

8

SEDUTA DI GIOVEDÌ 7 DICEMBRE 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,50.

(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 di esperti della materia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionali, del professor Temistocle Martines, ordinario di diritto costituzionale dell'Università La Sapienza di Roma e direttore dell'Istituto di studi giuridici per le regioni del Consiglio nazionale delle ricerche, e del professor Mario Caciagli, ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali.

Ringrazio il professor Martines ed il professor Caciagli per avere voluto accogliere il nostro invito.

Informo che il professor Sergio Bartole, anch'egli invitato a partecipare alla riunione odierna, ha comunicato di non poter intervenire perché indisposto.

Do senz'altro la parola all'onorevole Vito Riggio, relatore per le Regioni a sta-

tuto speciale, per una breve esposizione introduttiva al tema di questa indagine conoscitiva.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale.* Anch'io desidero ringraziare i nostri cortesi interlocutori per avere voluto partecipare a questa riunione.

La Commissione ha già effettuato una serie di audizioni assai interessanti e stimolanti, sia sotto il profilo delle indicazioni teoriche, sia sotto il profilo delle segnalazioni politiche.

Al di là delle diverse posizioni di partito, sono emerse – soprattutto nel corso delle audizioni dei presidenti dei consigli regionali – una grande quantità di proposte in ordine alle modifiche ritenute più opportune o, per lo meno, immaginate come tali (fatta salva la possibilità politica di realizzarle) che hanno investito tutto l'arco delle questioni dalle quali siamo partiti: dal riordino complessivo della forma di governo (addirittura con una modifica dell'articolo 123 della Costituzione), alla riforma del sistema elettorale (sia come tale in senso stretto, sia come legislazione di contorno), all'equiparazione richiesta dalle regioni di diritto comune in materia di forma di governo, a modelli meno assembleari, con una netta distinzione di responsabilità e di compiti tra i consigli e le giunte e con una più precisa individuazione delle responsabilità degli esecutivi, che in qualche modo rimette in discussione i 20 anni di esperienza delle regioni di diritto comune.

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale in particolare, è emersa con evidenza palmare una distinzione – che

va accentuandosi di giorno in giorno — tra quelle che possono considerarsi ormai collocate non più ai confini settentrionali del nostro paese bensì al centro dell'Europa, le quali hanno una stabilità ed una produttività che vengono confermate anche dal dato dell'assenza di crisi (come nel caso del Friuli-Venezia Giulia, che ha avuto tre crisi in oltre 40 anni), nonché una capacità (da noi verificata, fino a ieri sera, per quanto riguarda la Valle d'Aosta) di ottenere, nell'interlocuzione con lo Stato, norme di attuazione del proprio statuto di altissimo valore anche metodologico in termini di modello, da un lato, e, dall'altro, quelle del Mezzogiorno, che hanno visto accentuarsi la propria insularità (com'è accaduto, in particolare, in Sicilia) e la propria dipendenza economica.

Si tratta di questioni che si sono riflesse sul meccanismo effettivo di funzionamento della forma di governo e sul rendimento complessivo di essa, con conseguenze assai laceranti, non solo sotto il profilo dell'ulteriore distanza nel paese, ma anche sotto il profilo di uno scadimento dello stesso meccanismo di funzionamento (già verificatosi nella Regione Campania per la lunghezza di una crisi che aveva indotto questa Commissione a svolgere, per l'appunto, un'indagine conoscitiva), conseguenze che vengono confermate anche dalle vicende ultime, come quella dell'elezione di un presidente della Regione Sicilia avvenuta, *grosso modo*, con le stesse modalità per le quali Luigi Sturzo ebbe a contestare, 30 anni fa, l'insufficienza dei meccanismi statutari per aver essi voluto troppo assimilare il modello parlamentare integrale senza apportarvi alcuna correzione, soprattutto sotto il profilo della facoltà d'iniziativa di un soggetto politico in qualche modo esterno rispetto alla pura dinamica dei partiti, con fenomeni di frammentazione e scomposizione — denunciati anche pubblicamente — che attestano il venire meno addirittura di una capacità di coagulo e d'indirizzo dei partiti stessi e con una sorta di riconduzione al potere di veto del singolo consigliere regionale, che in

certa maniera mette in affanno la costituzione dei governi e la loro durata, ma soprattutto non consente di misurare sulla legislazione e, poi, sulla capacità di amministrare il rapporto con gli enti locali (altra questione emersa) e, quindi, colpisce al cuore le previsioni o le illusioni che, 20 anni fa, accompagnarono la nascita delle regioni di diritto comune.

Da tale situazione di disagio hanno preso forma, tuttavia, una serie di proposte concrete che vengono da noi verificate attentamente anche perché abbiamo l'onere di presentare al Parlamento un rapporto sullo stato della questione e di indicare un ventaglio di soluzioni, le più differenziate possibili tra le regioni di diritto comune e quelle a statuto speciale.

Abbiamo immaginato di proseguire questa indagine conoscitiva relativamente alle regioni a statuto speciale, che presentano, sotto questo aspetto, le maggiori differenziazioni al loro interno.

Ci è molto utile un contributo qualificato come quello che può essere offerto dai nostri odierni interlocutori.

La mia esposizione introduttiva si è risolta in un riassunto molto schematico — di cui chiedo scusa — dello stato delle cose. Il contributo che stiamo per ricevere e le eventuali ulteriori risposte a nostre domande ci permetteranno certamente di sviluppare in termini positivi i nostri lavori.

PRESIDENTE. Il contributo è assai qualificato e si integra molto bene, essendo presenti un'autorevole costituzionalista ed un illustre politologo.

TEMISTOCLE MARTINES, *Ordinario di diritto costituzionale dell'Università La Sapienza di Roma e direttore dell'Istituto di studi giuridici per le regioni del Consiglio nazionale delle ricerche.* Signor presidente, desidero anzitutto ringraziarla per avermi voluto invitare nella mia qualità di direttore dell'Istituto di studi per le regioni del CNR a partecipare a questa interessantissima indagine conoscitiva.

Ho letto attentamente i resoconti stenografici delle sedute precedenti e li ho

trovati veramente di grande interesse per gli interventi che si sono succeduti, per il dibattito che si è sviluppato e naturalmente per l'autorità di chi è intervenuto; sono dunque in qualche misura avvantaggiato, perché – non so se questa sia una delle ultime audizioni programmate dalla Commissione – in ogni modo ho avuto modo di prendere conoscenza di questi interventi e di farne tesoro...

PRESIDENTE. È questa l'ultima seduta dedicata ad esperti e a rappresentanti di istituzioni scientifiche.

TEMISTOCLE MARTINES, *Ordinario di diritto costituzionale dell'Università La Sapienza di Roma e direttore dell'Istituto di studi giuridici per le regioni del Consiglio nazionale delle ricerche.* Mi sembra necessario, prima di entrare nel vivo delle questioni che ci avete sottoposto, fare una premessa di ordine generale, che riguarda la collocazione dell'ente regione nel complesso delle istituzioni statali.

So bene di sfondare una porta aperta, signor presidente; tuttavia mi sembra che la regione, sia quella a statuto ordinario, sia quella a statuto speciale, si sia ormai collocata in questo sistema generale come ente di amministrazione e di erogazione di spesa, alle volte addirittura come ente dell'amministrazione indiretta dello Stato più che come ente politico e di governo. Si tratta di una tendenza strisciante ma probabilmente irreversibile: più che di una decentralizzazione dello Stato possiamo parlare oggi di una deconcentrazione dello stesso; come loro ben sanno, sono due cose completamente diverse.

Non è certamente il caso, almeno in questa sede, di individuare le cause che hanno provocato questo fenomeno, la perdita di quota della concezione autonomistica, la quale è sotto gli occhi di tutti, e dunque conseguentemente della attuazione dello Stato regionale, nel quale tutti noi – ritengo – abbiamo creduto, ed i modi e le forme in cui essa si è manifestata e si manifesta.

Tuttavia, inizialmente non vorrei parlare del versante statale, dando per scon-

tate le gravi responsabilità dell'apparato centrale dello Stato e delle sottostanti forze politico-burocratiche e desidererei soffermarmi sulle responsabilità delle regioni, che – come penso tutti voi riteniate – ci sono, e sono tante.

Non sto qui a ricordare le ragioni che stanno a fondamento dell'autonomia regionale e che l'Assemblea costituente – non senza contrasti al suo interno – fece proprie. Mi chiedo soltanto se la creazione delle regioni rispondesse allora – e risponda ancor oggi – ad una esigenza effettivamente sentita dalle popolazioni interessate. In realtà, a mio sommesso giudizio, le regioni vennero create artificialmente dall'alto, non avendo il nostro paese, come è ben noto, alcuna tradizione o storia istituzionale che le riguardasse.

L'autonomia regionale era dunque tutta da inventare e da costruire giorno per giorno sul campo. Ciò dipendeva soprattutto, se non proprio esclusivamente, dai nuovi enti, dalla loro capacità di aggregare attorno ad essi una comunità regionale, che, per l'innanzi, non era mai esistita, e di porsi come enti esponenziali di tale comunità.

Ora, che le regioni abbiano dispiegato del tutto questa loro capacità di porsi al centro della comunità regionale è da verificare attentamente a mio giudizio, anche se non mancano alcuni esempi in cui questo collegamento tra la loro opera ed il corpo sociale si è ben avverato.

Mi sembra ancora che le regioni (e mi riferisco soprattutto a quelle ordinarie) abbiano da qualche tempo abbassato la guardia nei confronti dell'apparato dello Stato, ed ormai appare davvero lontano nel tempo il felice, e non più rinnovato, periodo in cui le regioni di diritto comune fecero fronte, come ben ricordate, contro il modo scorretto in cui era stato attuato il primo trasferimento delle funzioni amministrative.

Si ha l'impressione, infatti, che prevalgano adesso gli egoismi regionalistici, sia pure facenti capo a ben definite aree geografiche, e che, in tale condizione, le re-

gioni del Meridione si siano, più o meno consapevolmente, collocate in una posizione di retroguardia.

Va anche rilevato che la regione — come ente esponenziale di una comunità prima non esistente — aveva ed ha da fare i conti con le comunità infraregionali, saldamente attestate sul territorio. Da qui la necessità di definire il ruolo dei tre enti autonomi, non soltanto stabilendone le attribuzioni in relazione alla cura di determinati interessi, ma anche — se non prevalentemente — prevedendo forme e strumenti di collegamento tra i diversi livelli di governo.

A quello che dovrebbe essere il nuovo assetto del governo locale non mi sembra che la regione, per la sua parte, abbia apportato significativi contributi, come avrebbe potuto fare, sollecitando iniziative da parte dello Stato, altre assumendone il nome proprio, o usando opportunamente lo strumento delle deleghe.

Le cause del diffuso malessere che ne è derivato sono molteplici e sono state ripetutamente indagate, in questi ultimi anni, in varie sedi, come ben sapete. Ritengo però che su una di tali cause (che, a ben guardare, le riassume in gran parte) convenga spendere qualche parola. Mi riferisco in particolare alle conseguenze che sono derivate dall'immissione nell'ordinamento dello Stato di un nuovo ente politico, accanto a quelli già esistenti. La regione, in altri termini, è venuta formalmente a collocarsi tra l'ente politico Stato e gli enti politici comuni e province senza che essa avesse (e potesse avere), sotto il profilo sostanziale, i caratteri della politicità, derivanti dalla preesistenza di una comunità sottostante, che nella regione si riconoscesse come nell'ente che avrebbe dovuto governare; caratteri che spettava alla regione, sia pure faticosamente, di creare ed alimentare. Quest'opera non è stata ancora, a mio giudizio, compiuta: regione-istituzione e comunità regionale non si sono ancora interamente identificate, cittadini e formazioni sociali operanti nella prima non « sentono » la regione, non ne avvertono spesso la presenza se non per aspetti

marginali, mentre si sentono più vicini, nel bene e nel male, ai comuni e alle province e, per quanto paradossalmente, allo Stato. Le regioni degli anni ottanta, viste come clienti dello Stato, postulanti di via XX settembre, incapaci di legiferare e in parte, da commissariare, come spietatamente è stato denunciato pochi anni fa?

Fallimento, dunque, della riforma regionale? Ad una conclusione così radicale non mi sentirei di aderire. Parlerei, piuttosto, di un nuovo e diverso ruolo della regione, vista non più come ente politico che armonizza e coordina interessi generali, bensì come ente di amministrazione e di erogazione di spesa, il cui potere di indirizzo politico trova ormai limiti invalicabili da una parte in una costante e penetrante riaffermazione di poteri statali di indirizzo e di coordinamento, sia nel campo legislativo sia in quello amministrativo, in una malintesa concezione della supremazia dello Stato, quale ente originario e sovrano; e, dall'altra, nella mancanza di un organico e razionale assetto complessivo degli enti locali che determini ruoli e competenze e chiarisca le attribuzioni nel governo delle rispettive comunità e del territorio.

Ora, non spetta certamente a me rinvenire le responsabilità di questo arretramento dell'idea regionalista. Mi sia consentito, per la completezza dell'analisi, di individuarne alcune.

In primo luogo, mi sembra che le disposizioni costituzionali contenute nel titolo V si prestino, per la loro indeterminatezza, ad una duplice interpretazione della natura della regione, che può essere considerata al tempo stesso come ente di governo e come ente di amministrazione. Dunque, se è prevalsa questa seconda interpretazione negli interventi del legislatore, del Governo e della stessa Corte costituzionale, una giustificazione si può pur trovare. D'altra parte, bisogna dire che le regioni ben poco hanno fatto per esaltare le loro potenzialità di enti politici, implicite nel testo costituzionale e che sono state, peraltro, rese ben evidenti negli statuti.

Sorge qui la necessità – se si crede ancora nella politicità dell'ente – di incisive riforme istituzionali che non è detto debbano passare sempre da una revisione della Costituzione. Mi annovero tra chi non crede nelle riforme istituzionali e nelle formule di ingegneria costituzionale: ritengo che si possa migliorare la realtà senza incidere, se non in certa misura, il testo della Carta costituzionale. Si potrebbe pensare, per esempio, ad un nuovo testo dell'articolo 117 che, pur facendo salve le leggi-cornice quale strumento volto ad assicurare l'unitarietà dell'ordinamento, provveda ad aggiornare l'elenco delle materie attribuite alla potestà legislativa regionale, fermo ormai agli anni quaranta, sia immettendovene delle altre che rispecchino nuove esigenze di ripartizione del potere normativo tra Stato e regioni, sia – soprattutto – ridefinendo il contenuto di alcune, sottraendo in tal modo tale compito al legislatore ordinario, al Governo (che – come è accaduto – con una mano concede e con l'altra toglie) ed, in alcuni casi, alla Corte costituzionale. Penso, ancora, a modi di integrazione del Senato – se proprio non si vuole giungere alla creazione di una « camera delle regioni » – con rappresentanti delle regioni, così da dare finalmente un reale contenuto a quella « base regionale » sulla quale il Senato della Repubblica dovrebbe – come dispone la Costituzione – essere eletto.

Infine, si dovrebbe maggiormente valorizzare la Commissione bicamerale per le questioni regionali facendone un organo di raccordo tra Stato e regioni, una sede istituzionale nella quale queste ultime possano far sentire la propria voce; mentre adesso, così come le leggi ed i regolamenti parlamentari hanno attribuito a questa Commissione compiti non previsti nell'articolo 126, allo stesso modo potrebbero impunemente sottrarglieli.

Di queste e di altre proposte di revisione costituzionale potremmo discutere in questa sede, ma probabilmente senza costrutto, astrattamente o, se volete, accademicamente: se fosse presente il profes-

sor Pasquino ci attireremmo i suoi strali, in quanto lui accusa i giuristi di avere scarsa fantasia. Del resto, il tema delle riforme istituzionali, comprese quelle riguardanti l'ordinamento regionale, è ormai da molti, forse troppi, anni all'ordine del giorno senza che, almeno sino al momento, si siano raggiunti tangibili risultati.

Certo, le indicazioni e, nei documenti più propriamente politici, le rivendicazioni e le proposte non mancano a favore di una regione più agile e snella nelle sue strutture portanti e di una più accentuata autonomia decisionale e politica. Tuttavia, v'è da chiedersi sino a qual punto le proposte di revisione trovino udienza e comprensione nella classe politica nazionale e nei partiti politici che la esprimono, e sino a qual punto, di conseguenza, il procedimento di cui all'articolo 138 possa essere attivato senza incorrere (com'è accaduto di recente) in incidenti di percorso che potrebbero anche avere laceranti ripercussioni.

Occorre chiedersi in buona sostanza se i tempi siano maturi per procedere alla revisione del titolo V, nelle parti in cui esso risulta non più aderente alle condizioni di una realtà regionale profondamente diversa – in alcuni suoi aspetti – da quella del 1947, anno in cui le regioni sono state formalmente istituite, tant'è che nel corso di precedenti incontri sono state avanzate proposte di riforma degli articoli 121, 122 e 123 della Costituzione che, a mio avviso, non so quanto possano essere realistiche.

Soprattutto bisognerebbe preliminarmente verificare se esista una spinta dal basso a favore di tali riforme, una coscienza sociale che le richieda e le rivendichi: se esiste cioè – e torno così al tema iniziale – una comunità regionale assestata sul territorio, con una sua precisa fisionomia, e portatrice di ben identificati interessi generali, senza di che si rischierebbe di andare incontro ad una sia pur lodevole operazione di ingegneria costituzionale dall'esito incerto che, comunque, potrebbe trasferire sul nuovo fronte delle riforme le tensioni attuali.

Beninteso, con ciò non voglio assolutamente sostenere che alcune riforme non vanno proposte ed attuate e che in tal senso non esistono e non si manifestano, in varie sedi, esigenze e pressioni. Voglio soltanto dire che il processo di riforma deve essere organico e graduale, preceduto da un rinverdirsi della coscienza autonomistica nei partiti, nelle formazioni sociali, nella gente comune. E poiché della nuova stagione delle autonomie si avvertono i primi, sia pur timidi, segni, conviene percorrere questa strada.

Premesse tali considerazioni d'ordine generale, vengo ora a trattare di uno dei temi dell'indagine conoscitiva: intendo riferirmi alle forme di governo, così come sono delineate negli statuti.

Il problema diventa più complesso ed articolato. Innanzitutto, occorre osservare che la Costituzione, a differenza degli statuti speciali (e dei regolamenti dei consigli delle regioni differenziate) non disciplina in alcun modo i rapporti tra consiglio e giunta, lasciando quindi aperte tutte le soluzioni: a questo proposito, non sottovaluterei, per la sua equivocità, la disposizione contenuta nell'articolo 121, comma 4, della Costituzione, a norma della quale « La giunta regionale è l'organo esecutivo delle regioni ».

D'altra parte, la legge Scelba (ancora vigente nel momento in cui sono stati elaborati gli statuti ordinari) nel dettare le norme relative all'organizzazione delle regioni aveva assunto come modello — con una visione restrittiva — la « forma di governo » comunale e provinciale, non quella dello Stato e tale modello esalta, almeno formalmente, i poteri del consiglio.

La particolare congiuntura politica in cui furono elaborati gli statuti (che non sto a ricordare), ha poi indotto i consigli regionali a inserirvi disposizioni che valgono a caratterizzare la forma di governo delle regioni di diritto comune come parlamentare a tendenza assembleare, sia pure con i correttivi dovuti alla previsione della programmazione, vista come metodo dell'azione regionale, e della partecipazione di base alle scelte politiche.

Correttivi che avrebbero dovuto fare del governo regionale un « governo aperto », come tale tenuto a coinvolgere l'intera comunità regionale, dalla cui partecipazione alle scelte politico-economiche il consiglio avrebbe dovuto trarre una effettiva rappresentatività e vedere, di conseguenza, ad un tempo, ristretto il suo spazio politico di organo di vertice ed ampliato quello di organo in diretto e continuo collegamento con le istanze comunitarie.

Non mi sentirei di condividere l'opinione espressa da taluni intervenuti, secondo la quale gli statuti delle regioni di diritto comune non sono stati elaborati sulla base di concezioni diverse e nuove rispetto a quelle prevalenti. Al contrario, ritengo che questi statuti rappresentino un punto fermo nella nostra storia costituzionale: se oggi volessimo interpretare la Costituzione del 1947, dovremmo farlo alla luce degli statuti regionali che hanno « aggiornato » la Carta costituzionale, in quanto istituti quali la programmazione e la partecipazione popolare sono stati valorizzati. A parte le « scopiazzature » reciproche presenti in taluni casi, è innegabile che un passo avanti lo abbiano compiuto.

Si aggiunga che alcuni statuti hanno esteso il potere di indirizzo del consiglio dal campo politico a quello sociale ed economico od anche, come nel caso dello statuto dell'Emilia-Romagna, amministrativo.

Sembrirebbe in tal modo che, fra i vari modelli possibili di governo regionale (escluso soltanto il presidenziale), quello prescelto negli statuti abbia posto il consiglio regionale in una posizione di centralità e, di conseguenza, la giunta nella posizione di « comitato esecutivo » del consiglio.

L'esperienza di questi anni ci ammonisce che così non è e che sono stati raggiunti, nei rapporti tra consiglio e giunta, equilibri, sia pure instabili, in seguito al recupero del potere di indirizzo politico ed amministrativo da parte dell'esecutivo.

Quanto alla centralità dei consigli regionali, credo si possa affermare che essa

non sempre ha trovato conferma nei fatti. Una recente indagine ha chiarito che la struttura dei processi decisionali è tale che il *locus* decisionale è la giunta, quando gli interessi emersi (ed i gruppi che ne sono i portatori) sono forti, la cui tutela può essere concertata con i singoli assessori.

È invece il consiglio quando si tratta di interessi regionali deboli che esercitano la loro pressione sul consiglio, sui partiti rappresentati o sui singoli consiglieri. Si ha insomma, una specie di *swing of pendulum* nell'esercizio del potere decisionale. Affermare, in queste condizioni, (a parte altre considerazioni potrebbero che essere svolte) che la forma di governo regionale sia ben delineata sembra, quanto meno, azzardato, oscillando essa tra un modello di tipo latamente semi-previdenziale (nel quale i poteri di direzione politica si accentrano nella giunta e, per essa, nel suo presidente e negli assessori) ed un modello di tipo assembleare (che vede il Consiglio accentuare il suo potere decisionale).

Ne consegue che questa discrasia con ciò che dovrebbe essere (secondo l'effettivo atteggiarsi dei rapporti) costituisce una delle cause, e non certamente l'ultima, del malessere istituzionale che serpeggia nelle regioni e, in alcune di esse, delle frequenti crisi giuntali. Occorrerebbe, quindi, eliminare questa causa, se si vuole assicurare la governabilità delle regioni.

Ora, io non penso tanto, o non penso soltanto, a questo riguardo, a revisioni costituzionali od a modifiche degli statuti, diretti a mutare la forma di governo regionale.

Non v'è dubbio, però, che se si vuole razionalizzare tale forma di governo, renderla efficiente e produttiva, e si vuole inoltre dare stabilità politica al governo della regione, occorrerebbe, a mio giudizio: procedere ad una redistribuzione delle funzioni tra consiglio e giunta; attribuire alla giunta il potere di indirizzo amministrativo, e la relativa responsabilità, anche tenendo conto dei poteri che, in questo campo, alla giunta ed al suo

presidente sono stati assegnati da leggi statali; rivalutare il principio, di collegialità della giunta, ormai in buona parte disatteso; assicurare una maggiore rappresentatività del consiglio, mediante una revisione dell'attuale sistema elettorale e l'attivazione degli strumenti di partecipazione popolare, tenendo conto che un organo elettivo è tanto più rappresentativo quanto più raggiunge un grado ottimale di funzionalità.

Quanto alla redistribuzione delle funzioni tra consiglio e giunta va rivalutata l'attribuzione ai consigli regionali della potestà regolamentare, compiuta dall'articolo 121 della Costituzione. Anche in questo caso, appare evidente che il modello adottato dal costituente è stato quello dell'ordinamento comunale e provinciale. Ebbene, devo dire che questa attribuzione non solo vale a qualificare la centralità del consiglio ma contribuisce non poco ad accrescere l'irrazionalità del sistema della distribuzione delle funzioni tra consiglio e giunta. Infatti, per quel che riguarda il primo profilo, i consigli hanno raramente esercitato — e *pour cause* — il loro potere regolamentare e, quando lo hanno esercitato, hanno adottato regolamenti meramente esecutivi (o, al più, attuativi) di leggi regionali, perché a ciò soltanto sono abilitati, secondo la prassi ormai consolidata, in dottrina e giurisprudenza. Appare inoltre incongruente e riduttivo che sia lo stesso consiglio a dare esecuzione alle leggi da esso emanate, secondo un procedimento che riproduce in tutto e per tutto (tranne la possibilità di dar ricorso alle commissioni in sede redigente) le fasi di quello legislativo.

Tuttavia una ricerca compiuta dall'osservatorio legislativo regionale della Toscana ha messo di recente in evidenza che, laddove le giunte sono escluse dal potere regolamentare (affidato al consiglio), esse hanno recuperato questo potere; esistono, infatti, « regolamenti giuntali », che hanno altro nome e sono emanati sotto altre forme, ma che di fatto sono regolamenti. Quindi, anche in questo campo, le giunte hanno recuperato ter-

reno, adottando provvedimenti sostanzialmente regolamentari senza che gli organi di controllo li abbiano disattesi.

Quanto poi alle funzioni propriamente amministrative esercitate dal consiglio e dalla giunta, occorrerebbe rimeditare sul modo in cui esse sono state distribuite dagli statuti tra il consiglio e la giunta. Al primo, infatti, dovrebbe essere riservata l'approvazione di atti sostanzialmente amministrativi rivestiti con la forma della legge (e dotati della particolare efficacia propria di questa) soltanto nei casi in cui tali atti siano, per la loro stessa natura, espressione di indirizzo politico e la loro adozione implichi, di conseguenza, una scelta da parte dell'organo direttamente rappresentativo della comunità regionale. Mi riferisco, in particolare, all'approvazione dei piani di sviluppo economico della regione e del suo assetto territoriale, al piano urbanistico regionale ed ai piani di difesa e di conservazione del suolo ed ancora all'istituzione, all'ordinamento ed alla soppressione di enti, imprese o aziende della regione ed alla partecipazione ad aziende pubbliche.

Ben s'intende, però, che lo svolgimento di una attività amministrativa da parte del consiglio, (prevalentemente con la forma della legge) presuppone un intervento attivo da parte della giunta, cui spetta il potere di istruttoria e di iniziativa, come del resto riconoscono gli stessi statuti regionali. E si tratta allora di verificare quale forza, diciamo persuasiva, abbiano le proposte della giunta nei confronti dei singoli consiglieri, dei gruppi consiliari e del consiglio tutt'intero, al quale spetta la decisione ultima; e quali capacità di resistenza abbiano le proposte in seno alle commissioni consiliari cui vengono assegnate per l'esame preliminare, in presenza, alle volte, di interessi settoriali o corporativi che collidono con l'interesse generale del quale la proposta, in linea di principio, dovrebbe essere espressione.

Certo, molto, se non tutto, dipende dalla coesione della maggioranza e dalla sua ragionevolezza nell'accogliere emendamenti presentati dalle opposizioni e

volti a rendere la proposta più rispondente all'interesse generale o tecnicamente meglio formulata. Ma queste rischiano di divenire alchimie politiche, nelle quali è conveniente non addentrarsi.

Meno convincente appare, invece, l'attribuzione al consiglio di un potere amministrativo che potrebbe essere esercitato, con maggiore rendimento, dalla giunta. Dove può infatti rinvenirsi la ragione di riservare alla legge — sembrerebbe in via assoluta — la disciplina dell'ordinamento degli uffici e dei servizi regionali, quando più proficuamente tale ordinamento potrebbe essere disposto dalla giunta, fermo sempre restando il potere del consiglio di dettarne le linee essenziali? Estendendo poi il campo di osservazione, perché affidare al consiglio la nomina degli amministratori degli enti e delle aziende dipendenti dalla regione (come, ad esempio, dispongono l'articolo 17, dello statuto della Liguria e l'articolo 6, dello statuto della Lombardia) e, più in generale, la nomina di commissioni o di membri di commissioni nei casi in cui la nomina è demandata genericamente alla regione, come è pur prevista in alcuni statuti?

Non vorrei soffermarmi ulteriormente su questa esemplificazione per passare, piuttosto, ad una considerazione di ordine generale. I rapporti fra consiglio e giunta dovrebbero essere ispirati ad un modello secondo il quale spetta al consiglio il potere di indirizzo ed alla giunta quello di amministrare secondo le direttive predisposte dal consiglio. Ora, tale modello — che riproduce lo schema della forma di governo parlamentare a tendenza assembleare — richiede una netta separazione tra politica ed amministrazione, tutte le volte che l'azione amministrativa non implichi e non coinvolga preventive scelte politiche, ma abbia natura squisitamente tecnico-organizzativa e si muova in quell'esteso ambito di discrezionalità che deve essere riconosciuto (ed è riconosciuto dalla Costituzione) agli organi dell'amministrazione attiva.

Separare la politica dell'amministrazione è, dunque, cosa saggia, oltre che

doverosa. Ed, a tal fine, si dovrebbe nettamente distinguere tra compiti di direzione e controllo, spettanti al consiglio ed alla giunta (che rispondono politicamente del loro svolgimento, rispettivamente agli elettori ed al consiglio) e responsabilità della gestione amministrativa, spettante ai dirigenti. Affidare invece al consiglio compiti meramente amministrativi (da esercitare o meno con la forma della legge, questo non importa) non solo contraddice lo schema della forma di governo regionale ma può anche essere causa (e normalmente lo è) di confusioni di ruoli e di tensioni fra la giunta ed il consiglio, tutti varchi nei quali si possono far strada pressioni clientelari ed interessi di parte, oltre che di crisi giuntali.

Per quanto riguarda il potere di indirizzo amministrativo della giunta e la relativa responsabilità, la redistribuzione delle funzioni tra consiglio e giunta, secondo lo schema sopra sommariamente delineato, può avere come conseguenza, oltre che una maggiore funzionalità dei due organi, anche l'accentramento del potere di indirizzo amministrativo della giunta. È di tutta evidenza che del modo di esercizio di tale potere la giunta, sia collegialmente che nei suoi singoli componenti, dovrà assumersi tutt'intera la responsabilità innanzi al consiglio, secondo lo schema usuale della forma di governo parlamentare. Lo strumento della revoca — qualora questa sia considerata come sanzione attinente allo svolgimento dell'attività amministrativa — può valere a sottolineare che il potere di indirizzo amministrativo è accentrato nella giunta. Ma si renderebbe allora necessario distinguere nettamente la revoca dalla sfiducia, quale sanzione inerente allo svolgimento dell'attività di indirizzo politico prevedere espressamente l'inserzione negli statuti che non la contengono di una disposizione che disciplini la mozione di sfiducia (anche individuale, sull'esempio della recente modifica apportata al regolamento della Camera) secondo modalità diverse da quelle disciplinanti, negli statuti stessi e nei regolamenti consiliari, la mozione di revoca.

Il principio di collegialità della giunta merita, a mio parere, di essere pienamente ripristinato, al fine di assicurare ad essa una maggiore coesione, una sua maggiore funzionalità e di evitare parcelizzazione di competenze e di responsabilità. Direi che la proposta di riaffermare, in sede di riforma degli statuti, la centralità delle giunte è stata comune a tutti i presidenti delle giunte regionali.

Senza indugiare su questo punto, vorrei soltanto rilevare che sarebbe opportuno (ed in tale senso si muovono le proposte di modifiche statutarie avanzate da alcune regioni) riservare alle giunte le grandi scelte d'indirizzo e di direzione politica e delegare ai singoli assessori, con l'assunzione della relativa responsabilità, l'ordinaria amministrazione, anche se mi rendo conto che tale distinzione di ruoli potrebbe incontrare consistenti difficoltà nella definizione delle tipologie.

Il problema di assicurare una maggiore rappresentatività del consiglio regionale può essere esaminato sotto due aspetti: l'uno formale, l'altro sostanziale.

Sotto il profilo formale, la rappresentatività del consiglio regionale (e, in genere, di ogni organo elettivo) dipende essenzialmente dal sistema elettorale — come il professor Caciagli probabilmente confermerà — e dalle norme tecnico-procedurali che disciplinano il suo funzionamento.

Quanto al sistema elettorale, dobbiamo dire che la disposizione contenuta nell'articolo 1, comma terzo, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, secondo la quale il territorio di ciascuna regione è ripartito in circoscrizioni elettorali corrispondenti alle rispettive province, non ha dato buona prova e non è certamente valsa ad assicurare la rappresentatività dei consigli, soprattutto in quelle regioni nelle quali ancora sussistono sensibili differenze — di ordine economico, sociale e latamente politico — tra le diverse province.

Credo che questa conclusione sia stata già raggiunta nelle precedenti audizioni, nel corso delle quali tutti gli intervenuti

si sono in qualche modo espressi in senso contrario al collegio provinciale per le elezioni regionali.

Pertanto, l'affermazione che i consiglieri rappresentano l'intera regione, contenuta nel comma quarto dello stesso articolo, finisce per essere meramente enunciativa.

La disposizione in esame andrebbe dunque modificata istituendo il collegio regionale, che potrebbe contribuire non poco a « sprovincializzare » la classe politica regionale.

Le norme tecnico-procedurali che disciplinano il funzionamento del consiglio regionale meriterebbero una trattazione molto più attenta di quella che è possibile svolgere in questa sede. Restringendo il campo alle norme relative al funzionamento, in senso stretto, del consiglio regionale e tralasciando di occuparmi, quindi, di quelle che disciplinano il rapporto tra il consiglio stesso e la giunta regionale e che su tale rapporto possono influire, mi limiterò a formulare soltanto alcune osservazioni.

La possibilità di costituire un gruppo consiliare composto da un solo consigliere, oltre ad essere una contraddizione logica, rappresenta un vero e proprio *monstrum* giuridico che deve essere assolutamente eliminato dagli statuti e dai regolamenti consiliari.

Il metodo della programmazione dei lavori, in sé e per sé pregevole e conducente per ordinare i lavori del consiglio regionale secondo criteri di priorità, non funziona qualora venga disposto che il programma debba essere approvato all'unanimità dalla conferenza dei presidenti dei gruppi, come l'esperienza ha ormai ampiamente dimostrato, sia a livello nazionale, sia a livello regionale.

Quanto al problema del numero dei consiglieri regionali, mi sembra sbagliato rapportare tale numero a quello degli abitanti della regione. Una simile distinzione non ha ragione d'essere se si pensi che tutte le regioni a statuto ordinario hanno le medesime attribuzioni.

Pertanto, l'articolo 2 della legge n. 108 del 1968 andrebbe modificato con

l'introduzione di un numero di consiglieri uguale per tutte le regioni con una soglia minima di 40 membri.

L'instabilità delle giunte è un dato di fatto, anche se risulta ridimensionato dall'indagine conoscitiva svolta in codesta sede.

Alcune giunte sono veramente stabili. Il fenomeno dell'instabilità è abbastanza contenuto, giacché anche le regioni più tormentate non hanno avuto un numero molto elevato di crisi. Ma non so fino a che punto questo stia a significare che esiste un'effettiva stabilità del sistema politico regionale.

I rimedi sono noti a noi tutti. Personalmente, ritengo che non debbano calare dall'alto sotto forma di norme che introducano nuovi istituti, perché – a mio giudizio – in questo campo l'ingegneria costituzionale non paga.

Ho qualche perplessità riguardo al voto di sfiducia costruttivo così com'è stato proposto – a livello comunale ed a livello provinciale, oltre che a livello regionale – in Emilia-Romagna ed in Sicilia.

Sono, invece, favorevole ad una specificazione dei casi in cui il consiglio regionale può essere sciolto quando, per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare. Ritengo tuttavia che ciò debba avvenire con tutte le garanzie affidate alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, al Governo e, in ultima istanza, al Presidente della Repubblica affinché lo scioglimento rappresenti davvero l'*ultima ratio*.

In realtà, la stabilità o l'instabilità di una giunta regionale – così come quelle di un governo e, più in generale, degli organi politici che siano espressione di un organo elettivo – non dipende soltanto dalle formule giuridiche che presiedono alla loro formazione o dai sistemi elettorali, ma dipende prevalentemente dal sistema politico sottostante; il che vale quanto dire che una giunta od un governo tanto più sono stabili quanto più sono sostenuti da una maggioranza omogenea che abbia trovato sulle linee generali d'indirizzo politico un accordo leale,

senza sottintesi o riserve mentali, e che la stabilità o l'instabilità delle giunte o dei governi derivano, più che dalle formule giuridiche (per altro sempre perfettabili), dal modo in cui il sistema complessivo dei poteri – ed in primo luogo, fra questi, i partiti – è venuto ordinandosi.

Ritorna in tale modo in evidenza il ruolo che il sistema politico italiano e la classe politica che lo alimenta hanno assegnato, di fatto, alla regione. È intuitivo, infatti, che una regione « debole », la cui classe politica non riesce ad esprimere adeguate capacità e competenze, è più vulnerabile, sia nei confronti dello Stato, sia nei confronti degli enti territoriali ed infraregionali, rispetto ai quali essa non riesce ad assumere quel ruolo d'indirizzo e di coordinamento che dovrebbe, in un organico sistema delle autonomie, spettarle. Una regione « debole » è una regione in crisi, anche se, per avventura, la crisi non prende corpo nell'instabilità della giunta; senza dire che, da qui a due anni, le regioni saranno immesse nel circuito europeo (la qualcosa dovrebbe essere tenuta nel debito conto dalla classe politica regionale), cosicché i livelli di governo saliranno da quattro a cinque, con l'aggiunta del livello europeo nel quale le regioni giustamente chiedono di entrare e di contare. Ma perché ciò avvenga è necessario disporre di una classe politica preparata ad affrontare gli enormi problemi che quel primo passo verso l'unione europea comporterà.

Credo che sui rapporti tra Stato e regioni si sia ormai detto tutto. In buona sostanza, si parla di un nuovo centralismo, che impedirebbe il pieno dispiegamento dell'autonomia politica regionale e che mirerebbe a fare della regione un terminale dell'amministrazione centrale dello Stato (anche se, a mio parere, non è questo il disegno costituzionale dell'autonomia regionale).

Mi sembra che, fino adesso, le regioni non abbiano opposto un'efficace e compatta linea di resistenza alla restrizione dei loro poteri (politici, legislativi ed amministrativi) da parte dello Stato. A fon-

damento di tale fenomeno sta essenzialmente il sistema politico e, più specificamente, partitico, cioè l'omologazione delle articolazioni regionali dei partiti ai loro organi centrali.

Un'indagine svolta dall'Istituto di studi giuridici per le regioni sull'autonomia politica regionale ed il sistema dei partiti ha confermato tale dato. I partiti, infatti, non si sono regionalizzati; sono rimasti ordinati con una struttura rigidamente accentrata. Le articolazioni regionali dei partiti hanno scarsa autonomia e – com'è stato giustamente osservato, non molti anni fa, dal presidente di codesta commissione – sino a quando il sistema dei partiti non si regionalizzerà, sarà veramente difficile giungere ad un'effettiva regionalizzazione dello Stato.

L'autonomia politica regionale, che dovrebbe essere intessuta da diversità e differenze rispetto ad indirizzi politici centralizzati, finisce spesso per essere – salvo rare eccezioni, per altro considerate come anomalie da eliminare al più presto – una vuota parvenza.

Né è a dire che gli statuti dei partiti – per ritornare sul piano formale – lascino molto spazio alla possibilità che gli organi regionali determinino autonomi indirizzi politici.

Detto ciò, occorre però aggiungere che le regioni – e per esse la classe politica che le regge – hanno fatto ben poco per affermare la loro presenza nello Stato, nonostante i lodevolissimi sforzi compiuti in tale direzione dalla Conferenza dei presidenti delle giunte e dei consigli regionali. Eppure, gli strumenti per poter agire a livello statale esistono. Perché, per esempio, non viene attivata con maggiore frequenza l'iniziativa legislativa regionale, non ad opera di una singola regione, bensì di più regioni, su materie di interesse comune, quali potrebbero essere le leggi-cornice o la discipline delle modalità di controllo delle leggi regionali? Perché non si è proposta per tempo, nelle sedi opportune, l'inserzione nei regolamenti parlamentari di idonee procedure, dirette ad assicurare la presa in considerazione e l'esame delle proposte di legge

di iniziativa regionale, e solo adesso tale previsione è stata inserita nel regolamento del Senato? Perché, ancora, non è stata mai avanzata una richiesta di referendum abrogativo da parte delle regioni?

Per quel che riguarda, poi, i rapporti regioni-enti locali, è da dire che il processo di « regionalizzazione », se ha accentuato il decentramento, ha pure aggiunto, accanto a quelli già noti, problemi nuovi, proprio a seguito dell'inserimento di un nuovo (e rilevante) livello di governo. Anche per questo la riforma dei poteri locali non può ormai non tener conto in modo adeguato, della presenza regionale. Ed è ben strano, a questo riguardo, che il disegno di legge sull'ordinamento delle autonomie locali, presentato dal Governo e attualmente in discussione al Parlamento, nel dettare i principi dell'ordinamento dei comuni e delle province e nel determinarne le funzioni, non tenga conto di questa presenza e della necessità di raccordi fra i tre livelli di governo, se non in un unico articolo, il 48. Esso si limita a stabilire che le leggi statali e regionali disciplinano, nel rispetto delle norme costituzionali (osservazione, francamente, del tutto ovvia), lo svolgimento delle forme di cooperazione e dei rapporti dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un sistema delle autonomie al servizio della sviluppo economico, sociale e civile (precisazione, francamente, del tutto enfatica); e che la regione può istituire forme permanenti di raccordo con i comuni e le province con compiti di informazione, di consultazione e di concorso su tutte le materie e le attività di comune interesse. Nel contempo, il capo V, nel configurare la provincia come ente intermedio, si limita a disporre all'articolo 16 che essa concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate da leggi regionali.

PRESIDENTE. Queste parole spesso nascondono il vuoto della sostanza nor-

mativa, per cui non si capisce che cosa in concreto si dovrà fare.

TEMISTOCLE MARTINES, *Ordinario di diritto costituzionale dell'Università La Sapienza di Roma e direttore dell'Istituto di studi giuridici per le regioni del Consiglio nazionale delle ricerche.* Purtroppo è così.

Ben altri sarebbero invece i nodi da sciogliere, se si vuole assegnare alla regione il ruolo di ente di governo, che, a mio giudizio, le compete. Occorrerebbe, infatti, in linea di principio, attribuire alla regione poteri di coordinamento (variamente configurabili) anche e, ancor di più, in un sistema fondato sulle autonomie, superando la nozione di « funzione di interesse esclusivamente locale » (come spettante, per sua natura, soltanto all'ente infraregionale) per attribuire tali poteri alla regione in ordine alle funzioni « attribuite dalle leggi della Repubblica a province, comuni ed altri Enti locali » (come dispone l'articolo 118, primo comma, della Costituzione), in una forma in qualche modo vicina a quella in cui la regione esercita il coordinamento rispetto alle funzioni da essa delegate agli enti locali. Si dovrebbe inoltre prevedere un razionale ed efficace bilanciamento tra l'autonomia regionale e quella degli enti infraregionali, oltre che determinare il limite sino al quale lo Stato può spingersi nell'attribuzione diretta di funzioni agli enti infraregionali, senza intaccare corrispondentemente la sfera di competenza regionale.

Saprà il sistema politico italiano dare una soddisfacente soluzione a questi problemi ed ai tanti altri che abbiamo posto nel corso della nostra esposizione? Sapranno i partiti politici — che questo sistema costituiscono — rinunciare ai loro egoismi ed aprirsi verso la società per soddisfare l'esigenza di un ordinato sviluppo civile, sociale ed economico, del quale le regioni sono uno dei protagonisti e sapranno ancora contribuire insieme alle altre forze politico-sociali delle quali non possono più continuare ad ignorare l'esistenza, pena una loro ulteriore delegittimazione, a costruire una comunità

regionale che acquisti piena consapevolezza delle sue potenzialità di governo e delle sue diversità, nel quadro dell'unità dello Stato?

Concludo, signor presidente, con questa serie di interrogativi, cui non spetta a me – né saprei farlo – rispondere.

PRESIDENTE. Speriamo che alle sue domande vengano date risposte positive...

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. ...e soprattutto che a tali domande si dia ascolto.

PRESIDENTE. Considerando anche quello della Comunità economica europea, i livelli di governo diventano cinque.

TEMISTOCLE MARTINES, *Ordinario di diritto costituzionale dell'Università La Sapienza di Roma e direttore dell'Istituto di studi giuridici per le regioni del Consiglio nazionale delle ricerche*. Sì, certo, sono cinque: comunale, provinciale, regionale, statale ed europeo.

PRESIDENTE. Nel campo dell'agricoltura, i livelli di governo diventano sei, in quanto bisogna considerare anche le comunità montane; tant'è che un deputato, il quale fa parte di una nota organizzazione molto potente nel settore, ha affermato: «Meno male, siamo noi a governare», in considerazione del fatto che in realtà con sei livelli l'agricoltura finisce per non essere governata.

OSVALDO DI LEMBO. Questa situazione non riguarda solo l'agricoltura!

MARIO CACIAGLI, *Ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali*. Ringrazio anch'io il presidente della Commissione per le questioni regionali per il gentile invito, nonché per il riferimento alla Società italiana di studi elettorali...

PRESIDENTE. Della quale per altro sono socio anch'io!

MARIO CACIAGLI, *Ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali*. Naturalmente, parlo in questa sede anche in veste di membro del comitato direttivo della società, ma mi preme sottolineare che non sono qui in rappresentanza dell'assise, per la semplice ragione che i miei colleghi ed amici possono avere ed hanno opinioni diverse sulle questioni che sono qui sul tappeto.

Penso di essere stato invitato in questa sede soprattutto come esperto di sistemi elettorali, ma essendo un politologo mi capita di occuparmi anche di governo locale. Fra l'altro, sono titolare dell'unica cattedra esistente di questa disciplina, per cui vorrei spendere anch'io qualche parola di premessa...

PRESIDENTE. Mi scusi, come si chiama la cattedra?

MARIO CACIAGLI, *Ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali*. *Local government*, corrispondente all'espressione italiana governo locale. In realtà, devo spiegare agli studenti che non sono un amministrativista, ma un politologo, non mi occupo di regolamenti, ma del funzionamento effettivo degli enti.

Mi sono interessato al rendimento dei vari livelli di sistema politico italiano, anche perché, come sappiamo, tale rendimento può avere a che fare con certi aspetti strettamente istituzionali, compresi i meccanismi del sistema elettorale. Tuttavia, da alcune ricerche (quella a mio avviso più produttiva esistente in Italia sul funzionamento delle regioni è quella svolta dagli studiosi americani Putnam, Nanetti e Leonardi) risulta che il rendimento delle regioni italiane dipende da fattori come lo sviluppo socioeconomico, la stabilità sociale – quindi, non la stabilità dei governi – e la cultura politica. Tutti questi fattori – ahimé – esulano da un intervento di modifica istituzionale, da

ogni normativa ed hanno a che fare con lo sviluppo storico ed economico delle singole zone del paese.

D'altra parte, è anche vero – su questo siamo tutti d'accordo, anche il professor Martines che mi ha preceduto questa mattina – che comunque, anche se si può stendere una classifica di rendimento delle regioni in questi anni della loro esistenza, tutte sono rimaste al di sotto del livello delle aspettative e degli entusiasmi propri di venti anni fa.

Anche sulla base di un'analisi di tipo politologico, si possono riscontrare fenomeni qui messi in evidenza come la debolezza, l'eterogeneità ed anche l'incongruenza delle regioni.

Se parliamo con i protagonisti della vita politica regionale, constatiamo che, anche nelle regioni considerate più efficienti, esiste una grande inquietudine ed incertezza, perché in realtà – per dirla con una formula banale – non sanno più quello che vogliono e quello che devono fare, mancando di progettazione e di finalità di intervento.

Probabilmente – e questo è un tema enorme di natura istituzionale – le nostre regioni sono troppo piccole. Questo stesso tema fu appena sfiorato venticinque anni fa, poiché affrontarlo significava rimandare di altri quarant'anni l'attuazione dell'istituto regionale; le regioni disegnate dall'articolo 117 della Costituzione probabilmente non rispondono più alle esigenze di sviluppo, di programmazione economica e di guida politica...

PRESIDENTE. Sono troppo piccole, ma in alcuni casi anche troppo grandi.

MARIO CACIAGLI, *Ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali.* Andrebbero appunto ridisegnate.

L'ultimo punto, importantissimo per dare senso all'attività delle regioni – alcune di queste vi stanno riflettendo – riguarda la prospettiva europea, il ruolo che esse possono giocare in relazione di-

retta con un eventuale Governo o Parlamento europeo, scavalcando anche le istanze centrali. Se, infatti, nel corso del tempo ci aspettiamo un deperimento delle entità statali, è possibile che al loro posto emergano con maggiore incidenza i governi regionali.

Sappiamo che questo già avviene in alcune regioni europee; pensiamo al peso massiccio esercitato dalla Baviera a Bruxelles attraverso i suoi rappresentanti, che svolgono un ruolo importante di pressione, pensiamo ai tentativi di alcune regioni italiane, come il Veneto, di conquistarsi questi spazi nella Comunità.

Tuttavia – tale aspetto è stato confermato anche nel corso di questa audizione – le regioni non governano, ma si limitano ad amministrare. Alcune cause possono essere rinvenute nei controlli eccessivi ed anche nell'inefficienza amministrativa, che ha a che fare (questo è un altro elemento di carattere politologico riscontrato attraverso il banale esame delle carriere) con la composizione della burocrazia regionale. Essa è infatti costituita in parte da ex funzionari, per ragioni risalenti agli anni sessanta, quando si doveva utilizzare il personale già esistente, quindi quello degli enti locali o dei ministeri, che con la buona o la cattiva volontà fu trasferito nei capoluoghi regionali. Oppure vi è una burocrazia politica che non corrisponde però al senso alto del termine: cioè una dirigenza burocratico-politica scelta direttamente dai governi regionali, ma composta da portaborse (per usare una formula efficace). Ambedue operano secondo criteri parentetici, improvvisati, non ispirati da strategie politiche.

Si registrano inoltre, problemi legati al coordinamento – totalmente insufficiente, su cui mi soffermerò più in là a proposito dell'attività svolta dagli assessori – ed alla rappresentanza, che possono eventualmente chiamare in causa i meccanismi ed il funzionamento delle istituzioni. Sinceramente non credo agli interventi di ingegneria istituzionale, perché in realtà le istituzioni funzionano in rapporto all'ambiente, alla cultura politica, ai gruppi

sociali con cui si confrontano ed allo sviluppo economico di una singola zona: tuttavia, poiché questo rappresenta il compito che la Commissione ha voluto assegnare a noi, cercherò di rispondere, indicando le possibili soluzioni relativamente al tema della forma di governo, che incide sugli statuti e forse anche sui sistemi elettorali, ed alla rappresentanza intesa in funzione della selezione del ceto politico.

- Di fronte all'arduo compito che la Commissione si è data, riguardo alla modifica del sistema elettorale, mi sono posto una duplice domanda: l'intervento sul meccanismo elettorale è pensato al fine di migliorare il funzionamento, il rendimento e l'efficienza delle regioni oppure rappresenta uno strumento per iniziare il lavoro sui cosiddetti rami bassi del sistema istituzionale per poi passare a quelli alti, rispetto ai quali pare non si riesca a sfondare?

Desidero essere chiaro ed esprimere un'opinione personale: non credo si debba raggiungere - considerata l'esperienza negativa del passato - un'omogeneità assoluta sulle forme di governo e su quelle della rappresentanza. Non intendo riferirmi a polemiche sviluppatesi in questi giorni, ma non vedo alcun rapporto tra l'elezione del sindaco e quella del Capo della Stato perché ritengo, alla luce anche delle esperienze di altri paesi, che si possano articolare le forme di governo e quelle della rappresentanza - in altri termini il sistema elettorale - secondo i diversi livelli, affrontando di volta in volta le singole questioni.

Quanto alla forma di governo ed al sistema elettorale esiste un problema di revisione degli statuti, tant'è che nel corso di precedenti riunioni di questa Commissione gli esperti intervenuti si sono chiesti se non sia il caso di uniformare gli statuti regionali, oppure concedere l'autonomia statutaria.

È ovvio che se accettassimo, in linea di principio, l'autonomia statutaria, la nostra presenza risulterebbe inutile, così come verrebbe meno l'utilità di questi confronti, ferma restando però la validità della teoria statutaria.

Cominciare a dibattere dell'autonomia statutaria, significherebbe riproporre un estenuante scambio di impressioni, di ricerche, di opinioni e procedure al solo scopo di decidere come far votare gli elettori a Torino oppure a Palermo: quindi, ben venga l'autonomia statutaria per talune questioni, ma non certamente per il sistema elettorale, almeno per ora.

Quanto agli obiettivi che una riforma del sistema elettorale ed i « ritocchi » - anche sostanziali - alla forma di governo si prefiggono, vorrei ricordare innanzitutto quello della maggiore rappresentatività e del rapporto più sano tra eletti ed elettori. Probabilmente la riforma dei meccanismi elettorali consentirebbe una migliore selezione della classe politica o la stabilità dei governi, con conseguente innalzamento dell'efficienza amministrativa anche se stabilità non significa necessariamente efficienza. Inoltre, una più trasparente responsabilità di chi decide affinché gli elettori sappiano quale gruppo politico, coalizione politica o persona abbia assunto la decisione per rinnovare o revocare la propria fiducia.

Desidero soffermarmi su questi aspetti partendo dall'efficienza, per trattare poi della stabilità - strettamente collegata alla prima anche se non in rapporto di causa ed effetto - ed infine della selezione della classe politica.

Quanto all'efficienza, si renderebbe opportuno un rafforzamento delle funzioni del presidente: mi rendo conto come questa affermazione rappresenti il classico « sasso nello stagno » rispetto alle tesi esposte dai giuristi che mi hanno preceduto, ma è una convinzione personale e come tale desidero esporla. Pur essendo contrario all'elezione diretta del presidente della regione, ritengo che occorra superare la forma di governo assembleare proprio per ragioni storiche, non per semplice principio. Ritengo che nel sessantotto il nostro paese sia arrivato a tale forma per inerzia: certo, i costituenti nel 1946 erano convinti della bontà di quella soluzione, ma per quale ragione dopo venticinque anni, nel 1970, riproporre esattamente quell'esperienza?

Quindi, si assegnino più poteri alle giunte togliendone però agli assessori: uno dei veri, gravi problemi del governo locale in Italia è rappresentato dal potere assessorile, dalla frantumazione e dalla frammentazione delle decisioni, in quanto ognuno bada a « coltivare il proprio orticello » mirando ad obiettivi più o meno nobili; fortunamente non tutti fanno clientelismo! Credo non sfugga a nessuno il funzionamento delle giunte comunali e regionali, in cui il sindaco svolge solamente una funzione di mediazione perché in realtà le decisioni vengono proposte esclusivamente dagli assessori. E badate, gli scontri ed i contrasti non avvengono tra partiti diversi, ma tra le differenti correnti esistenti all'interno degli stessi partiti ed anche tra gli interessi locali di cui sono portatori i singoli assessori, in quanto ogni assessore si preoccupa degli interventi da attuare nella propria provincia erogando o trasferendo fondi.

Credo si debbano elaborare meccanismi istituzionali tali da conferire più potere al presidente, affinché non sia più un *primus inter pares* e la collegialità della giunta non vada intesa come il frutto di una serie estenuante di transazioni e di mediazioni, ma sia collegata alla figura ed alla politica del presidente.

È semipresidenziale il sistema regionale? Non direi.

TEMISTOCLE MARTINES, *Ordinario di diritto costituzionale dell'Università La Sapienza di Roma e direttore dell'Istituto di studi giuridici per le regioni del Consiglio nazionale delle ricerche*. Lo è nel modo in cui si è atteggiato di fatto, nel senso che la giunta ha recuperato notevoli poteri.

MARIO CACIAGLI, *Ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali*. Sì, però al suo interno, con la caratteristica della frammentazione.

Pertanto, ritengo che il presidente debba essere eletto in modo diretto dal consiglio; starà a lui poi scegliere gli as-

essori anche – è strano che quest'ipotesi non sia prevista per i consigli comunali e regionali, mentre è ammessa per il governo nazionale – fuori degli eletti. Dunque, deve essere il presidente ad essere responsabile della scelta, nonché degli indirizzi politici della giunta, di fronte a chi lo ha eletto. Questo sistema comporterebbe una maggiore « visibilità » del peso della regione, anche nei confronti degli elettori.

Se chiedeste, come io faccio durante le lezioni universitarie, chi sia il presidente della regione, vedreste che nessuno sa rispondere; a mala pena la gente sa chi è il Presidente del Consiglio e il Presidente della Repubblica, qualche volta chi è il sindaco o quale è la coalizione: mai chi è il presidente della regione.

In questo senso recupererei alcune proposte avanzate circa la possibilità per i partiti di presentare il proprio capolista come candidato alla presidenza; in tal modo si avrebbe una serie di difficili contrattazioni tra i partiti che intendano formare una maggioranza anche in merito al nome del presidente. È vero che così si potrebbe andare surrettiziamente ad una modifica del sistema elettorale, verso il doppio turno e l'accordo tra partiti diversi al fine di formare coalizioni; tuttavia, resta valida l'idea di un presidente che dia un forte indirizzo politico, che diventi veramente un « governatore » (a proposito, vorrei proprio sapere come verrà eletto quello per le aree metropolitane), un responsabile dei governi regionali. L'obbligo per i partiti di presentare il capolista come presidente *in pectore* costituirebbe già un risultato, perché invoglierebbe a dichiarare le alleanze prima ancora che si voti, anche se non richiesto dalla legge.

Tale sistema è vigente in Spagna, anche se in quel caso la situazione è favorita dall'esistenza di un minor numero di partiti: anche quelli minori propongono il proprio capolista come futuro presidente, anche sapendo che otterranno una percentuale non sufficiente di voti. Si tratta comunque di fenomeni che hanno attinenza alla cultura politica. In Germania,

ad esempio, avviene lo stesso, ma ciò non dipende dal sistema elettorale, se non per il fatto che quello vigente porta alla presenza in consiglio di tre o quattro partiti per cui è il più forte che ottiene poi la maggioranza dei voti e che candida automaticamente il presidente, anche se con l'appoggio degli altri partiti.

Oltre alla cultura politica, rileva l'atteggiamento dei partiti. Quello liberale tedesco, che ha una funzione di cerniera, non ha mai pensato di poter ottenere la presidenza di un governo regionale, ricattando il partito di maggioranza. Eventualmente, si è alleato di volta in volta con le diverse forze politiche. Mi rendo conto che in Italia c'è un partito « cerniera » che ha ben altri appetiti e che probabilmente porrebbe volta per volta il problema della presidenza. Tale eventualità, tuttavia, rientrerebbe già nelle trattative tra governo regionale e singoli comuni; potrebbe far parte dei rapporti interpartitici al momento della formazione delle giunte per uno « scambio » delle cariche al massimo livello.

Il punto fondamentale è, a mio avviso, che una presidenza di questo genere potrebbe avere stabilità nel tempo, anche perché io sostengo, contro il parere di molti scettici, la validità del voto di sfiducia costruttiva, purché non resti facoltativo come in Piemonte.

Ritengo perciò che sia importante, anche se mi rendo conto che l'obiettivo può restare generico, che vi sia la responsabilità del governo nella persona del presidente, senza bisogno di modificare il sistema elettorale.

La modifica di quest'ultimo viene invece in discussione con riferimento all'ultimo punto della griglia, cioè l'elezione della rappresentanza regionale. Ho già espresso l'opinione che sia preferibile mantenere il sistema elettorale uniforme, come richiesto dall'articolo 122 della Costituzione e come stabilito dalle leggi ordinarie; sarebbe molto complesso procedere ad una modifica di queste norme e, d'altra parte, vi è un problema di rapidità delle decisioni da assumere in tal senso. Dunque, sembra preferibile portare

modifiche di carattere uniforme per tutte le regioni.

La scelta di fondo, naturalmente, è tra un sistema proporzionale ed un sistema maggioritario. Ritengo, anche in considerazione della storia del nostro paese e della cultura dell'elettorato, nonché delle caratteristiche dei partiti, che un sistema maggioritario non possa essere adottato a nessun livello, così come l'elezione diretta. Dobbiamo allora mantenere in vigore il sistema proporzionale, con tutti i suoi pregi e difetti.

Di una cosa sono molto convinto e sono lieto che in tal senso vada la maggioranza delle opinioni: mi riferisco alla revisione dei collegi per l'elezione dei consiglieri regionali. I motivi di tale convinzione sono stati già illustrati da altri, ma vorrei aggiungere che, a mio avviso, l'errore fondamentale è stato quello di salvare le provincie, perfino in Sicilia, dove dovevano essere sostituite dal comprensorio di più comuni. È questo un errore fondamentale del nostro sistema, che ci portiamo dietro da più di cento anni, un errore che i francesi hanno ripetuto quando hanno creato l'istituto regionale, mantenendo i dipartimenti per l'elezione dei consiglieri regionali, come unità amministrativa e politica. Mi rendo conto che l'eliminazione delle provincie costituirebbe una radicale riforma, che riguarderebbe addirittura le targhe automobilistiche, oltre alla forma di determinazione dei partiti e dei gruppi di pressione. Apro una parentesi per rilevare che questo tipo di organizzazione territoriale riguarda non solo il modo di elezione dei deputati, ma anche il funzionamento dei partiti, dei sindacati, delle camere di commercio, dell'ACI (anch'essa un gruppo di pressione); tale situazione si ripercuote sulle funzioni delle regioni perché nei capoluoghi di regione fanno sentire la propria voce proprio questi potentati economici, politici e sindacali.

Dunque, un radicale intervento sarebbe costituito dall'eliminazione delle provincie, che porterebbe con sé anche l'eliminazione della rappresentanza provinciale, con riferimento ai consiglieri regionali.

Credo che, al di là del problema concernente il numero dei consiglieri, sia molto forte il rischio di localismo. Il consigliere regionale, ma anche l'assessore regionale – di qualunque partito sia, anche di un partito come quello comunista, finora molto compatto – sono soprattutto interessati ai problemi locali. Figuriamoci, poi, che cosa succederà in Sicilia dove c'è una diversa cultura politica, caratterizzata da un maggiore particolarismo individuale e localistico e dove c'è un partito – la democrazia cristiana – che di questo si sostanzia e vive!

Quindi, il localismo va comunque combattuto; ed uno dei mezzi più rapidi per combatterlo è quello di levargli almeno la provincia come base elettorale. Su questo sono d'accordo.

Il mio timore – dal momento che conosco certe proposte – è che anche il collegio uninominale, sia pure abbinato all'elezione di rappresentanze attraverso un sistema di lista ed una distribuzione comunque proporzionale dei seggi (cioè attraverso il metodo tedesco, per intenderci), comporti dei rischi di localismo, perché è vero che uno degli obiettivi è quello – indicato dal presidente Barbera – di fare sì che (come avviene, per esempio, nella Repubblica federale di Germania, per lo meno per quella parte di candidati al collegio uninominale) i partiti si sforzano di proporre personalità di un certo rilievo, di una certa competenza, con le mani pulite e così via discorrendo; ma è altrettanto vero che non è detto che la stessa personalità, pur con tutta la buona volontà e l'integrità morale e politica, una volta eletta da quel piccolo collegio (ed anche questo accade nella Germania occidentale) non senta poi il dovere di farsi carico delle esigenze del collegio stesso all'interno di una città o di una piccola provincia.

D'altra parte, la reazione a certi candidati « paracadutati » dall'alto è presa giustamente come una reazione democratica delle collettività locali, che non vogliono votare a favore di persone non conosciute. Tuttavia, ciò ripropone il problema del localismo e, quindi, il fatto che

le collettività locali in qualche modo si rivolgono al deputato locale, comunque egli sia stato eletto.

Penso che sarebbe più opportuno mantenere la proporzionale, lo scrutinio di lista e collegi più grandi (addirittura collegi unici per le regioni più piccole, come l'Umbria e la Basilicata) in cui aggregare le province, o meglio quelli che erano i vecchi comprensori – poi abbandonati – che avevano per lo meno alcune caratteristiche socioeconomiche in comune.

Mi è stata rivolta una domanda circa il numero dei consiglieri regionali, in riferimento – credo – soprattutto al funzionamento delle assemblee regionali, giacché questi si lamentano di avere troppo lavoro da fare.

Devo dire che questo problema non sarebbe risolto neanche se i consiglieri fossero mille anziché 30. Voi – che siete senatori e deputati – sapete benissimo che il funzionamento di un'assemblea non dipende dal numero dei suoi componenti. È vero che 30 consiglieri sono pochi. Ma non c'è ragione che il loro numero sia proporzionale a quello degli abitanti. Potrebbe esservi una gamma meno ridotta (per esempio, compresa tra i 30 ed i 60, o tra i 40 ed i 70 consiglieri).

Coloro i quali chiedono un aumento del numero dei consiglieri regionali, qualunque sia la forma di elezione di questi ultimi, forse non si rendono conto del fatto che, di conseguenza, aumenta la proporzionalità e, quindi, aumenta la frammentazione del sistema partitico, che costituisce uno dei problemi che qui si desidera evitare.

PRESIDENTE. Ricordo che, pochi giorni or sono, il rappresentante della regione Basilicata da noi audito ebbe a dirci che nella sua regione vi è un certo grado di stabilità perché il numero ridotto dei consiglieri regionali (che è di 30) ha determinato una clausola di esclusione di fatto, che ha portato ad evitare la frantumazione della rappresentanza.

MARIO CACIAGLI, *Ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del co-*

mitato scientifico della Società italiana di studi elettorali. C'è un punto non piccolo su cui la classe politica dovrebbe essere molto attenta: mi riferisco al fatto che l'aumento del numero dei consiglieri è molto impopolare, perché comporta l'aumento delle prebende e dei costi. L'elettorato è – a torto od a ragione – sensibilissimo su tale punto. Non si può proclamare che occorre aumentare il numero dei consiglieri regionali senza avere tenuto presente l'eventuale reazione dell'elettorato e della base di ciascun partito. Dunque, sono necessari collegi più grandi.

Se si pensa al rischio di una frammentazione – che, secondo la mia idea di rafforzamento dei poteri del presidente, verrebbe meno – in piccoli partiti (giacché è ovvio che collegi più grandi aumenterebbero la proporzionalità e permetterebbero anche a partiti molto piccoli di accedere alla rappresentanza in sede consiliare, contrariamente a quanto accade oggi), si può sperimentare *in corpore vili*, per agire intanto sui rami più bassi, una formula di sbarramento, per esempio, al 3 per cento. Però essa dev'essere applicata a livello di collegio. Se, invece, la si applica una volta avvenuto il recupero dei resti, si è punto e a capo.

Se si vuole evitare la presenza di troppe liste e di troppi gruppi consiliari, è opportuno introdurre una clausola di sbarramento a livello di collegio ed evitare così il recupero dei resti. Però occorre anche sentire i partiti minori, o quelli a vocazione localistica o regionalistica che fermentano oggi in alcune regioni.

Vengo ora all'ultimo punto, su cui – a differenza che sugli altri – ho le idee molto chiare, nel senso che non si tratta di questione di forme di governo né di principi, perché le lezioni della storia sono più dure dei principi. Mi riferisco alla questione delle preferenze.

Sono completamente contrario al mantenimento di questo sistema. Vi ricordo – anche se lo sapete meglio di me – che il voto di preferenza esiste, praticamente, solo nel nostro paese; altrove, o è ridotto ai minimi termini (come nel *panachage*,

che è un bel pasticcio, secondo me), o sopravvive in realtà talmente complicate – come accade in Austria – da renderne quasi impossibile l'effettuazione.

Il voto di preferenza, ormai, è un retaggio degli anni 1945 e 1946, che videro la nascita della Costituente, e fu « l'ultima spiaggia » – desidero ricordarvelo – su cui si fermarono i liberali, in primo luogo, e comunque i fautori del vecchio sistema, portando argomenti rispettabilissimi, come la qualità dei candidati e la loro disponibilità di risorse personali di competenza (ma non, come diceva a ragione Luigi Sturzo, che era contrario al voto di preferenza, per comprare voti nel Mezzogiorno).

Il voto di preferenza poteva andare bene 45 anni fa, quando si discuteva sulla forma di governo del paese. Ma, dopo tutti questi anni di esperienza e con il tipo di cultura politica diffuso in vaste zone del paese, tale voto finisce per scadere a « mercimonio » (come un mio amico e collega lo ha giustamente definito), ad elemento di corruzione politica evidente, oltre che a causa di spese ingenti per i partiti, le correnti all'interno di essi, i gruppi di potere, le cordate.

Pertanto, sono del tutto contrario al mantenimento del voto di preferenza, perché esso esprime ancora oggi un certo tipo di cultura politica pensata come relazione individualistica. In merito non posso dire nulla, trattandosi di questione di valori, ma preferisco un rapporto di tipo collettivo tra cittadini e Stato, perché antepongo i bisogni collettivi a quelli individuali. Si tratta, comunque, di una questione di valori, ragion per cui se uno pensa che i rapporti individuali siano preferibili e le personalità continuo, ha il diritto di vedere rispettato il suo punto di vista.

Per la verità, dalle numerose ricerche condotte sull'uso del voto di preferenza – ahimè, soltanto per quanto riguarda le elezioni politiche, quasi niente essendo stato fatto per quanto riguarda quelle regionali e amministrative provinciali e comunali – è emerso che esso viene usato più nel Sud che nel Nord (con largo mar-

gine di differenza, che è andato accrescendosi negli ultimi 20 anni), anche da partiti di opposizione, che hanno più voti di preferenza nel Sud. Tale fenomeno ha a che fare con la cultura secondo cui la personalità conta prima ancora della lista o del programma (basti considerare l'alto numero dei voti che nel Mezzogiorno si riversano sui capilista); dunque, esso interessa tutti i partiti, ma più quelli di governo che quelli di opposizione; ed interessa più i partiti presenti nei governi regionali e nelle giunte comunali, perché (è il nodo centrale, su cui tutti abbiamo le idee chiare, ma che va affrontato una volta per tutte) attraverso il voto di preferenza, nonostante i bei principi di 45 anni fa, passa la politica clientelare, la politica della distribuzione delle risorse con cui gli assessori usano il loro potere. La lottizzazione delle spoglie diventa, perciò, lavoro di giunta, perché gli assessori devono occuparsi dei voti.

Come io dico, con i voti si compra la carica e con la carica, poi, si ricomprano i voti. È brutale, ma è, purtroppo, la realtà di molte zone del paese. È un fenomeno che sta estendendosi molto rapidamente, come la « linea della palma » – di cui parlava Leonardo Sciascia – che avanza rapidamente verso Nord.

Una volta tanto l'ingegneria istituzionale servirebbe a qualcosa: si potrebbe attraverso un intervento normativo, tagliare subito, senza pensarci oltre, questa pianta malefica; sarebbe un fatto molto positivo.

La forbice riguardante l'uso delle preferenze si è allargata non solo tra Sud e Nord, ma anche tra partiti di governo e di opposizione. Non a caso la formazione politica che maggiormente ha incrementato il numero delle preferenze in questi ultimi vent'anni è il partito socialista; lo dico, senza avere nulla contro quel partito, perché si tratta di un dato di fatto. Tale forza politica, che non a caso è stata denominata il partito degli assessori per la sua capacità di contrattare l'assegnazione dei posti grazie al « potenziale ricatto » – è questa un'espressione di natura politologica, priva di qualsiasi va-

lenza normativa, in quanto indica la forza di contrattazione –, attraverso questa organizzazione attua una forma di aggregazione del consenso basata sulla distribuzione a pioggia delle risorse.

Concludo il mio intervento citando il caso di Ragusa, semplicemente perché di recente ho avuto tra le mani una tesi di laurea discussa presso l'Università di Catania, che probabilmente verrà trasformata in un saggio per la rivista da me diretta. Da questo studio risulta che il tasso di preferenza (il rapporto tra i voti di preferenza disponibili e quelli effettivamente utilizzati) a Ragusa, la quale a sua volta rappresenta una zona particolare della Sicilia...

PRESIDENTE. Viene considerata un'isola di civiltà politica!

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Non lo è più da tempo!

MARIO CACIAGLI, *Ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali*. Anni fa, avendo studiato la situazione di Catania, avevo appreso che il voto di preferenza veniva usato maggiormente alle elezioni comunali. Ciò si spiega, in senso buono naturalmente, con il fatto che i candidati in tale tipo di competizione sono più conosciuti, ma anche perché in certi comuni questa politica di distribuzione delle risorse è molto accentuata. Sotto l'aspetto considerato, vengono in seconda posizione le elezioni regionali e quindi finalmente le politiche...

PRESIDENTE. Infine, le europee, dove è bassissimo il tasso di preferenza!

MARIO CACIAGLI, *Ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali*. Certamente.

È interessante notare – visto che si parla delle regioni – come il voto di pre-

ferenza alle elezioni regionali di Ragusa (si tratta di un caso probabilmente non significativo, ma è l'unico che ho sotto mano) è aumentato negli ultimi vent'anni, perché probabilmente l'elettorato ha percepito l'importanza della regione come erogatore immediato di risorse, diversamente da quanto avveniva alcuni anni fa. Tale voto di preferenza è aumentato una volta di più per la democrazia cristiana ed il partito socialista italiano.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Caciagli per questa interessantissima esposizione. Devo dargli atto di aver previsto, in un bellissimo libro scritto venti anni fa, per una città che è cara ad entrambi, esattamente quello che sta accadendo in questi giorni, parlando di contiguità non soltanto tra politica ed affari, ma anche tra politica, affari e, in alcuni casi, criminalità.

VITO RIGGIO, Relatore per le regioni a statuto speciale. Confesso di essere imbarazzato nella scelta delle domande da formulare, poiché le due relazioni sono state entrambe molto interessanti.

Anzitutto, rimanendo sul terreno delle previsioni di quello che sarebbe accaduto, ho trovato un passo scritto da Turati negli anni 1919-1920 ed un altro di Sturzo del 1958, in cui spiega come coniugare il meccanismo delle preferenze con la proporzionale « strampalata », come veniva definita; egli sosteneva che nel Mezzogiorno quel sistema avrebbe determinato la nascita di gruppi, i quali avrebbero avuto come unico obiettivo quello di collocarsi nei partiti per fare affari o per compiere operazioni illecite.

Mi pare di comprendere che entrambi siete contrari al modello presidenziale. In realtà, una correzione dell'attuale potere parlamentare, realizzata attraverso un'accentuazione in termini giuridici dei poteri del presidente, è stata già attuata nella regione siciliana. Nel 1979 è stata approvata una legge, che in qualche modo può essere paragonata a quella di riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale consente al presidente, sia

pure eletto malamente come si è visto, di scegliere e revocare gli assessori, di avocare a sé le pratiche secondo un modello semipresidenziale. Questo meccanismo non ha mai funzionato, perché il sistema sottostante si basa su governi di coalizione non tra partiti, ma tra frazioni. Pertanto, in assenza di una sanzione, la semplice indicazione dell'accentuazione dei poteri del presidente, a mio modo di vedere, non funziona rispetto a certe cordate di tipo provinciale. Nella realtà accade che ogni frazione ha un radicamento localistico e, come spiega Sartori, tale accentuazione produce un altro effetto sull'instabilità: la persona, proveniente da una certa provincia che riesce a far parte del governo regionale, viene contrastata da altri soggetti provenienti dalla stessa zona per farlo durare nella sua carica il meno possibile, in quanto l'eccessivo accrescimento del suo potere renderebbe irrilevante il loro ruolo. Tale situazione non viene corretta dall'azione del presidente, né da forme di collegialità che non siano garantite istituzionalmente; quest'ultima può essere assicurata solo da un presidente, il quale venga eletto sulla base di un programma e di una lista di assessori, possa disporre di un tempo sufficiente per scontare il ricatto localistico, in quanto la semplice indicazione del capolista non solo non funziona, ma può anche accentuare una certa situazione.

In questi anni è accaduto che i partiti, avendo percepito questa idea, fortemente presente nell'elettorato, di fatto hanno indicato i capilista, hanno trasformato le competizioni elettorali in battaglie in favore di tali personaggi, ottenendo risultati estremamente frustranti. Infatti, o il capolista, essendo dotato di un proprio grande carisma — è successo in qualche caso —, riesce attraverso il meccanismo della spettacolarizzazione della politica a illudersi e illudere che la sua funzione di sindaco o di presidente della regione prescinda dal contesto che lo esprime (ma questo accade molto raramente e, a mio avviso, in ogni caso non è salutare), oppure, sebbene il corpo elettorale voti per il capolista, il rendimento effettivo del

negoziato gli sfugge, producendo una gravissima distorsione. La gente, infatti, ha semplificato il messaggio, quando la realtà è molto complessa; chi tenta di spiegare i fatti passa per una persona depressiva od eversiva, a seconda dei casi, il che non aiuta nella crescita della democrazia.

Se dunque l'indicazione del capolista viene accompagnata da un doppio turno e quindi sanzionata, può avere un senso; diversamente è meglio dire la verità. Secondo un ragionamento seguito dalla democrazia cristiana e dal partito socialista italiano, ma ormai, sempre più frequentemente, anche dal partito comunista e dai partiti minori, i quali addirittura nel Mezzogiorno ne fanno una ragione di sopravvivenza, è preferibile mettere in lista il maggior numero di persone disposte a presentarsi senza il « bastone da maresciallo »; si ritiene, infatti, che l'indicazione preventiva della persona destinata ad assumere la carica di sindaco riduce automaticamente il potenziale di attrazione di consenso di tutti gli altri facenti parte della lista. In altri termini, accade che gli elettori votano per il capolista; i meridionali, nonostante ciò che appare, sono intelligenti e capaci di adattarsi immediatamente al meccanismo suggerito, per cui comprendono che bisogna concentrare il consenso su chi ha la possibilità di remunerare in termini di scambio politico piuttosto che su una quantità di « nessuno » (senza alcun riferimento al professor Garaci). A questo comportamento fa eccezione il voto fortemente ideologizzato che pare non esistere più, salvo il caso di Comunione e liberazione, la quale ha comunque deciso di esprimerlo per una forma di ideologizzazione interna alla battaglia di conquista della democrazia cristiana (infatti, l'elezione di Garaci rappresenta un risultato che a mio parere si pone in questa direzione).

La stessa considerazione riguarda l'abolizione del voto di preferenza. L'analisi secondo cui la gente vota a livello locale più che a livello europeo trova una ragione nel meccanismo reale di rapporto di scambio tra l'istituzione ed i cittadini;

tale meccanismo, tuttavia, diventa poi elemento per una teorizzazione in senso contrario da parte dei partiti.

In altri termini, in una città in cui vengono presentate tredici liste, ognuna delle quali è costituita da sessanta candidati, tutti impegnati nella ricerca del consenso frammentato, minuto ed individuale (anche perché altro tipo di adesione in certe società non esiste), la capacità di penetrazione di questa ricerca del consenso aumenta a dismisura e di essa il voto di preferenza diventa un misuratore. Se infatti esso non esistesse, la gente si muoverebbe diversamente non andando a votare, per cui si avrebbero margini più ampi di astensione, o compiendo la propria scelta sulla base di linee di indirizzo ideali.

Una riprova di quanto sto dicendo è data dalle elezioni europee, in cui, dato l'esiguo numero dei candidati impegnati in giri presso collegi sterminati, la soglia riguardante tale tipo di voto si abbassa. Accade così che il partito comunista, per il quale si registra una partecipazione bassa nel Mezzogiorno, raccoglie più voti in assoluto; si tratta tuttavia di una falsa rappresentazione dovuta al fatto che i meccanismi di mobilitazione reale in quel caso non sono stati attivati. Questo consente di pensare, a partiti come la democrazia cristiana e quello socialista, che la preferenza è lo strumento di mobilitazione, non gli altri. Ed aggredire tale meccanismo per i partiti significa sentirsi sotto certi aspetti spiazzati ai fini della competizione, il che rappresenta la ragione non volgare – anche se vi è una volgarità implicita, in quanto si accetta che non vi siano altri strumenti di mobilitazione – della crisi dei rapporti politici.

Proporre l'eliminazione pura e semplice delle preferenze, senza valutare le conseguenze che ne deriverebbero, mi pare irrealistico anche se sono convinto che ormai la preferenza non è più valida per selezionare notabili o personalità. In proposito, mi sia consentito citare un esempio: a Palermo si è candidato alle elezioni regionali nella lista della democrazia cristiana, al primo posto, il profes-

sor Urbani. Ebbene, se anche fosse esistita una tendenza a votare per il capolista, il professor Urbani non sarebbe stato eletto in quanto, anche in questo caso, è scattato il meccanismo delle cosiddette cordate interne le quali hanno scoraggiato gli elettori a votare questa persona sostenendo la sua inidoneità nel concedere favori! Di qui l'opportunità di fissare una regola oggettiva.

Come ha giustamente sostenuto il professor Giannini, insieme con altri esperti da noi ascoltati, il problema non è rappresentato tanto dalla forma di governo in termini istituzionali, quanto dalla forma di governo sostanziale; ciò comporta – considerato il rendimento sempre più basso delle regioni, in particolare quello delle regioni e dei comuni meridionali – che gli interventi innovativi possono attuarsi solo in forma centralistica. L'approvazione di disegni di legge di intervento sostitutivo è sostanzialmente positiva, anche se non costituisce una novità in quanto all'arretratezza delle regioni meridionali in passato si è preteso di rispondere con interventi centralizzatori, sulla base della considerazione (in parte vera) che dal centro il distacco rispetto agli interessi era minore. Oggi forse tutto questo non è più vero perché si assiste ad una proliferazione di interventi sostitutivi; di conseguenza è insufficiente l'approccio secondo il quale bisogna aspettare lo sviluppo, la crescita delle comunità o la loro richiesta di riforme, perché questo non avverrà dato che le stesse comunità si adattano alla situazione.

TEMISTOCLE MARTINES, *Ordinario di diritto costituzionale dell'Università La Sapienza di Roma e direttore dell'Istituto di studi giuridici per le regioni del Consiglio nazionale delle ricerche.* È un circolo vizioso.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale.* Certo, che ha anche un effetto devastante perché tali processi possono provocare l'ulteriore allontanamento di una parte rilevante del paese,

sanzionando così scetticamente la irreperibilità della unità nazionale. E ciò produrrà conseguenze drammatiche perché non credo che l'Italia possa sopportare tali eventualità.

Si potrà obiettare che qualsiasi meccanismo di ingegneria costituzionale va « animato » all'interno dal modello di funzionamento reale. Non dimentichiamo, però, che siamo in presenza di processi incompiuti i quali, pur possedendo le necessarie possibilità e potenzialità per svilupparsi, vengono bloccati dal cattivo funzionamento del sistema istituzionale locale, non solo perché si sciupano risorse messe a disposizione da diversi organismi, tra cui la comunità europea, ma anche perché si finisce con il legittimare meccanismi di rinascita dello Stato, mentre il livello di governo che si va configurando è sovrastatale. Di qui l'aumento del ritardo, nello sviluppo. Di conseguenza, ritengo che una maggiore fiducia in meccanismi unitari di intervento, in indicazioni più rigide rispetto all'attesa di un'evoluzione, sarebbero auspicabili unitamente all'indicazione relativa a processi di riforma globale che si prefiggano obiettivi più alti.

A fronte di tale situazione gli aggiustamenti non inciderebbero sui mali che ormai si sono installati in profondità e chi vive queste realtà è ormai consapevole che tra non molto si assisterà alla espulsione di personale politico dal sistema. D'altra parte, l'amministrazione è fortemente condizionata dal funzionamento della dirigenza politica e dalle modalità di porsi in rapporto con il consenso, sicché se in passato la sua deprofessionalizzazione è stata il frutto dell'improvvisazione, oggi la realtà è peggiorata. La regione Sicilia in passato ha avuto funzionari provenienti dallo Stato i quali, pur essendo culturalmente arretrati, lavoravano adeguatamente; oggi i nuovi dipendenti, spesso assunti con meccanismi clientelari se non assistenziali, hanno reso l'amministrazione un aggregato informe, un luogo nel quale la decisione politica rimane a livello di rappresentazione o di puro e semplice scontro di interessi.

La stessa ricostruzione della burocrazia è fortemente condizionata da meccanismi di separazione. Mi domando, quindi, per quale ragione non avere fiducia nell'ingegneria costituzionale ed averla invece in quella amministrativa. Non mi pare cambi molto.

Più che domande, ho formulato libere considerazioni alle quali non so se i nostri ospiti potranno rispondere.

PRESIDENTE. Si potrebbe dire che oltre all'audizione dei professori Martines e Caciagli, si è assistito all'incontro con il professor Riggio.

Il professor Caciagli ha posto in evidenza l'esigenza che vi fosse, anche per le elezioni regionali, l'indicazione del capolista. Ciò però non è possibile né con l'attuale sistema dei collegi provinciali, perché vi sarebbe solo il capolista della lista provinciale, né facendo riferimento a collegi diversi ...

MARIO CACIAGLI, *Ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali.* Questo non è obbligatorio. Ad esempio, l'Andalusia ha otto provincie, otto collegi: un candidato può presentarsi a Cordova, un altro a Siviglia ma il partito stabilisce quale deve essere proposto come presidente.

PRESIDENTE. Questa è un'indicazione di carattere politico. Mi chiedo invece se vi sia un sistema in base al quale stabilire che il capolista sia destinato a diventare presidente della regione. In secondo luogo mi domando se sia possibile trovare il sistema per il quale più partiti possano indicare un candidato in comune per l'elezione a presidente della giunta regionale, così come prospettato in alcune proposte presentate, anche dal sottoscritto, in Parlamento, nelle settimane scorse, in riferimento all'elezione del sindaco: vi può essere un candidato comune a più liste, sulla base di una dichiarazione di collegamento; automaticamente il voto dato ad una lista è dato anche alla coalizione e al candidato comune.

Vi è poi una terza proposta – cui ha fatto riferimento anche il professor Caciagli e che io stesso ho provato ad ipotizzare – che concerne un sistema analogo a quello attualmente previsto per i *Länder*: metà eletti sulla base del collegio uninominale e metà sulla base della lista regionale, in alcuni *Länder* con il voto unico, in altri con il doppio voto (per il collegio uninominale e per la lista).

Il professor Caciagli sostiene che i candidati eletti sulla base del collegio uninominale potrebbero essere ancor più soggetti a pressioni localistiche. È stato anche proposto, nella cosiddetta « mozione Scopola », discussa nella Commissione Bozzi, che addirittura chi sia candidato nella lista regionale debba contemporaneamente essere candidato nel collegio uninominale, cioè essersi misurato sul territorio con altri candidati, per evitare l'eccessiva ingerenza degli apparati di partito. Mi chiedo, però, se un collegio così ristretto, come finirebbe per essere quello uninominale, non porti necessariamente il candidato ad andare al di là dei confini del proprio collegio; in altre parole, mentre oggi la tendenza della classe politica regionale non è di programmare, quanto di spartire per provincie (uso termini che forse sono impropri, ma che certamente rendono il concetto), la situazione si complicherebbe se il collegio fosse molto ristretto.

In ogni caso, mentre oggi a difendere una determinata provincia vi è un gruppo trasversale molto forte, costituito da tutti i consiglieri eletti in quella provincia, appartenenti a tutti i partiti che hanno avuto una rappresentanza, a difendere gli interessi di quell'area ristretta su cui insisterebbe il collegio uninominale vi sarebbe una sola persona, con capacità di contrattazione estremamente limitate. Vorrei sapere se il professor Caciagli condivide la mia valutazione.

Se ho ben compreso le parole del professor Martines, egli si è dichiarato favorevole ad alcune modifiche della Costituzione. Mi chiedo se tra quelle ipotizzate sia compresa anche l'abrogazione della norma costituzionale che attribuisce ai consigli il potere regolamentare. Lo domando perché sembra che il Governo – sarà il ministro Maccanico a chiarirne gli intendimenti –

abbia intenzione di avanzare proposte in questo senso.

Rivolgendomi poi al professor Martines, nella sua qualità di direttore dell'Istituto di studi giuridici per le regioni vorrei sapere se il Consiglio nazionale delle ricerche abbia in programma, in questo momento, di avviare un'indagine sulla dimensione territoriale delle regioni. Si tratta di un tema cui ha accennato anche il professor Caciagli, oltre ad altri intervenuti in questa sede, tra cui il professor Miglio. Questi, nel corso della sua audizione, ha sostenuto che gli attuali consigli regionali sono del tutto irrazionali, perché costruiti sulla base dei compartimenti statistici dell'Ottocento e che i confini sono troppo ristretti per costruire regioni dotate di forte potere legislativo in una prospettiva federalistica – cui il professor Miglio è molto interessato – ma troppo ampi se le regioni devono costituire un forte ente di amministrazione.

Desidero aggiungere a tale proposito, richiamandomi ad un'osservazione svolta anche dal professor Caciagli, che occorre porsi il problema della compatibilità tra regioni e province. Se la prima deve essere un ente di legislazione, con confini più adeguati, ha senso un ente intermedio; ma se la regione deve essere quella che il sistema politico e costituzionale ha finito col delineare, sia pure con le distorsioni esistenti, l'ente intermedio può essere individuato nella regione stessa. È un interrogativo che mi pongo e mi domando se tutto il discorso sulle province come ente intermedio non finisca per divenire un passaggio in più.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Il bello è che il Parlamento sta esaminando una legge che rafforza il potere delle province!

MARIO CACIAGLI, *Ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali*. Prima di rispondere al presidente, vorrei sottolineare che è singolare ed importante che ambedue i rap-

presentanti delle assemblee parlamentari abbiano insistito sull'aspetto in merito al quale anche noi politologi e sociologi insistiamo, cioè sul peso della cultura politica e della storia, cioè della necessità di tener conto di come i modelli culturali finiscano col condizionare i comportamenti, e non solo i modelli culturali delle masse, anche quelli delle *elites*.

PRESIDENTE. Dobbiamo però stare attenti a non cadere nell'eccesso opposto. Se i giuristi finiscono col dare troppo peso alle regole, i politologi tendono a sottovalutarle. Eppure le regole possono condizionare forme e modi della politica, come risulta da quanto lei stesso ha detto circa il voto di preferenza.

MARIO CACIAGLI, *Ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali*. Vorrei finire il mio ragionamento, che finora ho svolto nella parte *destruens*. Vorrei dire che, nonostante siano stati sottolineati i retaggi ed il loro peso, siamo tutti convinti che alcuni interventi chirurgici, più o meno dolorosi, vadano effettuati.

Se siamo convinti di ciò, se siamo convinti che si possano provocare dei cambiamenti a medio o a lungo termine, allora bisogna agire. In questo senso non comprendo bene la sua posizione, signor presidente, perché lei ha messo giustamente in rapporto la forma di governo con il voto di preferenza riferendosi al caso siciliano. Questo caso, però, è veramente anomalo: conosco i problemi della Sicilia in modo scientifico, avendo lavorato in quelle zone e so bene quanto siano drammatici. Per affrontare tali problemi occorrono molta forza, coraggio, e un'enorme energia. Non tutte le regioni italiane, per fortuna, soffrono di quei mali storici, compreso quello della criminalità.

So benissimo che la forma di governo semipresidenziale propria della Sicilia non funziona. Però lei stesso l'ha posta in

relazione con il voto di preferenza, perché quelle capacità continue di contrattazione e di ricatto da parte di gruppi o di singoli trovano, a mio avviso, una risorsa proprio nell'accumulo di voti che il singolo – potenzialmente candidato anche all'assessorato – riceve e poi spende non più sul mercato politico generale ma su quello dell'assemblea regionale siciliana, nella contrattazione tra partiti.

Non capisco perché lei sia così preoccupato per l'abolizione del voto di preferenza. Lei ha indicato una ragione nobile e civile, cioè la preoccupazione per un calo improvviso della mobilitazione, che significa – in altre parole – aumento dell'astensionismo (com'è stato registrato durante le elezioni europee). Ma noi sappiamo benissimo che, come il voto di preferenza, così la partecipazione cala nelle regioni meridionali (ed in Sicilia in particolare) proprio perché non c'è lo stimolo della competizione interindividuale e non c'è il correre dei candidati (anche per il fatto che si sa che, a Strasburgo, il potere è minimo e le risorse sono relative) in una gara per il voto di preferenza.

Quello della Sicilia è di certo un caso molto anomalo; ma probabilmente una delle ragioni per cui la forma di governo semipresidenziale ha ricevuto – sicuramente per motivi di cultura politica delle élites oltre che dell'ambiente – queste smentite è data dal legame molto solido che esiste tra gruppi, zone e grappoli di cittadini, da un lato, ed il candidato che ha bisogno dei loro voti, dall'altro.

Dunque, vi è un rapporto con il voto di preferenza che fa aumentare l'importanza dell'abolizione di quest'ultimo, sia pure affrontando i rischi dell'astensionismo e della demobilitazione.

Siamo davvero di fronte ad una questione di valori su cui non si può discutere, perché sui valori non si può votare, né si può contrattare o mediare. Però, se posso esprimere una petizione di principio, preferisco una mobilitazione per certi obiettivi ad un'enorme affluenza alle urne dovuta alla competizione tra i candidati sulla base della distribuzione di risorse particolaristiche.

Quindi, pazienza se non vi è partecipazione!

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Lo dicevo stante la difficoltà dei partiti ad eliminare il voto di preferenza.

MARIO CACIAGLI, *Ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali*. So benissimo che è difficile convincere certi partiti, in certe zone, ad eliminare il voto di preferenza. Però, sarebbe uno di quegli interventi di ingegneria istituzionale che servirebbero a cambiare qualche cosa; anche la cultura politica, signor presidente, (certo, non dall'oggi al domani, ma nel medio termine), e nonché il rapporto tra elettori ed eletti (giacché, se si elimina quella che è una copertura massiccia di reti e di rapporti, cambia anche il modo di votare della gente).

PRESIDENTE. Cambierebbe anche il modo di funzionare del Parlamento: avremmo un minor assenteismo (considerato che, spesso, i deputati sono assenti perché devono curare cose minute nei loro collegi) ed un minore numero di interrogazioni parlamentari e di progetti di legge, nonché tanti altri effetti positivi.

C'è un punto che, forse, non è emerso relativamente alla questione del voto di preferenza. Mi riferisco ai costi della caccia alle preferenze, che sono diventati altissimi persino per le elezioni nei consigli comunali.

MARIO CACIAGLI, *Ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali*. Anche questo è un problema; ma, forse, è un male minore per quanto riguarda le istituzioni.

PRESIDENTE. Non è un male minore, perché delle due l'una: o si ha bisogno di un finanziatore, che finirà per condizio-

nare l'eletto, o, se si desidera rendersi autonomi – la qual cosa è, spesso, anche un merito – è necessario ricorrere a mezzi di finanziamento non sempre leciti, facilitati dal tipo di circuito clientelare che si è riusciti a mettere in moto.

MARIO CACIAGLI, *Ordinario di governo locale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Firenze e membro del comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali*. È quello che noi chiamiamo « clientelismo orizzontale », che ricorre alle risorse pubbliche, a differenza del vecchio clientelismo, che ricorreva a risorse di prestigio e di denaro proprie del candidato.

Oggi le risorse non sono quelle degli *sponsor*, perché le cambiali vengono portate a pagamento in sede di risorse pubbliche.

La cultura delle *élites* (che è molto importante, ma che può risultare essa pure cambiata in quanto si sia adattata a certi mutamenti istituzionali) ha a che fare anche con la faccenda dell'indicazione del capolista. In altre parole, se ci fosse una norma precisa che obbligasse i partiti ad indicare i capilista, man mano ci sarebbe, come conseguenza, un adattamento dei comportamenti e delle mentalità dei candidati, dei partiti e degli elettori.

Sono convinto che l'introduzione di alcune riforme in tale senso potrebbe forse – ma chissà entro quale periodo e con quali reazioni (che sono sempre imprevedibili) – portare ad un mutamento della mentalità e della cultura politica.

Per quanto riguarda gli aspetti tecnici, l'indicazione del capolista non mi sembra costituire un grosso problema. Possono mantenersi più collegi ed il capolista di un collegio può essere indicato dal partito regionale come il candidato alla presidenza.

In Spagna, per esempio, non a caso i singoli partiti presentano come candidati alla presidenza i capilista nella provincia in cui è situato il capoluogo di regione; ma ciò non accade sempre. Di solito, presentano come candidati alla presidenza i

capilista nelle province in cui sono più forti, perché il voto è, in fondo, una risorsa. Pertanto, se vi è una provincia in cui un partito – qualunque esso sia – è più forte (in percentuale e, spesso, anche in assoluto) che nella provincia in cui è ubicato il capoluogo di regione, il capolista si presenterà in quella provincia.

Dunque, l'indicazione del capolista mi sembra costituire un problema tecnico minore.

Per quanto riguarda la scelta di un candidato alla presidenza da parte di più partiti, ritengo che questa potrebbe rientrare nel gioco di trattative e di prealleanze che nei partiti potrebbero formarsi anche semplicemente introducendo una norma relativa all'indicazione di chi si vorrebbe fosse il presidente della regione, anche se non c'è doppio turno né contrattazione ed indicazione da parte delle maggioranze precostituite dei partiti.

Penso – ma non lo do per scontato – che, sulla spinta di questa esigenza, l'intervento istituzionale potrebbe abituare i partiti a dire prima quali forma di alleanze vogliano costituire ed intorno a quali personaggi.

Forse questo schema è illusorio, ma viene applicato, per esempio, in alcuni *Länder* tedeschi, dove la SGP e la SPD dicono prima che vogliono allearsi e la SGP accetta sin dall'inizio che il capo della regione sia un socialdemocratico. Gli elettori lo sanno sei mesi prima della consultazione, perché i congressi di partito hanno così deciso. Ciò non toglie, tuttavia, che si possa arrivare ed una scissione dell'alleanza, con conseguenze diverse perché vi sono tante forme di reazione e di controllo.

Una simile norma, una volta introdotta, potrebbe indurre la gente a pensare che si andrebbe a votare per il presidente, che quest'ultimo avrebbe molti poteri e che i partiti potrebbero mettersi d'accordo prima, senza avere bisogno di norme precise di carattere istituzionale.

Quanto al sistema uninominale, tutte le osservazioni espresse dal presidente Barbera mi trovano consenziente purché se ne tragga la conseguenza che gli effetti

negativi sarebbero minori, ma in parte sussisterebbero e che l'esito dipenderebbe da altre variabili e cioè (lo dico rifacendomi anche in questo caso alla mia conoscenza del sistema vigente nella Repubblica federale di Germania), per esempio, dal tipo di collegi.

In un collegio ricavato in una grande città è difficile che il rappresentante di un partito si senta molto gravato da responsabilità verso i suoi elettori. Ma in certi collegi minori, caratterizzati da una forte omogeneità socioeconomica o addirittura culturale (si pensi alle divisioni religiose esistenti ancora oggi nella Germania occidentale per cui all'interno di una stessa regione vi sono un collegio cattolico ed uno protestante), è assai probabile che i candidati si facciano carico delle esigenze dell'elettorato locale.

Il presidente Barbera ha ragione nel dire che il collegio uninominale attenuerebbe molti difetti, ma non mi convince quando afferma che esso spegnerebbe sino in fondo il localismo, né quando afferma che, essendo uno solo l'eletto, verrebbe così eliminata ogni possibile concorrenza.

In realtà, anche il candidato unico può, se vuole, farsi carico per pure ragioni elettorali dell'interesse di tutto il collegio che egli rappresenta; ciò dipende dalla composizione geo-socioeconomica del collegio stesso.

Dunque, qualche effetto di localismo permane pur sempre.

TEMISTOCLE MARTINES, *Ordinario di diritto costituzionale dell'Università La Sapienza di Roma e direttore dell'Istituto di studi giuridici per le regioni del Consiglio nazionale dalla ricerche*. Inizierò anch'io rispondendo alle domande che sono state rivolte dal presidente.

In primo luogo, egli chiedeva se fosse auspicabile e conveniente una modifica dell'articolo 121 della Costituzione nella parte in cui attribuisce al consiglio regionale oltre ai poteri legislativi, anche quelli regolamentari.

Mi sembra di poter affermar che questa riforma è del tutto opportuna, in

quanto sottrarre il potere regolamentare ai consigli significa fare chiarezza, ricondurre la loro funzione ai loro compiti più specifici, che sono compiti di indirizzo politico-amministrativo e riaffermare in certa misura la centralità del consiglio regionale stesso.

Del resto, i fatti, come ho avuto modo di dire, smentiscono questa attribuzione in via esclusiva del potere regolamentare ai consigli, laddove in alcune, direi in molte regioni di diritto comune la giunta si è appropriata surrettiziamente di questo potere, emanando atti che sono sostanzialmente normativi. Sotto questo aspetto potremmo classificarli, non avendo l'aspetto dell'atto normativo, come fonti *extra ordinem*, che sono passate al vaglio degli organi di controllo. Penso ad una serie di regolamenti di attuazione ed indipendenti che, come ha chiarito l'indagine svolta dall'Osservatorio legislativo regionale della Toscana, sono più numerosi ormai di quelli emanati dai consigli regionali, i quali si sono veramente limitati in alcuni casi a porre norme di mera esecuzione delle leggi regionali.

Quindi, per questo aspetto considero senz'altro auspicabile una riforma dell'articolo 121 della Costituzione.

Per quanto concerne la previsione da parte dell'Istituto di studi giuridici per le regioni del CNR di una ricerca sulla dimensione delle regioni, devo rispondere che questa idea si agita da tempo all'interno dell'Istituto. Stiamo iniziando a gettare le prime basi per avviare, probabilmente l'anno prossimo, una ricerca in tal senso.

Il problema è a noi presente e del resto l'abbiamo affrontato quando l'anno scorso, avendo avuto dal consiglio regionale del Veneto l'incarico di occuparci dell'organizzazione scientifica del convegno su regioni ed enti locali, abbiamo individuato un particolare tema riguardante questo aspetto più generale, che atteneva alla dimensione regionale degli interessi. In una bella relazione affidata ad un geografo, di cui purtroppo in questo momento non ricordo il nome, è stato

messo a punto questo aspetto e dimostrato che la dimensione regionale degli interessi non risponde più alla loro dimensione istituzionale.

PRESIDENTE. Probabilmente, si riferisce a Bagnasco e a Lucio Gambi.

TEMISTOCLE MARTINES, *Ordinario di diritto costituzionale dell'Università La Sapienza di Roma e direttore dell'Istituto di studi giuridici per le regioni del Consiglio nazionale delle ricerche.* Esattamente, mi riferivo a Bagnasco; anche Lucio Gambi si occupa da moltissimi anni di questi problemi.

Mi sembra che il problema della dimensione regionale degli interessi debba essere strettamente collegato a quello della rappresentatività.

Sappiamo tutti che le regioni italiane sono state ritagliate sui vecchi compartimenti statistici e soprattutto che alcune province gravitano su regioni diverse da quelle alle quali appartengono. Sono queste storture che incidono sul complessivo rendimento del sistema di governo regionale e che quindi andrebbero corrette. In che modo? Procedendo sulla base dell'articolo 132 della Costituzione? In realtà, esso non è stato mai attivato, una modifica delle circoscrizioni territoriali delle regioni non è mai avvenuta, non si è mai verificato che una provincia si sia staccata da una regione per aggregarsi ad un'altra; evidentemente, intervengono resistenze a livello localistico che sono, almeno fino a questo punto, insuperabili.

Un'altra domanda riguarda il ruolo dell'ente regione, la possibilità di fare di quest'ultima un ente intermedio tra il comune e la provincia. Il quesito, anch'esso di grandissimo interesse, scopre una certa pentola. In realtà, la Costituzione, a mio modesto giudizio, ha prospettato male l'ordinamento delle autonomie locali, laddove all'articolo 128 ha affidato allo Stato l'ordinamento delle province e dei comuni, sia pure nei limiti dei principi generali dettati dalla legge della Repubblica. Pertanto, abbiamo questo sistema, a mio avviso molto strano, costituito

dallo Stato, dalle regioni e dai comuni, in cui il primo scavalca le seconde per rivolgersi ai comuni. Le regioni, pur dovendo delegare ai comuni e alle province le funzioni amministrative, non hanno alcun potere per incidere sul loro ordinamento, che dipende esclusivamente dallo Stato. Esso solo ora, a distanza di sessant'anni, sta mettendo mano ad una riforma del testo unico del 1934, di cui non conosciamo la sorte.

Si pensa dunque di modificare quella normativa, ma come? Estraniando ancora una volta le regioni, configurando la provincia come ente di programmazione, come ente intermedio fra comune e regione, per cui quest'ultima non ha alcun potere per incidere, se non attraverso la manovra finanziaria. Essa comunque, sotto il profilo istituzionale, rimane carente di potere, perché province e comuni sono affidati in via esclusiva allo Stato.

Su questo versante bisognerebbe intervenire, dando più poteri alle regioni nei confronti dei comuni e delle province. Basti pensare alle esperienze delle unità sanitarie locali che in questo campo sono molto significative.

Per quanto concerne le considerazioni, come ama chiamarle, dell'onorevole Riggio, e in particolare quella riguardante i poteri del presidente, non vorrei rubare il mestiere ai politologi, me ne guardo bene! Tuttavia, sono assolutamente scettico sulla possibilità che alcuni grossi nodi venuti in discussione nella Commissione possano essere risolti soltanto attraverso modifiche istituzionali.

In realtà, i maggiori o minori poteri del presidente non dipendono da norme statutarie; egli se li prende, e se li prende legittimamente, perché nulla esclude che un presidente « forte » di una regione possa esercitare nell'ambito regionale tutti quei poteri gestiti dal Presidente del Consiglio a livello statale: di coordinamento dell'attività degli assessori (che attualmente sfugge del tutto, come giustamente è stato messo in rilievo), di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico-amministrativo regionale, di impulso, di coordinamento e di direzione politica.

Se pure tali poteri non venissero espressamente attribuiti, un presidente « forte » ben potrebbe assumerli, senza contravvenire al disegno costituzionale o porre in essere attività od atti che fossero in contrasto con la Costituzione o con gli statuti.

Sarebbe dunque sufficiente anche in questo caso modificare il sistema politico sottostante, per aggiudicare al presidente della giunta i poteri che ne facciano un organo forte, di direzione politico-amministrativa dell'ente regione.

Questo naturalmente comporterebbe il venir meno della parcellizzazione delle funzioni, attualmente operata attraverso le deleghe agli assessori, attraverso l'assunzione, da parte di questi ultimi, di poteri, che magari esistono di fatto e non sono espressamente previsti da disposizioni di legge. Per quanto concerne il voto di sfiducia costruttivo, ho detto semplicemente, senza motivare, che sono ad esso assolutamente contrario.

Vorrei però motivare perché se si introducesse il voto di sfiducia costruttivo, si prefigurerebbe una determinata situazione: sappiamo che per far cadere una giunta od un governo a seguito di un voto di sfiducia è necessaria una maggioranza pronta ad assumere il potere in luogo di quella battuta. Tuttavia, mi sembra estremamente improbabile che sia a livello governativo nazionale, sia a livello regionale, esista una maggioranza omogenea, pronta a sostituire quella battuta dal voto di sfiducia. Ed anche se esistesse, sarebbe comunque una maggioranza eterogenea non in grado di reggere; si sfalderebbe immediatamente o quanto meno incontrerebbe notevoli difficoltà per riaggregarsi intorno ad un programma governativo. Di conseguenza, si torna al tema centrale ovvero il sistema politico sottostante, su cui mi sono già soffermato ampiamente.

Sono totalmente contrario al voto di preferenza perché, com'è stato giustamente messo in luce dal professor Caciagli, è causa di corruzione politica: chiunque posseda un minimo di esperienza in materia sa come vanno le cose; di qui la

mia contrarietà netta e decisa. Del resto, non sono totalmente convinto che il voto di preferenza possa essere funzionale all'aggregazione del consenso, perché di quale consenso si tratterebbe? Se questo è il rimedio, preferisco decisamente il male! Certo, l'assenza del voto di preferenza comporta abbassamento del numero dei votanti, astensionismo ed aumento del numero dei voti di astensione, ma se consente di eliminare una causa di corruzione del sistema politico, ben venga, risaliremo la china.

Non è detto, infatti, che in Italia si debba votare sempre al 95-96 per cento! In altri paesi, altrettanto democratici, va a votare una percentuale di elettori pari al 60 per cento. Devono esistere ben altre forme di aggregazione del consenso! Ma finché rimarremo fermi sulle nostre posizioni e ci spaventeremo perché i partiti politici possono perdere voti senza il sistema delle preferenze, non compiremo alcun passo avanti. Semmai la preoccupazione deve essere un'altra, cioè quella relativa al criterio da adottare per la formazione delle liste di preferenza. È lì che si scaricherebbero le tensioni posto che in Italia manca una legge sull'ordinamento interno dei partiti per disciplinare la formazione delle liste, contrariamente alla Germania federale in cui una legge del 1957, all'articolo 17, ha previsto le elezioni per la formazione delle liste dei candidati, una sorta di « primarie ».

Il rapporto tra comunità e regione, secondo me, deve essere determinato sul campo, anche se è vero che i partiti politici a livello nazionale, come a livello regionale, non hanno interesse a sfruttare le potenzialità, insite nel sistema, di partecipazione. Se esaminassimo gli statuti regionali ordinari, ci accorgeremmo non solo che in essi sono previste tali forme di intervento nel governo regionale, ma ne viene auspicata anche l'attuazione attraverso vari istituti, dibattiti o consulte: ma, santo cielo, ci fosse una legge regionale che le disciplini! Ad eccezione dell'Emilia-Romagna, unica regione che ha provveduto a regolamentare le forme di intervento di organismi *extra* partitici al

livello di governo regionale, non si è fatto nulla! La comunità regionale non partecipa, la « forbice » aumenta ed il giro diventa sempre più vizioso: di conseguenza, ritorniamo al tema centrale del sistema dei partiti e alle sue distorsioni.

La classe politica regionale è statica, tant'è che dall'indagine da noi svolta emerge che più del 50 per cento dei componenti il consiglio regionale viene costantemente rieletto; si tratta, quindi, di una classe politica che si « morde la coda », che non si rinnova; ovviamente senza considerare la sua qualità.

I partiti nazionali non nutrono interesse a presentare un candidato importante alle elezioni regionali, preferendo piuttosto candidati radicati in ambito regionale – e soprattutto provinciale – per ottenere più voti, il che non contribuisce certamente al rinnovamento della classe politica regionale. Del resto, gli eletti nei consigli regionali – anche questo si trae dalla ricerca da noi condotta – non hanno alcun interesse a compiere un salto di qualità facendosi eleggere al Parlamento nazionale, in quanto nei consigli comunali hanno in qualche misura assicurata una certa stabilità, mentre a livello nazionale potrebbero essere soggetti a diverse competizioni. Ed anche questa sorta di stabilizzazione della classe politica regionale non giova al rinnovamento del sistema politico.

Avviandomi alla conclusione desidero formulare un'osservazione, riassuntiva del pensiero espresso nell'odierna audizione, riguardante la forma di governo regionale. Vorrei sottolineare come la forma di governo regionale non sia una variabile indipendente; non si può operare sulla forma di governo regionale convinti che una sua razionalizzazione consenta una modificazione della realtà: non è vero! La forma di governo regionale è una variabile strettamente dipendente da altri fattori, quali il sistema politico sottostante e quello elettorale, che assume un grande peso, ed anche se venisse modificata secondo le indicazioni fornite nel corso di questa audizione, non credo po-

trebbe risolvere i gravi problemi che affliggono le regioni italiane.

Nel corso degli interventi precedenti è stata suggerita la forma di governo presidenziale: personalmente, non riesco a comprendere come si possa conciliare un presidente eletto dall'intero corpo elettorale regionale ed un consiglio regionale eventuale espressione di una maggioranza diversa: la cosiddetta coabitazione alla francese, affrontata e risolta in quella nazione alla stregua di altri problemi avvertiti. Secondo voi in Italia sia sul piano nazionale, sia su quello regionale si riuscirebbe a risolvere il problema della coabitazione tra un presidente della regione eletto dall'intero corpo elettorale ed un consiglio regionale eventuale espressione di una maggioranza diversa?

Quanto alla libertà statutaria – se ne è parlato in questa sede, anche da parte del professor Giannini – avrei dei dubbi. Sono un convinto fautore delle autonomie regionali, ma ritengo che concedere un'ampia libertà statutaria alle regioni, in questa situazione e con questo sistema politico, comporti ben altra cosa: probabilmente andremmo incontro ad un'ulteriore frammentazione della classe politica regionale e lo Stato prevarrebbe con più facilità sulle regioni che, se avessero la libertà statutaria, forse non farebbero più fronte comune, come è avvenuto finora.

La conclusione cui ritengo di poter pervenire è che, per quanto si sia discusso, e gli interventi sono stati di grandissimo interesse sull'opportunità della riforma, il corpo sul quale occorre incidere è quello del sistema politico sottostante alla forma di governo regionale. Fino a quando non si sarà risolto questo grosso nodo, fino a quando le giunte di alcune regioni si formeranno a Roma e non nel capoluogo, come spesso è accaduto, fino a quando assisteremo a certi fenomeni, parlare di autonomia regionale e, ancor più, di autonomia politica regionale potrebbe essere un'illusione.

Bene fa lo Stato, allora, ad intervenire, ad esercitare poteri sostitutivi. Certo, non possiamo consentire con queste forme di intervento, ma di fronte ad

alcune regioni che non spendono, che non adempiono a regolamenti o direttive che loro provengono dalla Comunità europea, di fronte a regioni che non approvano per vent'anni i bilanci consuntivi, o di fronte ad una regione meridionale (non voglio fare il nome) che in un bilancio preventivo di alcuni anni fa ha iscritto un capitolo, la cui consistenza era di alcuni miliardi, per la riparazione degli argini del Po, di fronte a queste situazioni, lo Stato ha la spinta, se non il dovere, ad intervenire e la vocazione centralistica della classe burocratica riemerge con vigore. Ne consegue che lo Stato interviene con atti di indirizzo e coordinamento e che la Corte costituzionale li avalli. Mi pare, altresì, che anche in questo senso, non vi sia stata una razionale reazione delle regioni, tranne in alcuni casi, poiché esse hanno completamente accettato l'omologazione

All'onorevole Riggio vorrei chiedere in che misura si giustifichi l'esistenza delle regioni a statuto speciale. Egli, se non ricordo male, ha detto che non hanno una loro precisa ragion d'essere, tranne il caso di quelle di confine. Mi domando allora come abbiano giustificato la loro specialità la Sicilia e la Sardegna - le altre forse hanno funzionato in modo migliore (la Valle d'Aosta è la regione con il più alto reddito) - e come abbiano sfruttato le potenzialità dei loro statuti. Come hanno reagito ad alcuni interventi dello Stato? Perché non hanno messo mano alla riforma degli statuti, che sono obsoleti e superati? Perché quello della regione siciliana non è stato sfrondata da alcune norme mai applicate? Perché non si riafferma la specialità nei fatti, nelle proposte, nelle iniziative politiche, invece che con lamentazioni? Queste regioni si sentono sopraffatte dallo Stato, ma lo sono nei limiti in cui si fanno sopraffare.

PRESIDENTE. Il professor Martines ha rilevato che talvolta il potere sostitu-

tivo dello Stato è necessario. Vorrei ricordare che nel corso della passata legislatura questa Commissione, dopo un'approfondita discussione, pervenne alla conclusione che in alcuni casi eccezionali, giustificati dall'interesse nazionale, lo Stato potesse sostituirsi alle regioni inadempienti. Da allora in poi tante leggi hanno previsto poteri sostitutivi, e non sempre per interessi nazionali preminenti.

Ebbene, di fatto lo Stato non ha mai teso a sostituirsi in concreto alle regioni; la tendenza è stata più che ad esercitare poteri di indirizzo o di sostituzione, a cogestire insieme alle regioni. Nell'unica ipotesi in cui lo Stato ha teso a sostituirsi - mi riferisco al caso del « decreto Sicilia » - a distanza di due anni dall'approvazione della legge non è stato fatto nulla: la normativa è rimasta inattuata, nonostante sia stato costituito un apposito ufficio presso la Presidenza del Consiglio.

TEMISTOCLE MARTINES, *Ordinario di diritto costituzionale dell'Università La Sapienza di Roma e direttore dell'Istituto di studi giuridici per le regioni del Consiglio nazionale delle ricerche*. Si è trattato di una legge-manifesto: è servita a far comprendere che esiste una possibilità teorica, una minaccia.

PRESIDENTE. Effettivamente, forse è opportuno agire minacciando un intervento sostitutivo, ovvero, in concreto, sul versante dei fondi, negandoli a quelle regioni che non abbiano assolto i loro compiti. Questo è, comunque, un discorso che va al di là dell'oggetto della nostra indagine.

Ringrazio gli intervenuti per il contributo offerto ai lavori della Commissione; esso sarà particolarmente utile ai fini dell'indagine in corso.

La seduta termina alle 12,30.