) è quello relativo agli organi di raccordo tra Stato nazionale e regioni; da questo punto di vista, forse la Conferenza permanente Governo-regioni costituisce un aspetto secon-

dario del problema; più rilevante mi sembra il tema di una riforma del Parlamento basata, come spesso avviene negli stati federali – ma non solo in quelli – sulla creazione di una Camera espressa dal sistema delle autonomie, in particolare dalle regioni. Certo, ha ragione Rotelli quando sottolinea il rischio che si tratti di una rappresentanza comunque cooptata dai partiti; lo sforzo di tutti noi deve essere rivolto a prevedere meccanismi che non siano controllabili dalle segreterie nazionali dei partiti, ma che conducano ad una rappresentanza effettiva delle istituzioni o dei governi locali. Si tratta di una questione rilevante, che costituisce una delle innovazioni che spingono verso una soluzione più federalista, sia pure di federalismo aggiornato, come diceva Miglio.

Vorrei sapere dai nostri interlocutori se, a loro parere, non sia questa la direzione in cui muoversi piuttosto che cercare di attribuire un ruolo maggiore alla Conferenza Governo-regioni; se non ritengono che tale riforma possa condurre alla formazione di una classe politica locale più forte, motivata e autorevole, in grado di assumere un ruolo nazionale anche senza trasformarsi in deputato, poiché siede in Parlamento come rappresentante della regione.

Il professor Miglio sa bene come ormai tutti i tabù siano caduti e come si discuta da parte di tutti molto tranquillamente di forme di governo presidenziali e non solo di adattamenti, più o meno convincenti, del regime parlamentare. La mia domanda, però, si riferisce proprio al suo intervento e vorrei chiedere anche al professor Barile di esprimersi in materia. Miglio si è pronunciato con molta decisione per il regime presidenziale e, contemporaneamente, per una netta distinzione tra funzione rappresentativa e funzione di governo. Successivamente ha anche affermato che le funzioni degli organi rappresentativi consiliari o delle assemblee dovrebbero essere puramente consultive. Non c'è in questo una contraddizione? Secondo il modello presidenziale, così come attuato finora, il potere esecutivo non dovrebbe essere equilibrato e dialet-

tizzato da una rappresentanza con funzioni non consultive ma propriamente legislative?

La terza domanda è rivolta al professor Rotelli, sarebbe comunque interessante conoscere anche l'opinione degli altri. Innanzitutto, vorrei precisare che la nostra idea di indagine sul rendimento coincide con la sua, nessuno pensa al rendimento in astratto di una forma di governo (per il quale non dovremmo forse consultare gli autorevoli studiosi che si sono succeduti in questi giorni né gli esponenti delle istituzioni) ma ci riferiamo ad una valutazione delle conseguenze che ha avuto l'applicazione di una certa forma di governo ad un determinato sistema politico-economico-sociale.

Per quanto riguarda la pronuncia di Rotelli a favore di un'autonomia statutaria anche nella scelta della forma di governo, non ho capito bene cosa significasse il riferimento ad una proposta originale e ad imitazioni successive. È un'ipotesi di cui si parla da molti anni; non so da chi sia partita per primo; personalmente in questa Commissione, insieme all'onorevole Lanzinger, cominciai a parlarne quasi due anni fa. Francamente, non comprendo quale sia la ragione per la quale occorrerebbe costringere entro due modelli – e non più di due – l'eventuale autonomia statutaria, una volta che si decidesse di riconoscerla, né per quale motivo la necessaria scelta referendaria potrebbe funzionare unicamente prevedendo due modelli. In questa sede abbiamo sentito sostenere con forza da altri interlocutori l'utilità dell'ibridazione, proprio perché ci si riferisce al rendimento concreto delle forme di governo.

La domanda seguente, collegata a questa, è relativa ad una delle possibili forme di ibridazione. Rotelli afferma che un collegamento dell'elezione del capo dell'esecutivo, per esempio del presidente della regione, con l'elezione di una maggioranza impedirebbe una contrapposizione finale a due. Questa, invece, è perfettamente possibile; si tratta poi di valutare se sia più o meno opportuno andare verso una soluzione seccamente presidenziale o verso

forme attenuate. Si tratta di valutare se il rischio di paralisi derivante da una contrapposizione tra il presidente eletto e la maggioranza consiliare sia maggiore o minore del vantaggio che deriverebbe dall'elemento di equilibrio che questo comporta; se i rischi che derivano dal grado di eccessiva personalizzazione che il sistema dei *media*, soprattutto la televisione, comporta in un'opzione basata sull'alternativa fra persone, siano maggiori o minori rispetto alla semplificazione che questa scelta comporta. Mi è sembrato, però, che nell'affermazione di Rotelli vi fosse un grado di immotivata semplificazione rispetto ad ipotesi che esistono e che consentirebbero sia una contrapposizione finale a due sia un'investitura del capo dell'esecutivo tale da consentirgli una scelta relativamente libera dei componenti l'organo dell'esecutivo, non determinata dalle spartizioni o negoziazioni tra gli apparati di partito.

ALTERO MATTEOLI. Il professor Miglio non ha salvato quasi nulla di questo sistema, di questa Costituzione. Ha detto, nella sostanza, che siamo condannati all'inefficienza, che i problemi regionali sono probabilmente insolubili, che le regioni sono « un qualcosa di inserito ». Ora, una cultura antiregionalista, quale indubbiamente è la mia, va a nozze nel sentire questo ragionamento. Io desidero porre al professor Miglio alcuni interrogativi con molta umiltà. Egli ha tracciato talune soluzioni – non entro nel merito del regime presidenziale, perché il mio partito ha mutuato gran parte del suo pensiero – ed ha osservato provocatoriamente, ma con molta verità, che il « federalismo represso » fa nascere le varie leghe. Ora, mi è sembrato che il professore considerasse questo fatto come una fatalità impossibile da arginare. La prima domanda che vorrei rivolgergli è la seguente: vi è qualcosa da fare? Io credo, infatti, che la costituzione di tali leghe, tutto sommato, non faccia piacere a nessuno, fatta eccezione per chi le promuove.

Inoltre – ecco il secondo quesito – lei ha posto come primo obiettivo la creazione di una classe politica ancorata localmente.

Ho l'impressione – ma sicuramente sbaglio – che la classe politica italiana, in definitiva, oggi sia troppo ancorata localmente e, non riuscendosi a superare questa mentalità, vi sia il rischio che tale ragionamento consenta la crescita ulteriore del municipalismo esasperato che abbiamo in Italia.

Desidero poi rivolgere una domanda al professor Barile. Dall'intervento che ha svolto si evince che egli attribuisce grandissima importanza a quella forma di raccordo configurata dall'articolo 12 della legge n. 400 del 1988. Ora, poiché questa non ha funzionato, sono sorti problemi davvero enormi; facciamo quindi in modo che tale raccordo sia operativo e, forse, ci troveremo sulla strada giusta. So che il ragionamento non è così semplicistico, ma l'ho espresso in questi termini per farmi capire. Noi abbiamo venti regioni – l'una profondamente diversa dall'altra sul piano geografico, politico, culturale, economico – ed uno Stato incapace di raggiungere un minimo di omogeneità. Per far sì che quel raccordo funzioni, come abbiamo visto, non basta una normativa (tutto sommato, la legge n. 400 è valida); ma, allora, se così è, quale proposta possiamo presentare al Parlamento ed alle regioni per raggiungere tale risultato, considerato che le regioni ormai esistono (anche per chi, come me, non le ha « digerite ») e che, al riguardo, si può fare poco?

LUCIANO CAVERI. Il professor Barile è partito, nell'espone il suo ragionamento, dalla legge n. 400 e sostiene che i problemi vadano individuati nel mancato funzionamento della Conferenza Stato-regioni. A mio avviso, tra le questioni poste dalla normativa vi è la riconferma del ruolo centrale del commissario di Governo; uno dei motivi per i quali non esiste la possibilità per le regioni di inventare niente deriva anche da questo fatto: il commissario di Governo si configura sempre di più come una sorta di « cavallo di Troia » nella « cittadella » dell'autonomia.

Vorrei il parere del professore su tale aspetto.

PRESIDENTE. Avverto che il professor Barile si è anche riservato di fornire risposte per iscritto.

PAOLO BARILE, *Professore ordinario fuori ruolo di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze.* Risponderò in questa sede in maniera molto schematica, salvo inviare ulteriori chiarimenti per iscritto.

L'onorevole Bassanini si è chiesto, a proposito del federalismo, se il coordinamento del quale io avevo lamentato il cattivo funzionamento non possa essere, viceversa, attuato attraverso una seconda Camera rappresentativa delle regioni. Senza alcun dubbio, la via maestra è quella prevista dalla Costituzione; nessuno più di me sarebbe favorevole a tale soluzione, con tutti i perfezionamenti ai quali l'onorevole Bassanini ha alluso. Oltretutto, essa risolverebbe anche l'altro problema del bicameralismo, dando un significato a questo principio.

Quanto al presidenzialismo, l'onorevole Bassanini si chiede per quale motivo il professor Miglio abbia parlato oggi di una rappresentanza con funzioni soltanto consultive e non anche legislative. Per la verità, non mi sembra che il collega abbia posto la questione esattamente in tali termini; ho l'impressione che sopprimere la funzione legislativa nell'ambito dell'organo di rappresentanza non sarebbe, forse, né utile né conveniente.

L'onorevole Matteoli chiede cosa si possa fare circa il raccordo Stato-regioni, visto che la legge n. 400 prevede un meccanismo al riguardo e considerato che io concordo in gran parte con tale normativa anche per quanto riguarda l'aspetto peculiare della Conferenza Stato-regioni della quale mi sono occupato, a suo tempo, in modo abbastanza attivo. Non credo che si debba fare nulla dal punto di vista legislativo, in quanto una normativa esiste ed indica ciò che si dovrebbe fare. Se ciò non viene realizzato, allora la funzione politica, la funzione ispettiva del Parlamento deve riportare il Governo al suo preciso dovere. Non ritengo che siano immaginabili altri

strumenti, al di fuori della soluzione-principe che è, appunto, quella dell'istituzione della seconda Camera regionale.

Infine, rispondo all'onorevole Caveri. Per la verità, non ho mai ritenuto che il commissario di Governo, con le limitate funzioni che gli sono attribuite, possa essere considerato un « cavallo di Troia » nell'ambito dell'ordinamento regionale. Sono del parere che le funzioni di controllo affidate a questo organo possano tranquillamente continuare a sussistere e non feriscano l'autonomia regionale. Quest'ultima, a mio avviso, è lesa in maniera determinante e gravissima dalla mancanza di autonomia finanziaria. Questo è stato il vero « baco » delle regioni in Italia, dal 1970 in poi.

(Il professor Barile viene accompagnato fuori dell'aula).

GIULIANO AMATO. In primo luogo vorrei esprimere una pregiudiziale che mi sta un po' « tormentando » dalla precedente seduta alla quale ho partecipato. Io non possiedo la risposta ad essa; non è una di quelle domande che si rivolgono per confrontare la propria implicita risposta con quella degli altri.

Può darsi che la diversificazione degli statuti, tanto per le regioni quanto per gli enti locali, sia una soluzione, non lo escludo. Ciò inizialmente mi lasciò perplesso e lo manifestai già in quella seduta, sembrandomi una specie di non risposta affermare che ciascuno può agire come crede, trattandosi di un problema al quale si potrebbe dare una risposta positiva.

Quali sono lo scopo e l'utilità che si vuole realizzare, consentendo agli enti locali l'adozione di forme di governo diverse? A questa domanda vorrei una risposta dai nostri ospiti, ma ritengo che in un sistema partitico fortemente centralizzato come il nostro, la presenza in una parte del territorio di un sistema politico che funziona a schieramenti alternativi e la restante parte per coalizioni più o meno ampie, crei una sorta di scompenso. Si deve tener conto che l'assenza di schieramenti alternativi fa funzionare con il sistema della coalizione tutti i partiti non soltanto quelli della maggioranza.

Sotto questo profilo, quali sono le esigenze che possono diversificare una regione dall'altra? Comprendo benissimo che gli schieramenti alternativi presuppongono un fondamentale *idem sentire* tra le forze politiche di una parte e dell'altra, altrimenti si determinerebbe una frattura pericolosa.

Soltanto ora riusciamo a concepire tale impostazione per la Repubblica, partendo dalla premessa che *cleavages* incolmabili non ve ne siano più e ciò consente al sistema di funzionare più fisiologicamente a schieramenti piuttosto che a « bracciate ».

Dal momento che ritengo quella presidenziale la migliore forma di governo – l'ho affermato così tante volte che non credo vi sia bisogno di ripeterlo ancora – suppongo che in alcune regioni – cito per esempio il Trentino-Alto Adige e la provincia di Bolzano – vi sia effettivamente una frattura rilevante tra gruppi linguistici. In tal caso, potrebbe essere pericoloso fornire quale unico modello di governo lo schieramento alternativo e sarebbe quindi preferibile continuare a mantenere il « ponte » sul quale tutti si possono incontrare per cercare di colmare la frattura. Per esempio, la Val d'Aosta, pur essendo una regione che ha minoranze linguistiche, è meno colpita da questo tipo di problema.

Quali altre esigenze, oltre a quella che ho ora indicato, sono soddisfattibili con una pluralità di modelli di forme di governo? A mio avviso, professor Rotelli, potrebbero essere almeno tre, anche se ciascuno di noi li può interpretare in modo diverso ed anche se nel nostro sistema la « variabile di mezzo » di tipo francese, caratterizzato da due poli ciascuno con legittimazione popolare propria, potrebbe essere tenuta presente. Tuttavia, il raccordo della fiducia tra Governo e Parlamento è una variabile che nell'ordinamento italiano deriva da un'esperienza di coalizione, problema che potremmo affrontare in un'altra occasione.

A mio avviso, si tratta di capire quale esigenza intendiamo soddisfare e quali cambiamenti apportare al funzionamento del sistema politico italiano; sono questi gli interrogativi che dobbiamo porci, per-

ché dall'intervento del professor Miglio è emersa una certa connessione, anche se non sufficientemente esplicitata, tra il cambiamento della forma di governo, anche regionale, possibilmente in chiave presidenziale, ed il federalismo represso.

La mia opinione al riguardo l'ho espressa nella precedente audizione, suscitando l'irritazione del presidente per aver affrontato temi estranei all'oggetto della discussione, ma insisto nel sostenere che si tratta dello stesso argomento, perché i temi della realtà non si dividono a seconda delle esigenze organizzative di questa Commissione, ma si legano tra loro per contenuti. Il mio punto di vista, dicevo, sul federalismo represso è che esso attiene più alle funzioni attribuite alla regione ed ai rapporti tra Stato ed enti locali, che non alla forma di governo.

A mio avviso, il modello presidenziale conferirebbe più autorevolezza alla regione nell'esercizio delle sue funzioni e, probabilmente, la renderebbe altrettanto « melmacciosa », quanto lo è oggi, nella gestione delle sue attuali competenze. Si tratta di funzioni « intrecciate » con quelle dello Stato ad essa attribuite in nome del coordinamento, dell'indirizzo e della cooperazione tra Stato e regione. Personalmente, non sono mai stato un fautore estremista della separazione tra i due poteri, perché non ho mai creduto in essa, ma una qualche competenza deve pure averla la regione, altrimenti non servirebbe proprio a nulla! In questo caso, allora, sarebbe inutile parlare di forme di governo.

FRANCO BASSANINI. *Relatore per le regioni a statuto ordinario.* Vorrei aggiungere che anche istituzioni centrali di maggiore autorevolezza dovrebbero consentire tale autonomia.

GIULIANO AMATO. Devo dire che mi ha fatto piacere constatare che, anche secondo il professor Miglio, esiste un problema di « federalismo represso », il quale tende ad assumere aspetti sempre più complessi in presenza di tensioni non assorbite adeguatamente dal sistema istituzionale, ma che possono produrre, a lungo andare, effetti

perniciosi. Tuttavia, siamo ancora in tempo ad ipotizzare un assetto istituzionale che le assorba nella dialettica del sistema, anche se questo problema investe quello delle funzioni, facendoci percepire il carattere schiettamente strumentale della forma di governo.

A questo punto, mi domando se sia necessario un intervento di revisione costituzionale, partendo dall'articolo 121 e seguenti, oppure, come ha sostenuto il professor Miglio, dall'articolo 117, considerandoli parte di un unico discorso, per cui non si può modificare l'uno senza riformulare anche l'altro. Al riguardo, ritengo che le mie affermazioni siano credibili, perché ho sempre sostenuto che il problema della forma di governo è una scelta essenziale per esercitare efficacemente funzioni importanti.

Su questo argomento vorrei conoscere l'opinione dei nostri ospiti ed in particolare vorrei sapere dal professor Barile se la sua proposta, a mio avviso interessante, sia quella di far funzionare in modo più efficiente la Conferenza Stato-regioni e di abolire la sua funzione di indirizzo e coordinamento. Essa concepisce tale Conferenza come la sede naturale per l'esercizio dialogico e non burocratico-circolaristico della funzione di indirizzo e di coordinamento, che sta raggiungendo parossismi assolutamente forsennati. Questo stato di cose è riconosciuto anche da alcuni colleghi che, a suo tempo, contribuirono alla creazione della Conferenza ed ora si sforzano di spiegarne il ruolo.

Ricordo che la penultima bozza del disegno di legge sulla riforma del sistema sanitario attribuiva ad un atto di indirizzo e di coordinamento la facoltà di fissare alcuni criteri, latamente predeterminati, da definire poi con legge regionale; si trattava di una sorta di trappola dove l'atto di indirizzo si configurava da un lato come legge-delegata e dall'altro come legge-delegante. Ricordo inoltre che nei contatti preventivi di Governo cercai di identificare, per così dire, il colpevole, ma i responsabili del Ministero della sanità asserirono che esso andava individuato a palazzo Chigi. Ritenni opportuno allora

interrogare personalmente i costituzionalisti che collaboravano con il Presidente del Consiglio De Mita, ma tutti negarono di essere gli autori di quella bozza, mentre al Ministero della sanità continuavano a sostenere la loro innocenza. Tuttavia il fatto di pensare che attraverso un atto di indirizzo e di coordinamento si possa prede-terminare la legislazione regionale, come se la legge regionale fosse una legge-delegata e l'atto di indirizzo una legge-delegante, e di per sé un fatto gravemente significativo.

Altrettanto, bisognerebbe riuscire a prendere atto – e torno a quanto sostenevo nella precedente seduta – di quali funzioni sfuggano alla regione: accennava prima il professor Miglio all'urbanistica. Non so se sia un esempio ben trovato, però anche in questo caso condivido il metodo. Probabilmente l'elenco di funzioni contenuto nell'articolo 117 della Costituzione è sbagliato perché include materie che forse sarebbero di competenza statale e non ne include altre che magari ricadrebbero sotto la competenza delle regioni.

ALTERO MATTEOLI. Il costituente non inserisce nell'ambito dell'articolo 117 né l'industria né il commercio e, praticamente, non concede alle regioni la possibilità di una programmazione in queste materie.

GIULIANO AMATO. Poi, invece, le regioni in parte questa possibilità se la sono presa, almeno per quanto riguarda la piccola industria.

Vi è poi la questione del *taxing power*; risolta tale questione, ha anche senso la forma di governo presidenziale, caratterizzata da autonomia e da responsabilità esercitata da qualcuno che è identificabile come tale e che tassa, decide, dispone.

Pregherei il presidente di prendere atto che ormai da anni, sia pure in sedi diverse da questa, andiamo sostenendo che la distinzione tra profili costituzionalistici e profili amministrativistici ai fini della forma di governo è una distinzione che non regge più, perché entrambi questi profili sono determinanti per caratterizzare una

forma di governo. Se di quest'ultimo tema si vuole parlare, si dovrebbero prendere in considerazione gli articoli dal 116 in poi.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Magari dall'articolo 55 in poi.

GIULIANO AMATO. Ora parliamo delle regioni; all'articolo 55 ci dedicheremo quanto prima.

LUCIANO CAVERI. Prescindendo dall'analisi che viene fatta del fenomeno delle leghe da parte del professor Miglio, analisi che mi vede perfettamente concorde nel giudicare tale fenomeno non solo come un razzismo di fondo, ma anche – lo dimostrano recenti risultati elettorali – come voglia di federalismo, che magari si esprime in maniera sbagliata, ma che esiste, vorrei rivolgere al professor Miglio una domanda riguardante il rapporto nord-sud, rapporto che mi sembra assolutamente centrale, non foss'altro per il fatto che una serie di provvedimenti che il Parlamento esamina e che smantellano il sistema delle autonomie prevedono una straordinarietà di interventi nel Mezzogiorno.

Vorrei sapere, in sostanza, come il professor Miglio veda il problema del rapporto tra regioni del nord e regioni del sud, rapporto nell'ambito del quale stanno crescendo forme di malessere che poi si sfogano nei fenomeni delle leghe.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Alcuni anni fa è stata costituita la Commissione Bozzi e probabilmente essa è nata prematura, perché oggi una commissione analoga conseguirebbe forse risultati migliori, nel senso che non vi sarebbero una serie di tabù, di impedimenti, di resistenze.

A parere degli esperti oggi presenti, di fronte ad una certa disponibilità e comunque ad un forte interesse ad affrontare ormai i nodi di fondo del nostro sistema istituzionale, come si potrebbe procedere? Cosa suggerirebbero per trovare una sede in cui la questione possa essere affrontata in modo convincente e conclusivo?

GIULIANO AMATO. Cominciamo da un bel referendum propositivo, e poi andiamo avanti.

Tale referendum, a mio parere, dovrebbe articolarsi in tre quesiti: il primo dovrebbe interrogare l'elettore in merito all'elezione diretta del Capo dello Stato con poteri anche di esecutivo. Il secondo conterrebbe una domanda relativa al sistema elettorale maggioritario, cioè non proporzionale e che dia luogo a due schieramenti. L'ultimo dovrebbe consistere nel verificare se l'elettore voglia l'estensione dei principi precedenti anche all'ordinamento locale. Questi sono i tre quesiti da me ipotizzati. Riflettendoci bene, quali che siano le risposte dell'elettorato – anche se personalmente risponderai in modo affermativo ai tre quesiti – gli incroci che ne possono venire avrebbero comunque un senso e su questa base un Parlamento dovrebbe legiferare in conformità a quanto il corpo elettorale ha scelto e, laddove una parte rilevante si ritenesse insoddisfatta degli eventuali compromessi, data l'importanza della materia, si potrebbe ipotizzare un secondo referendum, a questo punto approvativo dei testi prodotti in sede parlamentare.

PRESIDENTE. Debbo ringraziare doppiamente l'onorevole Amato: questa è la prima volta che in una sede parlamentare si parla di referendum propositivo, dopo che di tale argomento si è parlato per anni in sedi diverse.

GIANFRANCO MIGLIO, *Ordinario fuori ruolo di, scienza della politica all'Università cattolica di Milano*. L'onorevole Bassanini mi ha rivolto una domanda relativa al rapporto tra federalismo e forme di governo. In linea molto generale, l'esperienza storica insegna che tutti i sistemi federali hanno governi forti. È necessario che l'autorità federale sia un'autorità forte e, sotto questo profilo, non vi è quindi alcun contrasto tra l'accettazione di una vocazione federale del paese ed il rafforzamento attraverso le formule cui noi presidenzialisti pensiamo. Io sono presidenzialista per il primo ministro più che per il

Presidente della Repubblica, tant'è vero che io chiamo questo soggetto « colui che deve decidere » – una formula che ritengo fortunata, ma che, a parere di Galeotti, avrebbe spaventato qualcuno – e questo anche a livello di unità di stati federati. Una struttura federale comporterebbe il rafforzamento del potere di governo: è l'esperienza storica che lo insegna, tant'è vero che non si è mai visto uno stato federale con componenti « brade ».

In proposito, debbo chiarire che, quando parlo di federalismo represso e strisciante, intanto non attribuisco alcun significato negativo all'espressione. Tutti i fenomeni che sono spontanei non devono essere esorcizzati e combattuti, ma vanno capiti ed aiutati. Credo, comunque, che questa struttura non sarà in testa alle regioni, ma agli aggregati di regioni. Insisto molto sulla necessità di favorire l'accorpamento tra regioni perché credo che i nostri problemi sarebbero diversi e più facilmente risolvibili se avessimo di fronte tre o quattro macroregioni. Individuo almeno tre grandi regioni continentali più un territorio federale per la capitale ed infine le due regioni insulari. Queste sì che sono regioni! Chi può pensare, infatti, che il Molise possa essere soggetto di una struttura federale?

Quanto ai consigli consultivi, credo che sia sorto un equivoco. Ho detto di ritenere che i corpi collegiali rappresentativi tenderanno in futuro ad ampliare il loro ruolo consultivo integrandosi con le forme di consultazione che oggi la tecnologia offre.

È naturale che in presenza di un regime presidenziale, sia a livello regionale sia nazionale, il collegio rafforza il suo carattere di rappresentatività e gli deve essere assegnato un compito di verifica, per esempio nella redazione dei bilanci; al decisore vengono attribuiti alcuni poteri forti ed al collegio la funzione di controllo. Una volta assicurata l'azione continuativa di governo, il consiglio, se si vuole che sia rappresentativo, deve necessariamente essere proporzionale, tutte le voci devono essere presenti all'interno di esso.

Sono sempre rimasto perplesso di fronte al modello inglese: un sistema nel quale una maggioranza relativa del 40 per cento governa il paese per dieci anni, mentre gli altri stanno a guardare, non è un regime parlamentare.

PRESIDENTE. E il modello americano?

GIANFRANCO MIGLIO, *Professore ordinario fuori ruolo di scienza della politica all'Università cattolica di Milano*. In questo periodo sto rileggendo la letteratura sulla genesi dei poteri del presidente degli Stati Uniti, il quale, in realtà, non usa tutti quelli di cui dispone. Se Reagan avesse voluto adoperare sistematicamente il veto, ed avesse preteso la deliberazione maggioritaria in seconda sede, avrebbe superato agevolmente l'opposizione delle Camere. Anche in Italia, comunque, come negli Stati Uniti, vi è un gran numero di poteri non esercitati, a cominciare da soggetti molto in alto. In conclusione, quando vi è un presidente con chiari poteri e che li esercita fino in fondo, può anche avere di fronte un collegio rappresentativo formato col principio della proporzionalità.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Negli Stati Uniti non vi è un sistema elettorale proporzionale, il collegio uninominale dà forza...

GIANFRANCO MIGLIO, *Professore ordinario fuori ruolo di scienza della politica all'Università cattolica di Milano*. Il collegio uninominale sacrifica la proporzionalità, ecco perché sono così scettico sulla riforma delle leggi elettorali; se vi mettete su questa strada, « non caverete un ragno dal buco », otterrete la formazione di schieramenti apparentemente più consistenti, al cui interno, però, si riprodurranno tutte le frantumazioni derivanti dagli interessi particolari.

Nel collegio di Mariano Cantù, per esempio, vorrei vedere quale partito non candiderebbe un rappresentante dei fabbricanti di sedie e di mobili; l'interesse dominante è quello e l'eletto diventerebbe

il guardiano « feroce » di questo settore: sarebbe sciocco, infatti, candidare un professore di liceo o un grande avvocato. In sostanza, a mio parere, il collegio uninominale aggraverebbe la tendenza tipicamente italiana a cercare un protettore. Ecco perché sono tutt'altro che entusiasta dei tentativi di ingegneria elettorale.

Quando prima parlavo di consigli consultivi, intendevo riferirmi alla possibilità, quando vi sia un forte decisore, di adoperare anche la consultazione del corpo rappresentativo.

Per quanto riguarda l'autonomia statutaria nell'indicazione della forma di governo, vincolata a una scelta tra due modelli soltanto, sono d'accordo con l'onorevole Amato. A mio parere, è possibile proporre referendum non limitati ad una alternativa secca tra un sì o un no, ma articolati in diverse possibilità: vuoi A, vuoi B, vuoi C.

ETTORE ROTELLI, *Professore stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione*. Con future tecnologie, perché con quelle attualmente a nostra disposizione una cosa del genere non è possibile, né possiamo pensare di arrivare in due anni ad un sistema di votazione elettronico.

GIANFRANCO MIGLIO, *Professore ordinario fuori ruolo di scienza della politica all'Università cattolica di Milano*. Bisognerebbe cominciare con il referendum così com'è attualmente.

PRESIDENTE. In Svezia si è tenuto un referendum sull'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare articolato in quattro o cinque domande.

GIULIANO AMATO. Per rispondere ai miei tre quesiti sono ancora sufficienti carta e penna; a ciascuno si deve rispondere sì o no.

ETTORE ROTELLI, *Professore stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione*. Ciò che con le tecnologie a nostra disposizione e, soprattutto, con l'at-

tuale alfabetizzazione non si può fare è operare una scelta tra quattro diverse possibilità.

GIANFRANCO MIGLIO, *Professore ordinario fuori ruolo di scienza della politica all'Università cattolica di Milano*. Credo che, via via, si realizzerà un progressivo avvicinamento ai referendum intelligenti; quelli proposti fino ad oggi, infatti, erano tali per cui anche una persona dotata di normale intelligenza e di una certa cultura faticava a comprenderne il significato.

Per quanto riguarda la questione della necessità di una contrapposizione a due sottolineata da Rotelli, in sede di teoria generalissima delle strutture politiche, ho il sospetto che compito di un capo politico, a qualunque livello, sia quello di dualizzare le scelte. Sono uscito dalla grande obiezione avanzata dai teorici della *public choice*, secondo la quale si può avere una deliberazione democratica solo in presenza di due alternative, con la considerazione che compito del capo politico è proprio quello di ridurre tutte le scelte possibili a due soltanto. La dualizzazione, quindi, a mio parere è un elemento fondamentale di qualunque sistema politico. Sono pertanto a favore del presidenzialismo e di una secca contrapposizione a due.

I sistemi parlamentari che funzionano sono tutti caratterizzati da una forte personalizzazione (a cominciare da quello inglese, nel quale è il *leader* del partito che conta) e da netta contrapposizione. La logica del duale sul piano politico si esprime proprio in questa funzionalità che è stata surrettiziamente adottata dalle costituzioni occidentali: è così in Inghilterra, in Francia, negli Stati Uniti e sostanzialmente, data la qualità antropologica dei tedeschi, anche in Germania. Dove esiste una contrapposizione tra due schieramenti il meccanismo parlamentare, elettivo, rappresentativo funziona passabilmente.

L'onorevole Matteoli ha formulato una domanda relativa alle leghe. Personalmente, ritengo che esse non rappresentino un fenomeno negativo da contrastare. Chi ci autorizza a considerare immorali le domande avanzate da gruppi di cittadini?

Queste organizzazioni chiedono vantaggi particolari in nulla diversi da ciò che propongono i partiti. Si parla continuamente di comunità locali: ebbene, perché i loro rappresentanti non dovrebbero difendere gli interessi specifici di chi vive nel territorio? Per quanto mi riguarda, lo ripeto, credo che non si debba affatto reprimere il fenomeno delle leghe e che anzi, se si tentasse di farlo, si otterrebbe il risultato opposto. Ritengo, invece, che queste organizzazioni siano destinate ad un ulteriore sviluppo e che contribuiranno a spingerci verso il vero federalismo, quello della aggregazione macroregionale. Sono convinto che otterranno risultati se stabiliranno tra loro rapporti federativi; mi sembra che la lega emiliana e quella lombarda, per esempio, comincino già a muoversi in questa direzione: ciascuno cerca di garantire i propri interessi particolari, collegandosi però con gli altri per diventare una forza nuova. È una tendenza che non sarei affatto disposto a considerare destinata a rientrare.

L'onorevole Matteoli mi ha chiesto, inoltre, se una classe politica ancorata localmente non diventi troppo « parrocchiale ». A mio avviso, diventerà tale e libererà la classe politica nazionale, perché in Italia, a partire dalla fondazione dello Stato unitario, si è verificata una situazione compatta per cui si iniziava la carriera politica come consigliere comunale per poi diventare sindaco, consigliere provinciale, e così via. Di più: i grandi leader parlamentari avevano una mano ferma sugli enti locali (la presidenza del consiglio provinciale distinta dalla giunta) e, con quella, manovravano tutto l'apparato elettorale e l'amministrazione locale. Quindi, il locale interferiva sul nazionale. In fondo, il famoso saggio di Minghetti indica proprio quel difetto; io penso che sia possibile costringere i parlamentari a diventare tendenzialmente legislatori nazionali soltanto se lo spazio in sede locale venga occupato materialmente da una classe politica totalmente priva dell'intenzione di far carriera e di andare a Roma.

All'onorevole Caveri, che ha posto una domanda sui commissari di Governo, rispondo che di essi non mi sono mai accorto.

LUCIANO CAVERI. Le regioni se ne sono accorte!

GIANFRANCO MIGLIO, *Professore ordinario fuori ruolo di scienza della politica all'Università cattolica di Milano*. Non tanto, penso di no. Se esiste un istituto che è passivo, se vi è un personaggio che cerca di non « mettere le corna fuori dal guscio », questo è il commissario di Governo. Io l'ho citato recentemente come un'istituzione che non ha funzionato.

La questione « Sud-Nord » si ha con il vero federalismo. Presto avremo le leghe anche nel sud, perché la classe politica meridionale è maestra nel guadagnare posizioni a livello centrale. Ricordo che quando si profilò la questione della Padania, chi alzava di più la voce era Chinchino Compagna, perché egli immaginava che, se si fosse formato un aggregato anche dalle sue parti, i parlamentari che laggiù, molto più che da noi, si atteggiavano a « padretterni » perché stanno a Roma, sarebbero andati in crisi. Quindi, il problema del Sud si risolve se nascono i grandi aggregati.

L'onorevole Amato ha messo « il dito sulla piaga » quando ha chiesto perché si voglia diversificare. Ho l'impressione che noi facciamo tutti riferimento all'etica della diversificazione perché, oscuramente, cerchiamo di passare la « patata bollente », cerchiamo di capire che cosa voglia la gente, il che, in fondo, è anche un po' ridicolo, perché abbiamo tutti constatato che la gente non vuole nulla: gli amministratori locali « scopiazzano » e cercano di imitare la vita del Parlamento nazionale. Però, la spinta a diversificare è, tutto sommato, giusta, anche se nasce da un'istanza un po' perversa; si dice, cioè: noi abbiamo tante idee, però non ci sentiamo di suggerirvi quali siano quelle valide; ve ne diamo un ventaglio e vi spingiamo a scegliere le più adatte. La radice del diversificare deriva dal fatto che

le regioni sono profondamente differenti. È vero che noi siamo il paese nel quale il comune di Cernusco sul Naviglio viene amministrato analogamente a quello di Roma; però, aver creato uno stesso meccanismo per la Calabria o la Basilicata e la Lombardia, il Piemonte ed il Veneto è assurdo. Un giorno gli storici delle istituzioni si chiederanno (e il riferimento sarà anche a noi) che razza di teste d'uovo fossero quei politologi e costituzionalisti che hanno lasciato fare sciocchezze di questo genere. Inoltre, esiste il concetto che debba essere il popolo a scegliere; questo è un principio che dovremmo dimenticare, perché ha finito per diventare una scappatoia che deresponsabilizza la classe politica ed anche noi tecnici delle istituzioni.

Quanto alla scelta di due soli schieramenti alternativi, io ho spiegato che la riduzione ad uno o due di essi è nell'essenza stessa della politica; tutti i sistemi politici tendono, oscuramente, a diventare duali, perché ciò è nella sostanza della funzione di chi guida e di chi decide.

Sull'articolo 117 debbo dire che si tratta veramente di una norma assurda, elaborata in un momento in cui non esisteva l'enorme sviluppo urbanistico di oggi; quindi, deve essere completamente rivisto. Io sono del parere che vada ripresa in esame l'intera Costituzione, che fu redatta per un paese agrario, non industriale, e nella quale sono previste istituzioni caratteristiche di un paese che non esiste più.

In ordine alla Conferenza Stato-regioni, ho sempre insegnato che si tratta di un esempio di istituto spontaneo, non creato *ex lege*, ma che si è formato in base alle esigenze reali; così come esistono norme consuetudinarie non imposte dall'alto, vi sono anche istituzioni non create dalla legge, da un'istanza superiore. Tale Conferenza è nata in questa maniera, *naturaliter*, e poi è stata formalizzata. Anch'io sono convinto che questo sia un conato che si pone sulla strada maestra, costituita dall'istituzione di una Camera rappresentativa dei corpi locali. Questo è il punto d'arrivo, ma noi abbiamo posto in essere,

all'italiana, un « pateracchio » che, a quanto si dice, non funziona. Il gruppo di Milano aveva proposto che il Senato, come Camera delle regioni, fosse l'organo con cui il Governo normalmente programma la spesa pubblica sul territorio e la spesa di incentivo pubblico all'attività privata. In questo senso, quindi, la Conferenza Stato-regioni è il segnale dell'esistenza del problema, che può essere risolto soltanto tramite un'istituzione di livello adeguato.

ETTORE ROTELLI, *Professore stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione*. Insisto sul fatto che non si può porre una questione di rendimento dei sistemi elettorali; è sottesa in questa espressione l'idea che i sistemi elettorali siano chiamati a risolvere un problema diverso da quello che essi, appunto, debbono consentire di superare. Quindi, non si dovrebbe parlare di « rendimento » del sistema elettorale, oppure, si potrebbe dire che il sistema proporzionale dà il maggior « rendimento », nel senso che esprime di più. La parola « rendimento » si potrebbe applicare alla forma di governo, ma, in definitiva, neanche a questa in sé e per sé, perché non esiste una forma di governo che offra un « rendimento », ma vi è l'impatto di una forma di governo con un contesto politico. Questo è un modo di introdurre il ragionamento per estrarre dalla nostra considerazione il discorso sulla materia elettorale, in un momento nel quale, invece, si è fatta confusione nel senso opposto.

Nel dibattito sulla riforma delle autonomie si è affermato che il problema della forma di governo rientrava nella materia elettorale; è vero che quest'ultima può essere separata anche tecnicamente e storicamente da quella della forma di governo, ma l'elezione diretta del sindaco non è una decisione che rientra nella materia elettorale, bensì in quella della forma di governo. A mio avviso, è per ragioni puramente tattico-parlamentari che si è volutamente creata una certa confusione concettuale.

Non sono in grado di precisare, dopo la dottrina di Constant, chi sia stato il primo

che ha teorizzato l'autonomia statutaria; tuttavia, mi sono limitato ad affermare che tra le proposte di legge in materia di riforma degli ordinamenti locali, considerando anche quelle presentate nella passata legislatura, il primo, non so se l'unico, in ordine di tempo (quindi, come tale, meritava l'aggettivo originario) è quello redatto dall'ISAP e firmato dal senatore Bobbio ed altri.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Presumo che vi sia una proposta di legge presentata in Parlamento precedente a quella del senatore Bobbio.

ETTORE ROTELLI, *Professore stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione*. Intendevo dire che in materia di riforma degli ordinamenti locali i progetti di legge presentati in Parlamento nel corso dell'attuale legislatura non prevedevano l'autonomia statutaria, anche se questo, dal mio punto di vista, non vuol dire molto, trattandosi di una pura affermazione di principio; tali progetti, infatti, ponevano il problema della scelta della forma di governo come espressione dell'autonomia statutaria. Ribadisco che i primi progetti presentati dalle forze politiche nella X legislatura non contenevano formulazioni al riguardo; probabilmente, il modo in cui mi sono espresso ha causato equivoci.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Vorrei chiarire che le proposte formulate nel corso del dibattito, già prima della stesura definitiva del progetto ISAP, comprendevano anche la questione dell'autonomia statutaria. Lei professor Rotelli, affermando che su questa materia non era stata presentata una proposta di legge organica, ha ragione; tuttavia, una proposta informale era stata elaborata molti anni prima.

ETTORE ROTELLI, *Professore stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione*. D'accordo, onorevole Bassanini, ma successivamente vi è stata, per

così dire, una proposta imitativa della quale sono stato informato dal presidente della Commissione. Si tratta di un'imitazione che differisce proprio su questo punto, perché la scelta della forma di governo nella proposta del senatore Bobbio è affidata al voto popolare, mentre demandarla al consiglio comunale e addirittura subordinare la preferenza per il modello presidenziale ai due terzi del consiglio comunale è una proposta di tutt'altro significato, nonostante l'apparenza.

Riaffermo, pertanto, la validità della proposta originaria e ritengo che l'altra sia un'imitazione successiva.

GIULIANO AMATO. Diffidate delle imitazioni!

ETTORE ROTELLI, *Professore stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione*. Per quanto riguarda la scelta tra due modelli, ritengo importante innanzitutto una distinzione: sia che il potere esecutivo dipenda da un voto di fiducia o di sfiducia di quello legislativo, sia che esso abbia una sua legittimazione e, quindi, potere autonomo, l'alternativa secca non è oggi - oltre alle ragioni di fondo indicate dal professor Miglio - tecnologicamente praticabile; ovviamente non discuto che con sistemi tecnologici avanzati si possa arrivare ad un tipo di votazione analogo a quello adottato dalla Svezia.

Inoltre, la scelta dei modelli di governo può essere enunciata in una formula semplificata, ma deve contenere e garantire precise coerenze interne; *mutatis mutandis*, il sistema di elezione presidenziale del Cile, seguito per Allende ed i suoi predecessori, imponeva, nel caso in cui non fosse stata raggiunta la maggioranza assoluta, il ricorso al voto parlamentare. Si trattava, quindi, di un modello imperfetto, che dovrebbe essere considerato più che per la sua struttura, per i suoi sistemi di garanzia.

Nel caso in cui l'elezione del sindaco, dell'intera giunta regionale, comunale e provinciale, o addirittura dal governo nazionale, derivi direttamente dal voto, non

vi è contrapposizione a due, perché questa si realizza necessariamente nel secondo turno di ballottaggio. La situazione è diversa laddove il raggruppamento di liste ottenga il 40 per cento dei voti, perché in tal caso si svolgono due turni...

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Mi scusi, ma la proposta cui mi riferivo è quella presentata in Parlamento.

ETTORE ROTELLI, *Professore stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione*. Anch'io mi riferisco a quella proposta di cui ho avuto notizia dalla stampa non disponendo del testo parlamentare, ma ciò non toglie che essa non pone l'elettore di fronte ad una contrapposizione secca a due.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Deve essere chiaro che ci riferiamo a due proposte diverse.

ETTORE ROTELLI, *Professore stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione*. Ritengo che qualunque soluzione che non indichi i due candidati al secondo turno, se ciò non sia stato possibile già nel primo, finisca per subordinare ai partiti la scelta dell'elettorato. In altri termini, tale situazione non terrebbe conto della componente di liberazione delle istituzioni dai partiti, che è un obiettivo fondamentale da perseguire. D'altra parte, affermare che il candidato, il quale abbia ricevuto il maggior numero di voti o sia capolista diviene automaticamente sindaco, significa che la sua elezione diretta avviene su tutela partitica, perché l'elettore non è posto di fronte ad una scelta.

Si tratta di un problema che non so se verrà risolto con la proposta di legge di cui abbiamo discusso; tuttavia, sono convinto che soltanto il regime presidenziale puro può assicurare al riguardo un risultato positivo.

Per quanto riguarda i motivi che dovrebbero consentire agli enti locali di adottare un regime differenziato, ritengo che soltanto dopo l'abolizione dell'articolo 5

della Costituzione potremo legittimamente porci il problema, ma finché esso vige mi chiedo come si possano imporre regimi uniformi. La mia opinione in proposito è che i regimi devono differenziarsi, dal momento che esiste l'autonomia locale.

Il problema della forma di governo è stato posto con finalità tattiche e di conciliazione fra soluzioni opposte, ma visto che l'attuale sistema è imposto a tutti i comuni, indifferentemente da Cernusco sul Naviglio a Roma, bisogna rendere possibile la diversificazione. Per questo ritengo che non si debba escludere tale possibilità ed anzi si dovrebbe riconoscere il diritto ad accedere al regime più efficiente; a mio avviso, nella maggior parte dei casi risponde a tale requisito quello presidenziale, pur ammettendo che in un diverso contesto politico possa non essere così.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. In forza dello stesso argomento, come si possono imporre solo due tipi di regime ed escludere quello direttoriale?

ETTORE ROTELLI, *Professore stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione*. Ritengo che la tipologia direttoriale non esista. Infatti, ho sentito distinguere cinque forme per il regime parlamentare e tre per quello presidenziale; ciò significa che quello direttoriale non rientra in nessuno di questi.

Il punto centrale del problema è l'elettorato il quale si trova di fronte due candidati che esprimono necessariamente due posizioni politico-programmatiche diverse; cito come esempio il sistema francese, anche se io propendo per quello statunitense.

Ribadisco che in un regime tecnologicamente più avanzato, in cui sia possibile premere un pulsante (ed oggi è possibile) si potrebbero concepire alternative diverse.

Comunque, allo stato delle cose, la contrapposizione non può non essere a due e non può non essere scelta politica tra due regimi. Per questo motivo deve essere possibile la differenziazione. Dopo di che, si verificano molte cose interessanti: la

stessa imposizione partitico-centrale degli schieramenti è resa possibile dal fatto che il regime è uniforme. Tale argomentazione è stata portata in questa sede da Valerio Onida; non sono ottimista come lui riguardo al fatto che un presidente direttamente eletto non prenderebbe ordini dalla segreteria del suo partito; non sarebbe candidato ad essere presidente regionale se la segreteria nazionale del suo partito non avesse consentito che egli lo fosse.

Ribadisco che non ho una visione altrettanto ottimistica, ma non c'è dubbio che una movimentazione dei sistemi locali renderebbe possibile una maggiore autonomia. Il decentramento interno ai partiti è da considerarsi un obiettivo degno di essere perseguito. Da questo punto di vista, colgo l'occasione per dire che certamente non si può essere d'accordo con tutto ciò che sostengono le leghe, ma fin dagli anni sessanta abbiamo sempre ritenuto che il fatto che i sistemi politici regionali avessero liste squisitamente locali costituissero un fattore di autonomia – come tale positivo – non certo di differenziazione, tant'è che consideriamo positivo che la Sardegna abbia un sistema politico diverso da quello delle altre regioni.

Pertanto, alla domanda che mi è stata posta rispondo che garantire sistemi differenziati serve a rendere possibile l'accesso a sistemi più efficienti. In caso contrario, l'elezione diretta del sindaco rappresenterebbe soltanto un'imposizione dall'alto, analogamente a come possono essere considerati gli attuali regimi consiliari.

Ai quesiti che sono stati qui formulati e che potrebbero formare oggetto di un referendum propositivo, in particolare al primo che chiede se l'elettore voglia l'elezione diretta del Capo dello Stato con poteri esecutivi, non posso far altro che rispondere affermativamente, sottolineando che un regime presidenziale presuppone autonomie molto più vaste e forti di quelle attualmente esistenti. Il secondo quesito interroga l'elettore in ordine all'opportunità di introdurre un sistema elettorale maggioritario; personalmente, a tale domanda risponderei: non necessariamente, forse no, perché ritengo che molti

dei problemi creati nel rapporto società-Stato siano dipesi dall'impermeabilità delle istituzioni rispetto alla società. Pertanto, un sistema puramente proporzionale che consenta di essere presenti in Parlamento o in consiglio regionale anche con un solo deputato è qualcosa che comunque indica una via istituzionale al movimento sociale, che viceversa un sistema bloccato precluderebbe. Spero che nessuno avanzi un'obiezione chiedendo cosa accadrebbe nel caso in cui il sindaco appartenesse ad un determinato partito ma disponesse di una maggioranza consiliare diversa. Intanto vi è una separazione di competenze tra i due organi e, comunque, questa obiezione sottovaluta l'effetto di trascinamento: intendo riferirmi al fatto che l'elettorato non è così immaturo da votare per un sindaco di un determinato partito politico e poi auspicare una maggioranza diversa.

Relativamente al quesito riguardante l'estensione del sistema agli enti locali, come elettore risponderei affermativamente, in quanto questa mi sembra la situazione che garantisce la maggior efficienza, il più esteso rendimento delle istituzioni.

Alla domanda finale che mi è stata posta riguardo al modo in cui si potrebbe procedere per attuare la riforma istituzionale, ferma restando la necessità di svolgere un referendum, vorrei rispondere chiedendo, a mia volta, cosa oggi abbia impedito di attuare una riforma di tal genere. La risposta credo sia nel fatto che un sistema politico così configurato e frammentato ha espresso domande tutte funzionali ad ogni partito che le esprimeva. Basta che qualche importante partito si renda conto della necessità di far funzionare il sistema in questo modo – e forse potremmo essere non troppo lontani da una simile evenienza – perché si realizzino le opportune condizioni.

PRESIDENTE. A meno che non accada che qualche partito, dopo aver posto il problema, si penti e torni indietro.

GIANFRANCO MIGLIO, *Ordinario fuori ruolo di scienza della politica all'Università*

cattolica di Milano. Sul piano generale, vorrei osservare che, se gli psicologi politici, che cominciano ad esserci e ad insegnare anche da noi, facessero il loro dovere e non si perdessero dietro a tante « cretinerie » all'americana – ce ne sono centinaia e centinaia che studiano le cose più stupide che si possano immaginare – ci insegnerebbero una cosa fondamentale: nell'antropologia del cittadino comune i momenti in cui elegge un rappresentante o un decisore (quello che io ho chiamato il destinato a stabilire « l'ordine di beccata ») son profondamente diversi sotto il profilo psicologico. Infatti, quando elegge il consigliere comunale, provinciale, regionale o il parlamentare, elegge qualcuno che o gli ha fatto un favore, o potrebbe farglielo o che gli amici sostengono essere persona abbastanza disponibile; in un certo senso, cerca il protettore dei suoi interessi frazionali.

Quando, invece, sceglie colui che deve decidere, sa già benissimo che suo compito è quello di stabilire « in che ordine si beccherà », cioè chi vedrà soddisfatti i suoi interessi subito, chi dopo, chi magari mai. Sono due atteggiamenti psicologici profondamente diversi ed è su questo che si radica in modo incisivo la differenza tra formazione del corpo rappresentativo e legittimazione del decisore.

Riguardo ad un altro argomento che è stato qui trattato, vorrei osservare che constatiamo come effettivamente le cose stiano progressivamente cambiando ed i tabù cadendo. Con i miei amici del gruppo di Milano siamo rimasti « nascosti » per circa tre anni; io sono riuscito a mantenere il massimo del segreto raccogliendo soltanto alla fine alcuni *opinion maker*, tra cui il nostro presidente.

Ciò è avvenuto perché vi era ancora l'idea che chi proponeva di toccare la Costituzione sostanzialmente fosse un eversore. Oggi abbiamo avuto prese di posizione puerili e fondamentalmente risibili contro il regime presidenziale nelle sue varie gamme, cioè contro la personalizzazione del potere. Recentemente talune frazioni dello schieramento politico hanno fatto pronunce di anatema, parlando di

distruzione della democrazia. Eppure – lo avete constatato oggi in questa Commissione – sta emergendo una notevole propensione per il regime presidenziale. Ciò è conseguenza della forza delle idee: *gutta cavat lapidem*; dai e dai, la gente si convince.

Mi è stato chiesto se sarebbe utile una nuova Commissione Bozzi: la prima era indubbiamente « acerba », è stata costituita troppo presto e poi soprattutto il povero Bozzi, come liberale, aveva avuto un compito fondamentale, quello di non cambiare niente. Quando se ne discuteva confidenzialmente, i giovani liberali mi dicevano di conoscerlo bene e di sapere che egli aveva un atteggiamento di cinismo, tipico della tradizione liberale, anche di stampo crociano. I liberali – parlo anche di Valitutti – sono sostanzialmente scettici.

La Commissione, quindi, è andata a finire come tutti sappiamo. Credo che si potrà pensare a costituire una nuova commissione, come diceva Amato, soltanto dopò che, con qualche spallata di referendum propositivo, si sarà avviato un processo riformatore. Una volta che, attraverso una consultazione referendaria, si sarà constatato come il 70 o l'80 per cento dei cittadini (malgrado la propaganda dei partiti contrari) desidera un presidente o un primo ministro direttamente eletti, allora si potrà costituire una commissione meno pletorica, formata da persone più decise sulla via del cambiamento, che potrà condurre a qualche risultato concreto. Non vedo altre strade praticabili.

Sono anche convinto che la questione del referendum propositivo verrà a galla molto presto: in primavera quando si svolgeranno i referendum abrogativi. Il Presidente del Consiglio, durante il dibattito per la formazione del Governo, ha fatto un'osservazione molto intelligente, sostenendo che i referendum abrogativi, in un certo senso, sono referendum propositivi a rovescio. Essi, infatti, vengono usati (secondo quanto avevano previsto molto ingenuamente i costituenti) non come strumenti per eliminare delle norme ormai divenute inattuali, come nel caso del divorzio, ma per ottenere risultati positivi.

GIULIANO AMATO. Il referendum sull'energia nucleare senza dubbio era propositivo.

GIANFRANCO MIGLIO, *Professore ordinario fuori ruolo di scienza della politica dell'Università cattolica di Milano*. Si tratta di una questione ormai ineludibile; quando si riuscirà ad affrontarla finalmente potremo disporre di uno strumento per coinvol-

gere l'opinione pubblica nei processi di cambiamento. Per adesso sta dilagando a

livello di classe politica, ad un certo punto si sveglieranno anche i nostri connazionali.

PRESIDENTE. Ringraziamo il professor Miglio, il professor Barile e il professor Rotelli per la loro appassionata partecipazione a questa audizione e per il prezioso contributo recato ai lavori della Commissione.

La seduta termina alle 18,45.