

6

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 NOVEMBRE 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,10.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo che venga disposta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso per l'odierna seduta.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizioni dei presidenti dei consigli regionali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei presidenti dei consigli regionali nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale. Mi scuso con i presenti per il ritardo con cui la seduta odierna inizia. Abbiamo aspettato per dare modo ai presidenti dei consigli regionali di giungere a Roma, visto che oggi il traffico ferroviario ed aereo non è efficiente. Inoltre, sono in corso al Senato votazioni particolarmente rilevanti, che hanno consigliato di attendere prima di iniziare il dibattito.

La Commissione ringrazia i presenti per aver accolto il nostro invito. Conosciamo la loro sensibilità alle tematiche oggetto dell'indagine, sensibilità più volte dimostrata, anche di recente nel corso del convegno svoltosi a Venezia nel novembre del 1987, nonché nell'ultima Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali, svoltasi a Bari la scorsa settimana. Inoltre, molti Consigli

regionali hanno avviato sessioni istituzionali, per affrontare il tema delle riforme e sono impegnati a predisporre proposte di riforma dei propri statuti.

Tuttavia, soprattutto con riferimento alle regioni a statuto ordinario, esistono limiti a quest'azione, derivanti dal fatto che l'articolo 123 della Costituzione prescrive che gli statuti siano in armonia, oltre che con le norme costituzionali, con i principi generali stabiliti dalle leggi dello Stato; esistono poi limiti derivanti dalla legge elettorale nazionale. Anche le regioni a statuto speciale sono impegnate in un'azione di riforma istituzionale, nell'ambito delle possibilità offerte loro dalla norma costituzionale.

In questa fase abbiamo condotto l'indagine con riferimento sia alle regioni a statuto ordinario, sia alle regioni a statuto speciale.

È però nostra intenzione separare i due temi, tenendo conto che le seconde hanno peculiarità a voi ben note.

Saluto in modo particolare il presidente del consiglio regionale della Puglia, Nicola Di Cagno, coordinatore della Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali ed intendo ribadire quanto già ho avuto modo di dire intervenendo a Bari. La Commissione parlamentare per le questioni regionali è stata richiamata dal Senato – si spera lo faccia quanto prima anche la Camera – ad un'azione più diretta nel procedimento legislativo. Finora ci siamo mantenuti in stretto contatto con i presidenti delle giunte regionali e ritengo – sotto questo profilo interpreto l'orientamento dell'ufficio di presidenza e quindi della Commissione – che sia possibile coinvolgere anche i presidenti dei Consigli regionali. Pur tenendo conto che a rappre-

sentare le regioni sono i presidenti delle giunte regionali, vi sono ambienti nei quali, soprattutto per le tematiche istituzionali, cioè per quelle grandi leggi che attengono all'assetto istituzionale, possono portare il loro contributo anche i presidenti dei consigli regionali.

Rinnovando il ringraziamento per la vostra presenza, do la parola all'onorevole Riggio, pregandolo di illustrare gli scopi dell'indagine e l'attività fin qui svolta dalla Commissione.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Desidero anch'io ringraziare i presenti per la partecipazione così numerosa e qualificata. Poiché è stato distribuito un documento nel quale è illustrata la « griglia » delle questioni oggetto dell'indagine, non ripeterò quanto già descritto. Vorrei semplicemente richiamarmi alle ragioni che hanno spinto la Commissione a chiedere ed ottenere lo svolgimento di un'indagine conoscitiva, dando conto dei primi risultati delle audizioni, soprattutto di esperti, finora svolte.

La Commissione è partita dal tentativo di rafforzare il proprio ruolo all'interno del sistema di rapporti tra Stato e regioni, nel convincimento che, mentre si delinea un certo assetto di rapporti tra Governo nazionale e regioni, il rapporto tra il Parlamento nazionale e le regioni considerate come organismi programmatori e legislativi, capaci di intervenire nei processi di decisione del paese, andasse parallelamente rafforzato, proprio per evitare l'accentuarsi di un fenomeno in corso negli ultimi anni — forse responsabile di una sorta di eclissi dell'istituzione regionale — dell'amministrativizzazione dell'attività delle regioni e del loro ruolo spesso subalterno alle decisioni del Governo centrale. Si è trattato del tentativo di restituire alle regioni la loro funzione, che forse dipende dalla capacità del Parlamento di ascoltare e dar seguito alle indicazioni che provengono dalle regioni, evitando che, come è accaduto negli ultimi anni, il rapporto con queste ultime si limitasse a questioni di tipo finanziario.

Nel corso degli ultimi due anni, soprattutto da quando il Senato ha stabilito che

la Commissione deve esprimere parere obbligatorio su tutti i provvedimenti legislativi che riguardino la competenza regionale, abbiamo avuto con le regioni un rapporto molto affannoso, sostanzialmente condotto nei tempi stretti della legge finanziaria, alla rincorsa di decisioni già assunte, cercando di « stringere i cordoni della borsa » ed erodendo via via lo spazio delle regioni, in modo particolare con riferimento a quelle a statuto speciale.

L'indagine che la Commissione sta compiendo nasce dalla constatazione che questo orientamento, che sembra accentuarsi (basta pensare al disegno di legge di accompagnamento, quello cosiddetto Pomicino) viene giustificato da una pubblicistica e, in generale, da un sentimento popolare (se si dà credito ad alcune indagini estemporaneamente immesse sul mercato) secondo cui il tasso di efficienza ed il rendimento delle istituzioni regionali sta diminuendo fino al punto di rendere indifferibile e quasi doveroso un intervento sostitutivo, che già si sta verificando per tutte le materie più significative. Mi riferisco, addirittura, all'intervento in materie tradizionalmente di competenza regionale (edilizia residenziale), un intervento che non solo scade i poteri sostitutivi in termini programmatici, ma incide profondamente sulla congruità ed efficacia della programmazione regionale.

La Commissione ha perciò ritenuto di offrire al Parlamento un'analisi che indicasse quali siano le difficoltà, emerse a ritmo accelerato in questi anni, nel funzionamento delle forme di governo regionali. Dunque, non tanto un'analisi di tipo formale, che molte regioni hanno avviato e della quale terremo conto, quanto un'analisi di tipo politico-istituzionale che consenta di individuare il nuovo ruolo assunto, anche impropriamente, dalle regioni e quanto ciò sia dovuto alla labilità e frammentarietà dei governi regionali.

L'analisi che sta emergendo è per molti aspetti preoccupante, soprattutto con riferimento ai periodi di crisi delle giunte regionali. Vi sono regioni, infatti, nelle quali la durata media della crisi finisce con l'attestarsi sul 50 per cento del periodo

totale di attività, senza tener conto del caso patologico rappresentato dalla regione Campania; altre, che formalmente non sono in crisi, di fatto non riescono a produrre risultati in termini di attività legislativa e di raccordo con l'ordinamento nazionale e finiscono con il giustificare quegli interventi di emergenza che delineano poi una precisa strategia istituzionale.

L'instabilità dei governi regionali, l'incertezza sulle modalità di soluzione delle crisi, la pluralità dei sistemi e dei modelli di organizzazione, che oscillano tra un massimo di commistione assembleare e improvvise « ventate » di presidenzialismo comportano l'adozione di interventi formalmente dispersi, ma concentrati in capo a soggetti spesso irresponsabili o comunque scarsamente controllati. Conseguentemente, ci troviamo di fronte ad un meccanismo di formazione delle dirigenze locali che appare fortemente tributario dei meccanismi propri degli enti subregionali, con conseguenti difficoltà di raccordo tra regioni ed enti locali; al ruolo delle preferenze, cioè alle difficoltà di un meccanismo che coniuga insieme proporzionalismo accentuato e preferenze e finisce col determinare aspettative sulla vita delle giunte e sui meccanismi di governo delle risorse. È questo l'insieme di questioni cui fanno eco risposte di vario tipo, fortemente differenziate su scala territoriale.

Il tasso di rendimento della forma di governo – tale risultato corrisponde anche ad un'analisi compiuta sul funzionamento dei governi regionali nei primi vent'anni – sembrerebbe più dipendente da fenomeni relativi alla capacità di autoamministrazione indotta, da esperienze di tipo storico, istituzionale e culturale piuttosto che dalla forma di governo in senso giuridico-formale. Senza arrivare al paradosso citato dal professor Giannini, il quale in questa sede ha detto che vi sono regioni che anche senza forma di governo si amministrano ed altre che non riescono ad animare forme di governo molto sofisticate per loro interne difficoltà, rilevo che effettivamente alcune regioni, con situazioni di carattere sociale particolarmente disagiati dal punto di

vista strutturale (ad esempio la Sicilia) hanno forme di governo che non riescono a cogliere la complessità delle trasformazioni in atto in alcune aree del paese, né a superare i fenomeni di disgregazione e di trasformazione della società, tipici delle regioni con più alto *gap* rispetto alla media di sviluppo nazionale.

Da entrambi i punti di vista, « fare fuoco » sulla forma di governo sembrerebbe indispensabile se si riuscisse a convenire su alcuni punti, passando dall'analisi alle proposte. Credo che la vostra esperienza, a questo punto, sia fondamentale e non viene sminuita neppure dal bisogno di giustificare, di fronte al Governo, il funzionamento dell'istituzione, per evitare che dall'ammissione di qualche disfunzione possano derivare conseguenze ulteriori.

La seconda considerazione che intendo richiamare, riferendomi a quanto già detto dal presidente, riguarda la distinzione dei compiti nell'ambito della nostra indagine. Il collega Bassanini si occupa soprattutto della forma di governo delle regioni di diritto comune; a me spetta il compito di occuparmi delle forme di governo delle regioni a statuto speciale, che hanno origini del tutto incomponibili, anche se nascenti da un'unica ragione fondativa, che è la diversità. Tuttavia, le modalità con cui tale diversità si viene articolando rispetto all'intuizione del costituente sono oggetto di un'indagine specifica.

Pertanto, ho pregato il presidente affinché, mentre l'indagine sulle forme di governo delle regioni a statuto ordinario procede rapidamente anche in vista della prossima consultazione generale di rinnovo degli organismi, quella concernente le regioni a statuto speciale faccia tesoro delle analisi che autonomamente molte regioni hanno condotto, avvalendosi di apposite commissioni; in tal modo non sarebbe la Commissione per prima a sovrapporsi ad analisi e proposte che, nate in quelle realtà, possono meglio conoscere le possibilità di modificazione dei dati formali in rapporto ai bisogni effettivi; d'altra parte, nella maggior parte dei casi si verificherebbero in concreto le proposte avanzate,

per valutare e, per quanto sia possibile realisticamente, realizzare in termini di rapporto con le forze politiche, rapporto in grado di accelerare tutto l'andamento delle riforme istituzionali.

Sarebbe importante che, in una fase di stallo e comunque di difficoltà della X legislatura, le regioni, il cui ruolo è essenziale nel riordino degli enti locali minori, potessero avanzare proposte emblematiche e provocative, di stimolo della riforma del sistema istituzionale e, in generale, del sistema politico nazionale, che alcuni di noi considerano giunto a soglie di insopportabile rigidità ed inefficienza. Tutti, infatti, abbiamo il dovere di compiere uno sforzo particolare in tal senso.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai presidenti dei consigli regionali che chiedono di partecipare al dibattito, pregando d'intervenire per non più di dieci, quindici minuti, ferma restando la possibilità di far pervenire documenti scritti nei quali illustrare più dettagliatamente le rispettive posizioni. Infine, potranno replicare i relatori.

NICOLA DI CAGNO, *Presidente del consiglio della regione della Puglia.* Ringrazio la Commissione per la costante attenzione rivolta ai problemi delle regioni ed all'attività dei consigli regionali.

Il presidente ha ricordato la recente Conferenza tenutasi a Bari. Vorrei richiamarmi al documento approvato in quella sede, laddove si esprime preoccupazione per lo stato dei rapporti tra lo Stato centrale, le regioni ed il mondo delle autonomie locali ed apprezzamento per l'indagine avviata da questa Commissione; ci si augura altresì che tale indagine, anche con la fattiva collaborazione dei presidenti dei consigli regionali e delle assemblee delle provincie autonome, porti a proposte di modifica delle leggi elettorali – sottolineo questo passo del documento approvato – e favorisca forme di assetto regionale che determinino forme di maggiore governabilità nelle istituzioni regionali e soluzioni che tendano a semplificare le competenze ed a snellire le funzioni esercitate dai diversi livelli dell'ordinamento regionale.

In quel documento viene anche sottolineata l'importanza di un'iniziativa complessiva delle regioni che si prefigga la riforma degli statuti, con la finalità di evitare che le regioni siano ridotte a meri enti di erogazione di risorse (altrove già destinate) a discapito del potere legislativo e politico, cioè quello autonomo di programmazione, che deve rimanere una loro componente essenziale.

Desidero ricordare in questa sede, per la sua qualità, anche il documento approvato in occasione del convegno svoltosi a Venezia nel 1987 in occasione del decennale del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Anche in quell'occasione si giunse all'approvazione di un documento, i cui punti essenziali erano i seguenti. Si dichiarava la necessità di rendere incisivo il ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali, estendendone i compiti e prevedendo l'inserimento anche di consiglieri regionali (con un chiaro riferimento ai lavori della Commissione Bozzi, che ipotizzava l'inserimento in Commissione di un rappresentante per ogni regione) nonché la necessità di rendere obbligatorio il parere dell'attuale Conferenza Governo-regioni, come essenziale momento di partecipazione delle seconde nei processi di programmazione generali e settoriali. Anche in quel documento si affermava la necessità di rivedere l'attuale meccanismo di elezione dei consigli regionali, al fine di garantire una più ampia rappresentatività territoriale attraverso il superamento del sistema delle preferenze. Quel documento si concludeva con una « provocazione », che resta attuale: abolire i ministri inutili – e sono molti – non ultimo il ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali, le cui funzioni sono di competenza delle regioni e delle autonomie locali.

Abbiamo molto apprezzato la sensibilità mostrata dal Senato in merito ai poteri di intervento della Commissione per salvaguardare le prerogative regionali. Ci auguriamo che analoga iniziativa venga posta in essere, al più presto, dall'altro ramo del Parlamento.

Non credo di poter dire altro nella veste di coordinatore. Devo solo giustificare alcune assenze: del presidente della regione Basilicata, che ha inviato un documento, del presidente della regione Piemonte, nella quale si è svolta recentemente una sessione istituzionale conclusasi con l'approvazione di un documento che verrà fatto pervenire alla presidenza; infine, del presidente della regione Marche. Mi riservo di intervenire per rappresentare la posizione della regione puglia.

PRESIDENTE. Comunico che è assente anche il presidente Piepoli che, giunto a Roma, è dovuto rientrare perché indisposto.

PAOLO SOLIMBERGO, Presidente del consiglio della regione Friuli-Venezia Giulia. Innanzitutto, desidero esprimere il più vivo apprezzamento del Consiglio regionale per l'indagine della Commissione per le questioni regionali, in un momento in cui si discute di riforme istituzionali e si portano a conclusione la definizione in via legislativa dell'assetto e dei poteri della presidenza del Consiglio dei ministri con la legge 23 agosto 1988, n. 400, segnatamente con riferimento al tema della governabilità.

Come già anticipato, sia durante la Conferenza di Bari, sia durante il convegno di Venezia, le regioni rappresentano, pur con tutte le loro carenze, lo snodo essenziale e fondamentale di un ordinamento volto a valorizzare le autonomie. Da ciò deriva il ruolo indefettibile delle medesime nel raccordo tra i poteri dello Stato e quelli delle autonomie predette.

Non si tratta di lamentare un *vulnus*, come qualcuno ha detto, al rango dell'autonomia e neppure di temere ulteriori appiattimenti rispetto a quelli già avvenuti ad opera del Parlamento, anche perché, a tutela delle regioni a statuto speciale, opera una legge costituzionale. Pertanto, una revisione della forma di governo non può che fare perno sullo statuto nella sua globalità. Di ciò il Friuli-veneziana Giulia ha preso atto, istituendo una commissione per l'esame dello statuto e per compiere un'in-

indagine in rapporto alla teleologia dello statuto stesso, nonché un aggiornamento dei valori che oggi sorreggono l'istituto regionale.

Passando dunque all'esame dei singoli profili prospettati dalla « griglia » di analisi, va anzitutto precisato che si ritiene del tutto soddisfacente la composizione del consiglio regionale, quale definita dall'articolo 13, comma 3 dello statuto e cioè: « in ragione di uno ogni 20 mila abitanti, secondo i dati ufficiali dell'ultimo censimento »: si tratta di una composizione più ampia di quella concernente le regioni a statuto ordinario e dunque più idonea a rispecchiare in modo equilibrato le diverse componenti politiche, territoriali e culturali esistenti nella regione.

Circa le cause di ineleggibilità ed incompatibilità, queste sono oggi disciplinate *pro parte* direttamente dallo statuto (che pone pure i requisiti di eleggibilità), *pro parte* dalla legge statale n. 3 del 1964.

Sussistono esigenze, variamente espresse, di aggiornamento al quale il consiglio regionale potrà contribuire nella forma della « legge-voto »; in ogni caso, se una linea di tendenza può essere individuata, è quella del *favor* rispetto al godimento del diritto di elettorato passivo e, dunque, della preferenza per le incompatibilità rispetto alle ineleggibilità.

Circa i metodi di elezione (punti 2, 3 e 4 della « griglia »), il consiglio ritiene soddisfacente il riparto per circoscrizioni elettorali correlate ai circondari giudiziari; è tuttavia sentita la necessità di una più adeguata articolazione territoriale, con l'istituzione di una sesta circoscrizione, corrispondente ai territori dei comuni della cosiddetta Bassa Friulana, ed in tal senso sono state presentate al consiglio regionale tre proposte di legge-voto per la modifica dello Statuto della DC, del PSI e del PCI.

Sul metodo delle preferenze, esprimendo netto dissenso rispetto a qualsiasi ipotesi di « liste bloccate », in quanto in contrasto con i valori della democrazia, e ritenendo in contrasto con lo statuto e fonte di cambiamento eccessivamente radicale il sistema dei collegi uninominali, si avanza piuttosto l'ipotesi di una riduzione

del numero delle preferenze; in particolare da parte del PCI è stata prospettata la possibilità della cosiddetta preferenza unica, ritenuta rispettosa della possibilità di scelta da parte dell'elettore ed assieme correttivo delle degenerazioni derivanti dall'attuale sistema.

Circa il metodo proporzionale ed i suoi correttivi, la circostanza che la materia formi oggetto del programma di governo dell'attuale giunta regionale induce a rimettere *in primis* al presidente della medesima l'illustrazione di eventuali proposte. Nel dibattito su tale profilo è stata ammessa l'opportunità di correttivi rispetto al metodo attuale (corrispondente al sistema d'Hondt), che faccia perno sulla revisione del quoziente elettorale, fermi restando i principi della proporzionale e del collegio unico regionale. Da parte del PCI è stata pure prospettata l'opportunità di una clausola di garanzia, che assicuri comunque l'elezione di un appartenente alla minoranza etnica slovena.

Circa le forme di elezione del presidente della giunta regionale, la composizione e la formazione della giunta medesima, il consiglio ritiene ottimale l'attuale disciplina, quale si è definita nello statuto, nella prassi interpretativa e nella legge n. 7 del 1988. In particolare, per quanto concerne l'individuazione del ruolo degli assessori supplenti, si rinvia all'allegato documento inviato al commissario di Governo nella regione, nel quale si sottolineano i riflessi del ruolo della giunta regionale che è assieme organo politico di governo ed organo di amministrazione.

Parimenti valido è considerato l'attuale equilibrio istituzionale, per quanto concerne il riparto di compiti tra consiglio regionale e giunta regionale. Un esecutivo che governa, una assemblea che legifera e controlla: è il metodo parlamentare realizzato dallo statuto che concorre ad assicurare efficienza all'azione della regione.

Le questioni sollevate, infatti, non riguardano le linee portanti del modello, quanto l'efficacia ed i limiti del giudizio volto ad accertare eventuali (e talvolta accertate) inerzie o ritardi dell'esecutivo nel rispondere della propria azione o nel

fornire la documentazione necessaria. È, questa, in materia per lo più riservata al regolamento interno e dunque questione di *interna corporis*; può tuttavia interessare la Commissione bicamerale la necessità espressa da alcune parti politiche di assicurare sul punto un ruolo più pregnante e poteri effettivi al presidente del consiglio regionale. È, questo, un tema introdotto pure nelle riflessioni concernenti i poteri degli organi regionali nei periodi di crisi.

Non è in discussione il ruolo di legale rappresentante dell'ente regione che lo statuto riserva al presidente della giunta regionale; tuttavia la mancanza di un organo quale il Presidente della Repubblica fa emergere, ad avviso di alcune parti politiche, il problema del ruolo di « garante dello statuto » e del consiglio che certo non può e non si intende assegnare al commissario di Governo, l'ipotesi di un intervento del quale, così come quella di un intervento del Governo e del Parlamento nel corso delle crisi politiche regionali, è fermamente respinta dal consiglio, ove non ricorrano i presupposti di cui all'articolo 22 dello statuto. Tale funzione potrebbe, quanto meno nei periodi di crisi politiche, essere assegnata (secondo forme e modalità da definire) al presidente del consiglio regionale, il cui ruolo oggi oscilla – a seconda dei punti di vista – tra quello di notaio delle decisioni dell'assemblea e di *speaker* della medesima. Ne deriverebbe una maggiore garanzia del rispetto delle regole, la cui interpretazione non sarebbe rimessa, per così dire, alla « maggioranza di giornata ». Tale impostazione e le conseguenze innovative che ne derivano sui poteri del presidente del consiglio regionale ha trovato peraltro la netta opposizione della DC.

Un'ultima considerazione riguarda eventuali strumenti di stabilizzazione: nello Statuto non sono previsti ma, per il vero, non se ne sente la necessità.

Cinque legislature (la sesta è in corso) regolarmente completate nei venticinque anni di autonomia; quindici giunte regionali, la cui durata media è di diciotto mesi (e cinque di queste sono legate al rinnovo del consiglio regionale); giunte che si sus-

seguono all'insegna della continuità, come prova il fatto che nel Friuli-Venezia Giulia alla guida dell'esecutivo si sono succeduti in venticinque anni tre soli presidenti; crisi politiche la cui durata media è inferiore al mese, anzi più spesso risolte in 15-20 giorni: questo il quadro di una governabilità effettiva, che, pur con qualche battuta d'arresto negli ultimi anni, giustifica la fiducia che la commissione per lo statuto, investita dei problemi sopra esaminati, ha espresso nei confronti degli assetti istituzionali delineati dallo Statuto speciale.

Quanto questo sia dovuto alla bontà intrinseca della disciplina statutaria e quanto alle connotazioni proprie della classe politica ed amministrativa del Friuli-Venezia Giulia è questione che meglio potrà essere apprezzata da codesta Commissione; e tuttavia se è vero che, come asserito dal professor Giannini nella seduta del 26 settembre di codesta Commissione, gli statuti delle Regioni dovrebbero adattarsi alle peculiarità storiche, culturali e politiche di ciascuna regione, sembra lecito asserire che nel caso del Friuli-Venezia Giulia tale corrispondenza, almeno per quanto attiene ai profili della forma di governo, è stata assicurata.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Solimbergo e colgo l'occasione, con riferimento alla brevità delle crisi vissute dalla regione Friuli-Venezia Giulia, per far presente che stiamo raccogliendo dati sulla durata delle crisi dei consigli regionali e sulle soluzioni delle medesime. Ringrazio perciò nuovamente delle comunicazioni efficaci e tempestive che i consigli regionali hanno fornito.

FABIO SEMENZA, Presidente del consiglio della regione Lombardia. Essendo molto interessato a partecipare alla riunione odierna, ringrazio il presidente della Commissione per l'invito che mi è stato rivolto. Non è stato facile, in sede di consiglio regionale, affrontare il tema oggetto dell'indagine; siamo riusciti a farlo soltanto nella giornata di ieri, dedicandola integralmente all'argomento. Conseguentemente, non ho ancora la documentazione com-

pleta, che mi riservo di inviare al più presto, relativa alle deliberazioni adottate ed agli interventi di quanti hanno voluto esprimere il proprio parere, cioè dei capi-gruppo e del presidente della giunta. Desidero anche sottolineare che, sulla base della procedura adottata, questo iter dovrebbe concludersi con la Conferenza dei consigli regionali, che si dovrebbe svolgere il 26 e 27 gennaio a Milano. In quell'occasione dovremo cercare di approfondire il problema, anche tenendo conto delle posizioni espresse quest'oggi e di quanto elaborato dalla Commissione.

A fronte di un argomento così vasto, cercherò di essere sintetico, tenendo conto che dobbiamo discutere partendo da due eventi. Il primo è rappresentato dal convegno svolto a Milano dal 5 al 7 maggio dal titolo: « Le regioni per l'Europa ». I presidenti dei consigli regionali avevano invitato la regione Lombardia ad organizzare questo convegno cercando di riunire tutti i consigli delle regioni d'Europa; questo obiettivo è stato raggiunto parzialmente, ma nel complesso, anche con l'aiuto dell'allora ministro degli esteri e del Presidente del Senato, siamo riusciti a compiere un'operazione interessante.

In sintesi, da quel convegno emersero in previsione dell'unificazione economica del 1992 (si tenne prima delle elezioni europee ormai svolte) quattro punti ritenuti necessari per una unificazione politica: la moneta unica, la banca centrale, la parità fiscale (quindi la mobilità del personale), il governo del territorio e l'unicità del ministero degli esteri.

Particolarmente importante per le regioni è il governo del territorio, perché queste, laddove come in Italia hanno responsabilità specifica, potranno rappresentare un'unificazione di intenti politici con il governo europeo. Il governo del territorio, infatti, è il punto fondamentale; purtroppo non tutte le regioni hanno avuto modo di capirlo: si tratta di politica sostanziale, per lo svolgimento della quale le regioni devono avere la massima autonomia. Il governo del territorio coinvolge non

solo le giunte, ma anche i consigli regionali, perché oltre a quello operativo esiste anche un momento di natura istituzionale.

La seconda questione riguarda la capacità di autonomia fiscale, correlata alla possibilità di far sì che tutte le regioni siano in grado di procedere con le proprie forze; non mi stanco di dire che, laddove esistono assemblee con poteri legislativi, deve esistere autonomia fiscale, intesa dal punto di vista del finanziamento per investimenti, non per spese di esercizio. Naturalmente, si possono studiare tutti i metodi di equilibrio tra diverse regioni, come accade in Germania tra quelle più ricche e quelle meno. Non entro in questo argomento, che riguarda più l'azione delle giunte che quella dei consigli regionali.

Altra attività delle giunte regionali – in proposito ieri si sono soffermati tutti i presidenti di gruppo, in particolare di quello democristiano – riguarda l'eccellenza dello stato burocratico, cioè la capacità delle regioni di avere una propria burocrazia, che non sia legata ad un ordinamento di carattere generale: tutti uguali e tutti ugualmente inetti dal punto di vista del rendimento. Il miglior tentativo politico, se non è supportato, dal punto di vista burocratico, dall'azione di persone all'altezza della capacità industriale e finanziaria della regione, è sempre soccombente. Questo problema riguarda soprattutto l'operatività e, quindi, le giunte regionali più ancora dei consigli.

L'argomento sul quale si sono a lungo soffermati ieri i consiglieri regionali, quello su cui hanno concentrato la loro attenzione, riguarda la funzionalità della regione in rapporto al sistema elettorale. Anche la regione Lombardia ha sofferto, per la prima volta, di una lunga e pericolosa crisi, durata quattro mesi tra la fine del 1988 e l'inizio del 1989; essendo la prima volta che succedeva un fatto del genere, abbiamo incontrato notevoli difficoltà a risolvere la situazione. Pertanto, la tendenza che si rileva è quella di arrivare addirittura alla possibilità di elezione diretta del presidente della giunta e di configurare viceversa un sistema di elezione dei membri dell'assemblea tale da

riequilibrare quell'innovazione. Non mi addentro nei particolari, che tutti possiamo comprendere.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Vorrei sapere da parte di chi è stata avanzata, nel corso del dibattito svoltosi ieri, questa proposta.

FABIO SEMENZA, *Presidente del consiglio della regione Lombardia*. Da parte di quasi tutte le forze politiche. La grande maggioranza del consiglio ha seguito questa strada perché, dopo l'esperienza dell'ultima crisi, si è domandata in che modo si possa procedere correttamente dal punto di vista operativo.

Il consiglio regionale è fortemente impegnato sul piano dell'autonomia, anche perché la regione Lombardia si trova in una situazione peculiare: le ultime elezioni europee hanno dato due importanti segnali, cioè i risultati conseguiti dalla lega lombarda e dai verdi. Il primo è più vistoso, non solo in termini di percentuali (è stato raggiunto l'8,1 per cento), ma perché rispetto alle elezioni del 1987 (in quell'occasione la percentuale fu del 3,8 per cento) si è registrato un forte aumento; a loro volta, i verdi hanno registrato un incremento dal 3 al 6 per cento.

Come presidente del consiglio regionale non intendo esprimere giudizi di ordine politico. Desidero soltanto rilevare che la lega lombarda, da alcuni considerata razzista, è nata in un certo modo ma si è sviluppata in un altro ed ha assunto un carattere fortemente federalista: non è che tutte le forze politiche debbano diventare federaliste, ma sicuramente vanno in questa direzione, che si compendia nella questione concernente la capacità finanziaria, nel problema di ordine burocratico e nel tema della riforma elettorale.

Non si può isolare la problematica delle forme di governo regionale e del loro « rendimento » da una riconsiderazione generale del modello istituzionale e del rapporto che delimita le regioni nei confronti dell'ordinamento statale e nel suo porsi e coordinarsi con le autonomie locali. Occorre quindi che le problematiche relative

alle riforme istituzionali vengano affrontate nell'ambito di un disegno organico che sciolga i nodi di fondo dell'assetto regionale: rapporti Stato-regioni ed Europa-regioni, soprattutto per il governo del territorio; sviluppo della politica di programmazione; esercizio della funzione legislativa e dei controlli; riforma della finanza regionale; riforma delle autonomie locali e ridefinizione dei rapporti regione-enti locali.

Sono profondamente convinto (e traggo in ciò stimolo dalle considerazioni da lei svolte, onorevole presidente, in un articolo pubblicato lo scorso anno sulla rivista *Politica ed Economia*) che l'esperienza regionale si debba oggi considerare una riforma incompiuta e che l'obiettivo prioritario sia ancora quello di completare il trasferimento delle funzioni, affrancando il sistema regionale dai vincoli paralizzanti e dai controlli « vessatori » a cui è sottoposto. Siamo penalizzati dal fatto che l'ordinamento regionale non ha avuto precisa attuazione; si tratta di un fenomeno che non intendo criticare, quanto rimarcare: lo Stato, nella sua struttura regionale, è « handicappato ». Che poi ciascuna regione reagisca in un modo è cosa diversa, ma la loro reazione è sempre limitata, perché non ha la completezza delle competenze.

Pur tuttavia, sono convinto che le ragioni di fondo della crisi del regionalismo non si arrestino qui, ma si ricolleghino anche a disfunzioni ed a degenerazioni dell'ordinamento regionale in sé considerato. Da qui l'esigenza di affrontare il tema della riforma dell'ordinamento regionale, esaminato partendo da tre diversi livelli.

In primo luogo, quello della revisione della Costituzione. Si tratta di analizzare i principi dell'ordinamento regionale definiti dal titolo V della Costituzione, alla luce delle esigenze di razionalizzazione e di sviluppo del sistema delle autonomie regionali; anche se procedere ad una revisione costituzionale comporta tempi infiniti, comunque le regioni hanno bisogno di una capacità autonoma istituzionale. In secondo luogo, il livello della riforma elettorale dei consigli regionali e, in genere, dei meccanismi di formazione degli organi;

si tratta di riconsiderare il sistema elettorale vigente, esaminando come esso risponda da un lato al principio di rappresentatività e collegialità, dall'altro a quello di stabilità e responsabilità politica. Infine quello della verifica dell'assetto statutario e delle norme che disciplinano i rapporti tra gli organi regionali e la ripartizione tra gli stessi delle funzioni di indirizzo politico ed amministrativo.

Personalmente sono convinto, come è stato anche affermato recentemente da un autorevole studioso, che se nel nostro paese il processo di decentramento fosse stato portato più innanzi attraverso riforme istituzionali davvero mirate allo scopo, i risultati della riforma regionale sarebbero meno deludenti di quanto non appaia oggi nel giudizio dato dalla maggioranza degli esperti. A tale proposito desidero fare una considerazione di carattere storico: le regioni ordinarie sono un organismo più giovane, rispetto ad uno Stato che è ormai centenario e ad enti locali millenari; le regioni, dunque, si trovano di fronte a tradizioni che rispettivamente stanno diventando o sono già fortissime.

Propenderei, pertanto, per sistemi più profondamente « federalizzanti » e per forme di diversa derivazione degli organi (elezione diretta del presidente della giunta e della giunta stessa). Così come, per quanto attiene al sistema per l'elezione del consiglio, propenderei per un sistema misto (metà dei consiglieri eletti con sistema proporzionale di lista, bloccata a livello regionale, e metà eletti in collegi ristretti, con sistema maggioritario, uninominale o di lista), che riequilibri l'elezione diretta del presidente della giunta.

Tra l'altro, quello che ho scritto nella relazione, per la quale mi sono avvalso della collaborazione dei funzionari, ha trovato un riscontro quasi completo nei discorsi svolti ieri dai singoli presidenti dei gruppi consiliari.

Mi rendo, per altro, conto che i sistemi, ove astrattamente considerati, si pongono tutti indistintamente nel novero delle utopie e che il discorso va realisticamente posto sul piano delle riforme possibili.

Queste, allo stato attuale, mi sembrano più orientate a proporre un processo di razionalizzazione che a promuovere profondi ripensamenti dei modelli e sconvolgimenti dei sistemi.

In tale quadro, messe da parte le pur suggestive proposte – alcune delle quali ho visto riecheggiare nelle ipotesi degli esperti da voi consultati – va senz'altro perseguito l'obiettivo minore, ma non meno significativo, di una revisione volta a razionalizzare il sistema ed a ridefinire la ripartizione delle competenze tra gli organi.

Se da un lato questa revisione deve tendere a razionalizzare la ripartizione delle funzioni amministrative ed a rafforzare le funzioni di indirizzo e di coordinamento politico-amministrativo del presidente della giunta regionale, non si può per contro non perseguire l'obiettivo di rafforzare le funzioni di controllo del consiglio regionale sull'attività amministrativa della giunta e sull'attuazione del programma sul quale la giunta medesima ha ottenuto la fiducia dell'assemblea.

In tale prospettiva di revisione e di razionalizzazione del sistema, la regione Lombardia ha promosso una ricerca, affidandone lo svolgimento ad un gruppo di esperti, alcuni dei quali sono già stati da voi consultati nelle vostre precedenti audizioni, con lo scopo di valutare la possibilità di collegare alla ripartizione delle funzioni amministrative regionali un processo di ampia delegificazione.

Una seconda e conclusiva riflessione che, a guisa di provocazione, mi permetto di porre alla vostra attenzione è questa: si è diffuso il costume di confrontarsi ai modelli regionali degli altri paesi europei, ma qual è poi la reale proponibilità di quei modelli nel nostro sistema? In altre parole, in che misura la consapevolezza dello stato di crisi e di rappresentatività delle istituzioni è posta alla base di un disegno riformatore teso a rifondare il nostro modello regionale e ad avvicinarlo a quello che si è sviluppato in altri paesi europei? Noi possiamo sicuramente guardare a quello che hanno fatto gli altri, ma prima dobbiamo conoscere la nostra storia.

Non sono in grado di dare a quei quesiti soddisfacenti risposte e spero che l'indagine promossa da questa Commissione aiuti a chiarire il dubbio sulla reale volontà riformatrice delle forze politiche. Avanzo una mia osservazione personale: l'Italia è un paese straordinariamente conservatore ed è questo il motivo per cui difficilmente riesce a operare riforme. Desidero pur tuttavia portare, in conclusione del mio ragionare, un elemento di riflessione che ci deriva dai dati delle ultime elezioni per il Parlamento europeo nelle nove circoscrizioni provinciali della Lombardia.

Secondo le proiezioni elaborate dal nostro servizio studi (ho fornito al presidente ed ai membri della Commissione gli elaborati relativi) la rappresentatività del consiglio regionale lombardo è destinata a subire un ulteriore processo di frammentazione, passando da nove liste rappresentate a livello di assemblea a dodici liste, con una presenza rilevante (6 seggi su 80) di rappresentanti di una lista che si professa apertamente favorevole ad uno stato federalista; mi riferisco alla lega lombarda.

Non voglio trarre conclusioni significative di un fenomeno che presenta aspetti di grande complessità e che comunque richiede un approfondimento del tutto specifico, ma voglio evidenziare come la realtà che cambia ponga oggi sul tappeto temi non più rinviabili, sui quali è necessario si sviluppino un positivo confronto e si offrano tempestive e lungimiranti soluzioni.

Desidero concludere il mio intervento affermando che, a fronte di quanto ho esposto sinora, si è poi verificato l'incontro svoltosi ieri in consiglio regionale. Ritengo che si debba cercare di affrontare in modo più radicale le vere riforme, perché se rendere più efficiente il sistema attuale può rappresentare un piccolo passo in avanti, non va dimenticato che le regioni si pongono ora in un contesto europeo che è anch'esso in trasformazione, né potrebbe non esserlo. Le regioni, infatti, andranno sicuramente incontro ad una crisi degli Stati nell'ambito del discorso europeo, magari risolutiva e positiva, ma comunque

una crisi; come potranno, soprattutto dal punto di vista del governo del territorio, controbilanciare tale crisi e diventare dei capisaldi importanti? Dobbiamo porci il problema sia sotto il profilo del governo del territorio, sia sotto quello della capacità di governarlo, con la possibilità di evitare lunghe crisi anche a livello regionale; pertanto, sono anch'io convinto che, tutto sommato, si debba iniziare e portare avanti con serietà l'esame della possibilità di procedere all'elezione diretta del presidente della regione.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Semenza per questo intervento particolarmente coraggioso, né so in che modo avrebbe potuto esserlo di più. Egli ha ragione nell'affermare che l'Italia è un paese conservatore, ma la Lombardia ha dimostrato di non esserlo se il consiglio regionale, come egli autorevolmente ci dice, ha assunto quelle posizioni.

VITO RIGGIO, Relatore per le regioni a statuto speciale. Per ora si tratta soltanto di parole.

PRESIDENTE. Tuttavia la Lombardia è una regione importante.

VITO RIGGIO, Relatore per le regioni a statuto speciale. Le parole della Lombardia sono importanti, ma sono comunque parole.

SALVATORANGELO MEREU, Presidente del consiglio della regione Sardegna. Come presidente del consiglio è la prima volta che ho occasione di partecipare ad un simile incontro; ovviamente, sono lieto di poterlo fare e porgo il mio saluto al presidente e a tutti i presenti.

L'indagine conoscitiva sulla forma del governo regionale promossa dalla Commissione per le questioni regionali assume per noi particolare valore per due ordini di ragioni: ragioni politiche, che ci fanno richiedere una revisione del nostro statuto speciale, e ragioni tecniche, che impongono un adeguamento delle nostre istituzioni alla nuova situazione che si determina in

seguito sia all'ormai sufficientemente lungo dibattito sulle riforme istituzionali nel nostro paese, sia alle nuove strutture comunitarie che, come affermava poco fa il presidente del consiglio regionale della Lombardia, si vanno costituendo.

Le elaborazioni delle forze politiche sarde sono abbastanza unitarie su due punti: la riconferma della specificità della condizione della Sardegna, e quindi della specialità del suo statuto, e la validità di tale specificità anche nell'ambito degli organi comunitari. Si tratta di una specificità che a livello europeo abbiamo in comune con un'altra regione, la Corsica, che gode anch'essa di uno *status* particolare nell'ordinamento francese.

Soltanto un cenno su aspetti nuovi degli argomenti in discussione, che li rendono particolarmente complessi: il dibattito sulla revisione dello statuto ha generato in Sardegna, nella scorsa legislatura, un'interessante elaborazione, ma anche molte divergenze, tanto che la speciale commissione che venne nominata per la revisione dello statuto dal consiglio regionale, nonostante il proficuo lavoro compiuto, non è potuta giungere ad una conclusione di sintesi.

Come presidente del consiglio, quindi, non potrei che avanzare mie proposte personali. Me ne astengo, invece, presentando una relazione, che consegnerò poi al presidente Barbera, soffermandomi, nell'ambito della « griglia » degli argomenti che ci sono stati sottoposti, su due o tre che ritengo di interesse particolare: la formazione del governo regionale in Sardegna e le disposizioni statutarie in merito.

La nostra forma di governo è disciplinata dallo statuto e dalla legge regionale n. 1 del 1977, che reca norme sull'organizzazione amministrativa della regione sarda e sulle competenze della giunta, della presidenza e degli assessorati regionali. Le disposizioni statutarie, con i loro articoli, configurano una forma di governo tendenzialmente parlamentare, basata sulla relazione fiduciaria tra giunta e consiglio (lo statuto dispone, infatti, che la giunta è responsabile di fronte al consiglio, che il

voto di sfiducia del consiglio determina le dimissioni della giunta e così via); sulla potestà legislativa e regolamentare riservata al consiglio; sulla definizione e l'attuazione dell'indirizzo politico spettante alla giunta, alla quale è altresì demandata una competenza amministrativa generale. Gli assessori si configurano come organi aventi rilevanza esterna, ai sensi dell'articolo 37 dello statuto; quanto al presidente della giunta, egli è eletto dal consiglio regionale a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta (a maggioranza relativa solo dopo la seconda votazione).

Nella prassi, il presidente della giunta, successivamente all'elezione, presenta le dichiarazioni programmatiche e propone al consiglio, per attuare il programma, la nomina degli assessori. Nel caso di esito positivo della votazione, che a norma dell'articolo 96, comma 8, del nuovo regolamento interno (approvato in questa legislatura) deve avvenire per appello nominale, il consiglio regionale approva un ordine del giorno in cui, udite le dichiarazioni programmatiche del presidente della giunta regionale, le approva e, in conformità alle sue proposte, nomina i componenti della giunta medesima.

Circa la relazione fiduciaria tra consiglio e giunta, il nuovo regolamento stabilisce, all'articolo 116, che la mozione di fiducia o di sfiducia alla giunta, le mozioni e gli ordini del giorno di censura politica di carattere generale devono essere motivati e sottoscritti da almeno un decimo dei componenti il consiglio; non possono essere discussi prima di tre giorni dall'annuncio e sono votati sempre per appello nominale.

Le norme sull'organizzazione interna regionale, ed in particolare sulle competenze degli organi statutari, erano state dettate da due decreti contenenti norme di attuazione dello statuto (il n. 250 del 1949 ed il n. 805 del 1976), ma tale normativa risulta superata dall'emanazione della legge regionale n. 1 del 1977, che ha ridisegnato i lineamenti essenziali dell'organizzazione regionale.

In realtà vi è stata una sovrapposizione tra distinte fonti del diritto (norme di attuazione e legge regionale) nel regolamentare un ambito che più propriamente appartiene alla potestà statutaria della regione sarda *ex* articolo 54, ultimo comma, dello statuto, in relazione all'articolo 123 della Costituzione.

La legge regionale n. 1 del 1977 ha esaltato il principio della collegialità della decisione in tutti i momenti determinanti dell'azione amministrativa regionale, pur in presenza di assessori che, come si è visto, si configurano come organi aventi rilevanza esterna. Collegialmente vanno quindi approvati gli atti di programmazione, i programmi d'intervento annuali e pluriennali e così via.

Agli assessori spetta provvedere a dare attuazione alle deliberazioni della giunta, esternalarle, nonché firmare gli altri atti regionali che non ricadano in previsione programmatica e che le leggi ed i regolamenti attribuiscono alla loro competenza.

Sempre in attuazione del principio della collegialità, la legge regionale n. 1 del 1977 ha concentrato nella giunta tutti i poteri di direzione e di vigilanza sull'attività degli enti strumentali della regione, che in Sardegna sono, purtroppo, assai numerosi.

La legge in questione ha poi introdotto il principio della competenza per materia, imputando alla presidenza ed agli assessorati specifiche attribuzioni. Ne risulta rafforzato il ruolo del presidente, il quale dirige la politica generale della giunta e ne garantisce la collegialità, coordina l'attività degli assessori e degli enti strumentali della regione, riconducendo la loro azione all'indirizzo politico-amministrativo della giunta.

L'articolo 54, ultimo comma, dello statuto recita: « Le disposizioni concernenti le materie indicate nell'articolo 123 della Costituzione possono essere modificate con le procedure previste nello stesso articolo » (analoga norma è contenuta nello statuto della Valle d'Aosta).

Non vi è dubbio che la disciplina dei rapporti tra gli organi statutari della regione e la ripartizione delle rispettive

funzioni rientrino nel concetto di « organizzazione interna » di cui all'articolo 123 della Costituzione.

Attraverso una procedura che prevede una deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti il consiglio regionale e la definitiva approvazione con legge della Repubblica, è così possibile modificare l'attuale normativa di grado costituzionale, dando vita a forme di governo più vicine al modello parlamentare o assembleare, prevedere nuove attribuzioni in capo al presidente della giunta e ridefinire la sua posizione rispetto agli assessori.

Per quanto riguarda il « rendimento » della forma di governo regionale, se con questa espressione s'intende fare riferimento all'assetto tra i supremi organi regionali, alla produttività in termini qualitativi e quantitativi dell'organo legislativo e di quello esecutivo, alla stabilità delle giunte regionali e, in generale, al grado di governabilità della comunità regionale da parte degli organi statutari, la valutazione diventa complessa e dovrebbe avere ad oggetto ogni singola giunta, il sistema elettorale vigente nel momento del suo venire in essere, la forma di governo codificata dalle norme e quella effettivamente determinata dalla prassi, le convergenze politiche di volta in volta realizzate e gli obiettivi politico-programmatici che si volevano raggiungere.

In linea generale, anche se un dibattito organico non è stato svolto in consiglio regionale, dagli interventi di esponenti di più parti politiche è emersa la tendenza a modificare il quadro normativo in modo tale da rendere più netta la distinzione tra la sfera di attribuzioni propria dell'organo legislativo e quella di pertinenza dell'organo esecutivo.

Vorrei ora affrontare il tema dei poteri del consiglio e della giunta regionali in caso di crisi.

Durante tali periodi è accaduto che il consiglio si sia riunito al di fuori delle sedute convocate per l'elezione della nuova giunta. Ciò è avvenuto soltanto in casi eccezionali (perché se la giunta non è nella piena funzionalità il consiglio non può essere riunito) quando sono state appro-

vate leggi che erano di tale natura – in materia di bilancio – da non consentire rinvii.

In generale, i rapporti tra consiglio, giunta e suo presidente sono risultati improntati ad una prassi rispettosa delle regole della correttezza istituzionale, per cui la giunta si è limitata alla gestione degli affari correnti ed il consiglio o non si è riunito ovvero, quanto ciò è avvenuto, non sono state approvate leggi o altre deliberazioni se non in casi di necessità.

Per quanto riguarda lo scioglimento del consiglio regionale, devo dire che, non ricordo se nel 1980 o nel 1981, abbiamo attraversato una crisi molto lunga dovuta ad una giunta che non disponeva di una sufficiente maggioranza consiliare (si reggeva su un solo voto). Essa ha costretto alcuni partiti ad un ribaltamento di opinioni e di scelte politiche per la necessità di assicurare comunque un governo alla regione essendo la procedura per lo scioglimento del consiglio eccessivamente lunga e macchinosa e, quindi, non applicabile.

È possibile, quindi, l'esistenza di un governo che, pur avendo una maggioranza consiliare, non abbia una precisa volontà politica sulla base di scelte di alleanza.

Lo scioglimento del consiglio regionale per impossibilità di funzionamento, previsto dall'articolo 126 della Costituzione, va considerato uno strumento eccezionale e straordinario di risoluzione della crisi di governo regionale, tanto che non risulta sia stato mai utilizzato, né in Sardegna né altrove.

Ipotizzare forme d'intervento di organi centrali del Governo o del Parlamento atte a conseguire lo scopo di sbloccare situazioni di crisi politica determinatesi a livello regionale comporta molta cautela per le possibili lesioni dell'autonomia regionale.

Su questa tematica non siamo in grado di dare indicazioni, si tratta, comunque, di un problema che, anche attraverso il confronto con le altre realtà regionali, merita di essere approfondito. Mi limito ad osservare che un governo nato per assicurare

comunque una guida alla regione si è rivelato non all'altezza della situazione.

SALVATORE LAURICELLA, *Presidente dell'assemblea regionale siciliana*. Signor presidente, desidero anch'io esprimere apprezzamento per l'attività svolta da questa Commissione, per la sensibilità dimostrata da tutti i suoi membri e per l'importanza e la qualità dei temi dell'indagine, che si sta sempre più sostanziando di valori e di contenuti.

È un'iniziativa, a mio avviso, molto tempestiva, anche perché non bisogna dimenticare, nel momento in cui si affrontano determinate questioni, che stiamo con preoccupazione assistendo al tentativo di riaffermare un « neocentralismo » statuale che, sia pure nella sua accezione minimalistica, finisce con l'essere un effettivo strumento di vanificazione delle prerogative delle autonomie regionali. Non mi soffermo su questo aspetto, sapendo che ognuno di voi è particolarmente cosciente di tali problemi: spero che l'attività della Commissione possa costituire un antidoto per queste tendenze neocentraliste e ci consenta di affermare, malgrado tutte le critiche che si possono rivolgere al funzionamento dell'ordinamento regionale, che le autonomie regionali rimangono i presidi insostituibili non soltanto dell'assetto costituzionale dello Stato, ma della stessa vita democratica del paese.

Sotto questo profilo, penso al medico che, assistendo un malato, certamente non tende ad inoculargli del veleno, ma a trovare la cura adatta per determinare la fine di quel male: se esistono elementi che possono in qualche modo far pensare a deficienze o insufficienze funzionali delle regioni, la via da seguire è quella di rimuovere le cause e approntare mezzi nuovi e moderni.

Le autonomie regionali, concepite in una certa epoca, oggi si trovano di fronte a processi evolutivi, sia nazionali sia europei, dai quali emerge l'esigenza di un'interpretazione più moderna e nuova del ruolo delle autonomie regionali stesse. In questo senso, con molta umiltà, ma con convinzione, desidero fare eco ad un tema già accennato poc'anzi dal presidente Se-

menza, cioè che oggi occorre riflettere se nello Stato regionale, così come fu concepito allora, non si debbano introdurre elementi, o venature, di federalismo, secondo una linea in gran parte coincidente con la nuova realtà dell'Europa.

Per esempio, laddove – come in Germania – le regioni e le autonomie regionali esistevano anche come stati, già emerge l'importanza del processo unitario e politico dell'Europa, sempre che le peculiarità di questa realtà regionale non vengano in qualche modo annullate. Indipendentemente da altre considerazioni, credo che esista un altro elemento a sostegno della mia riflessione: non si può non considerare la collocazione istituzionale dell'assemblea regionale nel contesto unitario e politico dell'Europa.

Ho fatto questa premessa per chiarire che non è vero che ci troviamo in una fase di decadenza del valore e dell'attività delle autonomie. Siamo in un momento in cui si ravvisa l'esigenza di cercare elementi che portino ad attribuire una nuova e più moderna dimensione del loro ruolo. Credo che, in questo senso, vada riconosciuto il merito della Commissione bicamerale per le questioni regionali, la cui attività ci consente di evidenziare questi problemi in un momento molto delicato del processo di organizzazione dello Stato. Desidero poi rilevare che condivido pienamente i criteri seguiti dall'indagine svolta.

Quando parlo di composizione dei consigli regionali o del numero dei deputati regionali, mi riferisco ad un documento unanimemente approvato dall'assemblea regionale, dopo una sessione specifica dedicata alla questioni istituzionali. In quel documento si rappresenta l'esigenza che la composizione dell'assemblea regionale corrisponda non solo a criteri di meccanica matematica, nel senso di adeguare la rappresentanza al parametro di 1 a 50 fissato nel 1947, perché da allora l'incremento demografico è stato forte, ed ha inciso negativamente sulla rappresentanza democratica; infatti, si assommano tanti interessi e poteri che l'attuale rapporto diventa elemento condizionante della vita politica, portando elementi di distorsione nell'assol-

vimento del mandato parlamentare. Conseguentemente l'allargamento della composizione dei consigli regionali rappresenta un'esigenza di democrazia; di tale argomento si è occupato recentemente anche il consiglio regionale sardo, che ha affrontato il problema in modo specifico.

Occorre dunque riconsiderare i parametri della rappresentanza perché anche nel processo evolutivo dell'assetto democratico del paese si va sempre più evidenziando l'esigenza di ridurre le parti « verticali » della rappresentanza parlamentare e di allargare le basi elaborative di apporto, che regionalmente trovano la loro dimensione ottimale.

Desidero soffermarmi anche sull'esperienza di elezione per collegi provinciali, in gran parte risultata negativa poiché ha finito con l'ancorare in modo angusto l'assolvimento del mandato parlamentare, fino al punto che il deputato regionale, che dovrebbe rappresentare gli interessi complessivi della regione, diventa rappresentante del comune più importante della provincia, di quello che, per consistenza demografica, riesce ad incidere sui voti di preferenza. Dunque, vi è l'esigenza di rivedere i collegi provinciali, per dare la possibilità di qualificare al massimo la rappresentanza parlamentare, attraverso un processo di accorpamento e di utilizzo dei resti in sede regionale, sulla base di un collegio unico precostituito, secondo la legge del 1946; questa norma, nata per altri motivi, può oggi garantire la partecipazione di quanti in base al sistema elettorale attuale – un sistema di elezione in cui la preferenza finisce col rappresentare un elemento di devastazione e, vorrei dire, anche di corruzione – non potrebbero avere possibilità di successo.

Si pone, dunque, il problema delle preferenze, su cui noi stiamo insistendo. Penso che laddove non sia possibile eliminare del tutto tale sistema, si debba almeno ridurre ad uno il numero delle preferenze da esprimere, in modo da non consentire la possibilità di quelle famose « cordate » che finiscono con il rappresentare non il trionfo dei valori democratici e rappresentativi ma, invece, la vittoria della

tendenza frazionistica all'interno dei partiti, a tutto danno di una rappresentanza plurima e di maggiori capacità di penetrazione nella società. Qualcuno potrebbe obiettare che la modifica da me prospettata aggraverebbe la situazione, perché chi ha maggiori disponibilità economiche potrà comunque influire sulle elezioni; tuttavia, chi avrà tale possibilità potrà condizionare l'elezione di un unico candidato, mentre ora, favorendone uno, con il sistema delle « cordate » finisce con il favorirne molti altri. Con un dibattito più articolato e più libero da tali costrizioni, che definirei distorsive, si potrebbe invece arrivare ad avere una rappresentanza molto diversa e forse più rappresentativa.

Ritengo che tali elementi debbano essere messi in evidenza proprio perché in questa direzione possiamo dare un contributo effettivo alla migliore organizzazione di tutto ciò che riguarda l'assetto e la realtà delle autonomie regionali.

Mi rendo conto che a volte vi è la tendenza ad affrontare questi argomenti non tanto per migliorare ed approntare i mezzi necessari, quanto per trarne elemento di alibi per determinare svuotamenti e decadenze che, invece, non hanno alcuna rispondenza né possono trovare alcun sostegno nella Carta costituzionale. Piuttosto, desidero segnalare alla sensibilità della Commissione l'esigenza, diffusa tra gli operatori politici regionali, che si intensifichino i momenti di raccordo tra i consigli regionali e le rappresentanze parlamentari, soprattutto in questa sede specifica e qualificata rappresentata dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali. Piuttosto che in un confronto con il Governo, infatti, è in un confronto a livello parlamentare che le regioni possono trovare il riconoscimento maggiore. Noi dobbiamo, dunque, privilegiare rapporti diretti e costanti con il Parlamento, naturalmente lasciando alla Commissione la determinazione delle modalità più produttive per sviluppare questo dialogo.

Del resto, mi pare sia emersa dalla stessa audizione degli esperti l'utilità di un approccio generalizzato alle questioni e condivido pienamente l'idea – espressa,

seppure in diverso modo, sia dall'onorevole Amato sia dall'onorevole Riggio – che le questioni della forma di governo e della sua resa vadano valutate non in astratto, ma in connessione con gli scopi che si perseguono, nel nostro caso rappresentati dal pieno recupero delle finalità statutarie dell'autonomia.

Quando l'onorevole Amato insiste sulla necessità – concetto che mi sembra importante affermare in questo contesto – che vengano recuperate le ragioni della specialità e della effettività odierna delle regioni, penso che assegni un compito importante alle classi politiche di quelle stesse regioni – che vengono, cioè, chiamate ad essere più responsabili e più coscienti del compito loro demandato per garantire questi livelli di funzione istituzionale – ma individui, nello stesso tempo, anche un vincolo necessario all'azione dell'autorità centrale. Se richiama il senso di responsabilità dei gruppi politici regionali, certamente questa attestazione finisce con l'essere un vincolo, un ostacolo per quelli che possono essere i propositi o i tentativi invasivi del potere statale.

Ho prestato molta attenzione a quanto esposto in Commissione dal professor Predieri in ordine ad una sorta di rivoluzione silenziosa: si tratta di un aspetto assai pernicioso, che è bene mettere in evidenza in questa audizione, poiché ha indotto una vera e propria modificazione del nostro ordinamento costituzionale, attraverso una serie di processi e di interventi per lo più impropri dal punto di vista giuridico formale, ma molto penetranti da quello sostanziale. Senza ricorrere al procedimento previsto dalla legge, infatti, si attuano modifiche statutarie che diventano operanti sul piano dell'amministrazione. Purtroppo esiste un precedente che è gravemente lesivo della nostra autonomia: la Corte costituzionale, infatti, in un impeto di assai discutibile garanzia di legittimità costituzionale, soppresse l'Alta corte che, invece, era ed è prevista dallo statuto della regione siciliana, quindi dal sistema costituzionale della Repubblica italiana; se pure l'Alta corte doveva essere abolita con l'avvento della Corte costituzionale, come

io sostengo, si sarebbe comunque dovuto trattare di un processo di annullamento o di revoca da attuare attraverso legge costituzionale. Credo, per altro, che rimanga sempre l'esigenza di garantire il duplice principio su cui si fondava l'Alta corte per la Sicilia, cioè quello dell'unità della giurisdizione – che ora dovrebbe essere garantita dalla stessa Corte costituzionale – da un canto e quello della pariteticità del giudice costituzionale, principio che ha qualche venatura pattizia, dall'altro. In questo senso, anzi, si potrebbe anche pensare alla costituzione di una sezione della Corte costituzionale: è un'affermazione che faccio soltanto per evidenziare il problema, che non è certo venuto meno, di garantire l'integrità dei caratteri speciali e delle prerogative dello statuto.

Mi chiedo, dunque, quale dovrebbe essere il fondamento della specialità siciliana, che l'onorevole Riggio ricollegava soprattutto al suo specifico regime finanziario; regime che, in effetti, è quello che ha incontrato maggiori ostacoli e maggiori difficoltà, fino al punto che sinora, dopo 42 anni, non sono ancora state emanate le norme di attuazione dello statuto per quanto attiene alla materia finanziaria. È un elemento che noi denunciavamo non soltanto per il ritardo, ma perché si iscrive in modo direi ossessivo nella linea che tende a sminuire e a manomettere il campo delle prerogative costituzionali della regione.

Affronterò anche la questione della legge relativa all'elezione dei deputati all'assemblea regionale siciliana, alla luce della proposta di allargamento della composizione numerica e qualitativa dell'assemblea stessa. Ricordo che nel documento approvato unitariamente dall'assemblea a conclusione di un dibattito delicato, e che è stato oggetto di grande passione autonomistica, la riforma elettorale viene collocata al primo punto. La materia è interamente disciplinata dalla legge regionale, poiché è di esclusiva competenza della regione siciliana; ma questa competenza non ha affatto favorito indirizzi di riforma, se è vero come è vero che la normativa vigente, nei suoi aspetti sostanziali, è pressoché integralmente quella del 1951, no-

nostante si siano palesati nella normativa elementi di contraddizione anche vistosi.

Negli ultimi anni il dibattito è ripreso sulla base di una serie di elaborazioni che, in modo direi quasi testardo, la presidenza dell'assemblea ha rimesso di volta in volta sul tavolo della discussione, proponendo al confronto politico di ancorarle a contenuti quanto più possibile concreti ed utili, oltre che definiti.

Naturalmente, sui diversi aspetti di tali proposte si sono avuti gradi differenziati di consenso politico, mai, però, un diniego assoluto. Anche se certamente con l'espressione di qualche riserva, si è registrato un pieno consenso ad affrontare questo problema.

Gli aspetti che abbiamo affrontato coincidono con gli elementi richiamati nel questionario.

Per quanto riguarda l'articolazione dei collegi elettorali, devo dire che il sistema proporzionale nella nostra regione andrebbe modificato nella sua struttura essenziale. Siamo in presenza di un sistema che, essendo il quoziente rapportato al numero dei deputati da eleggere, finisce per privilegiare i grandi partiti, che si appropriano di mandati in effetti non conseguiti nei voti popolari.

È necessario qualche correttivo che consenta di introdurre maggiore « purezza » nel sistema proporzionale, affrontando per esempio la questione delle preferenze. Deve essere eliminato questo germe della degenerazione della nostra vita democratica, specialmente in una zona nella quale, secondo qualcuno, gran parte degli eletti sarebbero condizionati da voti di tipo mafioso. Ritengo che l'introduzione di un elemento innovativo in questa direzione avrebbe il significato di un'espressione da parte della classe politica di volontà di rifiuto di condizionamenti da parte di elementi di degenerazione della vita sociale.

La normativa attuale prevede nove circoscrizioni coincidenti con la dimensione provinciale; a ciascuna circoscrizione viene assegnato un numero di deputati in rapporto alla popolazione ed al numero dei componenti l'assemblea regionale. Nessun

tipo di collegamento è previsto tra le diverse circoscrizioni ai fini dell'utilizzazione dei resti e tutti i seggi vengono assegnati a livello di ciascuna singola circoscrizione.

Proprio su questo aspetto vorremmo introdurre una modifica che consenta l'utilizzazione dei resti in sede regionale, attraverso un sistema che preveda, per esempio, che le liste abilitate al riparto debbano aver conseguito almeno un quoziente intero in una circoscrizione ed aver presentato liste in tutte le circoscrizioni regionali (cioè un meccanismo analogo a quello previsto dalla legge elettorale nazionale). Abbiamo anche proposto che i voti residui confluiscono in un collegio unico regionale nel quale vengano attribuiti i restanti seggi.

Per quanto riguarda le forme di elezione del presidente e della giunta regionali, il nostro sistema riproduce quello per l'elezione della giunta comunale. Si tratta di una grave contraddizione nella quale è caduto il costituente quando elaborò lo statuto della regione Sicilia: nonostante il riconoscimento del rilievo politico attribuito alla regione siciliana – non a caso fu usato il termine « assemblea » – fu introdotto un sistema assai discutibile per l'elezione della giunta. Infatti, sia il presidente sia gli assessori (questi ultimi, singolarmente) vengono eletti con una votazione a scrutinio segreto, e ciò consente un'ampia possibilità di esprimere i vari capricci e i vari giochi di società che possono sorgere in un consesso democratico.

La nostra proposta è che il presidente sia eletto direttamente dall'assemblea, mantenendo la votazione a scrutinio segreto (per quanto mi riguarda, propendo per la votazione palese, trattandosi di una decisione di carattere politico), riconoscendogli la facoltà di presentare la giunta (con la possibilità d'inserirvi elementi esterni all'assemblea) ed il programma per la votazione fiduciaria dell'assemblea. La giunta così formata dovrebbe avere una durata garantita di cinque anni, salvo che non intervenga una sfiducia costruttiva che non dovrebbe essere il momento aggrega-

tivo di più forze determinatosi in modo indefinito, ma dovrebbe essere legato alla presentazione di una mozione di sfiducia motivata. Quest'ultima dovrebbe contenere gli elementi di un programma alternativo e l'indicazione del *leader* che sarebbe chiamato a guidarne l'attuazione. Si tratterebbe quindi di un momento di aggregazione definito sul terreno della responsabilità politico-programmatica e dell'individuazione del *leader* che dovrebbe gestirla.

Queste proposte sono oggetto di esame presso la competente commissione consiliare e spero che vedano presto la luce.

Per quanto riguarda la distribuzione delle competenze tra i vari organi regionali, non esistono nella nostra regione grandi conflitti, perché la prassi e lo stesso regolamento hanno dato vita ad un rapporto dialettico tra la presidenza dell'assemblea e quella della giunta. Nell'ambito di questo rapporto dialettico e di collaborazione, la ricerca e l'individuazione degli argomenti da sottoporre all'esame dell'assemblea non è mai il risultato della sola iniziativa del governo, ma è il frutto delle decisioni assunte dalla conferenza dei capigruppo sulla base anche degli impulsi della minoranza.

Viene quindi rispettata l'autonomia dell'assemblea nell'esercizio della sua attività legislativa e politica in un confronto dialettico con il governo, che peraltro dispone di una corsia preferenziale per far valere determinate esigenze.

Non mi soffermo sui poteri del consiglio e della giunta nel caso di crisi; ritengo però che, trattandosi di organi politici di livello costituzionale, un intervento del Governo centrale volto ad introdurre elementi risolutivi solleverebbe dubbi sul piano della legittimità.

Aggiungo un'altra considerazione. L'articolo 8 dello statuto prevede lo scioglimento dell'assemblea regionale siciliana, ma esso è consegnato in modo da garantire in pieno la continuità perenne.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Lauricella per il suo intervento, molto puntuale ed impegnato; lo ringrazio per la tenacia con cui ha posto all'ordine del giorno dell'assemblea questi temi: ha con-

tribuito a vitalizzare un dibattito politico che sembrava orientato in tutt'altra direzione, cioè ad ignorare i temi delle riforme istituzionali.

Desidero precisare che nella « griglia » di domande abbiamo fatto riferimento ai possibili interventi degli organi statali dietro suggerimento della vicenda della regione Campania, la cui giunta è stata in crisi per otto mesi, periodo durante il quale da parte delle forze politiche della regione sono state rivolte a questa Commissione sollecitazioni affinché fossero promosse le procedure di scioglimento del consiglio. Di tale questione si occupò allora l'ufficio di presidenza, ma in merito non potevamo che rimetterci alle valutazioni del governo che, in base alla Costituzione, è competente a promuovere lo scioglimento dei consigli delle regioni a statuto ordinario. Vi è anche stato un intervento del Presidente della Repubblica, cui in base alla Costituzione deve essere imputato l'atto formale di scioglimento, il quale si è chiesto in che modo potesse svolgere il suo ruolo. Sono queste vicende che hanno spinto la Commissione ad inserire nella « griglia » quel punto, che non dovrebbe prefigurare altro che un rimedio estremo.

FRANCO TRETTER, Presidente del consiglio della regione Trentino-Alto Adige. Signor presidente, onorevoli membri della Commissione bicamerale, mi sia consentito riassumere brevemente, per non far torto alla vostra preparazione ed alla vostra conoscenza delle questioni oggi sul tappeto, la situazione nella regione a statuto speciale Trentino-Alto Adige, ove convivono in pace ed in operosa collaborazione tre gruppi linguistici garantiti nella loro specificità da un accordo internazionale stipulato tra l'Italia e l'Austria e da una normativa costituzionale.

Le risposte fornite con il questionario relativo all'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale hanno già evidenziato come il sistema di rapporti giunta-consiglio, delineato dallo statuto speciale di autonomia, abbia consentito fino ad ora di evitare gli inconvenienti registrati in altri ordinamenti.

Dalle risposte fornite con il questionario si ricava anche un quadro di notevole stabilità dell'amministrazione regionale. Nella storia della regione Trentino-Alto Adige si può parlare di crisi forse solo per la sesta legislatura (1968-1973) quando la Südtiroler Volkspartei ritirò i propri rappresentanti della giunta, al culmine della vicenda che portò poi alla riforma statutaria del 1971.

L'esecutivo poté peraltro continuare a svolgere i suoi compiti con la presenza dei soli assessori effettivi di lingua italiana e con gli assessori supplenti.

In estrema sintesi si può affermare che dopo il rinnovo del consiglio, una volta stabilite le intese tra i partiti che stipulano il cosiddetto accordo di coalizione (sostanzialmente un accordo di programma), la stabilità dell'esecutivo viene ad essere assicurata fino al termine della legislatura.

Non vi è dubbio alcuno che tale specificità debba trovare anche nei rapporti con il potere centrale una sua precisa collocazione. Sarebbe infatti estremamente preoccupante e foriero di conseguenze negative se da qualche parte si intendesse porre in dubbio quanto consacrato nello statuto speciale oppure se si cercasse di limitare, attraverso artificiosi meccanismi, competenze ormai consolidate e che hanno consentito alla regione Trentino-Alto Adige di raggiungere traguardi di rilevante portata sia sul piano economico sia su quello sociale. Dico questo non per amore di polemica ma soprattutto per chiarire come la nostra posizione derivi da precise certezze giuridiche e sia supportata da una volontà di autogoverno oggi non contestabile.

L'intendimento della legge sulla Presidenza del Consiglio che prevede anche nei confronti delle nostre realtà regionali e provinciali l'esercizio del potere di indirizzo e di coordinamento non può certo lasciarci tranquilli. Le recenti assicurazioni che lo stesso Presidente del consiglio, onorevole Andreotti, ha inteso dare ai presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano sulla volontà del governo di rispettare la specificità della nostra autonomia, pur di rilevante portata, possono e debbono trovare operatività di

piano statutario attraverso una apposita norma di attuazione. Solo così potremo sostenere correttamente il confronto con la nostra realtà autonomistica e con la stessa realtà statale avendo anche come base la certezza della recente legge che regola i rapporti finanziari tra lo Stato, la regione Trentino-Alto Adige e le due province autonome di Trento e di Bolzano.

Mi sia consentito ribadire che noi non intendiamo certo restare avulsi dal contesto nazionale né contrapporci in maniera certamente aprioristica allo stato. Vogliamo soltanto riaffermare il nostro diritto alle forme di autogoverno che sono state sancite dallo statuto, facendo per intero la nostra parte, sopportando i sacrifici che ci sono stati chiesti nella speciale congiuntura che stiamo attraversando, ma tenendo ferme quelle prerogative che ci sono state garantite dalle stesse leggi dello stato. Nella regione Trentino-Alto Adige, oggi statutariamente articolata su due province autonome, vivono etnie diverse. Dopo le ore difficili di un passato che ha segnato profondamente le nostre società, stiamo avviandoci verso forme di collaborazione interetnica che debbono trovare nelle realtà istituzionali il loro momento di sintesi. Questa Commissione bicamerale deve tenerne conto, così come dovrà tenerne conto il governo centrale che proprio in questi giorni sta cercando, attraverso una speciale commissione paritetica, di superare un secondo scoglio, quello relativo all'approvazione delle leggi regionali e provinciali che troppo spesso trovano in sede romana ostacoli derivanti da una non sufficiente conoscenza o, peggio ancora, da una volontà accentratrice per noi non accettabile.

Come presidente del consiglio regionale non posso non richiamare anche questo problema, così come non posso esimermi dal sottolineare come, nel confronto tra maggioranza ed opposizione, si stia cercando in queste ore di procedere al varo di una serie di modifiche della legge elettorale introducendo lo sbarramento del *quorum* per l'assegnazione dei seggi sia in sede regionale che comunale. Tutto questo dopo avere già varato la modifica che abolisce il

requisito della residenza in regione per quattro anni per l'esercizio dell'elettorato passivo.

Nelle risposte ai quesiti che ci sono stati posti dalla Commissione abbiamo infine cercato di precisare la nostra situazione alla luce delle normative vigenti e dei nostri statuti.

Non mi resta che ringraziare la Commissione per l'attenzione prestatami e richiamare il documento finale che è stato approvato a conclusione della Conferenza dei presidenti svoltasi a Bari, documento che per quanto ci riguarda costituisce la base per un confronto con lo Stato, un confronto che noi ci auguriamo sia sereno e costruttivo.

Le realtà regionali sono una conquista che non possiamo vanificare o sacrificare sull'altare di un risorgente centralismo. Se vi sono modifiche da apportare all'attuale situazione lo si dica e su di esse ci si confronti, ascoltando tutte le regioni, esaminando nel dettaglio tutte le situazioni, non affidandosi certo a soluzioni estemporanee o, peggio ancora, nascostamente miranti a limitare sovranità statutarie garantite dalla nostra stessa Carta costituzionale (e dal trattato internazionale di Parigi, De Gasperi-Gruber).

EDOARDO BICH, *Presidente del consiglio della regione Valle d'Aosta*. La ringrazio, presidente, per l'opportunità offerta alla nostra regione – la più piccola dello Stato italiano, ed a statuto speciale e monoprovinciale – di poter esprimere in questa sede il proprio punto di vista su argomenti che sono di capillare ed emblematica importanza per la vita delle regioni.

Anche noi, come già sottolineato dal presidente Lauricella e dal presidente Semenza, tendiamo ad un'autonomia compiuta, che porti l'ordinamento regionale verso il federalismo, in una prospettiva europea. Abbiamo aderito a questa teoria sin dai tempi della dichiarazione di Chivasso, dichiarazione dei rappresentanti delle popolazioni alpine, sancita dal documento di Chenaux; tale filosofia è a fondamento del nostro statuto speciale e della nostra autonomia.

Passerei, ora, all'esame della « griglia » punto per punto, facendo alcune considerazioni che potranno sembrare settoriali, ma che riguardano gli argomenti centrali sui quali si è soffermata la commissione speciale per la riforma dello statuto, da noi istituita.

Inizio dalla composizione del consiglio regionale della Valle d'Aosta, che è di 35 consiglieri. Tale numero è fisso, non in rapporto con la popolazione, e non è modificabile se non con legge costituzionale. Le cause di ineleggibilità e di incompatibilità sono disciplinate dall'articolo 17 dello statuto e dalla legge dello Stato 5 agosto 1962, n. 1257, modificata successivamente con la legge 5 maggio 1978, n. 157. A questo riguardo va individuata una prima discrasia: la legge n. 1257, che disciplina proprio i casi di ineleggibilità e di incompatibilità, è più restrittiva della legge in vigore, per analoga materia, nelle regioni a statuto ordinario, cioè la legge 23 aprile 1981, n. 154. Questa disparità ha creato un notevole contenzioso, che a nostro avviso, fatti i debiti approfondimenti, andrebbe sanato in sede parlamentare, anche perché i requisiti di partenza di ciascun candidato nell'esercizio dell'elettorato passivo non dovrebbero soggiacere a criteri differenziati nell'ambito del territorio nazionale. Ciò anche se la Corte costituzionale, con la sentenza n. 85 del 26 gennaio 1988, ha ritenuto non applicabile all'elezione per il consiglio regionale sardo i casi di ineleggibilità e incompatibilità indicati dalla legge n. 154: siamo quindi in presenza di due orientamenti diversi. Per quanto riguarda il sistema elettorale ed in particolare l'espressione delle preferenze, l'attuale disciplina, stabilita sempre dalla legge dello Stato n. 1257 e successive modificazioni, prevede l'elezione con scrutinio di lista e rappresentanza proporzionale, basata su un unico collegio regionale e con ripartizione dei seggi con il sistema proporzionale – il cosiddetto quoziente naturale – ed utilizzo dei resti senza alcuno sbarramento; gli elettori possono esprimere fino a tre preferenze.

A questo riguardo va rilevato un altro aspetto. Con il sistema proporzionale, così come con qualsiasi altro sistema elettorale, i partiti minori sono agevolati nel senso che per loro il costo seggio è pari alla metà di quello dei partiti maggiori.

PRESIDENTE. Il contrario di quanto avviene per l'elezione del Parlamento nazionale.

EDOARDO BICH, Presidente del consiglio della regione Valle d'Aosta. Sì, il contrario di quanto avviene in sede nazionale. Questo ci spinge, in seguito all'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 12 aprile 1989, che conferisce al consiglio regionale la competenza ad emanare norme per l'elezione del consiglio stesso, ad individuare un sistema di sbarramento, magari mantenendo in vigore il sistema elettorale proporzionale; anche se molti partiti sono fautori dell'introduzione del metodo D'Hondt, magari corretto, e dell'aumento dei voti di preferenza da tre a quattro. Ciò ha prodotto polemiche molto pesanti, anche con riferimento alle valutazioni fatte dal collega Lauricella circa il controllo del voto e lo « spessore » del voto di scambio in queste circostanze.

Per quanto riguarda il presidente della giunta, ricordo che questo è eletto dal consiglio regionale. Sta prendendo consistenza la proposta di elezione del presidente direttamente da parte del corpo elettorale; parallelamente, però, viene prospettata anche una forma di bilanciamento del potere che il presidente regionale verrebbe ad assumere, attraverso l'elezione della giunta non più esclusivamente o prevalentemente nell'ambito del consiglio regionale, ma al di fuori di esso. Si pone, cioè, come condizione per l'elezione diretta del presidente della regione che gli assessori siano nominati al di fuori del consiglio regionale. Ciò determinerebbe un maggiore potere di controllo del consiglio; potere di controllo di cui si sente sempre più bisogno soprattutto per le condizioni in cui si opera in Valle d'Aosta, dove le competenze attribuite al presidente della giunta sono notevoli e si assommano anche alle fun-

zioni prefettizie e di amministrazione della provincia, per cui ad esse devono necessariamente corrispondere forti poteri conferiti al consiglio. Si tratta di un dibattito che coinvolge la specificità valdostana e forse non è assimilabile alla situazione di altri consigli regionali.

Per quanto riguarda gli strumenti di stabilizzazione dei governi, devo dire che tale stabilizzazione è per la Valle d'Aosta un dato di fatto; infatti in 42 anni di autonomia vi sono state soltanto tre crisi, che sono state risolte dopo una durata media di un mese-un mese e mezzo. Dunque i governi regionali hanno sempre goduto di uno spazio di azione coincidente con quello della legislatura. Sinora non è stato introdotto nello statuto regionale l'istituto della mozione costruttiva poiché non se ne è sentito il bisogno; riteniamo che in presenza di un quadro politico siffatto – perché, in definitiva, è il quadro politico che determina la stabilità dei governi – un simile istituto non sia elemento di elevata incidenza per la vita amministrativa della nostra regione.

Con riferimento al potere dei consigli e delle giunte in corso di crisi, va detto che solo in una circostanza si è verificata una forma di intervento degli organi centrali e del Parlamento. Si tratta della crisi di difficile soluzione che si aprì nel 1966: in quell'occasione il Presidente del consiglio dei ministri decise l'invio di un commissario di governo con il compito limitato di convocare il consiglio regionale per sbloccare la crisi. Tale provvedimento, che oggi appare non rispettoso dell'autonomia regionale, fu però allora accettato dalla Corte costituzionale che, in sede di conflitto di attribuzioni promosso dalla regione, finì per avallare la posizione del consiglio dei ministri.

Questa, in sostanza, è la tematica che si sta portando avanti. avremo poi modo di inviare la documentazione di approfondimento voluta dalla commissione speciale per le riforme istituzionali, in modo che la Commissione parlamentare per le questioni regionali possa prenderne conoscenza.

GIORGIO VERDA, *Presidente del consiglio della regione Liguria*. Mi associo anch'io alle espressioni di apprezzamento e di gratitudine già formulate da quanti mi hanno preceduto. Desidero ricordare che all'argomento di quest'indagine ed ai temi istituzionali posti dal disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento regionale il consiglio regionale della Liguria ha dedicato un'apposita seduta due mesi or sono.

Nell'ambito di quel dibattito purtroppo non è emerso un atteggiamento unanime, per cui il mio intervento in questa sede sarà a titolo personale. Comunque, nella mia esposizione terrò conto delle risultanze di quella discussione, con l'impegno per altro di trasmettere gli atti della riunione del consiglio regionale qualora la Commissione lo ritenga opportuno.

PRESIDENTE. Sarebbe molto utile.

GIORGIO VERDA, *Presidente del consiglio della regione Liguria*. Nel corso di quel dibattito, da tutte le parti politiche è stato evidenziato che le regioni non hanno avuto, così come era nelle aspettative ed in conformità del dettato costituzionale, un ruolo esclusivo di governo e di programmazione, ma hanno svolto spesso un ruolo amministrativo: da qui l'aumento delle leggi provvedimentali, la diminuzione delle leggi di indirizzo e la tendenza – sottolineata da tutti i rappresentanti dei gruppi consiliari – a sostituirsi con una sorta di neocentralismo regionale, nello svolgimento di attività proprie degli enti locali.

Inoltre, è stata avvertita la tendenza alla « ministerializzazione » degli assessorati ed alla scarsa collegialità operativa della giunta.

A titolo personale, sulla base della mia esperienza di consigliere regionale della Liguria da quattro legislature, posso assicurare che il nostro statuto ha retto bene al passare del tempo e non presenta rilevanti problemi di aggiornamento, per cui non avranno ragion d'essere le preoccupazioni sollevate dal presidente Barbera in relazione al rispetto dell'articolo 123 della Costituzione. Infatti, da uno studio prepa-

rato dal nostro servizio legislativo per l'osservatorio legislativo regionale è emerso che i problemi di altre regioni non sono fortunatamente i nostri, dal momento che lo statuto approvato nel 1970 ha offerto una buona soluzione ai problemi istituzionali della nostra regione.

Passando ad esaminare gli argomenti dell'audizione e gli obiettivi dell'indagine conoscitiva in corso, devo dire che per quanto riguarda la necessità di assicurare stabilità ed efficienza alle giunte ed ai governi regionali, l'attuale assetto statutario della regione Liguria, nel quadro della previsione costituzionale e cioè di un esecutivo eletto dal consiglio, si è dimostrato sufficientemente stabilizzante. Infatti, in venti anni si sono avute nove giunte, con otto crisi, delle quali sei del tutto fisiologiche (quattro derivanti dal rinnovo del consiglio per fine legislatura e due per dimissioni del presidente della giunta candidatosi al Parlamento).

La limitazione delle crisi è anche dovuta, a mio avviso, alla previsione statutaria per cui la giunta è eletta su lista collegata ad un documento programmatico e la medesima procedura è richiesta per la mozione di sfiducia.

Altro importante mezzo di stabilità delle maggioranze è stata l'introduzione, nella seconda legislatura, dell'istituto della delega nelle espressioni di voto nelle commissioni consiliari, introdotto nell'articolo 22 del regolamento del consiglio regionale. Con questo sistema di voto plurimo ogni gruppo consiliare esprime, anche nelle singole commissioni permanenti, tanti voti quanti sono i consiglieri che aderiscono al gruppo stesso in consiglio regionale. In particolare ogni consigliere può esprimere tutti i voti a lui attribuiti in un'apposita deliberazione consiliare. Inoltre, quando un consigliere non può intervenire ad una seduta della propria commissione può farsi sostituire, anche nell'espressione dei voti a lui attribuiti, da un consigliere dello stesso o di altro gruppo mediante delega scritta.

Mi sembra di poter affermare che tale istituto ha egregiamente sopperito all'esiguità – spesso lamentata in sede di conferenza dei presidenti delle regioni – del

numero dei consiglieri assegnati alle regioni piccole e medie (in Liguria, con quaranta consiglieri regionali attribuiti, la giunta regionale è composta di dieci assessori e l'ufficio di presidenza del consiglio conta cinque membri), che rende difficile assicurare la presenza nelle commissioni consiliari.

Posso, quindi, confermare che gli organi regionali liguri hanno funzionato e funzionano con regolarità: naturalmente diverso e credo anche contrastante potrebbe essere il giudizio sulla efficienza trattandosi evidentemente di un giudizio politico.

Credo sia difficile fornire una risposta univoca al secondo obiettivo dell'indagine, e cioè la ricerca dei modi più opportuni per selezionare i futuri consiglieri regionali.

La mia esperienza di eletto in una piccola provincia, quella d'Imperia, mi induce ad alcune considerazioni contrastanti con le indicazioni del collega Lauricella. I collegi provinciali ritengo possano meglio corrispondere all'esigenza della presenza della realtà regionale nella sua interezza all'interno della rappresentanza assembleare.

Nella mia regione, dove esiste una grande città come Genova, l'istituzione di un unico collegio regionale potrebbe creare gravi problemi ed impedire la possibilità di presenza e di partecipazione all'assemblea regionale di rappresentanti delle piccole province.

Convegno con il presidente Lauricella nel suggerire la limitazione del voto di preferenza. Nella mia provincia si esprime una sola preferenza e ciò consente una possibilità di scelta da parte dell'elettorato che impedisce le cordate indicate giustamente dal presidente Lauricella come elementi preoccupanti e devastanti, in quanto sorretti da capacità d'intervento anche finanziario in grado di mettere in difficoltà coloro che vogliono prestare unicamente un servizio in favore della collettività.

Pertanto, sulla base dell'esperienza, credo di poter affermare che l'attuale sistema di selezione della classe politica regionale sia accettabile, sia pure con alcune modifiche non sostanziali, ad esem-

pio attraverso l'istituzione di un collegio regionale, di cui si parla ma del quale non riesco ad intravedere bene i contorni né l'impatto sulla realtà.

A mio avviso, anche con l'introduzione di questo sistema, il punto fondamentale resta che gli eletti svolgano nella pienezza delle competenze il proprio dovere, dedicando il loro impegno totale e la loro capacità alle istituzioni di cui fanno parte.

PIERLUIGI ANGELI, *Presidente del consiglio della provincia autonoma di Trento*. Svolgerò alcune brevi considerazioni, richiamandomi a quanto detto dal presidente Tretter. Ritenevo di poter partecipare a questa audizione portando un documento ben definito; vi è, tuttavia, una situazione particolare che sta bloccando l'attività della regione e, in particolare, della provincia, una situazione che nasce dal tentativo di modificare il sistema elettorale comunale e regionale, introducendo per la prima volta – questa la proposta della giunta – il sistema del *quorum* pieno. Va tenuto presente che nella provincia di Trento vige la proporzionale pura fino a 1.000 abitanti; così anche nei due collegi di Trento e Bolzano, che insieme formano – a metà, anche in rapporto alla popolazione – il consiglio regionale. La vicenda, un po' delicata, ha comportato qualche ritardo nel definire le linee che i capi dei gruppi consiliari volevano fossero presentate in questa sede. Prendo perciò la parola per svolgere due sole considerazioni.

Ho l'impressione che troppo spesso il dialogo tra governi regionali e Governo centrale risenta della subalternità dei primi dal punto di vista finanziario. Più che verificare le possibilità di rispondere in modo adeguato alle varie esigenze, ci si è attestati sui problemi di bilancio, ritenendo che solo in tal modo si potessero dare risposte adeguate, senza tener conto che il Governo può comunque aumentare o diminuire i bilanci provinciali o regionali.

L'ultima vicenda accaduta nelle province autonome di Trento e Bolzano è eclatante: è stato definito, con una norma d'attuazione, l'assetto finanziario dei rapporti Stato-regioni, sulla base di una legge approvata dal Parlamento mentre, negli

stessi giorni, il Governo conduceva trattative con le province, riducendo di un 20 per cento gli stanziamenti per determinate voci, ad esempio per quella sanitaria. Se il rapporto esistente Stato-regioni è così labile, vuol dire che solo nel dialogo istituzionale potremo garantire la nostra autonomia.

Fino a qualche mese fa sono stato a capo di governi regionali e, a suo tempo, di governi provinciali. Mi rendo perciò conto che, nella dialettica con lo Stato, si finisce sempre con l'affrontare il discorso dello spazio finanziario delle regioni e delle altre autonomie. Svolgo queste affermazioni auspicando che si riesca a instaurare un dialogo più pertinente per la garanzia delle autonomie, di cui le comunità hanno bisogno, con particolare riferimento al fatto che le autonomie più forti a livello europeo sono quelle indirizzate verso il federalismo europeo, che ci porterà a quella che auspichiamo possa essere l'Europa dei popoli o, come qualcuno dice, delle regioni.

Non credo di dover aggiungere altro, se non sottolineare che deve sussistere anche un giusto rapporto tra competenze e numero dei consiglieri. Nella particolarità speciale della nostra zona, nella quale esistono due consigli provinciali ed uno regionale e tre governi, essendo 70 i consiglieri, non vi è possibilità per le forze minori di espletare il mandato, data la molteplicità degli impegni; conseguentemente, la rappresentatività di quelle forze viene meno per la gran mole di lavoro dei consiglieri, spesso occupati anche in funzioni di governo; soltanto pochi possono occuparsi dell'attività legislativa o di controllo.

Sarebbe dunque necessario prevedere un aumento del numero dei consiglieri provinciali, secondo una formula che permetta di non aumentare la consistenza dei consigli regionali: essere contemporaneamente consiglieri provinciali e consiglieri regionali rappresenta quasi un'anomalia e comunque una situazione che presenta notevoli problemi; l'esistenza di due consigli provinciali e di un consiglio regionale ha la sua valenza, ma probabilmente non

ha più fondamento nell'originaria esigenza di dare garanzia nell'autonomia, ormai sancita dagli accordi internazionali.

NICOLA DI CAGNO, *Presidente del consiglio della regione Puglia*. Prendo nuovamente la parola per giustificare l'assenza di un documento ufficiale del consiglio regionale, nel cui ambito è stata istituita da tempo una commissione speciale per le riforme istituzionali, che però non ha completato i suoi lavori. Auspico che, prima dell'audizione dei presidenti delle giunte regionali da parte di questa Commissione, il consiglio regionale possa riunirsi per consentire al presidente della giunta della regione Puglia di portare in questa sede le decisioni di quel consesso.

Vorrei svolgere una breve riflessione su uno dei punti della « griglia ». Si tratta di una riflessione che coincide con molte delle posizioni rappresentate in questa sede. Avverto — e tale convincimento è proprio anche del consiglio regionale — l'insufficienza del numero dei consiglieri, attualmente 50, che non riescono a rappresentare le diverse esigenze ed a svolgere i compiti istituzionali, considerando che la popolazione è di quattro milioni e mezzo di abitanti; inoltre, tale esiguità crea notevoli problemi nel funzionamento delle commissioni e dello stesso consiglio.

Quanto al problema elettorale, personalmente ritengo che prima di abbandonare la strada finora seguita sia opportuno riflettere a lungo.

Devo dire che, ancora oggi, mi pare quello vigente sia il miglior sistema per assicurare l'autentica rappresentanza di tutte le espressioni regionali. Parlo naturalmente alla luce di una esperienza che è sommatoria di esperienze variegata: la Capitanata non è la provincia di Bari; diversa ancora è la situazione del Salento e, nell'ambito del Salento, una cosa, tradizionalmente, è la provincia di Brindisi altra cosa la provincia di Taranto.

PRESIDENTE. C'è anche la Daunia.

NICOLA DI CAGNO, *Presidente del consiglio della regione Puglia*. Non è possibile pensare ad un'effettiva rappresentanza di

tutte queste realtà con un sistema diverso. Comunque, esprimendo una considerazione che è personale ma anche partitica, devo dire di essere favorevole, in linea di principio, ad un sistema che veda l'elezione diretta dei sindaci, quindi anche l'elezione diretta del presidente della giunta. Se questa fosse la strada della riforma, a fronte dell'elezione diretta del presidente della giunta mi sento di condividere la proposta, avanzata dal collega Semenza, dell'introduzione di un sistema elettorale misto per quanto riguarda i componenti il consiglio regionale.

Sempre con riferimento alla « griglia » di questioni poste dalla Commissione, vorrei rilevare che nel complesso noi abbiamo avuto un'esperienza soddisfacente per quanto riguarda sia la forma di costituzione dei governi sia la loro durata, cosa che si ricollega ad una certa stabilità che in questi ultimi vent'anni la Puglia ha goduto dal punto di vista delle rappresentanze politiche, che sono sempre rimaste sette. Ciò non toglie che si possa e si debba pensare, anche a questo proposito, a qualche miglioramento ed a qualche modifica; una riflessione, ad esempio, sarà indispensabile per quanto riguarda la posizione particolare del consiglio, quindi anche della presidenza del consiglio, durante i periodi di crisi. In effetti si avverte, in questi specifici periodi, una mancanza di ruolo del consiglio che dovrebbe in qualche modo essere corretta.

Naturalmente mi riservo anch'io di far pervenire alla presidenza della Commissione bicamerale per le questioni regionali, qualora la commissione concludesse i suoi lavori, la documentazione prodotta.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola all'onorevole Riggio, devo comunicare ai nostri ospiti che l'onorevole Bassanini si scusa di non poter essere presente, dovendo partecipare alla discussione della riforma delle autonomie locali in corso in questo momento alla Camera.

VITO RIGGIO, Relatore per le regioni a statuto speciale. Prendo la parola brevemente, poiché non è previsto che da que-

st'incontro si traggano immediate conclusioni, a meno che il presidente non ritenga di sottolineare uno stato di avanzamento dei nostri lavori verso la relazione.

Prendo la parola per ringraziare, poiché i presenti hanno fornito contributi veramente rilevanti, tali da compensare quel tanto di astrattezza che inevitabilmente deriva dall'audizione dei soli esperti. Ritengo che sia utile tenere conto della variegatissima condizione che si è manifestata, dal momento che si va da dichiarazioni di sostanziale soddisfacimento per il funzionamento della forma di governo espressa da alcune regioni – secondo le quali non debbono essere apportate modifiche ma solo qualche aggiustamento – a richieste di riforme incisive. Tutto ciò, probabilmente, avvalorata la tesi che sia impensabile estendere a tutte le regioni un modello di tipo giuridico-formale che, proprio in quanto modello, è astratto, quindi non coglie la ricchezza e la profondità delle questioni presenti nel paese e che sempre di più si approfondiranno nella dimensione europea che è stata sottolineata.

Alcune considerazioni, che naturalmente necessitano di ulteriore approfondimento, vanno subito fatte. Per quanto riguarda la riforma elettorale, anche le due regioni meridionali a statuto speciale, cioè la Sicilia e la Sardegna, hanno convenuto, in sostanza, sulla linea della modifica; non abbiamo, invece, sentito i rappresentanti della Calabria, dell'Abruzzo e Molise, mentre sarebbe interessante capire se, al di là della specificità degli statuti, alcune condizioni siano analoghe, forse con l'eccezione della Puglia che, come è stato qui sottolineato, sta aprendo una vicenda di differenziazione ulteriore. Evidentemente, l'elezione diretta del presidente della regione unita ad una modifica del sistema elettorale di formazione dell'organo consiliare – che da alcuni è stata proposta – risolverebbe contemporaneamente una quantità di problemi, ivi compreso quello della gestione della crisi; infatti un presidente eletto direttamente costituisce, in qualche modo, il referente che oggi manca e la cui mancanza è avvertita, natural-

mente in quelle regioni in cui le crisi si verificano – perché per regioni che in 42 anni hanno subito soltanto tre crisi il problema praticamente non esiste –. Per quelle regioni che, invece, subiscono crisi frequenti e ripetute, la mancanza di un congegno istituzionale di aggiustamento, di verifica e di guida del processo di crisi rappresenta una realtà grave. Non so, però, quante forze politiche condividano questa impostazione né se all'interno di tali forze politiche sia in atto – su questa come sulla vicenda relativa agli enti locali – una profonda discussione.

Più spesso, invece, ho sentito parlare di correzione del proporzionalismo e questo in un doppio senso: sia in quello di farlo funzionare meglio in termini proporzionalistici, sia in quello di correggerne, invece, gli effetti di pura rappresentatività, aumentando, quindi, il tasso di concentrazione delle decisioni. Ricordo, per pura « civetteria » letteraria, che un siciliano illustre, don Luigi Sturzo, probabilmente pensando a quello che sarebbe accaduto dopo – secondo quanto ci ha detto l'onorevole Lauricella – in rapporto a quei famosi « giochi di società » iniziati in Sicilia nel 1958 parlava di proporzionalismo temperato contro il proporzionalismo strampalato che la regione siciliana aveva adottato. Non so se intendesse dire che era strampalato perché non era sufficientemente proporzionale o perché, invece, lo era troppo, coniugandosi con una abitudine ad utilizzare il voto di preferenza non solo per le « cordate », ma come memoria del vecchio collegio uninominale, quindi come riattribuzione al deputato di tutta una serie di funzioni che poco hanno a che vedere con l'evoluzione in senso moderno della democrazia.

Riprendo questo discorso perché mi pare che l'onorevole Lauricella abbia correttamente posto una questione che, probabilmente, non è solo siciliana, dal momento che la presenza di *lobbies*, di « cordate », di strumenti di pressione sulla democrazia riguarda tutti. Soprattutto a livello di governo regionale, dove si concentra la maggior parte delle risorse relative al governo del territorio, quelle « cor-

date » hanno un tasso di pressione che in taluni casi degenera in patologia della democrazia, quindi anche sospetto della democrazia: quando la democrazia degenera, infatti, è facile pensare che alcune regioni d'Italia, come è stato autorevolmente detto, siano da sottrarre al dominio mafioso, quindi all'esistenza di un'altra, diversa e drammatica forma di governo, perché una forma di governo degli interessi illeciti è poi anch'essa una forma di governo, come ci ha spiegato Santi Romano.

Oltre che su questi grandi scenari, insisterei su quella che è stata qui definita dal professor Lanchester la legislazione di contorno. Probabilmente il problema non è soltanto quello di ridurre il numero delle preferenze, modificare i collegi o avere un congegno di stabilizzazione, ma anche quello di disciplinare in maniera diversa e più adeguata tutte le modalità di accesso alle candidature da parte dei partiti, quindi anche i processi di formazione della candidatura, i processi di regolazione dei sistemi di propaganda e di spesa elettorale e, ancora di più, i processi di informazione.

Anche se in questa sede non è stata sollevata, una delle questioni principali è probabilmente quella dell'accesso agli strumenti d'informazione: informazione sui candidati e sui partiti, ma anche sull'istituzione regionale, che nel corso degli ultimi anni, evidentemente, non ha favorito un processo di ricognizione delle condizioni effettive dei governi. Infatti sono state sempre più sottolineate le condizioni patologiche e di difficoltà, creando un'opinione pubblica che, in qualche modo, ritiene che i processi di « scomparsa » delle regioni siano tali da giustificare quelle forme di neocentralismo che, evidentemente, rappresentano l'altra faccia o la ragione del riaccentramento finanziario, che, per altro, ha ragioni sue proprie che attengono alla crisi della finanza pubblica.

Sulle questioni che riguardano quella che è stata efficacemente definita legislazione elettorale di contorno – che probabilmente ha influenza sui meccanismi di selezione e quindi anche di ristabilizzazione – andrebbe compiuta una riflessione.

Come pure una riflessione andrebbe compiuta sui problemi correttamente sottolineati dal presidente del consiglio della regione Lombardia relativamente all'eccellenza delle burocrazie, cioè alla possibilità di adottare forme di governo che non realizzino o realizzino il meno possibile quell'intrusione, che è ormai invece generalizzata, della politica nell'amministrazione; intrusione che abbassa il rendimento dell'amministrazione, che condiziona la capacità di questa di farsi strumento di disegno programmatico e politico e per la quale – come avviene a livello nazionale – probabilmente ormai esistono anche a livello regionale ipotesi di riordino. Tuttavia, è necessario che eventuali modifiche della forma di governo non si concretizzino in puri e semplici aggiustamenti dei meccanismi e dei congegni, ma incidano sul rendimento effettivo e quindi sulle finalità ultime delle autonomie.

Intendo esprimere il mio apprezzamento per il lavoro svolto dai consigli regionali, che ritengo prezioso per questa Commissione la quale non deve limitarsi ad una relazione conclusiva, ma deve approfondire uno scambio di opinioni utile per rimettere in moto un processo che appare a tutt'oggi bloccato.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti per il contributo rilevante offerto ai lavori della nostra indagine conoscitiva.

Qualora prima della conclusione dell'indagine, prevista per la prima metà del mese di gennaio, i consigli regionali dovessero assumere orientamenti precisi su queste materie, vi invito a trasmettere a questa Commissione la relativa documentazione, in modo da tenerne conto nella relazione conclusiva della nostra indagine.

La seduta termina alle 13.