

7

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 DICEMBRE 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,30.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

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

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione dei presidenti delle giunte regionali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei presidenti delle giunte regionali e delle province autonome, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale. Ringrazio gli intervenuti per aver accolto il nostro invito.

L'oggetto dell'indagine conoscitiva è da essi ben conosciuto e, del resto, sarà specificato dai relatori, l'onorevole Bassanini per le regioni ad autonomia ordinaria e l'onorevole Riggio per quelle a statuto speciale. Pertanto, mi limiterò ad un breve cenno sull'argomento. La Commissione ha ricevuto lo stimolo per affrontare le questioni all'ordine del giorno proprio dai presidenti delle giunte regionali che, lo scorso anno, posero con forza il tema dell'autoriforma delle regioni. Alcune di esse hanno proceduto all'elaborazione di proposte di riforma degli sta-

tuti – per esempio, la regione Emilia-Romagna ha già operato in tal senso – ma i limiti incontrati, derivanti dall'articolo 123 ed in generale dall'impostazione di forma di governo delineata dalla Costituzione per quanto riguarda i poteri della giunta e i modi di elezione del presidente della regione ed il sistema elettorale previsto dalla legge ordinaria, hanno fortemente condizionato lo stesso processo di autoriforma, come è stato rilevato nell'ambito dei dibattiti svoltisi nei diversi consigli regionali.

Ringrazio nuovamente gli intervenuti e cedo la parola all'onorevole Bassanini.

FRANCO BASSANINI, Relatore per le regioni a statuto ordinario. Credo che non vi sia bisogno di riassumere le finalità del nostro lavoro ed i quesiti richiesti nell'ambito dell'audizione, dal momento che essi sono già stati comunicati ai presidenti delle giunte regionali e delle province autonome – che ringrazio – i quali hanno potuto riflettervi.

Come gli intervenuti sanno, la nostra Commissione si trova ormai nella fase finale dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale, dopo avere ascoltato autorevoli studiosi della materia ed una delegazione di presidenti dei consigli regionali. Quanto è emerso in maniera estremamente vivace e stimolante dalle precedenti audizioni ci consente già di verificare l'esattezza dell'assunto da cui era partito il presidente Barbera nel proporre alla Commissione quest'ordine di tematiche. In sostanza, siamo partiti dal presupposto che nell'attuale fase, per così dire, di disgelo istituzionale, all'interno della quale si verifica la possibilità di metter mano ad una serie di impegnative

riforme – vedremo poi se si riuscirà a vararle oltre che a discuterne – le regioni non possono restare ai margini. In altre parole, a nostro parere non è pensabile che si possa discutere di riforme relative all'ordinamento, alla forma di governo ed al sistema elettorale dei comuni e delle province, e si possa esaminare il problema di riformare le istituzioni, gli organi costituzionali e la stessa forma di governo dello Stato, lasciando le regioni al di fuori di un simile processo.

Da qui nasce l'esigenza di una riflessione e di un'analisi sul funzionamento delle attuali istituzioni regionali, di una valutazione del loro grado di efficacia, di efficienza e di rispondenza alle esigenze di rappresentatività e di governabilità delle istituzioni ed, infine, dell'esame di una serie di ipotesi o di proposte di riforma che investono la stessa forma di governo.

Fino ad oggi una ricerca di questo tipo ha dimostrato di non doversi arrestare sostanzialmente di fronte a nessun limite: in questa sede si è addirittura prospettata l'esigenza di inquadrare una riforma delle forme di governo regionale nell'ambito di una riforma istituzionale più complessiva che investa l'intero assetto dell'ordinamento e che alcuni interlocutori hanno identificato nell'impostazione – per altro cara anche ad alcuni membri della Commissione – in senso federale del sistema istituzionale italiano. Quindi, la tematica è stata prospettata con particolare ampiezza.

LUCIANO GUERZONI. *Presidente della giunta della regione Emilia-Romagna.* Alle proposte di riforma non vi è limite.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario.* Certamente: si tratta poi di passare dalle proposte ai fatti.

Si è lungamente parlato in questa sede da parte dei nostri interlocutori – per ora noi ci limitiamo a formulare domande ed a richiedere chiarimenti, mentre passeremo successivamente ad una discussione – di un'ipotesi di riconosci-

mento alle regioni della piena autonomia o della completa libertà statutaria e, quindi, della potestà delle regioni di scegliere la forma di governo nell'esercizio della potestà statutaria, superando i limiti imposti dall'attuale titolo V della Costituzione.

Si sono infine prospettate – sia pure nell'ambito dell'attuale sistema delle fonti – delle ipotesi alternative, dall'elezione diretta del presidente della regione, e quindi da una sorta di governo presidenziale, a forme di governo direttoriali, ad una serie di modifiche, adattamenti e correzioni della forma di governo parlamentare che è quella attualmente prevista per le istituzioni regionali.

In quest'ambito è stata dedicata attenzione ad una serie di possibili modifiche alla legge elettorale regionale. L'idea, che forse qualcuno poteva aver avuto, che il dibattito si accentrasse solo ed esclusivamente sulle riforme elettorali si è dimostrata ingenua. In realtà, le questioni sul tappeto vanno ben oltre il problema della legge elettorale, anche se tale ambito resta quello per il quale forse è più facile o è più completa l'ipotesi di operare interventi riformatori.

Questo è, a grandi linee, il quadro che è emerso, che avrete certamente presente, e sul quale è per noi di particolare importanza ed interesse acquisire l'opinione degli organi politici delle regioni, qui rappresentate al massimo livello, ossia dei presidenti delle giunte.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale.* Desidero innanzitutto aggiungere a quello del collega Bassanini il mio ringraziamento ai presidenti delle giunte regionali qui presenti.

Poiché la parte dell'indagine che mi concerne è quella relativa alle regioni a statuto speciale, vorrei andare oltre la contingenza del rinnovo dei consigli regionali, che riguarda solo le regioni a statuto ordinario. Tuttavia sono già emerse per le regioni a statuto speciale talmente tante differenze, contenute negli statuti, ma ulteriormente sviluppate nella concreta forma di governo adottata nel

corso del tempo, che probabilmente anche un discorso generale sulle regioni a statuto speciale diventa pressoché impossibile.

Comunque, siccome questa è una Commissione che, oltre ad intendimenti di tipo analitico e di studio, ha precise finalità politiche, ovverosia vorrebbe, se possibile, giungere a conclusioni operative, mi permetto di richiamare l'attenzione sull'esigenza di una analisi del funzionamento e del rendimento effettivo delle forme di governo — sono già emerse differenze non relativamente alla fattispecie legale (quella prevista dagli statuti), ma allo stato delle comunità, al loro livello di aggregazione e di benessere — considerando la possibilità di utilizzare tutte le facoltà di autoriforma, in parte già previste in alcuni statuti, e che potrebbero ulteriormente ampliarsi con un'accentuazione dell'autonomia statutaria. Ciò probabilmente servirebbe a superare quel grado di sofferenza più volte denunciato in sede di Conferenza dei presidenti delle regioni in ordine ad una eclissi della specialità o quanto meno ad una sua omologazione, poi recuperata per altra via, non astrattamente, ma attraverso un raccordo concreto con i governi nazionali e mediante un'articolazione all'interno dei poteri trasferiti.

Ho voluto fare questo richiamo sapendo che voi siete in prima fila nella gestione dei processi reali di governabilità, che sono molto più influenzati dal grado effettivo che attiene ai rapporti finanziari, alle condizioni reali di esercizio dei governi, piuttosto che all'astratto convenire delle forme, sulle quali la fantasia può essere sterminata; ma i limiti e i vincoli che ci vengono imposti dalla difficoltà del processo di riforma attuale sono ben presenti a ciascuno di noi.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai presidenti delle giunte regionali, vorrei pregarli di contenere il proprio intervento in una decina di minuti, per lasciare spazio alle domande dei relatori e degli altri componenti la Commissione.

GIANFRANCO BARTOLINI, Presidente della giunta della regione Toscana. Sono convinto che anche una piena autonomia statutaria forse non cambierebbe di molto la situazione nell'immediato. Nell'attuale tentativo di autoriforma le concezioni assemblearistiche e le politiche consociative sono ancora estremamente forti. Tuttavia vi è una domanda di innovazione la quale, affermando la piena autonomia delle regioni, potrebbe ricevere da questa stimolo e volontà di confronto.

Attualmente l'autoriforma si svolge in ambiti molto ristretti di consigli regionali, con la coscienza diffusa che non si può cambiare molto. E questo non produce impegno e tensione, né suscita attenzione nella società. Affermare la piena autonomia delle singole regioni costituirebbe uno stimolo alla ricerca di interventi correttivi, nonché alla sperimentazione, fatto non secondario.

Sul problema delle garanzie, sono convinto che — come hanno sostenuto in questa sede illustri studiosi — qualora non siano intaccati i principi del sistema democratico, le garanzie potrebbero aversi col mantenimento della disciplina di approvazione degli statuti, che consentirebbe al Parlamento un attento esame.

Nell'ambito di una riforma delle forme di governo, sarebbe opportuna una definizione dei ruoli del consiglio e della giunta, affermando con nettezza che il primo ha il compito di indirizzo, di legislazione e di controllo; ciò significherebbe rimettere in discussione l'attuale situazione, in cui il consiglio regionale svolge molti compiti di amministrazione attiva e in cui le commistioni con l'amministrazione sono estremamente diffuse.

Relativamente all'autoriforma, nelle proposte di statuto della Toscana si prevede di affidare alle commissioni ulteriori compiti relativamente all'elaborazione di programmi e progetti.

Le leggi che consentono alla giunta di deliberare, previo esame della commissione consiliare, hanno indubbiamente introdotto elementi di distorsione e di irresponsabilità nelle amministrazioni, perché

alla fine nessuno ha la responsabilità finale dell'atto.

Alla giunta dovrebbero essere affidate le funzioni amministrative e la potestà regolamentare. Una parlamentarizzazione del consiglio potrebbe esser ottenuta anche attraverso l'aumento del numero dei componenti, attualmente troppo limitato, non sufficiente per lo svolgimento di una funzione che abbia tutti i caratteri che noi vorremmo.

Circa la questione dei poteri del presidente, credo che quest'ultimo debba avere la potestà della scelta della composizione della giunta. A questo stanno arrivando, con l'autoriforma, anche autonomamente, i consigli regionali, con una separazione, al momento della costituzione della giunta, tra la votazione del presidente e quella della giunta. La facoltà di scegliere i componenti sarebbe indubbiamente molto più forte se la scelta potesse avvenire anche fuori del consiglio regionale.

Sull'elezione diretta del presidente, ho ancora qualche dubbio. Si tratterebbe forse di un atto che non avrebbe poi nella pratica tutte le conseguenze che si immaginano. Il coordinamento, la direzione, la collegialità della giunta e poi la vita del consiglio saranno garantiti soprattutto dalle politiche che si adotteranno. Quando il settorialismo imposto dalla legislazione nazionale, quando i poteri dei ministeri si diffondono attraverso mille forme, quando la regione diventa un ente sostanzialmente amministrativo, privo di autonomia finanziaria, è chiaro che la distorsione in senso amministrativo e assessorile è estremamente forte.

Oggi siamo stretti fra due nodi: il settorialismo da una parte e la legislazione nazionale e le politiche comunitarie dall'altra; queste ultime tolgono una notevole parte della nostra autonomia fino al punto di coinvolgere parti rilevanti dei nostri bilanci su progetti orizzontali, non eccessivamente settoriali ma pur sempre decisi a livello comunitario, perché se è la regione che propone ed il ministero che seleziona, è poi la Commissione comunitaria a decidere.

Le deleghe sono diventate una specie di bandiera per dimostrare l'inadempimento delle regioni. In realtà chi ha tentato di delegare, sperimentando forme istituzionali nuove, associazioni tra comuni, ha poi dovuto retrocedere e si è trovato ad avere una quota di personale diffusa sul territorio, comandata presso gli enti locali: neanche in questo caso, comunque, sono stati risolti problemi di rapporto con le autonomie locali. Spesso la spesa si è frantumata, l'attività di gestione è diventata estremamente costosa; a fronte di una legislazione nazionale che predetermina i meccanismi di spesa, con una quantità di risorse libere estremamente limitata, la delega è diventata un elemento distorto, poiché non consente di lavorare su progetti ed imprime un corso diffuso alla spesa regionale, creando una moltiplicazione dei centri di erogazione senza produrre effetti sostanzialmente rilevanti.

Abbiamo rilevato un maggior livello di coordinamento nelle conferenze di programmazione, nella possibilità di proporre insieme agli enti locali un quadro progettuale nel quale ognuno assumesse la sua parte, attraverso varie forme. Da questo punto di vista, anche le amministrazioni comunali e provinciali trovano un riconoscimento del loro ruolo; molto più difficile sarebbe un rapporto basato solo sul procedimento di delega.

In larga misura il processo di coordinamento delle politiche regionali dipende, oltre che dalla forza del presidente e dalla possibilità che questi possa scegliere i propri collaboratori anche al di fuori del consiglio regionale, sostanzialmente dalle politiche che potranno essere attivate grazie ad un nuovo atteggiamento del Governo e del Parlamento nei confronti delle regioni.

Quanto al sistema elettorale, il problema è come avere una classe politica regionale capace di esprimere e rappresentare l'interesse regionale. Non c'è dubbio che oggi siamo di fronte alla rappresentanza di interessi locali; spesso l'assemblea regionale e la giunta sono visti come uno sbocco per i politici e gli am-

ministratori locali. Si pone perciò il problema di come fare in modo che siano candidate personalità di rilievo per il governo regionale e che i candidati abbiano quel complesso di conoscenze e di professionalità necessario per il governo regionale, cosa che non sempre avviene, proprio per le modalità di formazione delle candidature stesse. La condizione sembra essere che la riforma elettorale superi le circoscrizioni provinciali.

Qualcuno intervenuto in questa sede ha parlato quasi a difesa di tali circoscrizioni, ritenendo che, superata la dimensione comunale, la provincia si ritrovi in esse. In realtà le elezioni nazionali non avvengono sulla base di circoscrizioni provinciali, bensì interprovinciali; solo quelle regionali hanno riferimento a questo particolare livello istituzionale, che ha una sua complessità di rapporti e di organizzazione sociale e politica.

A mio avviso, un sistema che incentivi la scelta di candidati di grande prestigio, un sistema che assicuri la capacità di rappresentare gli interessi regionali ma nello stesso tempo mantenga un rapporto con il territorio in cui si è eletti, è il collegio uninominale, con quegli accorgimenti cui ha fatto riferimento anche il presidente, cioè della lista unica regionale, secondo il sistema vigente in Germania per alcuni *Länder*.

Credo poi che non dovremmo sottovalutare quella legislazione elettorale di contorno, che è però fondamentale. Certo, in tal modo si supererebbe il sistema della preferenza, poiché il riferimento alla lista unica regionale è ad una lista composta dai candidati dei collegi uninominali, non una lista anonima in cui si possa « nascondere » di tutto.

PRESIDENTE. Si deve trattare di candidati che si confrontano sul territorio nazionale.

GIANFRANCO BARTOLINI, Presidente della giunta della regione Toscana. Vi è poi tutta una parte della legislazione elettorale che facilita una serie di processi di degenerazione. Nel 1987 si parlò diffusa-

mente sulla stampa di sostegni dati alle campagne elettorali di alcuni *ex* rappresentanti regionali da parte di associazioni di rappresentanti di interessi, ad esempio, del settore della sanità. Non so se questo sia vero ma è certo che il superamento del criterio della preferenza sarebbe un fatto importante: il controllo sulle spese elettorali e sull'utilizzazione dei mezzi radiotelevisivi, la possibilità di assicurare servizi a tutti i candidati non mi sembrano fattori di secondaria importanza in una discussione sui sistemi elettorali e dovrebbero essere oggetto della vostra attenzione.

Forse per il 1990 non sarà stato approvato un nuovo sistema elettorale. Tale ipotesi sarebbe fortemente negativa perché ormai siamo di fronte ad una crisi crescente della classe politica a livello locale che riceve quotidianamente recriminazioni ed accuse, spesso da politici che « pontificano » da Roma ma che nelle loro realtà locali non hanno certo lasciato tracce positive. Se non si avranno modificazioni e se non verrà dimostrata la volontà di cambiamento, il processo degenerativo procederà in misura rapida e le conseguenze saranno gravi.

AUGUSTO ROLLANDIN, Presidente della giunta della regione Valle d'Aosta. Signor presidente, onorevoli relatori, mi siano permesse alcune brevi riflessioni nel merito di argomenti che sono indubbiamente d'interesse generale.

Se è difficile trovare punti in comune tra le regioni a statuto ordinario, lo è ancor di più per quanto riguarda le regioni a statuto speciale. Non di meno, con riferimento alla possibilità di sostenere in modo corretto ed adeguato le ragioni della specialità che a più riprese abbiamo avuto modo di dimostrare e che vorremmo inserire in un contesto più ampio, vi sono stati diversi tentativi che vanno non certo verso la valorizzazione dell'esperienza delle regioni a statuto speciale, quanto verso l'omologazione e l'appiattimento. Il risultato non è di favorire l'istituto regionale, o di mettere in risalto le potestà delle altre regioni, bensì quello

di una perdita con riferimento alla storia ed alla cultura di alcuni territori.

Desidero svolgere due brevissime riflessioni di carattere generale.

Innanzitutto, in riferimento all'ordinamento ed alla posizione delle regioni nel contesto nuovo che in altri Stati si va affermando, tanto che va mutando la nozione stessa di regione, con un confronto sempre più attento alla legislazione ed al decentramento, occorre dire che in Italia assistiamo ad un progressivo deterioramento del rapporto tra Stato e regioni e ad un processo di accentramento di funzioni che si muove in direzione esattamente opposta a quella delle altre realtà europee. Ciò comporta un duplice effetto negativo: a livello locale la commistione di funzioni va a detrimento della chiarezza dei rapporti; nell'ambito della politica comunitaria, con il necessario adeguamento alle direttive ed ai regolamenti, si registra una progressiva difficoltà di rapporti all'interno della triade Comunità-regione-Stato. In assenza della possibilità di recuperare il ruolo delle regioni anche in questa direzione, si rischia di accentuare le difficoltà già osservate in questi ultimi anni.

Per quanto riguarda la legislazione ordinaria, vi è da notare che sempre più spesso, nell'ambito degli atti legislativi e di indirizzo del Parlamento, sotto la veste di grandi riforme si attuano veri e propri attentati agli statuti delle regioni ad autonomia speciale. In questo senso, credo che i vari ricorsi presentati a più riprese siano la dimostrazione lampante che le regioni di diritto speciale, pur nella loro difformità, hanno visto erodere le possibilità statutariamente garantite con indubbi effetti negativi. Non mi riferisco soltanto alla materia ambientale, ma anche ad interventi specifici in settori chiaramente riservati alle regioni dagli statuti: ciò avviene sempre più di regola.

Sul versante interno alla mia regione, desidero ricordare che la Valle d'Aosta, cosciente dell'esigenza di un'analisi approfondita di quest'ordine di tematiche, ha istituito una commissione che sta svolgendo il proprio lavoro; quindi, mi ri-

servo di far pervenire alla Commissione parlamentare per le questioni regionali una memoria contenente i risultati conclusivi di questa attività.

I problemi principali riguardano, innanzitutto, una serie di norme che, nonostante gli anni trascorsi, non sono state ancora attuate; in secondo luogo, le comunità montane nell'ambito dell'organizzazione regionale. Queste ultime avrebbero dovuto costituire il punto di forza per riequilibrare le difficoltà di settori aggreganti le diverse comunità locali, in modo da permettere con specifici finanziamenti di agire in campo economico per provocare una graduale evoluzione in senso positivo. Ebbene, oggi le comunità montane si trovano al limite della sopravvivenza: in assenza di particolari interventi da parte dello Stato, gli attuali finanziamenti sono destinati essenzialmente alla retribuzione « a pioggia » degli addetti ancora impiegati in quell'ambito. Ciò contraddice completamente la logica sottesa ad una politica della montagna che non ha fatto registrare gli effetti desiderati e rende più remota la possibilità di ripartire opportunamente i finanziamenti regionali e statali.

Per quanto riguarda i problemi elettorali, non entro nel merito delle singole questioni specifiche della Valle d'Aosta. Ricordo soltanto che si sta studiando una legge per le elezioni del consiglio regionale, con la quale sia modificato il sistema delle preferenze ed introdotta una soglia di sbarramento; è evidente, infatti, che un quadro dispersivo non agevola l'operatività e la possibilità di mettere in rapporto l'attività della popolazione con il lavoro del consiglio.

Infine, sottolineando che vanno chiariti meglio alcuni problemi sulla ripartizione delle competenze tra consiglio e giunta, ribadisco che una nota riassuntiva dell'indagine condotta dalla commissione di cui ho parlato potrà essere d'aiuto alla prosecuzione dei lavori.

ADRIANO BIASUTTI, *Presidente della giunta della regione Friuli-Venezia Giulia.* L'indagine conoscitiva svolta dalla Com-

missione parlamentare per le questioni regionali ci offre un'importante occasione di confronto ed incontro, soprattutto per quanto riguarda i rapporti fra Stato e regioni.

Se fosse vera la possibilità adombrata dall'onorevole Bassanini, risolveremmo in pochissimi minuti l'odierna audizione...

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Nelle mie parole vi era l'ottimismo della volontà.

ADRIANO BIASUTTI, *Presidente della giunta della regione Friuli-Venezia Giulia*. Sul federalismo credo che sia molto facile trovare un'adesione incondizionata da parte dei rappresentanti delle regioni a statuto speciale; ma lo stesso si può dire per quanto riguarda molte di quelle ad autonomia ordinaria, visto anche il verificarsi di fenomeni elettorali distorcenti in alcune aree del paese.

Se esaminiamo due fondamentali punti programmatici dell'indagine, non possiamo non convenire che, particolarmente per quanto concerne il rendimento della forma di governo di una regione, il problema non è condizionato soltanto dalla più o meno razionale ed elastica formulazione normativa degli statuti, ma è strettamente connesso con il grado di chiarezza che sul piano costituzionale è riscontrabile nella prassi relazionale fra i due basilari livelli di governo del nostro ordinamento, quello statale e quello regionale. Ritengo, in sostanza, che i concetti che sto per esporre - riguardanti l'organizzazione interna della regione ed i rapporti fra i soggetti costituzionali in cui si articola il nostro ordinamento - debbano ritenersi pertinenti nel quadro delle finalità che la Commissione intende perseguire con la sua iniziativa.

Credo sia necessario fare riferimento a quanto già illustrato in questa sede nella seduta dello scorso 23 novembre dal presidente del consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, avvocato Paolo Solimbergo, poiché le sue affermazioni sono ampiamente condivise anche dalla giunta; pertanto, nella mia esposizione mi limi-

terò solo a toccare alcune tematiche specifiche. Si è parlato, fra l'altro, di proposte di riforma interna dello statuto avanzate da alcune forze politiche ed è anche emersa l'idea dell'affidamento al presidente del consiglio regionale della funzione di garante dello statuto del Friuli-Venezia Giulia. Si tratta di una proposta diretta a rivalutare la figura del presidente del consiglio. Da parte mia, concordo con l'obiettivo di migliorare la funzionalità dell'apparato regionale e, quindi, delle sue più alte espressioni istituzionali, ma sulla proposta specifica osservo che nella prassi politica della nostra regione l'esecutivo ha sempre conservato il proprio ruolo e non ha mai travalicato i propri limiti istituzionali. Nel contempo, invece, ritengo necessario ed indispensabile concentrare la comune attenzione su un altro fondamentale aspetto della nostra vita istituzionale.

Si tratta dell'esigenza di portare avanti un serio lavoro di ulteriore approfondimento del nostro statuto, finalizzato ad individuare le zone d'ombra e le potenzialità ancora latenti che esso certamente contiene; inoltre, occorre apprestare uno strumento atto a predisporre, attraverso un lavoro di assidua vigilanza, concreti argini ad ogni spinta centralistica dello Stato - come ricordava in precedenza Augusto Rollandin - che possa mettere in forse la pienezza autonoma delle regioni. Tale problema è certamente il più attuale, preoccupante e complesso fra tutti quelli che, nell'ambito delle riforme istituzionali, attengono ai rapporti tra Stato e regione. Il recupero sempre più marcato di competenze dalle regioni allo Stato si traduce in un fenomeno - neppure nascosto, ma, anzi, talora dichiarato - di livellamento delle regioni a statuto speciale a quelle ad autonomia ordinaria. Ho avuto modo di osservare in diverse occasioni come questi problemi vengano affrontati in termini ragionieristici. Si tratta di fenomeni che si stanno affermando quotidianamente, in palese contrasto con l'ordinamento della Repubblica italiana, e rischiano di innescare un processo di riforma istituzionale

a rovescio che porterà all'annullamento di quello stato delle autonomie che la Costituzione aveva univocamente e inequivocabilmente prefigurato.

Esempi di espropriazione delle competenze ve ne sono tantissimi, anche attuali: dai nuovi progetti per la politica della casa alla legge sui suoli, all'ambiente, ai parchi, alle procedure per le opere pubbliche. Sono scelte o proposte legislative che « saltano » puntualmente il livello del governo regionale, creando duplicazioni e incertezze che non servono certo a migliorare la funzionalità del sistema, né quella interna alle regioni, né quella più generale del nostro ordinamento complessivo.

L'efficienza del governo regionale (che è l'obiettivo di questa indagine) si persegue dunque prima di tutto rivedendo, razionalizzando e armonizzando i rapporti fra il centro e le autonomie.

Si tratta in altri termini di attuare quel modello di « regionalismo cooperativo » che può essere la vera chiave di volta di un nuovo sistema che assicuri efficienza e coordinamento tra azioni dei diversi livelli di governo.

Un aspetto dell'indagine conoscitiva in corso sul quale desidero soffermarmi riguarda appunto questi rapporti. Un primo passo è stato compiuto con la legge n. 400, di riforma della Presidenza del Consiglio, che dedica un capitolo apposito all'istituzione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

A tale organismo potrebbe essere assegnato un ruolo di grande rilievo. Esso potrebbe costituire il luogo ideale di raccordo e di coordinamento della politica generale dello Stato con le istanze e le prerogative della regione. Occorre tuttavia uscire dalla mentalità della mera consultazione, per di più non vincolante, delle regioni, per entrare nella logica del raccordo effettivo nell'esercizio delle competenze, potestà e attribuzioni proprie di ognuno.

Una migliore intesa, soprattutto per quanto riguarda i principali provvedimenti legislativi, potrebbe ridurre sensi-

bilmente il contenzioso, talora lungo e defatigante, quasi sempre improduttivo. Ricordo in proposito l'esperienza di questi giorni sulla legge finanziaria. Al di là dei rapporti tra le regioni, il principio che in alcune di esse vi possa essere un'articolazione diversa del livello di sostegno per quanto riguarda, per esempio, la sanità, è un principio abnorme. È assurdo che vi sia un intervento dello Stato in campo sanitario diverso rispettivamente per gli abitanti del Trentino-Alto Adige o del Friuli o della Sardegna e così via.

Di un aggiornamento e di una ridefinizione necessitano le commissioni miste, nelle quali talvolta il ruolo delle regioni è del tutto marginale, anche su materie di primaria competenza regionale. A riguardo viene auspicata la creazione di « commissioni di concertazione », nelle quali lo Stato e le regioni, in posizione paritetica, possano esaminare e approfondire talune questioni di grande rilievo, come i provvedimenti legislativi di riforma economico-sociale, alla definizione normativa dei quali le regioni potrebbero dare un prezioso contributo di conoscenze ed esperienze.

L'esigenza di un migliore coordinamento sul piano legislativo è oggi più che mai avvertita. Spiegare al ministro della sanità che i problemi sanitari della Campania — senza con questo fare alcuna valutazione politica — sono diversi da quelli del Friuli-Venezia Giulia, costituisce un grande rischio in questo momento. Auspichiamo che il Parlamento possa svolgere un ruolo determinante ed essenziale nel riordinamento dei compiti dello Stato e delle regioni, alla luce però di una distinzione di competenze che la Costituzione ha già chiaramente individuato, affinché le regioni stesse continuino ad essere veramente parte attiva dell'ordinamento e non meri strumenti di spesa decentrata.

Per quanto riguarda alcuni altri quesiti posti dalla Commissione bicamerale, ritengo che la relazione del rappresentante del consiglio regionale abbia già risposto in forma puntuale ed esauriente. Mi limiterò a brevi osservazioni in ordine

ai temi che toccano più da vicino l'esecutivo regionale e attengono alle valutazioni che si possono fare sul rendimento di una forma di governo.

È stato già evidenziato, a conclusione della relazione dei rappresentanti del consiglio regionale il sostanziale equilibrio che ha consentito al Friuli Venezia-Giulia, in 25 anni di vita, un grado di governabilità molto elevato. Bontà intrinseca della disciplina statutaria, oppure validità delle scelte della classe politica regionale? Non esito ad affermare che si tratta di ambedue i fattori, ma soprattutto della nostra decisione di coinvolgere le autonomie locali, attraverso un ampio decentramento di funzioni, nel governo della regione stessa.

L'alto grado di governabilità del Friuli deriva anche dalla validità della normativa statutaria. Ritengo, infatti, che per una struttura regionale, il modello tracciato dallo statuto del Friuli-Venezia Giulia (con una precisa distinzione di compiti tra la funzione legislativa e di controllo dell'assemblea e la funzione di governo della giunta) sia pienamente funzionale.

Quando sostengo che il nostro statuto va riletto e approfondito, mi riferisco non tanto all'impalcatura istituzionale del sistema, con i suoi tre organi ben disciplinati e delineati, quanto ad altre parti di esso, che dovrebbero essere adeguatamente potenziate per acquistare una maggiore e più pregnante efficacia.

Mi riferisco, per esempio, all'opportunità di potenziare i compiti della commissione paritetica Stato-regione, di cui all'articolo 65 dello statuto; ad una nostra carenza statutaria circa una precisazione della portata dell'intensità e dei limiti dell'esercizio da parte dello Stato delle funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni; alla necessità di giungere alla definizione puntuale di un modello di « intesa » tra Stato e regione, nel quale si dia maggior peso al momento della cooperazione fra i diversi livelli di governo; alla ricerca di una formula statutaria che chiarisca una volta per tutte il ruolo della regione in

alcuni delicati settori, come la gestione e conservazione del territorio, nei quali si riscontra negli ultimi tempi una forte spinta dello Stato al recupero di competenze regionali, pacificamente ed efficacemente esercitate nel passato; e, infine, alla definizione del « potere estero » della regione che rappresenta un requisito essenziale della specialità e della funzione stessa del Friuli-Venezia Giulia, requisito che trova nell'articolo 47, secondo comma, dello statuto un indiscusso fondamento e riconoscimento.

Si tratta di problemi la cui soluzione potrebbe garantire ulteriori impulsi alla nostra azione e più ampie forme di collaborazione tra Stato e regione nell'interesse comune. Sono problemi che ci siamo posti da tempo e che abbiamo tentato e tenteremo di risolvere attraverso lo strumento delle norme di attuazione dello statuto. In questi giorni si sta discutendo un « pacchetto » di norme dello statuto, predisposto dalla commissione paritetica, che stranamente è giunto all'esame di un ministero che ritiene di poter cambiare quanto già deciso di comune accordo, appunto a livello della suddetta commissione.

Ritornando ad una delle richieste centrali della griglia proposta dalla Commissione, desidero ancora soffermarmi sull'argomento del metodo proporzionale, quale si configura nel nostro sistema elettorale.

Il tema della riforma della legge elettorale regionale costituisce uno dei punti del programma di governo dell'attuale giunta che intende fornire il proprio contributo di idee per studiare meccanismi che rendano più efficace e rapido il lavoro del consiglio. La questione appare molto delicata per le diverse valutazioni espresse a seconda dell'ottica politica con cui i diversi partiti hanno affrontato il complesso problema, nonché per la diversità di etnie rappresentate a livello di consiglio regionale.

D'altro canto la presenza o meno nelle assemblee elettive di partiti o movimenti che hanno un livello più contenuto di rappresentatività, costituisce oggi una

questione non solo di rilevanza istituzionale, ma investe gli stessi fondamenti della democrazia e quindi della rappresentanza popolare negli organi di governo.

Sono pertanto situazioni di difficile soluzione, che vanno valutate caso per caso, ma che soprattutto devono essere affrontate con grande equilibrio e senso di responsabilità, al fine di non compromettere con iniziative non sufficientemente ponderate inalienabili diritti costituzionalmente garantiti.

Per quanto concerne gli strumenti di « stabilizzazione » della giunta regionale, lo statuto non ne prevede di specifici, mentre l'articolo 35 stabilisce che uno o più componenti della giunta stessa possano essere revocati dal consiglio solo se sussistano determinate condizioni e requisiti.

Le « difese » istituzionali della stabilità del governo regionale si sono rivelate, nel corso delle varie legislature, valide ed adeguate alla realtà politica regionale com'è dimostrato dalla durata dei governi regionali e dalla brevità delle crisi. La recente indagine svolta da codesta Commissione sulle forme di governo regionale, alla quale ha contribuito anche la nostra regione, ha evidenziato infatti — come ho già accennato — una buona stabilità dell'esecutivo, alternata solo da interruzioni che definirei fisiologiche nel contesto della normale dialettica politica.

Concludendo, non credo che sia sufficiente creare nuovi meccanismi. Occorre rivedere complessivamente, al fine di ottenere una nuova forma di governo, il rapporto tra lo Stato e le regioni. Non è modificando la legge elettorale, né eleggendo direttamente il presidente della regione o aumentando il numero dei consiglieri che si possa definire la validità di una forma di governo. Il problema fondamentale è — lo ripeto — il rapporto tra Stato e regioni.

Infine, vorrei esprimere la mia personale preoccupazione per una riforma delle autonomie locali che in questo momento prevede solo la riforma dell'ordinamento, per cui potrà accadere che un

comune si darà un nuovo e validissimo statuto, ma non avrà la riforma elettorale né, soprattutto, quella finanziaria. Andando avanti in modo parziale si rischia di non dare un nuovo *status* al rapporto tra autonomie locali e Stato.

VITTORIO CALDIROLI, *Assessore all'assistenza e alla sicurezza sociale della regione Lombardia*. Desidero ringraziare il presidente e la Commissione per l'opportunità che ci è stata data di compiere una necessaria riflessione: dopo vent'anni di esperienza regionale mi auguro che la prossima legislatura tenga conto dei risultati di quest'indagine e che possa migliorare il funzionamento delle regioni a fronte di una società in rapida trasformazione.

Il documento che la Commissione ha inviato ai presidenti delle giunte prospetta due ordini di problemi, l'uno attinente al rendimento del sistema elettorale, l'altro alle forme di governo. Il primo prevalentemente coinvolge interventi del legislatore nazionale, il secondo concerne modifiche statutarie e quindi prevalentemente un'iniziativa di livello regionale.

Per quanto riguarda il sistema elettorale regionale, occorre ricordare innanzitutto che esso è omogeneo rispetto ai sistemi applicati per le elezioni circoscrizionali, dei consigli comunali nei centri con più di 5 mila abitanti, della Camera dei deputati e dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo. In questo contesto si spiega perché le disfunzioni riscontrabili in sede regionale, in misura preminente, non sono tipiche di questo livello di governo, ma caratterizzano il sistema politico nel suo complesso.

Anche nelle regioni si riscontrano tali disfunzioni e le particolarità sembrano essere principalmente due: da un lato i rischi di degenerazione, scendendo dal centro alla periferia, tendono a crescere, perché le decisioni da assumere più facilmente coinvolgono interessi concreti e sono assunte da un numero limitato di persone; dall'altro, diminuiscono i rischi che una riforma elettorale comprometta

in modo irreversibile la funzionalità del sistema politico.

Un secondo ordine di disfunzioni è invece specifico delle regioni ed emerge nettissimo in Lombardia, viste la dimensione della regione e la sua articolazione in zone caratterizzate da esigenze in parte disomogenee: l'elezione su base provinciale contribuisce ad accentuare il peso degli interessi localistici, ostacolando l'emergere di indirizzi attenti in via prioritaria al soddisfacimento degli interessi generali.

Le riforme normative ipotizzabili sono numerosissime. Preliminarmente, per dare chiarezza al discorso, è bene evidenziare alcune opzioni fondamentali: l'introduzione di un sistema maggioritario; la soppressione o l'attenuazione del peso del voto di preferenza; l'introduzione di soglie minime per il riparto dei seggi; un'azione esclusiva sulla disciplina elettorale, ovvero un'azione che contestualmente incida anche sul sistema di governo.

Alla luce delle risposte che verranno date ai quesiti avanzati, sarà possibile mettere a punto eventuali proposte di riforma che siano credibili. Tra quelle già prospettate, in parte anche dai lavori di questa indagine conoscitiva, ne segnaliamo due, che comportano l'adozione di sistemi diversi dall'attuale. Innanzitutto è stato proposto di eliminare i voti di preferenza ed i collegi provinciali, per procedere all'elezione in un unico collegio regionale a liste bloccate. Una soluzione del genere, ove non fosse accompagnata da votazioni primarie nella scelta dei candidati accentuerebbe il potere dei partiti e in ogni caso rischierebbe di emarginare le comunità periferiche.

L'altra proposta si richiama al sistema elettorale applicato per l'elezione del Bundestag. Applicando nel nostro paese il sistema tedesco, con il collegio uninominale si consentirebbe il voto alla persona e quindi la rappresentanza locale, mentre con le liste regionali si evidenzerebbe la scelta politica di partito e la rappresentanza unitaria. L'elemento che rende interessante il modello tedesco per la riforma regionale è dato proprio dall'esistenza di

liste regionali, perché solo in questo modo entrano in gioco candidature regionali e non solo provinciali o locali; né sarebbe contraddittoria un'attuazione del modello tedesco che attribuisse all'elettore non già due voti distinti (uno di lista ed uno nel collegio uninominale utilizzabili diversamente), ma un unico voto, conteggiandosi in tal caso il voto come dato anche alla lista di partito collegata con il candidato nel collegio uninominale.

Senza cambiare radicalmente il sistema elettorale, si può pensare di introdurre una serie di modificazioni alla legislazione vigente e non è detto che per questa via non si possano raggiungere risultati importanti. Ad esempio, non sembra avere controindicazioni il suggerimento di ridurre il numero di preferenze esprimibili da parte dell'elettore. Si segnala infine la proposta, da più parti avanzata, di elevare il numero dei consiglieri regionali per rendere più rispondente la funzionalità dei consigli alle esigenze di rappresentatività.

Nessuna delle riforme ipotizzate rientra nella disponibilità delle regioni, ma tutte, con la sola eccezione di quelle riguardanti anche il sistema di governo, sono attuabili con legge ordinaria. È tuttavia prospettabile una modifica costituzionale per estendere alle regioni ad autonomia ordinaria quella potestà legislativa in materia elettorale che è ormai propria di tutte le regioni ad autonomia differenziata. In effetti, se le regioni fossero dotate di potestà legislativa concorrente in materia elettorale, sarebbero ipotizzabili leggi-cornice variamente impostate: dalla fissazione di alcuni principi fondamentali attuabili anche con sistemi elettorali diversi, all'individuazione di modelli alternativi che configurino sistemi diversi, tra i quali le singole regioni potrebbero scegliere per poi dettare la disciplina di dettaglio, affinché poi una legge-cornice possa individuare il sistema elettorale definendolo con notevole precisione e lasciando alle regioni solo la disciplina di dettaglio.

Venendo ora ad esaminare i problemi relativi alla forma di governo, con speci-

fico riferimento alla regione Lombardia, si rilevano innanzitutto alcune esigenze. In primo luogo la necessità di una precisa definizione dei ruoli della giunta e del consiglio; oggi quest'ultimo, spesso mediante le sue commissioni, è coinvolto in una serie di decisioni minute, che comportano tempi lunghissimi del processo decisionale, anche in conseguenza di quanto prima rilevato. È necessario inoltre un migliore coordinamento dell'esecutivo, per evitare che gli assessorati tendano a muoversi in modo indipendente gli uni dagli altri. Vi è poi l'opportunità di costituire un rapporto più paritario con gli enti locali, vista anche la disomogeneità tra la metropoli e i comuni con 37 mila abitanti.

Vi è poi, da ultimo, la constatazione dell'attribuzione alla regione della responsabilità di importanti settori, ma non dei poteri e dei mezzi finanziari necessari per un governo efficace.

Più in generale, ed allargando il discorso a tutte le esigenze segnalate, si deve rilevare come gli interventi necessari riguardino in parte esclusivamente i rapporti fra gli organi regionali ed in parte la disciplina statale di specifiche materie, tra le quali si segnala: la riforma delle autonomie locali — come è evidente — con la creazione di strutture in grado di garantire lo svolgimento di funzioni di primo livello anche nelle zone attualmente suddivise in piccoli comuni; la disciplina organica della finanza locale; la riforma del servizio sanitario nazionale; il governo unitario dei trasporti locali.

Si deve, invece, purtroppo segnalare che la legislazione statale più recente tende non soltanto a contenere disposizioni di dettaglio che direttamente o indirettamente condizionano il sistema di governo regionale, ma rappresenta spesso un ritorno pieno ad impostazioni centralistiche dell'intervento pubblico, che travalicano lo stesso sistema di governo regionale, come ha molto opportunamente sottolineato il presidente Biasutti.

Per quanto riguarda i rapporti fra gli organi regionali, la soluzione può e deve essere ricercata all'interno delle regioni

stesse anche attraverso una serie di modifiche statutarie. In effetti i condizionamenti derivanti dagli articoli 121 e seguenti della Costituzione non sono tali da impedire l'adozione di soluzioni innovative di grande portata. Il problema è da tempo all'attenzione del consiglio e della giunta regionale della Lombardia. Se fino ad ora sono mancati interventi risolutivi, ciò non dipende soltanto da scarsa attenzione, ma soprattutto dalla mancanza di una soluzione che aggregi un sufficiente consenso politico. Interventi dello Stato in questo campo sarebbero scarsamente efficaci (approvazione di una legge attuativa dell'articolo 126 della Costituzione al fine di definire i casi in cui possa intervenire lo scioglimento del consiglio per impossibilità di funzionamento) o in contrasto con la scelta autonomista alla base della Costituzione repubblicana.

L'unico intervento statale necessario, per quanto riguarda il sistema di governo regionale, è la modifica degli articoli 121-123 della Costituzione, quanto meno per eliminare tutti i condizionamenti alla potestà statutaria che non corrispondano ad uno specifico ed attuale interesse unitario (ad esempio, attribuzione della potestà regolamentare al consiglio, individuazione della giunta quale organo esecutivo, elezione dei componenti la giunta all'interno del consiglio) o che si prestino ad attuazioni lesive dell'autonomia regionale.

Di conseguenza sarebbe opportuno meglio definire i poteri del Parlamento in sede di approvazione degli statuti ed eliminare l'opzione a favore di un sistema di governo parlamentare o paraparlamentare. In effetti la normativa costituzionale vigente codifica la diffidenza dell'Assemblea costituente nei confronti dei sistemi di governo diversi da quello parlamentare: ora questa diffidenza è almeno in parte caduta, ma soprattutto va diffondendosi l'opinione secondo cui, quale che sia il fondamento degli argomenti addotti per contrastare l'elezione diretta del Capo dello Stato o del Presidente del Consiglio, tali argomenti non siano automaticamente trasferibili in sede regionale e locale. In una simile prospettiva non si

vede perché si debba continuare ad escludere che l'autonomia statutaria venga utilizzata anche per scelte di questo genere.

Di qui la proposta di una modificazione degli articoli 121 e 123 della Costituzione, al fine di consentire agli statuti di scegliere tra i diversi sistemi di governo ivi compresi, altresì, quelli che prevedono – o che potrebbero prevedere – l'elezione diretta del presidente della giunta o anche dell'intera giunta (in questa ipotesi, da ridurre nel numero dei suoi componenti).

LUCIANO GUERZONI, *Presidente della giunta della regione Emilia-Romagna*. Ritengo che nella conclusione del suo intervento il presidente Biasutti abbia poc'anzi ricordato a tutti il nodo della questione regionale oggi, individuandolo nel rapporto Stato-regione. Questa citazione costituisce un debito quasi liturgico, se non vogliamo dare l'impressione di non essere consapevoli che l'odierno confronto si configura quasi come un lusso rispetto a quel nodo irrisolto. Comunque, una cultura in tal senso ci è necessaria per affrontare le dure difficoltà quotidiane e, quindi, l'esercitazione culturale cui siamo chiamati può essere utile per affrontare un problema che una volta tanto non si pone come centrale.

Mi auguro che noi presidenti delle regioni non siamo stati troppo incauti a lasciar scaturire da un'audizione libera come quella odierna le differenze esistenti all'interno dei nostri punti di vista. Questa scelta è stata da noi intesa come testimonianza di forza ed alla fine ne viene fuori un censimento delle culture regionalistiche ed istituzionali abbastanza interessante. Abbiamo contribuito riconoscendo il valore di questo confronto, ma non vorremmo – ecco perché parlo di mancanza di cautela – che l'essersi presentati manifestando le proprie idee personali si rivoltasse contro di noi. Qualora fosse stato adottato un altro metodo, infatti, i presidenti sarebbero senz'altro stati capaci di una sintesi (vi sono già tanti motivi per considerare le regioni una « armata Brancaleone », non vor-

remmo inconsapevolmente fornirne di nuovi).

Consegnerò una memoria agli uffici della Commissione affinché mi sia consentita una trattazione più snella e sommaria.

Trascuro di intrattenermi sullo statuto, poiché la regione Emilia-Romagna ne ha già elaborato e votato uno; ci auguriamo che esso sia presto oggetto di considerazioni da parte del Parlamento e, di conseguenza, dei componenti questa Commissione. Desidero soltanto ricordare che esso è innovativo: perfino nell'ambito dei rapporti intervenuti per la sua approvazione, abbiamo tentato di superare l'intermediazione governativa collegandoci direttamente con il Parlamento. Lo statuto, inoltre, ha un numero ridotto di articoli e le sue novità si incentrano sul mutato rapporto tra consiglio e giunta. Fra questi organi viene accentuata la distinzione, concentrando sulla giunta l'attività di governo ed amministrativa e sul consiglio l'attività legislativa e di controllo (oltre che di programmazione). Si tratta di uno statuto che esalta le funzioni di controllo definendo un equilibrio nuovo rispetto al passato fra consiglio ed esecutivo attraverso una serie di procedure e di strumenti che rendono maggiormente trasparente l'attività della giunta; in altri termini, viene consentito al consiglio il recupero di funzioni di controllo rispetto a quelle amministrative.

Siamo intervenuti anche con uno snellimento dell'*iter* legislativo e con il superamento di impostazioni consociative: per esempio, nell'ambito dell'elezione del presidente, ci si è mossi per favorire la definizione di candidature, di schieramenti e di programmi alternativi.

Ciò detto, vorrei ricordare altri punti, come l'elezione distinta del presidente e di altri membri della giunta in relazione ad una differenza di responsabilità.

Un altro dato caratterizzante è la separazione tra politica e amministrazione, con le innovazioni conseguenti nel procedimento amministrativo, nella valorizzazione delle responsabilità e dell'autonomia della dirigenza, con una forte accen-

tuazione degli spazi relativamente ai diritti dei cittadini, con particolare riferimento al referendum.

Per quanto concerne il sistema elettorale, condivido il giudizio di inadeguatezza di quello attuale che non è, per così dire, « né carne né pesce » agli effetti di un indirizzo forte e preciso, perché in primo luogo esaspera la presenza partitica, nel senso che consente ai partiti, attraverso la pluralità dei collegi elettorali, di esplicitare in modo ripetitivo le proprie funzioni. Ogni collegio ha un capolista, ogni lista in quel collegio ha il problema della sua identità politica complessiva e ciò va a scapito della selezione del personale politico in funzione dei compiti dell'istituto regionale.

Inoltre non si raggiunge l'effetto regionale: le assemblee diventano sede di un confronto tra interessi locali forti e frantumati. L'esaltazione del municipalismo e la frantumazione vanno a scapito di una qualificata selezione del personale politico e di una forte sintesi regionale nelle scelte di governo. Questi ed altri difetti sono conosciuti.

Per ovviare a tale situazione si potrebbe pensare ad un sistema misto che consenta ai partiti - e alla politica più in generale - di assolvere alle proprie funzioni in modo meno diffuso e ripetitivo e di soddisfare le proprie esigenze di identità, al tempo stesso permettendo un forte radicamento territoriale, maggiore di quello attuale. Infatti, i collegi provinciali non hanno risolto il problema del radicamento locale dell'istituto regionale che può essere affrontato con leggi più aderenti all'omogeneità e specificità del territorio, che non si identifica col territorio amministrativo della provincia, alla cui definizione si è giunti dopo un tragitto di carattere molto meno storico di quello percorso per la costituzione dei comuni.

Per ridurre le esasperate esigenze dei partiti, pur consentendo ad esse di esprimersi, occorre spingere al radicamento territoriale e all'esaltazione della sintesi regionale attraverso un sistema misto che preveda un collegio unico regionale per

metà dei consiglieri e collegi uninominali subprovinciali per l'altra metà.

Si potrebbe pensare all'elezione di un presidente della giunta indicato come tale da più liste (senza tuttavia essere necessariamente candidato in più liste), ai fini di una maggiore trasparenza e per dare la possibilità ai cittadini, soddisfacendo un loro bisogno di identità, di pronunciarsi sui programmi di governo, sugli uomini e sugli schieramenti. Gli assessori dovrebbero essere scelti con ampia facoltà dal presidente, anche al di fuori del consiglio regionale, per consentire il recepimento di conoscenze, specializzazioni e competenze che l'istituto regionale deve perseguire (senza piegare a questa esigenza la politica), con funzioni di indirizzo e di controllo.

La stabilità si potrebbe conseguire attraverso la sfiducia costruttiva. Tuttavia, anche quanto ho precedentemente segnalato concorre al soddisfacimento di questa esigenza, perché un presidente indicato da più partiti fa diventare gli elettori protagonisti della stabilità della futura giunta.

Si potrebbe pensare ad una autonomia statutaria delle regioni che potrebbe consentire loro di aderire alle specifiche situazioni regionali. Se alle regioni a statuto ordinario, non sovraordinate, non consentiamo nemmeno l'autonomia statutaria, francamente è meglio che scegliamo la soluzione della Francia. Mi chiedo infatti, all'interno di binari così predeterminati, cosa si possa ottenere!

Sul problema del numero dei consiglieri, in merito al quale sono già state espresse diverse valutazioni, non mi intratterrò. È stata già rilevata la scarsità del numero dei consiglieri a fronte delle funzioni da svolgere e della difficoltà di organizzare l'attività consiliare di gestione. Per quanto riguarda la mia regione, rilevo che i parlamentari nazionali sono molto più numerosi dei consiglieri regionali, e se consideriamo anche i parlamentari europei, l'anomalia diventa più evidente, per quanto possa aver valore questo parametro. Lo ha, se consideriamo che in sede regionale si devono esercitare

funzioni di governo, mentre in sede parlamentare funzioni legislative, maggiormente di sintesi.

Un terzo punto attiene al rapporto regioni-enti locali. Nella memoria presentata mi pronuncio a favore di un indirizzo deciso verso sistemi regionali di governo. Le regioni hanno, nel nostro paese, a mio avviso, una precisa ragion d'essere: devono essere utilizzate per rispondere ai problemi derivanti dalla « complessificazione » della società. Tutti siamo in grado di comprendere che venti sistemi di governo di regioni ed enti locali, al fine di una selezione dei problemi e di rispondere adeguatamente alle situazioni di governo, costituiscono una potenziale espressione di una governabilità statale molto forte; e non si capisce perché non si voglia cogliere ancora questa grande risorsa, che può rappresentare un sistema di « reti di governo » che la Costituzione repubblicana consente all'Italia.

Da questo punto di vista – ho parlato prima di possibilità di autonomia statutaria – si potrebbe ipotizzare la soluzione di un annoso problema irrisolto, problema verso il quale le regioni hanno manifestato il loro maggior limite: il rapporto con gli enti locali, rapporto che di fatto non esiste, essendo incentrato sulla volontà politica.

Ebbene, ritengo che andando in questa direzione, i sistemi di governo regionale dovrebbero liberarsi di un certo centralismo regionale, che sembra testimoniare una volontà di rivalsa sui più deboli, vista la subalternità rispetto ai più forti. Si potrebbe allora porre il problema di una maggiore valorizzazione della partecipazione dei comuni, delle province e delle comunità montane alle politiche regionali; ad esempio, facendo riferimento allo statuto dell'Emilia-Romagna, il soggetto istituzionale pubblico (comune e provincia) partecipa all'*iter* legislativo attraverso le Commissioni come un qualsiasi soggetto: non è giusto, perché l'ente locale ha maggiori responsabilità rispetto a qualsiasi altro privato cittadino.

È evidente che, in questi termini, si potrebbe ipotizzare una seconda camera

regionale basata sulla rappresentanza derivante dal sistema elettorale indiretto – dovremmo renderci conto che le elezioni indirette sono possibili! – in modo tale da consentire il formarsi di assemblee di rappresentanti, e di soddisfare l'esigenza di una partecipazione organica del movimento locale al processo legislativo, con tutti i vantaggi che darebbe il solidificarsi di questa partecipazione in termini di specializzazione. È chiaro infatti che o la partecipazione si istituzionalizza con strutture qualificate – ed allora diventa reale – ovvero resta occasionale, cioè quando il comune o la provincia sono interessati solo ad un determinato provvedimento. Occorrerebbe creare le condizioni perché tale partecipazione fosse meno enfatica e politica e più sistematica, specializzata e consapevole.

Un consenso di questo genere consentirebbe quell'aggregazione permanente di conoscenze, di cui potrebbero avvalersi effettivamente le regioni nella loro attività sia di governo sia legislativa, nonché i comuni, le province e le comunità montane per partecipare consapevolmente ad un procedimento legislativo a notevoli livelli di competenza.

Le considerazioni e le valutazioni che mi sono permesso di svolgere sono più compiutamente raccolte nella memoria che consegnerò alla Commissione.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Guerzoni per il suo intervento, particolarmente propositivo, e vorrei rispondere al dubbio manifestato, se cioè alcuni dei temi di cui ci occupiamo rappresentino un « lusso » rispetto al deteriorarsi del rapporto tra Stato e regioni.

Vorrei ricordare che un ministro del precedente Governo aveva proposto che l'istruzione professionale venisse nuovamente riassunta tra le competenze del ministero competente perché una regione, la Campania, per un lungo periodo non aveva usufruito del fondo sociale europeo. È mia opinione che molte delle disfunzioni che si manifestano in alcune regioni – anche di altissima civiltà politica – possono creare il terreno favorevole

per quanti vogliono insistere in propositi centralistici.

Per definire la situazione in modo sintetico, si potrebbe dire che il centralismo è causa di molte disfunzioni regionali, ma a volte può anche esserne l'effetto. Ecco perché la Commissione non intende separare l'oggetto della discussione in corso da altri temi – che pure affrontiamo, anche se con le limitate risorse a disposizione – concernenti il corretto rapporto tra Stato e regioni. Comunque, per rispondere al suo quesito, non credo che la trattazione di determinati argomenti possa essere considerata un « lusso ».

TARCISIO ANDREOLLI, *Presidente della giunta della regione Trentino-Alto Adige*. Vorrei rilevare che esistono ancora molte diversità e che anche questa sera abbiamo potuto verificare come le regioni a statuto ordinario abbiano, rispetto a quelle a statuto speciale, problemi profondamente diversi. In questa sede – lo deduco anche dalla lettura dei verbali delle precedenti audizioni – è emerso l'interrogativo se le regioni a statuto ordinario debbano restare in queste condizioni o se non sia giunto il momento di portare tutto il sistema verso una maggiore omogeneità.

Comunque, noi siamo speciali nella specialità: parlo da presidente della regione, ma bisogna tener conto anche del parere dei rappresentanti delle province autonome. Ribadiamo in questa sede che il sistema vigente nel Trentino-Alto Adige, seppure complesso, corrisponde ad esigenze peculiari della nostra terra e, quindi, sarebbe un errore accondiscendere a chi volesse in prospettiva (anche di lontano periodo) abolire la regione per elevare le due province autonome a regioni a statuto speciale. Anche per noi il problema di fondo sta nel rapporto fra lo Stato, in quanto organizzazione statale, e la regione.

Dobbiamo dire che, dopo il secondo statuto, solo da pochi mesi disponiamo dell'ultima norma di attuazione (con la legge finanziaria) che attendiamo dal

1972; oggi, quindi, possiamo contare su strumenti che, almeno per la parte finanziaria, ci consentono di ottenere chiarezza di rapporti. È ancora aperta, invece, la questione dell'attuazione della legge n. 400 del 1988, per quanto riguarda le linee di indirizzo e di coordinamento, che certamente non soddisfano le nostre autonomie.

Ci siamo posti il problema della legge elettorale a livello comunale e regionale; proprio in questi giorni stiamo compiendo un esperimento per portare avanti la proposta della maggioranza – avvertata dalle minoranze – di stabilire una soglia in ambedue i tipi di consultazione elettorale. Non si tratta tanto di rafforzare la stabilità dei governi, quanto di conferire sostanzialmente una certa giustizia distributiva al peso dei voti; inoltre, occorre evitare la nascita improvvisa di partiti, di pseudo-partiti e di organizzazioni che vivono nella contingenza del momento per poi scomparire.

Anche noi ci interroghiamo se, nell'ambito dei rapporti fra Stato e regione, non occorra considerare fino in fondo l'impossibilità, in assenza di una riforma complessiva e contemporanea dell'organizzazione dello Stato a livello regionale e comunale, di una conclusione positiva della tormentata vicenda alla quale siamo interessati (anche in questi giorni il Parlamento non riesce a sbloccare questo problema e probabilmente prima delle elezioni non approderà ad una soluzione).

In particolare, ci interroghiamo su un aspetto forse mai emerso in precedenza e che è scaturito con forza nell'ambito degli incontri con i rappresentanti delle diverse regioni « cerniera » esistenti nella nostra zona: la tematica dell'Europa delle regioni. Per esempio: quando le assemblee legislative nazionali conferiranno al Parlamento europeo il mandato di varare la carta costituzionale dell'Europa, quali indicazioni daranno? Ricalcheranno i modelli vecchi o prenderanno in considerazione l'ipotesi di costruire l'Europa anche attraverso il sistema regionale? Sono questioni non semplici da definire.

Da parte mia, vorrei riprendere un'ipotesi già riaffermata in precedenza e cioè che, da un certo punto di vista, per migliorare i rapporti fra regioni e Stato sarebbe auspicabile la riforma del Senato per arrivare ad elezioni indirette della Camera delle regioni, al fine di stabilire un rapporto diverso fra poteri centrali e periferici. Oggi le regioni continuano a lamentare – a nostro avviso giustamente – l'invasione costante dello Stato che coarta le autonomie e che diminuisce i finanziamenti; in compenso, nell'ambito di esse non ci si interroga mai se l'accenramento dello Stato legato a problemi finanziari non costituisca anche un effetto del fenomeno della mancanza di raccordo tra sistema finanziario centrale e periferico. In questo senso, l'elezione indiretta del Senato attraverso le regioni creerebbe un anello di saldatura fra il Parlamento, che esamina i problemi generali dello Stato, e le regioni, che oggi finiscono spesso col pensare soltanto ai propri problemi particolari. Una nuova distribuzione di poteri in tale direzione potrebbe forse attenuare la tensione, la non intelligenza e la dimenticanza reciproca fra Stato e regioni, per creare maggiori sinergie.

EMILIO MATTUCCI, *Presidente della giunta della regione Abruzzo*. Limiterò la possibilità di intervenire a tutto campo, per fissare alcuni concetti.

Innanzitutto, vorrei sottolineare che oggi non siamo in molti a questa consultazione. Viene fatto di chiedersi se vi sia indifferenza, sfiducia o mancanza di strumenti adeguati per un coinvolgimento incisivo. Certo dobbiamo fare autocritica, ma credo che si tratti di un elemento di riflessione anche per la Commissione.

In secondo luogo, vorrei insistere su un concetto già espresso. L'odierno dibattito può risultare importante (speriamo in un futuro non troppo lontano) perché il livello istituzionale regionale è molto significativo al fine della sperimentazione di riforme coraggiose, che facciano fronte a mali riguardanti un'area assai più vasta

delle regioni e che probabilmente a livello centrale – magari con buone motivazioni – si ha timore a portare avanti. Le regioni, senza essere enti locali, si trovano a un livello tale da permettere di offrire una preziosa occasione per alcune coraggiose sperimentazioni, proprio come qualche collega ha detto.

Ritengo che siamo d'accordo un po' tutti su alcuni obiettivi di fondo: un salto di qualità delle assemblee (tornerò tra pochi istanti su questo problema che non va trascurato); la stabilità dei governi; l'efficienza delle istituzioni. Sono principi che andiamo ripetendo ogni giorno, ma che rimarranno enunciazioni teoriche se non saranno accompagnati da un necessario approfondimento. In proposito, credo che sia opportuno ricordare – non ritengo si possa parlare in questo caso di presa di coscienza – i difetti dell'attuale sistema; non intendo svolgere un vero e proprio intervento in tal senso, ma mi limito a toccare gli argomenti che si trovano più puntualmente alla nostra attenzione.

Per quanto concerne il problema del salto di qualità delle assemblee, non possiamo non considerare che, in definitiva, le liste dei candidati restano un appannaggio – come diceva anche il collega Guerzoni – dei partiti e dei loro organi statuari. È inutile illuderci che queste strutture possano evolvere all'improvviso, poiché si perpetuano i consueti giochi ai quali l'elettore resta estraneo. Inoltre, talenti ed esperienze di prestigio non hanno alcuna possibilità – voglio ribadirlo – di essere inclusi nelle liste. L'elettore avverte che, in definitiva, queste liste sono monche, nel senso che, a fronte dei candidati di sicura elezione, si presentano i « portatori d'acqua ». Il voto di preferenza dovrebbe fornire garanzie per i soggetti meritori cui mi riferisco, ma non è così, poiché le liste – così come sono predisposte – non consentono spazi.

Ma occorre dire che anche quando persone di notevole prestigio sono riuscite ad essere inserite nelle liste, sono state « stritolate ». I partiti, quando hanno voluto la presenza di queste personalità, per

esempio a livello nazionale, le hanno dovute candidare in collegi senatoriali.

Vi è un'altra considerazione da fare (non lo affermo per qualunquismo, ma per l'esperienza che ci viene da una quotidiana conoscenza delle cose): il voto di preferenza diventa la causa scatenante non solo della corsa all'elezione (ed è logico) ma della corsa ai posti di governo, che garantiscono il potere sufficiente ad aumentare i consensi.

L'instabilità degli esecutivi è motivata spesso dalla instabilità delle maggioranze, ma non sottovalutiamo l'aspetto (quello meno appariscente, ma sempre presente) delle contese di successione. A Roma questo problema non esiste, perché è difficile trovare chi voglia stare al Governo, ma vi garantisco che nelle regioni questo pericolo c'è. Tale conflittualità esiste e sottovalutarla significa non voler rendersi conto dei mali che oggi affliggono la gestione della cosa pubblica.

Desidero fare un ulteriore rilievo relativo al rapporto quantitativo tra i componenti l'assemblea e i componenti l'esecutivo. I membri del Consiglio della mia regione sono quaranta, ma di regioni popolate ve ne sono poche. A fronte di una giunta composta di undici membri – basta aggiungere altri dieci consiglieri per raggiungere la maggioranza consiliare – vi chiedo quale tipo di garanzia vi sia perché un'assemblea, per la quale dobbiamo definire poteri e compiti, possa esercitare le proprie funzioni. Se nell'ambito di una maggioranza di ventuno (non è il caso nostro per il momento, ma è capitato) vi sono undici componenti l'esecutivo (cui aggiungiamo il presidente del Consiglio e l'ufficio di presidenza) quanti sono i consiglieri che debbono poi attivarsi nelle commissioni ed offrire tutta la loro partecipazione?

Un ulteriore giudizio negativo concerne la proliferazione delle liste. È un problema da non sottovalutare perché (ce ne stiamo rendendo conto anche in questi giorni con alcune nuove iniziative) in tutti gli ambienti le tentazioni si moltiplicano. Sono convinto che la prolifera-

zione delle liste non giovi alla democrazia.

Di fronte a questi, che considero un po' i mali che ci affliggono quotidianamente, chiedo, per quel salto di qualità di cui hanno parlato il collega Guerzoni ed altri, che si affermi l'ipotesi di collegi uninominali zonali. Probabilmente essi rappresentano una soluzione più puntuale, perché più è limitata la zona di competenza meno gioca il campanilismo (anche se può sembrare strano), perché la dimensione dei problemi trascende talmente la limitatezza territoriale da non portare l'eletto ad esasperare il problema locale. Ciò invece avviene nelle liste regionali, laddove tra i cinque, sei, sette eletti nella stessa lista, e poi tra quelli delle altre liste, avviene un conflitto permanente per tenere legato l'elettore a un impegno o legarlo ad uno nuovo. Sia che si aderisca a questa ipotesi, sia che si affermi quella delle liste proporzionali – alle quali restiamo fortemente legati – chiedo se non sia giunto il momento di adottare uno strumento per consentire all'elettore che lo desidera di concorrere alla scelta dei candidati nell'ambito di uno schieramento. Attualmente questa facoltà non esiste, l'elettore si trova davanti a situazioni precostituite, che accetta perché non può fare diversamente. Vi è tuttavia il timore che via via questo fossato possa ampliarsi, scoraggiando il cittadino alla partecipazione al voto. È un fenomeno che per ora non ha dimensioni preoccupanti, ma il rischio che si aggravi esiste. Qualora dovesse invece essere mantenuto il voto di preferenza, più lo limitiamo, meglio è.

I colleghi hanno parlato poc'anzi della facoltà di scegliere all'esterno i componenti l'esecutivo. So bene di fare un'affermazione a memoria futura, ma sostengo l'incompatibilità tra i componenti l'assemblea e i componenti l'esecutivo. Quando parliamo di facoltà, mi domando chi mai riuscirà a comporre una giunta regionale nella quale su dieci elementi sette siano scelti nell'ambito dell'assemblea e tre all'esterno. Nel momento in cui si viene eletti componenti l'assemblea si

sa di dover esercitare solo quel ruolo, e nel modo migliore per meritare il consenso, al di fuori di un potere strumentale e clientelare, che spesso rappresenta una continua tentazione.

Sono favorevole all'elezione diretta del presidente, a condizione che si affermi il principio che ho sottolineato.

Per la stabilità, la fiducia dovrebbe essere accordata con voto palese (che determina rischi minori per l'esecutivo), e dovrebbe essere revocata solo di fronte ad un'alternativa presentata e firmata dalla maggioranza, per evitare crisi. Vengo da una regione che non ha una tradizione di lunghe crisi, ma non si può negare attenzione a fenomeni esasperati. Quando l'ingovernabilità è accertata, è evidente che dobbiamo procedere celermente al rinnovo della giunta.

In merito al problema di cui si parla spesso, della proliferazione delle liste, occorre prevedere intese di programma. Non possiamo negare a partiti minori di esistere, perché anch'essi svolgono un proprio ruolo. Ma nel momento in cui si decide di fissare una soglia ragionevole (che si impone come scelta ormai inevitabile), per esempio il cinque per cento, dobbiamo prevedere intese di programma al fine di alleanze tra i partiti: l'intesa partecipa al riparto del totale dei voti dei partiti alleati e nell'ambito dell'intesa vi è il riparto tra questi in modo proporzionale.

Questo vuol dire che si garantisce ai partiti minori la possibilità di continuare a svolgere il loro ruolo, ma si subordina la loro presenza all'alleanza; quando essa è negata, tale ipotesi non si verifica.

FRANCESCO MANDARINI, *Presidente della giunta della regione Umbria*. La ricchezza di proposte contenute negli interventi rappresenta la conferma più evidente di un'esigenza, quella di giungere ad un'autonomia statutaria di ben diverso spessore rispetto all'attuale. Questo il primo dato che emerge dal dibattito.

L'esperienza dell'Umbria è molto particolare. Si tratta di una regione molto piccola, del cui consiglio fanno parte 30

membri e che, in quasi vent'anni di esistenza, non ha avuto un solo giorno di crisi: potrebbe sembrare che il primo quesito, quello della stabilità, non riguardi la nostra esperienza. Quanto alle forme di governo, non viviamo in modo drammatico tale problema; avvertiamo però che su entrambe le questioni si pone l'esigenza di un profondo rinnovamento.

Insieme ad altre regioni speravamo che la legislatura in corso potesse portare ad una incisiva riforma istituzionale. Abbiamo perciò lavorato lungo due direttrici, la prima di livello nazionale, per modificare quelle istituzioni che non riuscivano più a garantire efficacia ed efficienza; la seconda, concernente quegli atti di autoriforma necessari a rendere più favorevole il terreno per la riforma generale. Purtroppo è esistito un « asse controriformatore », che ha annichilito l'autonomia regionale; conseguentemente abbiamo potuto lavorare soprattutto sul versante dell'autoriforma.

Lunedì prossimo il consiglio regionale voterà il nuovo statuto, compiendo un atto rilevante soprattutto dal punto di vista politico, perché dal punto di vista sostanziale il testo ha risentito dei vincoli dell'attuale normativa. Abbiamo affrontato con forza, tenendo conto delle novità che si sono verificate, la questione concernente i ruoli del presidente, della giunta e del consiglio, ma è evidente che al consiglio regionale restano le competenze attribuite dalla legge nazionale, vigendo limiti che, a nostro avviso, dovrebbero essere superati. Riteniamo, infatti, che l'attuale ruolo del consiglio regionale sia sbagliato ed è nostra intenzione fare in modo che tale organo diventi di controllo e di programmazione; le norme impongono però che certi atti meramente amministrativi siano di competenza del consiglio regionale.

Siamo intervenuti sul nostro assetto organizzativo con l'approvazione di un nuovo statuto, tenendo conto che quello vecchio era il frutto di un'epoca e di una fase politica ed istituzionale radicalmente diverse; mi riferisco al consociativismo, causa dell'intreccio delle attività della

giunta e del consiglio, cioè ad un'impostazione politica che, per fortuna, ha fatto il suo tempo. Siamo poi intervenuti, sempre sul terreno dell'autoriforma, nel rapporto con le autonomie locali; a questo proposito ritengo che le sperimentazioni compiute in alcune regioni ed i tentativi di aggregazione degli enti locali attraverso l'associazione di comuni o di comprensori siano state utili, pur appartenendo ormai ad un'esperienza che ritengo conclusa.

Ci auguravamo che nel corso di questa legislatura intervenisse una riforma delle autonomie locali capace di rilanciare il ruolo di comuni e di riqualificare radicalmente il rapporto tra questi ultimi e le regioni. Da questo punto di vista, sono d'accordo con Guerzoni: o le regioni torneranno ad essere organi di governo complessivo del territorio, sempre in rapporto con le autonomie locali, ovvero rimarranno esclusivamente a determinare le spese dello Stato centrale.

Com'è noto, il giudizio delle regioni sull'iter in Parlamento dei progetti di legge concernenti l'ordinamento delle autonomie locali non è positivo; e non lo è in modo pregiudiziale, bensì perché quel tipo di riforma tende a scavalcare completamente le regioni e perché i comuni si confermano come organi del decentramento statale. Anche questo aspetto è rilevante ai fini delle forme di governo.

Riservandomi di consegnare alla presidenza una memoria più dettagliata, vorrei affrontare alcune questioni specifiche. Quanto al sistema elettorale, rilevo che così com'è non funziona, neppure in una piccola regione come l'Umbria, perché il tentativo di costruire un'identità regionale è entrato in crisi in presenza di spinte municipalistiche e particolaristiche, che hanno impedito alle regioni di assumere fino in fondo il ruolo che loro compete. Sono perciò assolutamente favorevole ad una modifica del sistema elettorale e, a tale proposito mi sembra che le proposte avanzate, da ultimo dal presidente della giunta della regione Abruzzo, siano giuste: dobbiamo assolutamente tutelare sia le circoscrizioni provinciali, sia la proporzionale pura. Sono perciò favo-

revole ad una soluzione mista, ad esempio a quella prospettata dal presidente Guerzoni, una soluzione che privilegi il momento regionale con una lista basata su collegio uninominale più ampio del livello provinciale; in tal modo si potrebbe avere una classe dirigente di qualità diversa rispetto all'attuale. Apro una parentesi per rilevare che il peggioramento della classe dirigente regionale dipende molto dai colpi durissimi che ha subito l'ente regione nel suo ruolo di governo: il centralismo degli ultimi venti anni ha reso meno appetibile l'impegno a livello regionale.

Sono quindi favorevole ad una riforma elettorale che superi l'attuale stato delle cose e punti alla valorizzazione della circoscrizione regionale e del momento locale. Sono anche d'accordo con la proposta di prevedere un vincolo, non una facoltà, a che l'esecutivo regionale sia composto da membri esterni all'assemblea. Non sono d'accordo per l'elezione diretta del presidente della regione; mi sembrerebbe una forzatura. Comunque, ogni regione può valutare, all'interno del suo ordinamento elettorale, esperienze che vadano in questa direzione; per quanto riguarda la regione Umbria, ribadisco la nostra contrarietà.

Con riferimento alle forme di governo, mi sembra evidente che non si possa fare un discorso astratto e che occorra individuare quali siano i nodi veri il cui superamento porti ad una forma di governo in grado di funzionare con più efficacia rispetto a quanto avviene oggi. Da questo punto di vista, se il rapporto Stato-regioni rimane frantumato e spezzettato come è attualmente (dai conteggi ci risultano 93 sedi in cui le regioni entrano in rapporto con lo Stato centrale attraverso gli assessori o i presidenti) ...

PRESIDENTE. Sono esattamente 92.

FRANCESCO MANDARINI, *Presidente della giunta della regione Umbria*. Mi sono sbagliato di poco. Probabilmente, lei non ha conteggiato la conferenza Stato-regioni! (*Si ride*).

In sostanza, occorre tornare ad un rapporto Stato-regioni che sia identificabile con nettezza nella Presidenza del Consiglio e nella presidenza delle giunte regionali. Infatti, un altro vincolo essenziale, che deve essere superato per non prevedere un disegno astratto di forme di governo, è costituito dalla possibilità di costruire un sistema cooperativo fra regioni, comuni, Stato e Comunità europee. In altre parole, se non riuscissimo a sfruttare la grande possibilità costituita dal rapporto fra regioni e Comunità, continuando – come si verifica oggi – a essere costretti a passare attraverso vari ministeri in assenza di un rapporto diretto con gli organismi comunitari, perderemo una grande occasione che gli altri paesi, invece, stanno sfruttando. Se ho ben compreso, infatti, si sta verificando a livello europeo una generalizzata enfaticizzazione del ruolo delle autonomie locali, tranne che in Gran Bretagna ed in Italia (con tutto quello che ciò significa in termini di credibilità nell'ambito della formazione della nazione europea).

In conclusione, ritengo che l'odierna audizione sia stata molto utile e ricca dal punto di vista dello scambio di opinioni; da parte mia, questa sera ho imparato parecchio.

Mi auguro che la Commissione parlamentare avverta l'urgenza di mettere mano ad una riforma del sistema istituzionale italiano, che, a mio parere, non può più essere realizzata a pezzi in assenza di un'osservazione di carattere generale. Non sono molto convinto, quindi, che possiamo ottenere risultati positivi guardando alle regioni come ad un sistema in crisi ed isolando tale riflessione dalla crisi più generale che tutte le istituzioni democratiche stanno ormai subendo negli ultimi anni in Italia. Si può scegliere di adottare diverse soluzioni, ma certamente le riforme sono molto urgenti.

BRUNO LANDI, *Presidente della giunta della regione Lazio*. Le considerazioni svolte dai colleghi mi esimono dal dilungarmi in maniera eccessiva. Quanto è emerso dall'odierno dibattito dovrebbe fu-

gare le preoccupazioni del presidente Guerzoni sul rischio di una marcata diversità di opinioni. Mi sembra, anzi, che la convergenza di fatto su una serie di giudizi per quanto riguarda questioni particolarmente delicate costituisca la riprova che, anche non avendo concordato formalmente una posizione comune, siamo giunti a conclusioni piuttosto simili sulla base di esperienze sia pure diverse.

Desidero partire da una considerazione che ritengo necessaria su un fatto di questi giorni, cioè il voto di un ramo del Parlamento sulla riforma delle aree metropolitane. Si tratta di una questione che non investe direttamente tutti noi – mi rivolgo, in particolare, al collega Mattucci – ma bisogna sottolineare che, se tutto andrà per il meglio, molti di noi si troveranno all'avvio della prossima legislatura regionale di fronte ad una innovazione profonda, che riguarda – se non sbaglio – dieci aree metropolitane, rappresentanti una parte cospicua della popolazione nazionale. In tal senso, le regioni saranno impegnate in una nuova fase costituente, che riguarderà – fra l'altro – l'individuazione dei confini e la suddivisione degli stessi comuni metropolitani.

Il problema ha una tale rilevanza – dimostrata, come sembra, dai tempi lunghi di maturazione di questo processo – che sarebbe un'occasione perduta se intorno ad esso non si mobilitassero le forze più genuine del regionalismo, se il quadro generale non fosse oggetto di riflessioni molto approfondite e se le regioni impegnate in questa opera di rifondazione di profilo istituzionale e di governo del territorio non fossero in qualche misura aiutate dal Parlamento, al fine di dare a questo sforzo un alto respiro culturale, politico e programmatico. Non voglio dire che si tratterà di concertare criteri uniformi, poiché non è la stessa cosa stabilire la divisione territoriale di Roma, Milano, Bologna o Firenze; tuttavia, pur basandosi su presupposti diversi, all'interno dei quali potrà risaltare l'originalità di ciascuna regione, i criteri

non dovranno essere totalmente contrapposti.

Credo che questa esperienza sia destinata a contrassegnare in profondità la prossima legislatura regionale ed a spingere ciascuno di noi ad un'ulteriore riflessione sugli aspetti istituzionali della vita delle regioni (e non soltanto di esse).

La questione della individuazione delle aree metropolitane per quanto riguarda il territorio ci introduce direttamente all'argomento del sistema elettorale, sul quale i colleghi si sono soffermati.

Anche se occorre tener conto della particolare delicatezza del problema, sono anch'io propenso a credere che l'attuale sistema non sia più utile e pagante. All'inizio, la circoscrizione elettorale a base provinciale era fortemente condizionata dalla tensione regionalista; ciò accadde almeno nelle prime due legislature. Oggi, tende a prevalere uno spirito per cui gli eletti si sentono collegati prevalentemente agli interessi del territorio provinciale. Se, per un verso, tale dimensione ha una sua plausibilità istituzionale comprovata quasi definitivamente dal Parlamento e dal dibattito in corso con gli esperti della materia, per l'altro lo stesso principio non vale necessariamente rispetto ai processi di trasformazione socio-economica delle singole regioni. Pertanto, una simile dimensione intermedia non esprime tanto il dinamismo territoriale a livello socio-economico, quanto un profilo istituzionale intermedio atto a rendere compatta una certa azione di gestione del territorio e di programmazione di alcuni servizi.

Sembra convincente, quindi, andare oltre, passando per una parte a collegi uninominali di più piccole dimensioni e maggiormente aderenti al territorio. Ma quali? L'individuazione dei confini comporta una serie di implicazioni di carattere geopolitico e socio-economico. Comunque, l'impostazione è condivisibile, anche se richiederà tempi non brevi per essere concretamente definita (oserei dire tutta la prossima legislatura). È giusto temperare questa ipotesi con l'idea che almeno una metà dei seggi sia riservata ad un collegio unico regionale, nel quale

si manifesti il momento di una sintesi politico-programmatica più ampia. Naturalmente, se si dovesse pervenire ad un simile sistema di doppia elezione, che avrebbe una sua originalità, andando a confluire in un'unica camera costruita con modalità diverse – invece che in un sistema bicamerale – si potrebbe lasciare aperta l'ipotesi di dar vita ad un bicameralismo regionale per rendere omogenei i criteri di selezione. Inoltre la riduzione del Parlamento ad un solo ramo risulterebbe poco compatibile con l'idea dell'elezione diretta del presidente della regione.

In ogni caso, se si ponesse mano a questo tipo di riforma, sarebbe preferibile pensare ad una elezione diretta nell'ambito del consiglio (monocamerale o bicamerale) del presidente della regione il quale, a sua volta, potesse scegliere gli assessori e stabilire quindi un particolare rapporto di fiducia politico-programmatico, con possibilità di intervento attivo sul mandato e così via.

Non so se svolgo queste considerazioni in base ad un'esperienza personale e se direi le stesse cose se mi trovassi dall'altra parte. Credo, tuttavia, in maniera oggettiva, che sia necessario rafforzare la figura del presidente della giunta regionale. Questo rafforzamento potrebbe avvenire all'interno di uno schema diverso di elezione in ambito consiliare, senza necessariamente giungere all'estremo confine dell'elezione diretta da parte dell'eletturato.

Un ulteriore momento interessante, dal punto di vista geopolitico più che statutario, può essere la ricerca di utili strumenti di collegamento interregionale. Noi facciamo un prevalente riferimento verticale ai rapporti tra le regioni e il governo, tra le regioni e i comuni, le province, gli enti subregionali, ma dovremmo invece porre una certa attenzione istituzionale ai processi di trasformazione sociale ed economica che investono alcune aree del paese e che determinano vincoli e interdipendenze orizzontali molto forti tra le regioni stesse.

Rispetto a questi momenti di coesione funzionale, programmatica e di destini,

non vi sono attualmente particolari strumenti utili ad agevolare tali rapporti e sovente capita che regioni con interessi comuni e convergenti attuino politiche del tutto distinte, qualche volta nemmeno perfettamente collimanti; in alcuni casi, emerge l'esigenza di una mediazione e di una sintesi ad un livello superiore, di un ministro, di un gruppo di ministri o di un governo, con una fatica inutile e per alcuni versi con un consumo superfluo di energie. Quindi forse si potrebbe cercare di sanzionare, in una forma universale, una agevolazione giuridico-istituzionale rispetto al tema delle interdipendenze, delle convergenze, della cooperazione tra regioni, dell'interregionalismo.

In questo senso, condivido il richiamo ad un maggiore spazio al tema dei rapporti tra le regioni e il sistema internazionale, in particolar modo europeo, un tema di particolare rilevanza il quale, per avere una ricaduta istituzionale statutaria, dovrebbe però essere definito in particolari momenti, quali quelli della costituzione di organismi comunitari.

I rapporti con il Governo non costituiscono l'argomento centrale di questa audizione; non è superfluo, però, sottolineare che negli ultimi anni abbiamo avuto, anche per ragioni plausibili, una ulteriore invasione dell'ambito di competenza regionale da parte dell'Esecutivo, in qualche caso con la costituzione di nuovi centri di decisione (come i nuovi dicasteri, quello delle aree metropolitane, dell'ambiente e così via).

Ma non è tanto la costituzione in sé di nuovi ministeri a porre problemi, quanto l'interpretazione che sovente viene data della funzione dei ministeri dai rispettivi titolari. Quindi il difetto non risiede nelle strutture, ma spesso negli uomini o nella particolare condizione politica. Infatti, questi ministeri potrebbero utilmente considerare l'accordo di programma - cui faceva riferimento poc'anzi il collega Mattucci anche per altre questioni - come lo strumento utile per definire, secondo il concetto di una cooperazione interistituzionale, determinati obiettivi.

Ci siamo trovati invece in particolari circostanze nelle quali alcuni ministri non hanno pensato tanto alle regioni come interlocutori istituzionali primari per il perseguimento di determinati obiettivi, ma sono entrati nella specificità delle situazioni per definire la localizzazione di investimenti nell'ambito di determinate scelte qualitative, quantitative o localizzative, sovrapponendo di fatto la propria volontà a quella delle regioni, che dovrebbero essere invece le istituzioni deputate a tale funzione. Quindi l'accordo di programma - che in Francia è lo strumento naturale degli accordi tra Governo e regioni - dovrebbe essere considerato non come uno strumento elettivo, ma come lo strumento tipo, come il vincolo della operatività di particolari ministeri nelle materie di loro competenza, considerando quindi come necessario il rapporto con le regioni.

Sulla parte specifica dell'autonomia statutaria e dei rapporti tra giunta e consiglio mi ritrovo complessivamente nelle considerazioni che sono state svolte dai colleghi che mi hanno preceduto.

REMO FERRETTI, *Vicepresidente della giunta della provincia autonoma di Bolzano*. Ringrazio il presidente dell'invito che ci è stato rivolto e della panoramica che ha delineato, estremamente interessante.

Molte cose sono state già dette, per cui cercherò di essere alquanto sintetico. Mi riconosco in modo particolare in quello che hanno sottolineato i colleghi Biasutti e Andreolli. I problemi delle regioni a statuto ordinario sono diversi dai nostri, specialmente per quanto attiene all'organizzazione ed alla distinzione dei poteri. La nostra struttura somiglia maggiormente a quella del Parlamento nazionale per quanto riguarda i compiti del consiglio provinciale e regionale e delle due giunte.

Esprimo il compiacimento della provincia autonoma di Bolzano per la nuova regolamentazione finanziaria. Ricordo che la questione altoatesina è ancora aperta a livello internazionale e mi auguro che venga definita al più presto, al fine di

garantire una migliore convivenza e prospettive più certe nell'esercizio dell'autonomia.

Chiediamo che questa Commissione valuti la possibilità di consentire che il rappresentante ladino eletto con un metodo particolare nella regione Trentino-Alto Adige – e che di norma rappresenta l'Alto Adige – possa entrare a far parte della giunta provinciale e regionale anche non rispettando il principio della proporzionale etnica. Spiego questo aspetto che è del tutto particolare: in passato la giunta provinciale era composta di quattordici elementi (e il rappresentante ladino ne faceva parte); dalla precedente legislatura, essendo stata ridotta ad undici, il rappresentante ladino non può farvi parte. Chiediamo pertanto che qualora i tre gruppi linguistici (l'italiano, cui appartengo io, il tedesco ed il ladino) siano d'accordo, in deroga allo statuto e non considerando la proporzionale etnica, il rappresentante del gruppo linguistico ladino possa entrare in giunta.

PRESIDENTE. Lei richiede una modifica statutaria.

REMO FERRETTI, Vicepresidente della giunta della provincia autonoma di Bolzano. Si può chiedere una modifica statutaria o una interpretazione autorevole; probabilmente è preferibile la modifica statutaria. Il diritto di avere la rappresentanza non deve trasformarsi nel dovere di non darla, perché la proporzionale è quello strumento attraverso il quale i tre gruppi linguistici sono presenti nel governo provinciale di Bolzano e regionale in ragione della consistenza all'interno del consiglio. Quindi noi siamo presenti anche senza accordo programmatico all'interno della giunta. Nella precedente giunta io ero presente a titolo etnico; nell'attuale invece siamo presenti a titolo programmatico.

Pertanto, se i tre gruppi linguistici sono d'accordo, vorremmo che anche il rappresentante ladino entrasse nella giunta, altrimenti verrebbe discriminato quel gruppo etnico, non potendo avere

propri rappresentati in seno agli organi di governo.

Vi è poi il pericolo di un crescente neocentralismo statale, che si manifesta nell'esercizio distorto del principio di indirizzo e di coordinamento; vi è un contenzioso costituzionale sia per la « consuetudine » legislazione nazionale, che invade competenze provinciali e regionali, sia per la decurtazione di quote dovute (ad esempio, per la sanità) sia per l'eccessiva analiticità delle leggi statali, che intaccano l'autonomia provinciale.

Sono anch'io d'accordo con il collega Andreolli sull'esigenza di valutare la possibilità che le regioni e le provincie autonome possano nominare una parte dei membri del Senato, come avviene in Germania. È forse utile sapere che il consiglio regionale delle provincie autonome di Trento e di Bolzano ha nominato una commissione per valutare proposte attraverso le quali ottenere una maggiore trasparenza nelle campagne elettorali ed evitare quei condizionamenti che possono influire, esaltandoli, certi interventi collaterali. Il consiglio regionale sta esaminando – con alcune difficoltà, poiché è in atto un ostruzionismo – una legge grazie alla quale creare una soglia di accesso, al fine di evitare la frammentazione dei partiti e del consenso elettorale.

GIAMPAOLO D'ANDREA, Assessore alle finanze, bilancio e patrimonio della regione Basilicata. Desidero portare il mio contributo al dibattito che si sta svolgendo in questa sede, con riferimento alle questioni oggetto dell'indagine conoscitiva, che è di estremo interesse perché consente di porre l'accento su materie spesso conosciute solo nella previsione formale della norma e non nella loro applicazione.

La regione Basilicata ha un elevatissimo tasso di stabilità: in venti anni, nel corso di quattro legislature, si sono alternate solo sei giunte. Tale situazione dipende, oltre che da condizioni di carattere politico, anche dalle previsioni normative dello statuto. Se la Commissione parlamentare non l'ha già fatto, consiglie-

rei di compiere una verifica comparativa delle procedure concernenti la creazione e il mantenimento in carica delle giunte, per valutare il loro rendimento istituzionale dal punto di vista della durata, ottenendo, in base alle differenze riscontrate, il tasso di stabilità dovuto alla normativa rispetto a quello dovuto ad altri fattori, politici o comportamentali.

I problemi istituzionali esistenti in Basilicata sono quelli propri di una piccola regione, che lamenta una composizione del consiglio troppo ristretta nel numero; tale problema ci accomuna soltanto all'Umbria ed al Molise, le altre due regioni nelle quali il numero dei consiglieri è pari a trenta. Tra l'altro, in Basilicata come in Umbria vi sono due sole province; ciò comporta alcuni problemi in termini di divisioni territoriali sia per quanto riguarda la gestione dei programmi sia per la composizione degli organismi politici.

Da questo punto di vista, l'elezione su base provinciale si presta ad essere rivista, ma con le dovute cautele. Con la riforma delle autonomie locali che il Parlamento si accinge a varare è prevista l'istituzione di nuove province e, poiché in base al dettato costituzionale l'organizzazione dello Stato deve avvenire attraverso il decentramento provinciale anche per quanto riguarda l'applicazione della legge elettorale, bisognerebbe tener conto di cosa potrà accadere nella composizione delle varie circoscrizioni elettorali a seguito dell'istituzione di nuove province.

Particolarmente delicato diventa il collegamento tra questa materia e il tema concernente il governo delle aree metropolitane. Nel progetto di legge proposto dal professor Barbera, ora all'esame della Camera, non vengono definiti i confini del governo metropolitano e non credo vi sia collegamento con le circoscrizioni elettorali; uno dei problemi più rilevanti che si sono verificati nelle regioni più grandi, ad esempio nel Lazio o nella Lombardia (nelle quali il capoluogo ha un'estensione demografica più vasta del resto della regione) è stato sempre quello del bilanciamento delle presenze territoriali.

PRÉSIDENTE. Tra l'altro la provincia di Roma elegge 45 consiglieri su 60.

GIAMPAOLO D'ANDREA, *Assessore alle finanze, bilancio e patrimonio della regione Basilicata*. In Campania la situazione è uguale. Il problema è di difficile soluzione, ma sicuramente uno dei temi sui quali riflettere riguarda l'interconnessione tra la norma elettorale su base provinciale e quanto accadrà con la riforma delle autonomie locali, sia con riferimento all'estensione del numero delle province sia per la creazione dei sistemi di governo per le aree metropolitane.

Da questo punto di vista, sono state avanzate proposte di modifica del sistema elettorale. Alcuni colleghi hanno richiesto l'introduzione del sistema uninominale, forse più per garantire maggiore rappresentanza dal punto di vista territoriale che per correggere le distorsioni del sistema plurinominale; l'introduzione di tale sistema va attentamente valutata anche in relazione alla composizione dei consigli regionali. Infatti, se in Lombardia si aumenta la consistenza del consiglio regionale, come proposto, il sistema elettorale uninominale basato su piccoli collegi viene a coincidere con frazioni troppo limitate di territorio, con conseguente esaltazione del particolarismo, uno degli effetti negativi cui ha dato vita l'attuale elezione su base provinciale. Si tratta dunque di una materia da approfondire.

Anche l'idea di rendere obbligatoria la nomina a membri della giunta di persone che non facciano parte del consiglio sicuramente può costituire un rimedio, ma non con riferimento alla qualificazione delle giunte. Se tale discorso può essere valido per il governo centrale, in sede locale occorre soprattutto reperire classe dirigente ed il problema non è di prevedere un modello di organizzazione della vita regionale su base gestionale-amministrativa, quanto di esaltare le funzioni di indirizzo e di programma, eminentemente politiche. Pertanto, non credo che vi sia l'esigenza di avere tecnici quali membri della giunta. Invece, l'incompatibilità fra

membro della giunta e membro dell'assemblea potrebbe trovare un proprio significato in direzione della stabilità, riducendo le spinte alla sostituzione, che costituiscono una delle cause ricorrenti delle crisi regionali. Si tratta, però, di prevedere un'attenta disciplina delle incompatibilità, altrimenti esse potrebbero diventare una scorciatoia « pericolosa » per la creazione di altri piedistalli elettorali; in altri termini, sarebbe veramente ridicolo che il membro della giunta, incompatibile con l'assemblea della stessa regione, fosse poi eleggibile alla Camera dei deputati o alla carica di sindaco in un comune; in quel caso si potrebbe verificare un uso distorto nella gestione del potere, con un relativo minor controllo elettorale rispetto a quanto può accadere quando si sceglie un membro dell'esecutivo fra coloro che sono passati attraverso il filtro elettorale.

In Basilicata, per quanto riguarda la stabilità del Governo, abbiamo constatato che funziona bene un doppio meccanismo, sulla base del quale la giunta ed il suo presidente vengono eletti a scrutinio palese con votazioni collegate. In altre parole, il presidente della giunta regionale designato, o anche autodesignato (di solito viene indicato dalla coalizione di maggioranza che sta per formarsi), legge una dichiarazione programmatica e su di essa chiede la fiducia; subito dopo indica una giunta a lui collegata — quindi, di scelta presidenziale — composta da sei membri e su di essa chiede un secondo voto di fiducia a scrutinio palese. Qualora la giunta proposta dal presidente non ricevesse la maggioranza dei voti, egli passerebbe la mano; ma ciò, per ovvi motivi, non si è mai verificato. Questo meccanismo ha dimostrato un certo rendimento.

Lo stesso si può dire per quanto riguarda le procedure relative alla crisi della giunta. Infatti, entro una scadenza ben precisa e determinata, una volta dichiarata la crisi, l'esecutivo deve presentarsi di fronte al consiglio. Il termine posto dalla norma vigente permette un protrarsi di questo periodo per un massimo

di quaranta giorni; l'unico modo per superarlo consiste nel non dichiarare la crisi, il che è rilevante poiché comporta l'inesistenza della crisi almeno sotto il profilo formale.

Per quanto riguarda il problema di una soglia di ingresso elettorale, in Basilicata è come se operassimo in questo regime, poiché disponiamo di soli trenta consiglieri e, in presenza di due province che — almeno sulla carta — eleggono rispettivamente venti e dieci consiglieri, non arriva ad essere eletto il candidato che non consegua almeno un risultato equivalente ad un quoziente intero in una provincia. Ciò ha determinato in questi anni l'assenza in consiglio regionale dei partiti minori, tranne il partito liberale nella prima legislatura e quello repubblicano nell'attuale. Probabilmente, passando a quaranta consiglieri si manifesterebbero anche in Basilicata i problemi legati alla dispersione del voto e della rappresentanza; ma nel trattare queste argomentazioni bisogna essere molto cauti, poiché ogni regione ha i propri problemi. Personalmente, non ho mai ritenuto che la soglia di ingresso serva per impedire la dispersione del voto; in tal senso i sistemi da adottare sono di diversa natura: quando la lista dei verdi a Roma diviene la quarta forza nella capitale, non vi è soglia di ingresso che tenga; lo stesso vale per quanto concerne la lega lombarda, che in quella regione ha superato il 3 per cento.

PRESIDENTE. Secondo una stima consegnataci dal presidente del consiglio regionale della Lombardia in una precedente audizione, sulla base dei risultati delle elezioni europee la lega lombarda avrebbe ottenuto otto seggi in consiglio regionale.

GIAMPAOLO D'ANDREA, Assessore alle finanze, bilancio e patrimonio della regione Basilicata. Appunto: non vi è soglia elettorale che tenga.

Invece, credo che occorra modificare i meccanismi legati alla presentazione delle

liste. Nel caso di Roma, abbiamo avuto la clamorosa conferma della inadeguatezza del sistema previsto dalle leggi elettorali; il problema riguarda anche le regioni, poiché il sistema è il medesimo, con un identico numero di firme da collegarsi alla presentazione delle liste. Vogliamo evitare la dispersione e, nel caso di una regione come la nostra, vogliamo fare in modo che non sia possibile per ogni condominio presentare una lista per le elezioni al consiglio re-

gionale. In altre parole, occorre intervenire chiaramente sui meccanismi necessari per la formazione e la presentazione delle liste.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti per la loro attiva e propositiva partecipazione. Speriamo di poter raccogliere molte delle indicazioni da essi avanzate.

La seduta termina alle 18.