

---

**XI LEGISLATURA**

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI***(SEDE REFERENTE)*

47.

**SEDUTA DI VENERDÌ 24 SETTEMBRE 1993****PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUIGI COVATTA****INDICE**

---

	PAG.
<b>Esame di progetti di legge recanti modifiche del sistema elettorale regionale:</b>	
Covatta Luigi, <i>Presidente</i> .....	1815, 1821, 1838
Amato Giuliano .....	1825, 1828, 1835
Barbera Augusto Antonio .....	1831, 1832, 1834
Covi Giorgio Tullio .....	1824, 1825
Elia Leopoldo, <i>Ministro per le riforme elettorali ed istituzionali</i> .....	1836
Guerzoni Luciano .....	1826
Mattarella Sergio .....	1829, 1832, 1834
Mazzola Francesco, <i>Relatore per le modifiche al sistema elettorale regionale</i> .....	1815, 1825
Salvi Cesare .....	1830
Saporito Learco .....	1821
Zanone Valerio .....	1822



**La seduta comincia alle 9,45.**

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

**Esame di progetti di legge recanti modifiche del sistema elettorale regionale.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'esame di progetti di legge recanti modifiche del sistema elettorale regionale.

Il senatore Mazzola ha facoltà di svolgere la relazione.

**FRANCESCO MAZZOLA, Relatore per le modifiche al sistema elettorale regionale.** Signor presidente, onorevoli deputati, onorevoli senatori, come loro sanno, l'ufficio di presidenza della Commissione bicamerale nella sua ultima riunione deliberò di mettere all'ordine del giorno dei nostri lavori la discussione della riforma della legge elettorale regionale. Con una procedura che ricalcava quella utilizzata nella fase in cui la Commissione, non ancora dotata di poteri referenti, si avvale dell'attività di Comitati per predisporre le linee della riforma elettorale e di quella della seconda parte della Costituzione, la presidenza stabilì di richiamare in vita il Comitato che si era occupato della riforma elettorale per la Camera e per il Senato e la presidente, nell'ambito dei poteri conferiti dal regolamento, mi ha incaricato di predisporre la relazione per la Commissione. Ho riunito il Comitato il 16 settembre e mi accingo ora ad esporre in questa relazione — che è necessariamente, come dire, una semplice introduzione al tema — le acquisizioni che si sono potute fare nella sede del Comitato ristretto e che possono consentire di aprire un dibattito su quanto

è emerso, in modo da poter utilmente arrivare, o in questa sede o tornando in Comitato ristretto, alla predisposizione di un documento che, sulla falsariga di quel che è stato fatto per la riforma elettorale della Camera e del Senato, sia di base per la stesura del testo della riforma stessa.

Credo sia utile premettere qualche considerazione sulle ragioni che militano a favore del fatto che la Commissione affronti il tema della riforma elettorale regionale.

La prima ragione, ancorché di carattere formale, è costituita da un preciso dettato della legge istitutiva della Commissione bicamerale stessa. Infatti, tale legge, come tutti ricordiamo, attribuisce alla Commissione il compito di procedere anche alla riforma della legge elettorale regionale, ovviamente per le regioni a statuto ordinario, stante il fatto che le regioni a statuto speciale si muovono in un'ottica diversa, in quanto il potere di provvedere alla legge elettorale è previsto dagli statuti ed è conferito alle regioni stesse.

La seconda ragione è relativa ad evidenti motivi di adeguamento del sistema elettorale complessivo del paese. Con la riforma della legge elettorale per i comuni e le province abbiamo dato vita ad un sistema con elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province, con un sistema che è maggioritario per i comuni fino a 15 mila abitanti e con il premio di maggioranza per i comuni al di sopra di questa soglia, e che quindi è completamente diverso rispetto al sistema con il quale fino alle ultime elezioni generali si erano elette le rappresentanze degli enti locali. Con la riforma della legge elettorale della Camera e del Senato siamo passati dal sistema proporzionale al sistema mag-

gioritario: dal proporzionale con scrutinio di lista della Camera e dal proporzionale uninominale del Senato ad un sistema uninominale maggioritario per il 75 per cento e con recupero proporzionale del 25 per cento, sia pure articolato in modo diverso per l'elezione della Camera e per l'elezione del Senato.

Sono tutti elementi questi che hanno determinato nuove regole elettorali che concorrono a delineare un quadro politico-istituzionale che si presenta profondamente modificato.

Da tutto ciò derivano alcuni problemi. Per esempio, e credo sia utile dirlo immediatamente, si pone un problema di legittimazione politica in relazione al rapporto fra i presidenti delle regioni, che sono stati eletti con un certo tipo di sistema, e i sindaci di alcuni capoluoghi di regioni che già sono stati eletti con il nuovo sistema (basti pensare a quello di Torino o a quello di Milano). Ovviamente, un conto era il rapporto fra il sindaco del capoluogo regionale ed il presidente della regione quando ambedue erano espressione di una legge elettorale proporzionale e dell'elezione all'interno dei rispettivi consigli, un conto è il rapporto che politicamente si viene ad instaurare fra un presidente di regione ancora eletto con il sistema proporzionale e all'interno dei consigli e un sindaco di un capoluogo di regione, soprattutto di una grande regione come la Lombardia o il Piemonte, che è eletto direttamente e che quindi è espressione di un sistema del tutto diverso. Questo è sicuramente un argomento politico che milita a favore di una riforma regionale che dia una nuova legittimazione ai consigli regionali che andremo ad eleggere.

Inoltre, esiste un problema relativo alla situazione di moltissime regioni che sono in stato di crisi. Mi risulta che siano in questa situazione circa una dozzina di regioni fra quelle a crisi aperta e quelle a crisi latente o bloccata forzatamente in attesa dell'evolversi degli eventi.

Vi sono infine ragioni legate alle modifiche costituzionali che sono in corso presso questa Commissione. Il trasferimento di poteri, materia che in questi

giorni è in discussione presso la nostra Commissione (ce ne siamo occupati ieri), già dotata di poteri referenti, e quindi l'attribuzione di nuove fortissime competenze alle regioni, non può non comportare l'esigenza di rivedere il sistema elettorale delle regioni stesse, per consentire che in occasione della prossima tornata, nel 1995, l'elezione avvenga in un modo diverso.

Infine, anche se su questo punto le posizioni delle regioni non sono tutte concordanti, vi è comunque una richiesta di revisione, legata proprio al doppio tema della riforma costituzionale relativa ai poteri ed alle funzioni attribuiti alle regioni e della riforma della legge elettorale, che per alcune regioni deve essere legata ad una riforma costituzionale relativa anche all'articolo 122 della Costituzione. Tutte le regioni comunque concordano nel ritenere che questo tipo di legge elettorale vigente non possa durare in futuro, in relazione alle modifiche costituzionali che sono in corso d'opera.

Questo complesso di motivazioni determina l'esigenza di procedere ad una riforma delle regole elettorali, per consentire che i prossimi consigli regionali siano eletti con un sistema diverso; si tratta di una riforma che credo debba essere il più possibile rapida, per evitare che, per effetto del non difficilmente ipotizzabile ed anzi possibile scioglimento anticipato delle Camere, le elezioni regionali del 1995 si tengano con il vecchio sistema elettorale ma si possano invece tenere già con un nuovo sistema elettorale. Infatti, ove il Parlamento non arrivasse in tempo ad approvare la riforma prima delle elezioni regionali, si determinerebbe probabilmente una serie di conseguenze negative sotto il profilo della stessa funzionalità e della legittimazione politica delle regioni.

Affrontando poi il tema della riforma vera e propria, un primo problema da considerare è rappresentato dall'interrogativo: riforma a Costituzione vigente o riforma a Costituzione modificata? Obiettivamente, tenendo conto anche del dibattito svoltosi all'interno del Comitato ristretto, mi pare di dover dire che vi sono ragioni che militano a favore di entrambe le

opzioni. A favore dell'ipotesi di una riforma a Costituzione vigente vi è innanzitutto una ragione legata alla più concreta agibilità della riforma stessa; è infatti evidente che per la riforma costituzionale si pongono problemi di tempi tecnici più lunghi e di tempi politici più lunghi, essendo presumibile che un'intesa sui contenuti di una riforma costituzionale degli articoli 122 e 126 non sia così facilmente raggiungibile, mentre a mio avviso (anche se questa è forse più una profezia che una considerazione) un'intesa appare più facilmente raggiungibile in ordine ai contenuti di una riforma della legge elettorale delle regioni piuttosto che sui contenuti di una riforma degli articoli 122 e 126 della Costituzione.

Questo fa sì che possa sussistere il rischio di non riuscire a varare la riforma in tempo utile, passando così il problema al nuovo Parlamento, con la possibilità non remota che le elezioni regionali del 1995 si tengano con la vecchia legge.

Inoltre, la riforma degli articoli 122 e 126 della Costituzione non si può facilmente immaginare scissa dal discorso più generale sulla riforma dell'articolo 117 della stessa Costituzione e da quello relativo all'intero tema della forma di Stato.

Come dicevo, sui contenuti di una riforma costituzionale degli articoli 122 e 126 non sembra accertata una unità di posizioni e sussiste quindi il rischio concreto che la riforma possa arenarsi, o comunque camminare con difficoltà, bloccando di fatto la possibilità di dare vita alla legge elettorale.

Se tali considerazioni portano a ritenere che sia più agibile la strada della riforma a Costituzione vigente, non si può per altro sottacere che vi sono altrettante buone ragioni a favore dell'opzione per la riforma costituzionale: infatti, con questa si potrebbe innanzitutto dare un respiro più ampio e complessivo alla stessa legge elettorale, perché alcuni temi oggetto di dibattito politico, che sono presenti anche nella pubblica opinione, nei discorsi comuni che si fanno tra la gente, sono temi che in una semplice riforma elettorale non possono trovare spazio. Mi riferisco all'i-

potesi dell'elezione diretta del presidente della regione, al tema dell'incompatibilità tra il mandato di giunta e quello di consiglio, ad una maggiore autonomia alle stesse regioni per la forma di governo regionale; mi riferisco inoltre all'opinione di alcuni (non è la mia), secondo cui sarebbe auspicabile anche una maggiore autonomia delle regioni in ordine alla stessa legge elettorale regionale.

Su questi temi la ricognizione che abbiamo effettuato nella riunione del Comitato ristretto di giovedì 16 settembre ha fatto emergere una tendenza maggioritaria a favore della riforma a Costituzione vigente, anche se sono state avanzate una serie di osservazioni, delle quali ho appena dato conto, favorevoli all'opzione della riforma costituzionale; complessivamente, però, è emersa una tendenza maggioritaria favorevole alla riforma elettorale regionale a Costituzione vigente.

Una posizione particolare, della quale ritengo doveroso dare atto, è stata quella assunta dall'onorevole Zanone. Questi propone di procedere in parallelo con la legge elettorale per l'elezione dei consigli regionali da un lato e con la legge costituzionale per l'elezione diretta del presidente della giunta regionale dall'altro, prendendo come base per quest'ultima il disegno di legge costituzionale presentato dagli onorevoli Segni ed altri alla Camera dei deputati.

Il terzo argomento che intendo affrontare in questa introduzione per sottoporlo all'attenzione della Commissione è quello che riguarda le linee della riforma a Costituzione vigente. Si è manifestata nell'ambito del Comitato ristretto una larga convergenza intorno ad un primo punto: passare dal sistema proporzionale attualmente vigente ad un sistema che si avvicini a quello introdotto per l'elezione delle due Camere, sia pure con una diversa valutazione circa il rapporto maggioritario-proporzionale che, a detta di tutti, non dovrebbe essere quello (75-25 per cento) previsto per l'elezione delle due Camere, ma dovrebbe essere modificato in favore di un aumento della quota riservata al recupero proporzionale. Ciò perché è opinione

comune, secondo quanto è emerso nel Comitato ristretto, che la trasposizione del rapporto 75-25 per cento su una scala ridotta come quella delle circoscrizioni provinciali attualmente previste dalla legge elettorale regionale porterebbe di fatto ad una sostanziale dilatazione del maggioritario, con la cancellazione totale o quasi delle opposizioni. Si correrebbe in questo caso il rischio di una dittatura della maggioranza (così si è detto in sede di Comitato ristretto), cosa che sembra a tutti opportuno evitare.

In ordine ai modi per evitarla, si è manifestata una doppia tendenza: una tendenza ad agire sul rapporto 75-25 per cento diminuendo la quota uninominale maggioritaria a favore di quella proporzionale o contemporaneamente agire sul livello delle circoscrizioni, passando da quelle provinciali ad un'unica circoscrizione regionale. In via di mera ipotesi, da quanto è emerso nel Comitato ristretto, si potrebbe immaginare una soluzione con circoscrizioni provinciali che preveda il 50 per cento di collegi uninominali maggioritari e il 50 per cento di recupero proporzionale su scala provinciale oppure un'ipotesi con un'unica circoscrizione regionale, dotata allora di un 60 per cento di collegi uninominali maggioritari e con un recupero proporzionale al 40 per cento. È infatti evidente che una cosa è il recupero su scala provinciale (la quale, essendo più ridotta, richiede di diminuire ulteriormente la quota dei collegi uninominali), diverso è il caso in cui si passi ad una scala più ampia come quella regionale, per cui si può immaginare una quota più ampia di collegi uninominali ed una quota più ridotta di recupero proporzionale. Le proporzioni potrebbero essere quindi 50-50 se il recupero avviene su scala provinciale e 60-40 se il recupero è su scala regionale. Si tratta comunque di una mera ipotesi, che ho ricavato da alcuni interventi pronunciati in sede di Comitato ristretto ma che obiettivamente non è stata quantificata né formalizzata da alcuno. Ripeto: si tratta di una mera ipotesi.

In favore dell'opzione per la circoscrizione regionale vi è stata una indicazione

più marcata. In sostanza, l'opinione maggioritaria emersa in Comitato ristretto si è espressa in favore della configurazione di una unica circoscrizione regionale. Tale indicazione è stata accompagnata dalla considerazione in base alla quale tale tipo di soluzione renderebbe più probabile la formazione di una classe politica di livello regionale, cosa che secondo molti - si tratta di un'opinione di non poco peso - finora non è avvenuta proprio a causa del radicamento provinciale degli eletti, che molto spesso ha determinato una provincializzazione degli interessi a scapito di una visione regionale degli stessi. Ha inoltre spesso determinato trasversalismi legati ad interessi provinciali che si sono dimostrati prevalenti rispetto ad una visione degli interessi generali della regione.

Sul modo con il quale articolare tecnicamente il rapporto tra collegi uninominali e quota proporzionale si è posto il quesito relativo all'opportunità di utilizzare maggiormente lo schema della Camera o invece quello del Senato. La tendenza emersa, sia pure in modo non nettissimo (in questa sede do ovviamente conto delle opinioni sulle quali si è registrata una prevalente concordanza), è favorevole ad utilizzare uno schema più simile a quello del Senato che non a quello della Camera. Ciò anzitutto perché si considera preferibile l'unico voto rispetto a quello doppio. In secondo luogo, per il fatto che l'opzione in favore di uno schema simile a quello del Senato eliminerebbe il problema della lista bloccata, che, soprattutto nelle ipotesi di un recupero a livello regionale, sarebbe di consistenti dimensioni (si pensi, in particolare, alle grandi regioni). Tale prospettiva potrebbe essere interpretata come espressione partitocratica e quindi incontrerebbe, ulteriormente moltiplicate, le stesse difficoltà che ha incontrato il tema della lista bloccata nella legge elettorale per l'elezione della Camera, nonostante si presentasse con dimensioni molto più ridotte rispetto a quelle nelle quali si presenterebbe una lista bloccata presentata, ad esempio, in Lombardia o in Piemonte laddove, con riferimento all'ipotesi del 40 per cento,

avremmo rispettivamente una lista di 32 e di 30 persone. Ne deriverebbe la grandissima difficoltà di spiegare alla gente il fatto che quasi la metà dei componenti di un Consiglio regionale viene eletto attraverso un voto, che ovviamente non può garantire la preferenza (altrimenti riapriremmo il tema della trasparenza e delle spese per le campagne elettorali) ma che, essendo basato su una lista bloccata, determinerebbe indubbiamente quelle ragioni di critica legate a tesi ben note, che considero inutile richiamare in questa sede.

In definitiva, l'opzione più favorevole all'ipotesi del Senato è fondata sulla considerazione che quest'ultima, consentendo che il recupero proporzionale avvenga attraverso l'utilizzo dei quozienti, fa sì che comunque tutti gli eletti siano sottoposti ad una effettiva e reale verifica elettorale e quindi che l'elettore possa determinare con il suo voto sia l'elezione di coloro che vinceranno nel collegio sia di quelli che, non avendo vinto nel collegio, vengono recuperati per effetto della sussistenza di una quota proporzionale.

Certo, l'inconveniente legato alla lista bloccata sarebbe minore nelle ipotesi di circoscrizioni provinciali, perché in questo caso vi sarebbero liste bloccate composte in molti casi di pochissimi candidati (uno, due o tre); vi sarebbe quindi una minore ragione di evitare la lista bloccata, proprio per effetto di una riduzione del numero dei candidati che porterebbe, in sostanza, alla configurazione di un piccolissimo collegio plurinominale e, in alcuni casi, addirittura uninominale. Occorre tuttavia notare che la previsione della base circoscrizionale provinciale è molto difficilmente agibile, soprattutto tenendo conto che nuove province sono già state istituite dopo le ultime elezioni regionali e che altre sono in corso di istituzione. Probabilmente, la scala territoriale sarebbe così ridotta da portare alcune province ad avere un collegio elettorale uninominale maggioritario ed un consigliere regionale eletto con il sistema del recupero proporzionale, con ciò determinandosi una serie di inconvenienti che

sono uguali e contrari rispetto a quelli legati alla lista circoscrizionale regionale.

Un altro tema di grande rilevanza emerso nel corso del dibattito svoltosi in Comitato ristretto è relativo all'esigenza di arrivare, comunque ed in qualche modo, a forme di legittimazione diretta degli esecutivi, chiamando i cittadini a pronunciarsi su programmi elettorali collegati non soltanto a liste ma, possibilmente, anche ad una indicazione, nella persona del capolista, del futuro presidente della regione. Il tema è stato ampiamente trattato dall'onorevole Barbera. Non ritengo quindi di dare in questa sede compiutamente conto di tali posizioni, perché l'onorevole Barbera è presente e potrà senz'altro spiegarle meglio di me. Dico solo che, a grandi linee, il sistema delineato dall'onorevole Barbera si articolerebbe su un 40-50 per cento di collegi uninominali e su un 50-60 per cento di lista regionale, di partito o di coalizione, con un programma e con l'indicazione del capolista a futuro presidente. Alla lista che ottiene il 50 per cento più uno dei voti verrebbe assegnato il 60 per cento dei seggi. Se nessuna lista raggiungesse questa maggioranza in prima battuta, si andrebbe al ballottaggio tra le due liste che hanno raggiunto il maggior numero dei voti.

Sulla questione del ballottaggio, in Comitato ristretto si è aperto un dibattito. È stato osservato da parte di molti che il ballottaggio a due ha determinato notevoli inconvenienti di natura politica nelle recenti elezioni comunali. Da più parti è stata indicata l'ipotesi di un ballottaggio almeno a tre, nel caso passasse la teoria di addivenire a un qualche tipo di ballottaggio in questo sistema elettorale. Ovviamente, le varianti tecniche riferibili allo schema proposto dall'onorevole Barbera sono molteplici. Potrebbe essere previsto il voto unico o quello doppio; una lista separata o il recupero dei quozienti. Comunque, quello che mi sembra opportuno far notare (e che è stato fatto notare da più parti nel Comitato ristretto) è il valore politico della proposta, che in qualche modo tende a farsi carico dell'esigenza di una forma di legittimazione diretta dell'e-

secutivo, così dando una risposta possibile, a Costituzione vigente, senza cioè toccare l'articolo 122 della Costituzione. In sostanza, questo tipo di soluzione consentirebbe una elezione indiretta (ma, direi, quasi diretta) del presidente della regione, senza comunque comportare modifiche della Costituzione.

Nel corso della discussione svolta in Comitato ristretto sono anche emersi alcuni problemi molto rilevanti. Mi riferisco anzitutto alla questione dell'incompatibilità tra il mandato di giunta e il mandato di consigliere. Tale questione non è comunque affrontabile se non con una modifica costituzionale dell'articolo 122.

È stato inoltre affrontato il tema della durata del mandato. Ci si è domandati — e mi è parso che in questo senso sia stata fornita una risposta positiva — se non sia opportuno portare a quattro anni il termine di durata dei consigli regionali per adeguarlo a quello dei consigli comunali e provinciali. È stato anche sollevato il tema della non rieleggibilità dopo due mandati (anche qui in relazione a quanto è stato definito nella legge elettorale per i comuni e le province).

Per quanto riguarda il problema del numero dei consiglieri regionali, è stato giustamente osservato come l'ampliamento delle funzioni legislative delle regioni, previsto dalle riforme costituzionali in corso di discussione presso la nostra Commissione, determinerebbe obiettivamente l'esigenza di un aumento del numero dei consiglieri regionali accompagnato da una contestuale riduzione del numero dei componenti delle assemblee legislative nazionali. È infatti ovvio che ad una perdita di funzioni da un lato e ad un corrispondente aumento di tali funzioni dall'altro, dovrebbe conseguire appunto la riduzione del numero dei parlamentari e l'incremento di quello dei consiglieri regionali.

Certo, questo è un aspetto importante, che però non sembra possibile affrontare riferendolo esclusivamente alla riforma regionale. Infatti, non sembrerebbe consigliabile procedere alla riforma elettorale regionale, ove si cerchi di farlo a Costituzione vigente, aumentando i consiglieri

regionali e rinviando alla successiva riforma costituzionale la riduzione dei parlamentari, perché questo non apparirebbe comprensibile alla pubblica opinione e si configurerebbe sicuramente come un'operazione per aumentare il numero dei consiglieri regionali senza toccare quello dei parlamentari.

Quindi, il problema resta legato alla riforma costituzionale circa il numero dei parlamentari. All'interno di questo tema vi è stata l'ipotesi, avanzata dal senatore Guerzoni e che a me sembra di non piccola rilevanza, di rimodulare i componenti dei consigli regionali all'interno dei numeri oggi previsti, prevedendo l'ipotesi che le regioni con ottanta consiglieri regionali possano diminuirli a settanta o a sessanta per consentire che le regioni che ne hanno trenta, e che quindi si trovano in condizioni molto più difficili, possano invece aumentarli. Quindi, rimodulare all'interno del numero complessivo di consiglieri comunali oggi esistente.

Crede di aver concluso il mio intervento. Da quanto ho detto, emerge che vi è una possibile base di partenza per un disegno di legge di riforma a Costituzione vigente. Il dibattito servirà a puntualizzare le posizioni delle varie forze politiche e, spero, a rendere possibile una base sulla quale lavorare. Sul piano del metodo, tale base, come dicevo all'inizio, dovrebbe ripercorrere la strada utilizzata per le altre riforme, segnatamente per quelle elettorali, cioè un documento della Commissione che indichi le direttrici sulle quali elaborare il disegno di legge.

Se questo fosse possibile in Commissione, sarebbe utilissimo, altrimenti — e forse questa è l'ipotesi più percorribile — si può immaginare che a seguito della discussione che ci accingiamo a svolgere si possa tornare al Comitato ristretto per stendere in quella sede il documento con le indicazioni di principio da riportare in Commissione, dove si potrebbe passare alla stesura del testo di riforma vera e propria.

Crede che non avrei potuto aggiungere nient'altro a quanto detto ma ho il dovere di scusarmi con voi per la frammentarietà e la indubbia modestia della mia introdu-



zione. Purtroppo, ho lavorato su una materia per la quale non c'erano testi di nessun tipo dal punto di vista delle proposte; una materia su cui ho avuto, come unico punto di riferimento, la discussione, sia pure ampia ma indubbiamente non esaustiva, avvenuta all'interno del Comitato ristretto, dove, oltretutto, mi è stato detto che le posizioni assunte erano più dei singoli che complessivamente delle forze politiche che essi rappresentano. Dunque, non avendo in mano più di tanto, è stato questo il contributo che ho potuto offrire alla Commissione. In conclusione, mentre vi prego di scusarmi se le mie argomentazioni non sono state esaustive, credo che il dibattito di oggi possa consentire di approfondire le prime indicazioni che adesso ho potuto rassegnarvi. Grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie, senatore Mazzola.

Prima di dare la parola ai colleghi che intendono intervenire, vorrei precisare che la proposta procedurale del relatore non mi sembra coerente con l'attuale fase dei nostri lavori. Infatti, lavorando la Commissione in sede referente, è possibile prevedere non la votazione di un documento di indirizzo, bensì la delega al Comitato ristretto, ove la Commissione fosse d'accordo, a redigere un testo unificato, un testo articolato che poi verrà sottoposto all'esame della Commissione stessa.

Fatta questa precisazione, dichiaro aperta la discussione generale.

**LEARCO SAPORITO.** Signor presidente, colleghi, svolgerò alcune riflessioni di carattere generale ringraziando il collega Mazzola delle indicazioni chiare che ci ha offerto sul lavoro e su alcune linee di tendenza del Comitato ristretto, del quale, peraltro, faccio parte anch'io, pur non avendo partecipato ancora alle sue riunioni.

Non credo che oggi la situazione di crisi delle regioni dipenda dalla legge n. 108 del 17 febbraio 1968. Così come non sono convinto che una nuova legge elettorale per le regioni possa avere, in qualche modo, un ruolo importantissimo ai fini del

rilancio del contenuto e dell'azione politica delle regioni.

Ciò premesso, ritengo che in questa Commissione stiamo procedendo su una strada stranissima: anziché guardare oggi al contenuto dei grandi poteri delineati nella nostra Costituzione a livello di territorio, di ordinamento, di Governo, di Parlamento, di Capo dello Stato, di regioni e comuni, la strada che abbiamo imboccato non è quella del riordino e del controllo di tali poteri ma del rafforzamento dei medesimi tramite un metodo di formazione dei poteri stessi. Così abbiamo fatto per i comuni, per la Camera e per il Senato, così faremo per le regioni e così, probabilmente, finiremo col fare anche per il capo del Governo o per il Capo dello Stato.

A mio parere, la strada che abbiamo preso è completamente sbagliata, e lo dico in questa sede perché resterà alla cronaca. La crisi dei poteri non dipende da come essi si costituiscono ma dalla loro usura, dall'incapacità di registrare la mediazione fra i poteri stessi e l'armonia dei rapporti nello svolgimento delle funzioni e delle attribuzioni che la vecchia Costituzione del 1948 ha voluto e che adesso è in crisi, perché in realtà vi è una sindrome dei poteri.

Dico questo per richiamare l'attenzione sul fatto che quando avremo tutti poteri forti, perché più legittimati da diversi metodi di formazione, forse saranno ancora più difficili quel coordinamento e quell'armonia verso cui vogliamo andare con le riforme che stiamo proponendo.

Non credo che sia così impellente e travolgente la battaglia per la legge elettorale per le regioni. Nella visione che avevamo delle regioni, la base provinciale era quella più opportuna e il sistema proporzionale era quello più adatto rispetto ai riflessi di tutto il titolo V della Costituzione rapportato agli altri poteri.

In realtà, non abbiamo visto la regione come un potere fortissimo nel nostro ordinamento, ma essa lo ha assunto in risposta alle crisi verificatesi a livello centrale. Negli anni settanta abbiamo immaginato di risolvere con l'istituzione regione

problemi che erano di altro tipo, forse politico-economico. Se utilizziamo la regione così come è prevista a Costituzione vigente, quindi non come sarà, non è di grandissimo valore sconvolgere la legge elettorale. Comunque, se si dovesse arrivare a qualche soluzione, sono favorevole a mantenere il sistema elettorale su base provinciale, con un rapporto del 50-50 per cento tra uninominale e proporzionale, però su base provinciale.

Senatore Mazzola, non dobbiamo giudicare debole la classe politica regionale, quasi che, in qualche modo, il metodo elettorale, il provincialismo, la base limitata del territorio di rappresentanza degli interessi siano stati la conseguenza dell'atteggiamento di quella classe politica. La realtà è che la classe regionale, dopo una grande esperienza negli anni settanta, è diventata residuale rispetto alla classe politica nazionale: sono state le scelte dei partiti che hanno dato alle regioni una classe politica di secondo livello, non di primissimo livello dopo le storiche esperienze dei grandi personaggi dei primi governi regionali.

Dicevo, dunque, che sarei favorevole al rapporto 50-50 per cento con il recupero provinciale per quanto riguarda il metodo proporzionale. Tuttavia, se accettiamo il modello del Senato, come mi sembra propenda ad indicare il Comitato, avverrà che la ripartizione di tutti i seggi, sia con il sistema maggioritario sia con quello proporzionale, riguarderà un limitato numero di candidati, poiché i candidati all'assegnazione con il maggioritario saranno gli stessi candidati, che copriranno il 50 per cento dei seggi da assegnare con il proporzionale. Limitiamo in partenza, quindi, la possibilità di esprimere delle candidature più vaste, in quanto ci ricollegiamo al metodo del Senato, per il quale sono gli stessi candidati a concorrere per i seggi da assegnare con il maggioritario e con il proporzionale. Mi sembra che ciò sia limitativo e comunque pericoloso rispetto all'obiettivo di costituire una classe politica regionale di altissimo livello, che può nascere soltanto attraverso un confronto e uno scontro, ma non attraverso la sele-

zione in qualche modo protetta che il metodo prescelto finisce con il determinare.

VALERIO ZANONE. Signor presidente, ringrazio il relatore Mazzola per la sua puntuale illustrazione dei lavori del Comitato ristretto e degli orientamenti che ne conseguono. In questa fase del nostro lavoro, anch'io, come il senatore Saporito, mi limiterò a poche osservazioni di carattere generale, benché la mia opinione si discosti alquanto da quella del collega.

La legge elettorale per le regioni che ci apprestiamo a definire, a mio avviso, non può essere in alcun modo dissociata da quanto sta avvenendo, sempre in seno alla Commissione bicamerale, nell'ambito dei lavori del Comitato che si occupa della forma dello Stato. Non posso ascrivermi fra i più convinti sostenitori dell'orientamento indicato dal relatore Labriola, sul quale cominceremo a confrontarci concretamente, anche attraverso la presentazione e la discussione degli emendamenti, a partire da martedì: tuttavia, occorre prendere atto che vi è una larga convergenza nell'ambito della Commissione circa una nuova forma dello Stato che, in sostanza, consiste in un formidabile e colossale spostamento di attribuzioni, anche legislative, dallo Stato alle Regioni.

Se passerà la linea che finora è sembrata largamente preminente, le regioni assumeranno competenze legislative assolutamente superiori rispetto a quelle residue degli organi centrali dello Stato per i settori delle attività produttive, dell'assetto del territorio e delle prestazioni sociali. Per quanto riguarda la legge elettorale regionale, dunque, occorre necessariamente tenere conto di tale orientamento, che va nella direzione di un fortissimo rilancio dell'autonomia regionale, ben al di là delle forme, per la verità poco felici, che l'hanno caratterizzata a partire dal 1970 per più di vent'anni. I risultati sono stati poco soddisfacenti, forse anche per ragioni che, almeno in parte, chiamano in causa il sistema elettorale regionale, sul quale mi soffermerò fra breve.

La prima questione che mi sembra utile discutere concerne i tempi in cui la riforma elettorale delle regioni deve giungere a compimento, poiché dalla previsione circa il tempo in cui il nuovo sistema elettorale regionale verrà utilizzato per la prima volta dipende anche la risposta che in concreto si può dare rispetto alla scelta fra una legge elettorale ordinaria ed una modifica che coinvolga aspetti di carattere costituzionale. Personalmente ritengo che il rinnovo dei consigli delle regioni ordinarie avverrà alla scadenza naturale della primavera 1995, anche se la maggior parte delle regioni si trova attualmente in condizioni di evidente instabilità politica. D'altra parte, se dovessimo immaginare per le elezioni regionali il ricorso ad un voto anticipato, occorre anche considerare che la procedura attualmente prevista dall'articolo 126 della Costituzione è complicata ed impervia, tanto è vero che, se non erro, in vent'anni non è mai stata utilizzata. Inoltre, va soprattutto tenuto presente che, quando si arriverà al rinnovo dei consigli regionali, occorrerà fare riferimento ad un quadro di competenze legislative sostanzialmente e profondamente trasformato.

Se la previsione cui è ragionevole ed opportuno attenersi è quella di elezioni regionali nella primavera del 1995, ci sono i tempi sia per modificare con legge ordinaria il sistema delle elezioni dei consigli regionali sia per modificare la forma di elezione del governo regionale, nonché per gli opportuni coordinamenti: tale è l'impostazione cui, in questa prima fase, desidero personalmente attenermi.

Per quanto riguarda l'elezione del presidente della regione, ho presentato ieri, con riferimento alla materia per la quale è relatore l'onorevole Labriola, alcuni emendamenti che non richiamo qui se non per i tratti legati alla discussione che ora stiamo svolgendo. La mia proposta è di prevedere, modificando l'articolo 122 della Costituzione, che il presidente della regione sia eletto a suffragio diretto, secondo norme fissate con legge della Repubblica, che la sua elezione sia contemporanea ma distinta rispetto a quella del consiglio regionale e che il presidente, ancorché

direttamente eletto, possa essere revocato dal consiglio regionale, il quale nel contempo si scioglie. Ho sostenuto tale proposta senza successo anche quando si è trattato di definire le norme per l'elezione diretta dei sindaci, poiché sono personalmente convinto che la clausola di collegamento, per cui in caso di revoca del presidente della regione, o del sindaco nei comuni, da parte dei rispettivi consigli si verifica anche il loro autoscioglimento ed il rinnovo di entrambi gli organi, sia una cautela più che sufficiente per evitare gli squilibri e le instabilità che alcuni temono.

Un primo punto da affrontare è dunque stabilire se la legge elettorale di cui ci occupiamo debba consentire la possibilità di tale modifica costituzionale, sia pure con un procedimento *a latere*, oppure se debba di fatto intralciarla. È la prima questione che intendo sottoporre alla valutazione della Commissione. La seconda è se la legge elettorale regionale di cui ci ha parlato questa mattina il senatore Mazzola sia valida per tutte le regioni, oppure sia una prescrizione di carattere generale cui le singole regioni possono derogare stabilendo, nell'ambito dei propri statuti, sistemi elettorali differenti. È una questione che si tratta in una sede diversa da questa, ossia nell'ambito del Comitato per le modifiche alla seconda parte della Costituzione, ma evidentemente non si possono dissociare le due cose. La mia valutazione è che sia un errore stabilire che i sistemi elettorali delle regioni possano essere modificati dai relativi statuti. Oltre vent'anni fa fui uno dei padri dello statuto della mia regione, ma le nostre ambizioni di mini-legislatori non arrivavano così in alto; vedevamo nello statuto regionale un provvedimento relativo all'ordinamento interno della regione e non al rapporto tra le assemblee elettive ed i cittadini, senza ipotizzare la possibilità che ogni regione disponesse di un sistema elettorale differenziato. Anche questo è comunque un elemento che dovrà essere coordinato nell'ambito dei lavori della nostra Commissione.

Vorrei trattare ora un terzo punto, quello riguardante la legge per l'elezione

del consiglio. Ringrazio il senatore Mazzola di aver aderito alla proposta che mi ero permesso avanzare nel Comitato ristretto, ossia la scelta del sistema elettorale del Senato come sistema di riferimento per il nuovo modello. Sono pienamente convinto che adottando come modello di riferimento quello del Senato, non vi sia alcuna necessità di mantenere eguale la proporzione tra quota maggioritaria e quota proporzionale, che a livello nazionale si prescrive nel rapporto da tre quarti ad un quarto, secondo un'interpretazione dell'esito referndario che è, mi si consenta di dirlo, alquanto arbitraria. Ricordo che noi assumemmo su questo punto come un verdetto popolare quella che invece era la conseguenza occasionale di un mancato adeguamento tra seggi e collegi in quarant'anni di storia del Senato, ma non andiamo a rivangare una questione ormai decisa.

Se il rapporto deve essere corretto in senso più proporzionalistico non ho obiezioni, credo invece sia molto importante che l'ambito in cui si applica questo sistema di collegi uninominali, in cui una parte dei consiglieri regionali vengono direttamente eletti con voto maggioritario nel proprio collegio ed un'altra (poi si vedrà se più o meno ampia, si potrà discutere) viene recuperata attraverso le maggiori quote individuali di percentuale di voti ottenuti sempre nel proprio collegio, sia un ambito regionale, eliminando così le liste per provincia. Quando all'inizio parlavo di una graduale ed ormai conclamata stanchezza dell'ordinamento regionale in 22-23 anni di esperienza, ossia da quando vi sono le regioni a statuto ordinario - ed è stato scritto *ad abundantiam*, da tutti quelli che si sono occupati della questione, che progressivamente le regioni hanno perduto gran parte della loro vocazione legislativa per configurarsi sempre più come enti locali ingigantiti nella dimensione, quindi addetti più che altro ad assolvere funzioni di carattere amministrativo ed all'emissione di provvedimenti amministrativi molte volte soltanto presentati e addobbati in forma di legge regionale - intendevo dire che alla

riduzione delle regioni a connotati principalmente amministrativi, a mio modo di vedere, ha giocato molto la legge elettorale, il fatto che i consiglieri regionali, essendo eletti con il sistema di lista e con il voto di preferenza ciascuno nella propria provincia, si sentissero e si sentano tuttora più rappresentanti della loro rispettiva provincia nel consiglio regionale che rappresentanti della regione. Quindi nel momento in cui si determina la nuova legge elettorale, credo ci si debba attenere ad un sistema che veda la regione come un'area elettorale unitaria, senza suddivisione su base provinciale. Queste sono le osservazioni di carattere generale che intendevo svolgere inizialmente, salvo poi intervenire allorquando entreremo nel merito della questione.

GIORGIO TULLIO COVI. Non ho partecipato ai lavori del Comitato ristretto e quindi ho una ragione in più per ringraziare il senatore Mazzola per l'ampiezza e la puntualità della relazione svolta all'inizio dei nostri lavori. Ritengo che la necessità di affrontare il tema della legge elettorale sussista in pieno. Può essere vero ciò che ha detto il senatore Saporito, però un dato di fatto esposto dal senatore Mazzola mi ha convinto che il tema deve essere affrontato.

Quando il relatore ha affermato che attualmente sono in crisi o semicrisi circa dodici regioni, ho compreso che occorre cercare di intervenire, anche attraverso il metodo elettorale, al fine di dare maggiore governabilità agli enti locali. Quindi il tema va necessariamente affrontato, non perdendo di vista l'istanza di fondo espressa anche dagli elettori in occasione del referendum. Costoro, dichiarando che volevano il metodo maggioritario anziché il proporzionale puro, non hanno fatto una semplice affermazione, bensì hanno fatto presente che il problema da affrontare era quello della governabilità del paese a livello nazionale come a livello degli enti intermedi. Questa necessità quindi sussiste e, a mio avviso, se la si vuole affrontare puntualmente, lo si deve fare facendo in modo di risolvere effettivamente il pro-

blema, agendo anche sotto il profilo della modificazione di carattere istituzionale. In questo senso sono perfettamente d'accordo con il collega Zanone e vorrei ricordare anche io che è stata presentata alla Camera una proposta di legge costituzionale, primo firmatario l'onorevole Segni, sottoscritta anche dalla maggioranza dei deputati del gruppo repubblicano, che oltre a prevedere l'elezione diretta del premier, prevede all'articolo 7 l'elezione diretta del presidente della regione, con la modifica dell'articolo 122 della Costituzione. Sotto il profilo dell'elezione a suffragio universale diretto, secondo le norme previste dalla legge, è prevista la nomina e la revoca degli assessori da parte del presidente della regione. Infine, vi è l'aggiunta all'articolo 122 della Costituzione di un quinto comma che prevede la non riproposizione della candidatura alla presidenza della regione se si sono ricoperti due mandati consecutivi. Su questa linea è il gruppo che rappresento in questa Commissione. Mi pare vi sia in ciò anche una ragione di opportunità essenziale: fino ad ora l'istituto regionale non si è calato nell'animo popolare. A Milano conta decisamente molto di più il sindaco della città che non il presidente della regione, che sostanzialmente molto spesso non è neanche conosciuto dai cittadini. Sono convinto che se a Milano chiedessi in un ambiente anche di una certa cultura chi sia attualmente il presidente della regione, probabilmente non riceverei alcuna risposta perché nessuno lo saprebbe, mentre tutti sanno ed hanno sempre saputo chi è il sindaco della città.

Se si vuole, come è nell'opinione generalizzata, rafforzare l'istituto regione e andare verso le modifiche, previste dal Comitato che si occupa della riforma dello Stato, degli articoli 70 e 117 della Costituzione, dando poteri così rilevanti alle regioni e sostanzialmente andando verso uno Stato semifederale, allora il problema dovrà essere affrontato urgentemente, dando a tale ente la massima sicurezza di governo durante il quadriennio o il quinquennio della legislatura, ma questo è un punto ancora da esaminare.

Questa è la ragione di fondo per la quale siamo favorevoli all'elezione diretta del presidente della regione e quindi alla modificazione dell'articolo 122 della Costituzione. Non ho però capito, senatore Mazzola, perché per affrontare questo problema vi sia anche la necessità di modificare l'articolo 126 della Costituzione, che è quello relativo allo scioglimento del consiglio in caso di violazioni di carattere costituzionale o di cattivo funzionamento: mi pare sufficiente la modifica dell'articolo 122. Lo dico per il caso che non sia possibile arrivare ad un progetto di riforma complessiva della Costituzione ma ci si debba limitare ad affrontare il tema della legge elettorale, che potrebbe essere una legge in parte di carattere ordinario ed in parte costituzionale per la pura e semplice modifica dell'articolo 122.

FRANCESCO MAZZOLA, *Relatore per le modifiche alla legge elettorale regionale*. Ho parlato dell'articolo 126 perché, nell'ipotesi che si vada all'elezione diretta, occorre prevedere che, cadendo il presidente, si sciogla il consiglio. Quindi, si deve procedere ad una modifica dell'articolo 126.

GIULIANO AMATO. Questo non è necessario. È di sicuro necessario modificare la disciplina dello scioglimento.

FRANCESCO MAZZOLA, *Relatore per le modifiche alla legge elettorale regionale*. In effetti, bisogna modificare l'istituto dello scioglimento, ed è per questo che ho fatto riferimento all'articolo 126.

GIORGIO TULLIO COVI. Ringrazio della spiegazione, che accolgo senz'altro.

Per quanto riguarda, invece, l'elezione del consiglio regionale, devo dire che la mia opzione è per l'unica circoscrizione regionale, non solo per il motivo che è stato indicato dal senatore Mazzola in ordine ad una, diciamo così, migliore qualificazione della classe politica regionale, ma anche perché con il sistema di tipo misto, maggioritario e proporzionale (adottando il meccanismo in vigore per il Senato) non viene sostanzialmente meno la

rappresentanza delle realtà locali, perché i candidati vengono eletti nei singoli collegi con il sistema maggioritario e successivamente, per la distribuzione della quota proporzionale, viene determinato il quoziente per l'attribuzione dei seggi alle singole forze politiche.

Mi pare allora che l'adozione del sistema a unica circoscrizione regionale faccia salva la possibilità tanto della rappresentanza degli interessi locali quanto di una distribuzione diversa dal 50 e 50 per cento tra maggioritario e proporzionale, che sarebbe legata a circoscrizioni troppo piccole e che a me parrebbe quasi una dichiarazione di impotenza nella scelta tra il maggioritario ed il proporzionale. Ritengo anch'io che potrebbe essere minore la quota attribuita al proporzionale rispetto a quella indicata dal senatore Mazzola, cioè del 60 e 40 per cento; si potrebbe cioè ritornare alle quote del 75 e 25 per cento previste dal referendum o dei due terzi e un terzo.

Per quanto riguarda la durata della legislatura, mi pare opportuno ridurla da cinque a quattro anni; così come mi pare opportuno prevedere la non eleggibilità per più di due mandati del presidente della regione, cioè di chi esercita effettivamente funzioni di governo. Non giudico invece opportuna una riduzione del numero dei mandati per chi abbia esclusivamente la funzione di rappresentante popolare in seno al consiglio. È una posizione che abbiamo assunto anche rispetto alla proposta della limitazione del numero dei mandati in sede parlamentare, in quanto sembra rispondere ad un concetto di rispetto della volontà popolare. Non si vede infatti per quale ragione non possano essere eletti in assemblee rappresentative anche per più mandati coloro che più volte a ciò sono stati designati dall'elettorato.

Concordo con il senatore Mazzola sul fatto che la questione del numero dei componenti le assemblee regionali debba essere affrontata in una visione cumulativa del problema. A me pare comunque che si tratti di un aspetto di non grande rilievo; così come non mi pare di grande rilievo la questione del numero dei parlamentari.

Più si gira nei vari paesi e più ci si accorge che noi non siamo fuori dalle regole rispetto sia ai grandi paesi tipo Germania, Francia ed Inghilterra, sia ai paesi con minore popolazione, dove il numero dei parlamentari è proporzionalmente assai più ampio di quello del nostro paese. Anche l'idea avanzata dal senatore Guerzoni di procedere ad una rimodulazione per regioni più piccole, rischia però di rendere minore la rappresentanza là dove invece il numero degli abitanti richiederebbe una rappresentanza maggiore. Sotto questo aspetto lascerei dunque le cose come stanno.

LUCIANO GUERZONI. Ringrazio innanzitutto il senatore Mazzola per l'introduzione che ha fatto, anche se interverrò quasi esclusivamente su quello che a me pare il nodo da sciogliere per procedere sulla base delle indicazioni contenute, appunto, nella introduzione, e cioè se si debba operare a Costituzione vigente o modificata per un progetto di riforme elettorali per i consigli regionali.

Il senatore Mazzola è già andato oltre tale questione ed ha formulato una prima agenda di temi di merito sui quali intervenire. Apprezzo questo lavoro perché con indicazione dei temi sui quali intervenire a Costituzione invariata ci ha dato la possibilità di valutare da una parte le significative opportunità di cambiamento, che invito i colleghi a considerare pienamente, dall'altra le difficoltà anche di ordine tecnico che un intervento, sia pure a Costituzione vigente, su tali questioni comporta. Di conseguenza, se vogliamo soddisfare l'esigenza di avere un'intesa sufficientemente ampia e di avere esiti in tempi non lunghissimi, e se vogliamo stare all'interno delle indicazioni fornite dal senatore Mazzola, mi pare importante considerare fino in fondo anche le difficoltà proposte da un lavoro a Costituzione invariata.

Il senatore Saporito ci ha riproposto un tema già ampiamente approfondito e discusso in questa Commissione - anch'io, come lui, voglio essere rapido su questo passaggio, per quanto la questione sia

centrale e importantissima -: da quando la Commissione è stata costituita gli sviluppi politici sono stati tali da aver modificato in modo significativo le prospettive della Commissione stessa. Questo mi sembra il punto centrale, obiettivamente rilevante; poi vi possono essere tante considerazioni sulle responsabilità e sui motivi per cui si è giunti a tale situazione. Sta di fatto che ognuno di noi oggi si trova di fronte a questo dato obiettivo circa le prospettive della Commissione, della legislatura e quant'altro.

Tornando al tema in questione, vorrei tenere conto di tutte le valutazioni ed i presupposti indicati dal senatore Mazzola in merito all'opzione di operare a Costituzione vigente. Per quanto riguarda lo stato di molti consigli regionali, proprio ieri mattina, nella seduta della Commissione bicamerale per le questioni regionali, cui ha partecipato il ministro Paladin, ci siamo trattenuti su questa problematica delicata e grave, che indubbiamente richiede un intervento, il quale può darsi che sia parzialmente risolutivo. Non voglio dire che basta una nuova legge per risolvere i problemi fondamentali delle regioni, tuttavia è chiaro che molti consigli regionali fanno intravedere la necessità di fornire un'opportunità per il loro rinnovo in tempi rapidi attraverso una risorsa nuova, ossia una legge elettorale regionale modificata, perché probabilmente quella vigente, anche se venissero rinnovati i consigli, non produrrebbe risultati significativi.

Questa è la prima valutazione; la seconda, già accennata dal senatore Mazzola, è che il nuovo Parlamento avrà di fronte problemi tali, anche dal punto di vista istituzionale e costituzionale, per cui difficilmente la nuova legge elettorale potrà essere uno dei primi impegni, se pure verranno rispettate le normali scadenze delle legislature regionali. Se poi si presenterà l'esigenza, in alcune significative situazioni, di rinnovare ancor prima i consigli regionali, il problema dei tempi per varare una nuova normativa si fa molto pressante.

Non vorrei ragionare per assurdo, ma ho sentito considerazioni tali per cui se dovessimo muoverci in coerenza con esse chissà quando verrebbe approvata la nuova legge elettorale regionale; tuttavia, quelle considerazioni che legano insieme due elementi hanno un loro fondamento: mi riferisco alla rappresentanza in sede regionale ed ai nuovi poteri dei consigli.

Attenzione colleghi, perché i tempi della riforma costituzionale che dia certezza al profilo dei poteri nuovi non sono brevissimi. Anche quando il Parlamento avrà deciso i nuovi profili, il trasferimento effettivo - tema che non abbiamo mai discusso - dallo Stato centrale alle regioni, la riorganizzazione complessiva di determinati processi, che si porrà non solo a livello statale ma anche regionale, non richiederà un anno, ma probabilmente cinque o dieci anni, se partiamo dalle prime opzioni formulate da questa Commissione circa la modifica dell'articolo 117 della Costituzione. Se assumiamo la legge elettorale come corollario finale di questa nuova costruzione le regioni dovranno andare avanti con l'attuale legislazione se non dieci anni, comunque per parecchio tempo.

Ho fatto un ragionamento che per certi versi - me ne rendo conto - sfiora l'assurdo, ma ho voluto sottolineare la necessità e la convinzione profonda che abbiamo di operare a Costituzione vigente.

L'ipotesi dell'onorevole Zanone, che ha una sua ragionevolezza, può essere approfondita per verificarne la fattibilità concreta, affinché non abbia un effetto ritardante rispetto all'obiettivo. L'ipotesi di lavorare separatamente, esaminando il tema dei consigli distintamente da quello della modifica della forma di governo, in particolare l'elezione diretta del presidente, credo che dal punto di vista operativo sia difficile da attuare. Mi convince di più l'ipotesi dell'onorevole Barbera, quella di intervenire a Costituzione vigente, prevedendo, nei limiti del possibile, la possibilità per gli elettori di indicare il candidato a presidente della regione.

Per quanto riguarda il merito della questione, dovremmo concentrarci sul nodo da sciogliere per decidere come operare a valle.

Con riferimento al tema della rappresentanza non mi convince affatto – torneremo sul tema ma adesso sono assolutamente contrario – l'ipotesi di riprodurre il collegio provinciale. Ritengo che la frantumazione provinciale della rappresentanza, almeno per tutta una serie di regioni, sia stata veramente una delle questioni che ha inciso negativamente. Questo probabilmente è uno dei pochi problemi che se risolto diversamente può cambiare qualcosa nella qualità del governo regionale e, di conseguenza, anche del personale politico.

Onorevoli colleghi, mi riferisco alla qualità ed alla dimensione regionale delle politiche, perché l'attuale frantumazione della rappresentanza balcanizza quasi tutte le politiche regionali. Basta avere conoscenza di cosa accade in un consiglio regionale quando viene presentato un programma serio e consistente, al di là della sua qualità: il confronto non è più tra le appartenenze politiche, ma tra le appartenenze territoriali, e ciò crea effettivamente situazioni inquietanti ed incresciose. Dobbiamo uscire da questa trappola con un radicamento maggiore della rappresentanza regionale nel territorio: il mix tra i piccoli collegi subprovinciali e lista regionale può consentire un miglioramento – insisto su questo – soprattutto della qualità delle politiche regionali e del governo regionale.

Voglio poi segnalare all'attenzione dei colleghi la questione della dimensione dei collegi nominali. Ho il timore che adottando, in linea di massima, il sistema del Senato, in numerose regioni, territorialmente modeste, potremmo trovarci di fronte collegi molto piccoli per dimensione di popolazione. Come è noto, combinando la dimensione ristretta degli elettori con la carica di personalizzazione del collegio uninominale, per alcune regioni potremmo già sapere il risultato delle elezioni prima ancora di svolgerle. Basta che un'associazione abbia una certa consistenza e, in

quel collegio, si sa già chi viene eletto. Rappresento una distorsione da evitare e, al tempo stesso, soprattutto una difficoltà tecnico-politica da superare se, pur a Costituzione vigente, operiamo – come credo sia necessario – per configurare ampi collegi uninominali. Grazie.

GIULIANO AMATO. Il senatore Mazzola ha svolto un'eccellente relazione, anche se per modestia ha sostenuto che stava improvvisando a spizzichi. E tuttavia, signor presidente, sono alquanto sconcertato dalla discussione che si è sviluppata stamani e cerco di spiegarmela pensando che, sebbene l'organismo che oggi si riunisce sia lo stesso che si è riunito ieri, vi è stato un parziale ricambio di persone dovuto al fatto che ieri riferiva un Comitato ristretto e oggi riferisce un altro. Se continuiamo ad essere lo stesso organismo di ieri, cioè la sede plenaria della Commissione, fermi restando tutti i problemi di merito che il senatore Mazzola ha esposto (problemi che sono tutti aperti davanti a noi, per la verità, come egli ce li ha rappresentati, a partire da quello pregiudiziale: legge elettorale a Costituzione vigente o a Costituzione cambiata), mi pare che nella mattinata di ieri la Commissione abbia concordemente stabilito di esaminare martedì prossimo, sottoponendoli a voto, gli articoli predisposti dal Comitato ristretto che si è occupato della forma di Stato, discutendo e votando tra questi gli articoli concernenti la forma di governo della regione, nonché le modifiche dell'articolo 122 della Costituzione, che il Comitato ristretto ha a lungo discusso, valutando l'opportunità di prevedere che alle regioni sia conferita libertà di scelta della forma di governo ed anche della legge elettorale, con possibilità perciò di adottare nello statuto e nella legge regionale forma di governo e legge elettorale diverse da quelle indicate, a quel punto a mo' di modello, dalla Costituzione nonché dalla legge elettorale nazionale.

Si è discusso con quali procedure ciò potesse avvenire e sono stati manifestati dubbi ed opinioni diverse sul punto tra noi: se la libertà statutaria debba essere



corredata da una particolare maggioranza e quale; se debba essere arricchita e convalidata da un referendum popolare regionale, eccetera.

Su tutto questo la Commissione ha deciso ieri di decidere martedì prossimo (sempre nell'ambito della sede referente e dei poteri che le sono stati conferiti), dando a tutti noi la facoltà di presentare emendamenti a quel testo entro una certa ora di lunedì prossimo. A questo punto, mi parrebbe forse neppure consentito a noi adottare un qualunque indirizzo, nelle forme procedurali che il presidente prima indicava, che suggerisca al Comitato ristretto l'una o l'altra delle due soluzioni, ad esempio proprio sulla questione pregiudiziale: legge elettorale a Costituzione vigente o a Costituzione cambiata; ciò infatti modificherebbe una decisione procedurale già assunta, quella di discutere e decidere su queste cose martedì prossimo.

Su questo punto riterrei da parte nostra corretto, in nome della continuità dell'organo, attendere ciò che quest'organo (cioè sempre noi stessi) deciderà di fare martedì a proposito degli articoli sulla forma di governo regionale (70 e 117 e seguenti), perché questa è una decisione che abbiamo assunto.

Se dovessi entrare nel merito - ma fondamentalmente, a questo punto, mi pare prematuro - farei presente di essere del tutto d'accordo con il senatore Mazzola ad esempio sul fatto che esiste una questione di elezione diretta del presidente della regione, quali che siano poi le difficoltà; mi permetterei di sottolineare che si tratta di questione non solo politica ma istituzionale, alla luce del lavoro su cui la Commissione si esprimerà martedì: se essa manifesterà assenso su quel lavoro, se perciò arriverà a concludere che in Italia ha da esserci un nuovo sistema di governo locale imperniato sulla regione (nuovo testo dell'articolo 118) che esercita solo le funzioni amministrative di carattere unitario, che trasferisce obbligatoriamente tutte le altre ai comuni e che quindi diventa il perno di un nuovo sistema di autonomie, a quel punto il fatto che l'organo di vertice del perno sia più debole

degli organi di vertice degli enti decentrati diventa istituzionalmente non tenibile, squilibrato. Ho svolto queste considerazioni solo perché nella discussione odierna si è entrati nel merito ma ribadisco di ritenerle premature per le argomentazioni che ho poc'anzi portato.

**SERGIO MATTARELLA.** Unisco a quelli dei colleghi già intervenuti i miei ringraziamenti ed apprezzamenti nei confronti del senatore Mazzola e del Comitato che, nel giro di poco tempo, ha fornito indicazioni sufficientemente nitide, anche se non ancora articolate e definite, su punti importanti.

Credo che la preoccupazione manifestata dall'onorevole Amato abbia pregio ma non possa impedire di procedere nell'esame di un provvedimento di legge elettorale per i consigli regionali a normativa vigente, considerato il fatto che i due binari di lavoro di questa Commissione seguono procedure, ritmi e tempi differenti e che, nel corso dei lavori del Comitato, avremo modo di valutare (anche per approfondire, come diceva il presidente all'inizio della seduta, e definire un testo da sottoporre al *plenum* della Commissione) cosa nel frattempo la Commissione in sede plenaria deciderà sulle altre materie.

Pur senza entrare troppo nel merito, mi permetterei di dare un'indicazione che nasce da un collegamento con le discussioni svolte in questa sede sugli altri punti che riguardano le regioni e di cui comunque possiamo tener conto. Abbiamo valutato che sia opportuno, capovolgendo i criteri di riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, ampliare non soltanto la quantità ma anche la qualità, il tipo, la natura dei poteri legislativi delle regioni. Che poi per le sorti che avrà la legislatura si arrivi o meno a tradurre tutto questo in modifiche della Costituzione non toglie che tutti, o almeno la gran parte di noi, giudichino questo come un processo irreversibile che comunque andrà a compimento.

Pertanto, nel momento stesso in cui prevediamo che si realizzeranno regioni con competenze legislative molto più am-

pie di quelle che oggi sono conferite loro e che sostanzialmente abbracciano anche le residuali materie non attribuite allo Stato, dobbiamo evitare di immaginare una legge elettorale per le regioni che omologhi queste ultime agli enti locali, nel momento in cui le deliniamo invece come enti sempre più politici e vicini al Parlamento nazionale quanto alle competenze dell'organo elettivo e rappresentativo.

Ora, l'idea di mutuare, per quanto riguarda l'elezione dell'esecutivo e la durata e i limiti di mandato, per i consigli regionali norme introdotte per gli enti locali mi lascia perplesso perché contemporaneamente, sull'altro versante, stiamo premendo per un ampliamento non solo di quantità - lo ripeto - ma di qualità e di ruolo dei consigli regionali.

La seconda considerazione che vorrei svolgere riguarda, sia pur marginalmente, più da vicino il merito. Condivido l'orientamento che, con correttezza espositiva, è emerso dalle parole del senatore Mazzola, il quale ha riferito sui lavori del Comitato: mi riferisco al fatto di temperare in maniera meno maggioritaria l'esigenza di governabilità con quella di un'articolazione democratica all'interno dei consigli regionali, per evitare che in alcuni di essi si realizzi una rappresentanza pressoché monocolora, un'egemonia pressoché assoluta di un'unica forza politica diversa da regione a regione ma la stessa nella singola regione, cosa che non consentirebbe un adeguato confronto democratico all'interno dei singoli consigli.

Sarei però molto interessato alla previsione di un premio di maggioranza. Lo prospetto solo come orientamento, perché la fattibilità di questo meccanismo va commisurata in riferimento ai meccanismi di base del sistema elettorale che si introducono. Per esempio, nutro qualche perplessità - salvo approfondimenti maggiori, naturalmente; confesso che non ho ancora visto il testo della proposta del collega Barbera, quindi salvo a comprendere meglio quest'ultima - sul rapporto tra collegi uninominali, elezioni nel loro ambito e soglia richiesta per il premio di maggioranza, per evitare che si inserisca il premio

in un sistema già di per sé ampiamente maggioritario. Sono elementi che naturalmente andranno approfonditi nel Comitato ma la prospettiva di un premio di maggioranza mi pare vada considerata con serietà.

Un'ultima considerazione, presidente, sul numero dei consiglieri regionali, che il collega Mazzola ha prospettato nei termini avanzati, mi pare, dal senatore Guerzoni nel Comitato ristretto. In effetti, vi sono problemi che nascono oggi dal numero qualche volta troppo alto, qualche volta troppo basso dei consiglieri regionali. Allo stato non sono in grado di esprimere un'opinione, mi rendo conto, però, che il problema andrà affrontato nel Comitato con puntualità, perché il numero richiama e condiziona l'ampiezza dei collegi e quindi la possibilità di evitare i rischi di un eccessivo localismo rappresentativo - e questo spingerebbe in direzione di numeri meno alti di quelli attuali - ma dall'altra parte richiama anche il tema della funzionalità degli organi consiliari, nel momento in cui li graviamo opportunamente di una ben più nutrita serie di competenze legislative. Sono tutte cose su cui il Comitato ristretto certamente rifletterà e che potremo poi riesaminare, come il presidente ha suggerito, in Commissione in sede plenaria.

Ripeto: la preoccupazione che volevo esprimere è quella di evitare la tendenza, che oggi apparirebbe naturale guardando al passato, di omologare i consigli regionali a quelli degli enti locali, mentre guardando all'avvenire dobbiamo pensare di più ad un dato politico che li riguarda, quindi ad una maggior vicinanza al ruolo del Parlamento nazionale.

CESARE SALVI. Vorrei intanto esprimere molto rapidamente anch'io apprezzamento per la relazione del collega Mazzola, che ha illustrato un quadro molto chiaro dei termini del problema e delle possibili soluzioni. Oltre le cose che ha detto adesso il collega Guerzoni e a quelle che dirà il collega Barbera, una puntualizzazione ulteriore della posizione del nostro gruppo credo sia da rimettere, secondo la

proposta che formulava il relatore, alla sede del Comitato ristretto.

Ho preso la parola soltanto per sollevare brevemente tre questioni.

La prima è che per quanto riguarda l'impianto fondamentale della legge, credo non sia banale dire che si dovrebbe trovare una soluzione – come dire – intermedia, dal punto di vista della struttura e della logica, fra quella del Parlamento nazionale e quella prevista per gli enti amministrativi. È noto, peraltro, che il giudizio che noi diamo sulla legge elettorale nazionale è quello di una legge che ha in larga misura mancato l'obiettivo di una legittimazione, di una scelta di maggioranza e di governo. Quindi, al di là del fatto che si condivida o meno questa nostra valutazione e al di là della questione del parallelismo, inviterei a compiere uno sforzo di riflessione. Lo dico al collega Mazzola che poneva la questione molto in termini di scelta fra legge elettorale per il Senato e legge elettorale per la Camera: non è necessario rifarsi al modello del Parlamento nazionale, perché il livello di esigenze è un altro e in ogni caso poniamoci il problema se si debba perseverare o se si debba invece provare a individuare a questo livello una soluzione diversa che possa, magari un dopodomani, servire anche per un nuovo ragionamento sulla riforma elettorale nazionale.

La seconda questione che desidero porre riguarda l'intervento del collega Amato. Non intendo naturalmente rifarmi, perché sarebbe del tutto formale, a decisioni già assunte, perché le decisioni già assunte – cioè quella di procedere in parallelo – evidentemente come sono state assunte possono essere modificate. Credo però che ci siano ragioni di fondo per confermarle; le ha indicate testé il collega Mattarella ed io le condivido del tutto, quindi non ho altro da aggiungere.

Terzo ed ultimo punto. Già dicemmo nella seduta inaugurale che c'è una dimensione politica ed una dimensione specifica del nostro lavoro ma certamente sarebbe schizofrenico non vedere punti di collegamento fra le due. Essendo ben noto il nostro giudizio sulla durata della legisla-

tura, a me preme soltanto ribadirlo in questa sede, in considerazione della conferma del termine di fine dicembre per gli adempimenti previsti dalla legge elettorale. Come già dissi in altra occasione, quale che dovesse essere il livello di esame raggiunto dai nostri lavori per la riforma costituzionale non ci sarebbero ragioni per modificare il nostro giudizio e vorrei aggiungere che lo stesso vale per la legge elettorale regionale. Nel senso che – anche se noi teniamo molto ad essa e riteniamo possibile approvarla nei termini che indichiamo ed è questa la ragione per cui riteniamo che vada fatta a Costituzione invariata – se per qualsivoglia ragione si dovesse giungere a quella data senza il completamento dell'iter della riforma elettorale regionale, questo – parlo oggi, naturalmente – non sarebbe motivo per modificare la nostra posizione sulla durata della legislatura.

**AUGUSTO ANTONIO BARBERA.** Anch'io credo che dobbiamo ringraziare il relatore per la sua chiara esposizione degli orientamenti che man mano vanno emergendo e che già sono cominciati ad emergere nel Comitato ristretto.

Credo che sia prevalente in questa Aula l'opinione che le regioni debbano essere rafforzate. A differenza di qualche anno fa, quando esistevano dubbi sull'esigenza del rafforzamento dello Stato regionale, mi pare che adesso – grazie ad alcuni orientamenti che sono emersi nel paese e al lavoro di questa Commissione – si vadano delineando alcuni punti fermi. Il testo presentato dal relatore Labriola è una base di discussione accettata ampiamente in questa Commissione; si tratta di vedere se emendarlo in questa o in quella direzione.

Non sappiamo però fino a che punto quel testo riuscirà ad avere il sostegno dell'opinione pubblica; fino a che punto cioè il lavoro che stiamo svolgendo in questa sede sarà adeguatamente sostenuto dall'opinione pubblica. Perché questo? Non perché l'opinione pubblica non accetti il decentramento regionale – addirittura può anche essere sensibile a suggestioni di tipo federalista, vaghe a volte e non sem-

pre sicure – ma perché l'idea di trasferire competenze e risorse finanziarie – notevoli competenze secondo il testo Labriola; notevoli risorse finanziarie come conseguenza di quel testo – a regioni che in alcuni casi hanno amplificato i guasti del sistema politico nazionale è un orientamento che può non trovare il sostegno dell'opinione pubblica.

Quindi, il cercare di incidere sulla forma di governo regionale, sul sistema politico regionale attraverso le modifiche alla legge elettorale e alla forma di governo può essere necessario per accompagnare quella riforma. Ecco perché non sono molto d'accordo con il collega Saporito quando mette in primo piano, solo il trasferimento delle competenze, ritenendo che il tema della ristrutturazione del potere politico regionale sia cosa secondaria. Le questioni vanno di pari passo e sono entrambe importanti.

La soluzione che è stata adottata dal Comitato ristretto per quanto riguarda la forma di governo (cioè una forma di governo delineata già negli articoli 121 e 122, con la possibilità per ciascuna regione di adottare una forma diversa sulla base di decisioni assunte in sede di modifica statutaria) trova – così mi pare di capire ma lo verificheremo già martedì e mercoledì prossimi – un consenso abbastanza ampio. Però, proprio per poter accompagnare quella formula, per far sì che i consigli regionali abbiano una base su cui lavorare e dalla quale discostarsi in maniera consapevole, credo sia necessario che noi approviamo in tempi rapidi una riforma elettorale, che potrà regolare le elezioni dei consigli regionali del 1995 e consentire poi alle nuove regioni di discostarsi da quella legge e di adottare, se necessario, una diversa forma di governo.

Credo che gli obiettivi che dobbiamo porci stiano emergendo e riguardino sia la qualificazione della rappresentanza regionale sia la stabilità dei governi regionali; si tratta di due obiettivi tra loro strettamente collegati e sbaglieremmo se privilegiasimo l'uno rispetto all'altro.

La qualificazione della rappresentanza – è già stato detto – deve in primo luogo

riguardare le stesse basi territoriali della rappresentanza, visto che le circoscrizioni provinciali sono causa non ultima (anche se non unica ed esclusiva) dei guasti del sistema politico, perché determinano solidarietà tra rappresentanti di diverse liste, di diversi orientamenti politici, di diversi partiti attorno agli interessi di una determinata circoscrizione provinciale. Si tratta di una solidarietà di tipo consociativo che provoca un duplice guasto: rende più difficile una programmazione delle risorse secondo una priorità regionale; rende inoltre meno facile l'emergere di una classe politica di dimensione regionale e trascina fin dentro il Parlamento nazionale anche certi comportamenti che si acquisiscono a livello locale. Si tratta inoltre di una causa non ultima (lo dico al collega Saporito, che invece mi pare insista ancora sui collegi provinciali) della feudalizzazione degli assessorati: infatti, quando un assessore sa di dover rispondere non all'intera comunità regionale (ovvero, secondo il modello che possiamo adottare, al solo consiglio regionale o al presidente della regione), ma agli elettori della propria provincia, sarà chiaramente portato, anche nelle versioni meno criminalizzanti, a curare soltanto gli interessi del proprio collegio elettorale e quindi a feudalizzare il proprio assessorato.

Credo però che la qualificazione della rappresentanza sia anche indiscutibile dal superamento del voto di preferenza.

SERGIO MATTARELLA. Su questo non c'è dubbio.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Non ho sentito voci in questa direzione. Il collegio uninominale può essere utile, ma può essere utile anche una lista regionale che non sia accompagnata dal voto di preferenza. Ho qui una pubblicazione del professor Scaramozzino, che è assai eloquente, sul voto di preferenza nelle elezioni regionali (che per ragioni di brevità non ricorderò), che può rappresentare un

indice assai significativo delle distorsioni nel funzionamento di determinate regioni.

L'altro obiettivo che dobbiamo porci è quello della stabilità dei governi regionali. È stato già ricordato che oggi su venti regioni ve ne sono circa dodici in crisi; non so se le regioni in crisi siano effettivamente dodici, anche perché il bollettino varia di settimana in settimana e di mese in mese, ma so che alcune delle regioni che non sono considerate in crisi non lo sono perché vi è nel patto di maggioranza la decisione di mantenere l'unità della maggioranza stessa sulla base dell'invito ad alcuni consiglieri inquisiti di non presentarsi regolarmente a votare. Giunti a questo punto, credo che il campanello d'allarme sia tale da non poterci far perdere tempo prezioso per assicurare una migliore funzionalità ai nostri governi regionali.

Quanto al problema di come assicurare la stabilità dei governi regionali, ci siamo lasciati per fortuna alle spalle l'invenzione di tutta una serie di congegni per assicurare precaria stabilità, come l'obbligo di formare la giunta entro un certo determinato periodo o la sfiducia costruttiva; si tratta di fatti importanti, che però possono accompagnare una riforma elettorale ma non sostituirla.

Dobbiamo indirizzarci verso un orientamento che ormai vedo alla base delle riforme che questo Parlamento ha posto in essere, orientamento che è stato anche alla base della riforma elettorale nazionale, anche se poi, dal punto di vista concreto, gli effetti molto probabilmente non vi saranno; mi riferisco all'esigenza di trasferire direttamente al corpo elettorale la legittimazione dei governi. Uso questa espressione in senso generico, ampio, sapendo che sono vari i modi attraverso i quali è possibile assicurare questa legittimazione.

Quanto al modo in cui assicurarla, vedo ancora presenti in quest'aula due orientamenti, uno che potremmo definire genericamente monista e uno di tipo dualista. Un orientamento di tipo dualista ritiene che sia possibile avere l'elezione di un consiglio regionale (eletto con il sistema proporzionale, proporzionale corretto o mag-

gioritario) e una legittimazione completamente distinta per le giunte regionali o per il presidente della regione. Si tratta di un modello di tipo presidenziale che non credo possa essere il sistema più adatto per le regioni, perché si basa su un'ipotetica separazione dei poteri che a quel livello (in tal senso, ha ragione il collega Mattarella quando afferma che si deve considerare la specificità di quel livello) non avrebbe molto senso. La legge regionale non può essere considerata il quadro generale, la cornice, che pone norme generali e astratte entro cui si muove il governo regionale. È questo un modello che non funziona per il governo nazionale, neanche per gli stessi Stati Uniti d'America, tenuto conto che i governi governano anche attraverso le leggi. È quindi necessario stabilire un raccordo, un *continuum*, in forme e modi che possono essere i più diversi, fra la maggioranza che si esprime in consiglio regionale e il governo regionale.

Se deve esservi separazione dei poteri (lo dico in maniera molto sommaria ma credo comprensibile) non deve trattarsi di quella tra il legislativo e l'esecutivo, che ha fatto il suo tempo, che pone problemi a governi così divisi, persino in paesi a sistema presidenziale; semmai la separazione deve essere tra maggioranza e opposizione, tra una maggioranza direttamente investita di poteri di governo dal corpo elettorale e un'opposizione che si prepara ad essere, nelle successive elezioni, forza di governo, se riuscirà ad ottenere il consenso degli elettori. Si tratta, per intenderci, del modello *Westminster*, che in forme varie può essere previsto per le regioni.

Occorre quindi garantire la qualificazione della rappresentanza, superando il modello basato esclusivamente sui collegi provinciali e superando anche le liste esclusivamente regionali. Ciò perché l'ampiezza di talune regioni non consente tale soluzione, che potrebbe essere adottata solo per piccole regioni, quali il Molise, la Basilicata e l'Umbria, ma non per le altre più grandi. Sotto questo profilo, penso che la strada da percorrere possa essere quella seguita (ho visto che in questo senso il relatore si è espresso favorevolmente) nei

*Laender* tedeschi, cioè la strada del doppio canale, quello uninominale e quello per liste. Ciò consentirebbe l'attivazione di due circuiti di selezione della rappresentanza politica, il primo maggiormente legato agli interessi territoriali, l'altro all'intera comunità regionale. Tutto questo può realizzarsi in due modi: o con il doppio voto (come avviene nei *Laender* tedeschi) o con un solo voto (come in Baviera), ma comunque sempre sulla base dei due canali. Personalmente preferisco il doppio voto (*Commenti del senatore Saporito*). Sono dei *Laender* dotati di poteri molto forti, ma in questo senso sembra indirizzarsi anche la Commissione.

**SERGIO MATTARELLA.** Quando parla di unico o di doppio voto e dei due canali, si riferisce anche alla separazione tra candidature uninominali e liste?

**AUGUSTO ANTONIO BARBERA.** Certo. Mi pare che questa possa rappresentare una soluzione. Poi il tutto si può combinare in vario modo: al 50 per cento, così come è previsto nei *Laender* tedeschi, oppure al 40 e 60, come ritengo – parlo a titolo personale – sia preferibile. L'unica cosa che dobbiamo evitare è la previsione di collegi uninominali troppo piccoli, perché questi ultimi potrebbero far rompere l'equilibrio tra il radicamento territoriale della rappresentanza e la necessità di far emergere una politica. Se il collegio uninominale diventasse troppo piccolo, gli interessi territoriali potrebbero travolgere le esigenze stesse della politica, per cui si darebbe spazio ai notabili, alle associazioni ed ai raggruppamenti di interessi localizzati. Credo che un riferimento al 40-50 per cento potrebbe in molte regioni assicurare questa rappresentanza, questo tipo di equilibrio, anche se mi rendo conto che per le regioni più piccole tale rapporto può anche essere distorcente. Tuttavia, va considerata la « valvola » prevista nel progetto Labriola, cioè la possibilità di adattare la legge elettorale alle esigenze delle singole regioni da parte dei consigli regionali.

La legittimazione diretta può aversi stabilendo intanto un collegamento tra il

canale uninominale e quello di lista, nel senso indicato dal testo per l'elezione della Camera dei deputati, per cui il candidato nel collegio uninominale deve collegarsi ad una determinata lista. In tal modo i due canali diventano comunicanti, ma lo dovrebbero diventare anche nella determinazione del numero complessivo dei seggi da assegnare, nel senso che per assegnare i seggi alla lista per un'eventuale premio di maggioranza – rispondo in questo modo all'obiezione di Mattarella – bisogna tener conto complessivamente dei seggi conseguiti da un determinato raggruppamento. Qualora i seggi conseguiti nel canale uninominale fossero sufficienti (il che non dovrebbe essere quasi mai), si potrebbe attribuire una quota ridotta nel canale di lista.

Se tuttavia vogliamo una legittimazione, se dobbiamo ricorrere al premio di maggioranza – come diceva il collega Mattarella, con il quale concordo – dobbiamo considerare che un premio di maggioranza può essere accettabile per i cittadini, può non avere quel sapore che talvolta ha provocato una certa repulsione, ma a condizione che il cittadino, nel momento di votare, sia pienamente consapevole che lui stesso – cittadino-elettore – attribuisce un determinato premio ad una determinata lista. Per intenderci, si tratterebbe di un premio di governo, di uno spareggio per il governo più che di un premio di maggioranza. Io credo – ma sono pronto a riflettere, ricredermi e ad ascoltare opinioni su questo punto – che il premio di maggioranza possa essere accettato, e anzi possa essere considerato come uno strumento importante, utile ed intelligente, a condizione che sia collegato ad un secondo turno; che sia cioè non l'effetto meccanico del conseguimento del primo posto da parte di una coalizione ma piuttosto il frutto di una scelta consapevole da parte dei cittadini. Ciò soprattutto quando il premio di maggioranza abbia una certa consistenza e non rappresenti soltanto un piccolo premio che serve a perfezionare una maggioranza già espressa da una co-

munità regionale (ma quando serva effettivamente, lo ripeto, ad uno spargimento di governo).

Il doppio turno può avvenire in tanti modi: o con il ballottaggio tra le prime due liste (come in pratica abbiamo previsto, sia pure riferendoci al sindaco, per le elezioni comunali) oppure ammettendo più liste al secondo turno o, infine, prevedendo (è chiaro che si tratta di soluzioni tra di loro non equivalenti: le sto prospettando in via ipotetica anche perché noi, come gruppo, stiamo riflettendo su questi aspetti e avremo quanto prima una posizione più precisa) la fusione delle liste tra il primo ed il secondo turno. A tale riguardo va comunque tenuta presente un'avvertenza, cioè che il passaggio al secondo turno e la possibilità di determinate fusioni siano riservati a liste che abbiano conseguito una certa soglia elettorale. Ciò per evitare che vi siano liste presentate al primo turno esclusivamente al fine di partecipare alla contrattazione del secondo turno. Si dovrebbe quindi trattare di liste che hanno una certa consistenza. Sotto tale profilo, probabilmente il modello delle elezioni comunali francesi potrebbe esserci utile (il Servizio studi della Camera già in altre occasioni ci ha fornito adeguato materiale).

Ripeto: si tratta di soluzioni sulle quali possiamo riflettere insieme e valutare effetti positivi e negativi, vantaggi e svantaggi, senza particolari schematismi e senza sentirci legati a soluzioni che abbiamo adottato o per i comuni o per il Parlamento nazionale. Concordo con quanto diceva Mattarella: il livello regionale ha una sua specificità che va guardata in modo distinto, purché si tenga presente che il sistema politico è ormai avviato verso il superamento di schemi proporzionali, verso una legittimazione diretta dei governi regionali.

Cerchiamo di non giocare una partita a scacchi tra il sistema elettorale e l'ordinamento regionale! È infatti possibile procedere parallelamente: i tempi che ci saranno consentiti dalla vita di questa legislatura ci diranno se è possibile portare avanti i due progetti oppure se tale possibilità ci sarà soltanto per uno solo di essi.

Credo tuttavia che sarebbe sbagliato e che faremmo un male al paese se non cercassimo di portare avanti in questi ultimi mesi di legislatura le soluzioni possibili. Tra queste ultime, credo che vi sia la legge elettorale regionale.

Le modifiche costituzionali, pur intimamente legate a quelle elettorali, vanno concepite come un perfezionamento, non come un presupposto. Di conseguenza le norme elettorali debbono essere applicabili anche a Costituzione invariata. A tal fine occorrerebbe prevedere che il capolista dell'apposita lista regionale fosse il candidato indicato per la presidenza della giunta regionale. Ci si muoverebbe così nella giusta direzione (scelta tra programmi, coalizioni e relativi *leaders*) e non solo con un'innovazione formalistica. Il capolista dello schieramento vincente avrebbe infatti dietro di sé una maggioranza consiliare.

Nella passata legislatura, quando ero presidente della Commissione bicamerale per le questioni regionali, ho constatato che un'importante regione meridionale, con venti mila miliardi di bilancio annuali e con gravissime crisi occupazionali e sociali, ha conosciuto solo due anni di governo nel quinquennio e ben tre anni di crisi. Sono situazioni che possono lasciarci indifferenti e che richiedono da parte nostra un urgente intervento.

GIULIANO AMATO. Vorrei fare una postilla a quanto ho già detto, senza cadere nella trappola che mi tende il collega Barbera, il quale da anni discute con me e con altri della superiorità dell'una sull'altra forma di governo. Vorrei dire fuori verbale che non riesco a nascondere all'amico Barbera l'irritazione che mi provoca il fatto che la superiorità della forma di governo che propone sia provata dalla constatazione che quella proposta da altri ha fatto il suo tempo, per cui la colloca sempre nel passato assegnando un futuro esclusivamente a quella da lui preferita. È un espediente un poco retorico. Ma non entro assolutamente in quella discussione. Mi limito al punto dal quale io stesso ero partito, relativo al rapporto tra i lavori dei due Comitati.

Volevo soltanto dire che, al limite, preferirei fare come hanno fatto i leghisti (non so come si chiamino in Parlamento ma credo che il termine sia corretto, non irriguardoso), cioè non partecipare a lavori dei quali si è acquisita l'indole puramente seminariale. Avendo, tra l'altro optato per il mio stipendio di professore anziché per l'indennità parlamentare, trovo ultranaturale andare a svolgere i seminari all'università. Per questo motivo, ritengo che i lavori dell'uno e dell'altro canale debbano essere - per serietà, prima ancora che per regolamento - compresenti l'uno all'altro. Poi, deciderà il tempo, deciderà l'Aula quali di questi lavori riterrà di condurre in porto o di avere il tempo di condurre in porto.

Il problema è quello della coerenza tra ciò che si fa su un canale e quello che si fa sull'altro, addirittura in una situazione in cui la decisione sull'altro canale, o quanto meno l'inizio della discussione al riguardo, ci attende già da martedì.

Ciò detto, per non essere misinterpretato, vorrei chiarire, a mo' d'esempio, che qualora fossimo tutti orientati sul testo della riforma regionale che ci accingiamo a portare al voto martedì, andrebbe più che bene una legge elettorale univoca, che poi le regioni possano cambiare in funzione di uno statuto che esse volessero diverso da come è disegnato. Sul fatto che debba esserci una legge elettorale migliore per dar forza ad una forma di governo diversa, il collega Barbera ha sacrosanta ragione. Casomai, l'ipotesi alla quale potremmo dover arrivare a proposito di una legge elettorale comunque necessaria, quand'anche non vi siano modificazioni, nel senso auspicato, degli articoli 122 e 126, è quella che forse richiederebbe un margine di flessibilità a beneficio delle regioni.

Infatti, sono due le premesse da cui possiamo partire. La prima è quella di adottare una legge elettorale che le regioni possano poi modificare con proprie norme in base alle modifiche apportate all'articolo 122. Su questa premessa ha senso indiscutibile predisporre un modello rigido di legge regionale, senza possibili varianti interne, perché tanto esse potranno essere

adottate da ciascuna regione qualora lo ritenga opportuno. Nel caso in cui dovessimo ritenere che facciamo una legge regionale in una situazione storico-politico-istituzionale che ancora non consente variazioni alle regioni, c'è da chiedersi se in un clima di accentuato riguardo per l'autonomia regionale non abbia senso che la legge elettorale nazionale contenga essa dei margini di variazione che poi ciascuna regione può utilizzare lavorando a Costituzione vigente. Il che, detto con una esemplificazione puramente teorica, alla quale non assegno nessun valore, può significare che se si ha in mente una proporzione del 50 per cento per il sistema uninominale e del 50 per cento per il voto di lista, si può anche ipotizzare una fascia dal 45 al 55 per cento, per esempio, lasciando poi che la scelta sia di ciascuna regione. Oppure, si può fissarla al 50 e 50 per cento, con la precisazione che sia salva la facoltà della regione di applicarne una diversa.

Casomai, l'ipotesi della legge elettorale regionale a Costituzione vigente è proprio quella che potrebbe giustificare, nella legge elettorale nazionale, spazi di libertà che la regione non troverebbe in Costituzione.

LEOPOLDO ELIA, *Ministro per le riforme elettorali ed istituzionali*. Non so se il mio intervento possa considerarsi conclusivo o se la discussione continuerà ancora, magari con un altro intervento del relatore, senatore Mazzola, di cui abbiamo apprezzato una relazione molto lucida, che ho considerato più che una introduzione.

Egli, infatti, ha prospettato un ventaglio di soluzioni assai ricco, il quale corrisponde un po' al fascino e all'interesse per quest'impresa che stiamo per avviare in un momento in cui ci troviamo, per così dire, in una fase da laboratorio (mi auguro si tratti di un laboratorio operativo più che da seminario), cioè con minori vincoli rispetto a quelli con cui si è discusso per le leggi nazionali. Non vi è, per esempio, il vincolo referendario che derivava dalla consultazione del 18 aprile e soprattutto non c'è l'influenza di quella che viene



definita la normativa residua: la descrizione che nella sentenza costituzionale n. 32 del 1993, per la prima volta in termini così analitici, è stata fatta delle conseguenze del referendum e degli inconvenienti da sanare, indubbiamente ha tracciato un perimetro più ristretto per la discussione parlamentare. Tale perimetro in questo caso non esiste, per cui sono maggiori le possibilità di movimento e le scelte, almeno di tipo parzialmente sperimentale, purché, ovviamente, non si ecceda nelle sperimentazioni sulla pelle degli elettori regionali.

Per quanto riguarda l'osservazione dell'onorevole Amato sulla questione dell'ordine logico, innegabilmente certe volte questa Commissione è un po' condannata ad invertirlo, come è avvenuto per le leggi elettorali. In quel caso perché era incalzata dalla volontà, poi non risultata vincente, di arrivare prima del referendum; in questo caso, incalzata da eventuali prospettive temporali e di durata della legislatura. Quindi, restando salve le decisioni dell'Assemblea, anche nel caso della legge elettorale regionale, come in quello della legge nazionale, possono esservi delle inversioni derivanti dalla diversità dei procedimenti e delle fonti: per la maggiore velocità della sua produzione, la fonte ordinaria può invertire, in qualche caso, l'ordine logico per far passare avanti ciò che logicamente dovrebbe venire dopo.

Non nascondiamoci poi, come in termini molto chiari è emerso nella discussione, che dietro al problema della legittimazione dell'esecutivo mediante elezioni vi sono due tipi di modello – esprimo un'opinione assolutamente personale – e di impostazione vera e propria: uno è il modello tedesco, che io condivido, il quale divide nettamente una sfera del politico, attribuendola alla regione, al *Land* e al governo nazionale, e che, volendo realizzare un continuo forte tra esecutivo e legislativo, dato che si governa anche con le leggi, promuove una legge elettorale ed una formazione dell'esecutivo diversi da quelli dei comuni, anche quando, come in Baviera e in altri *Laender*, l'elezione è diretta.

Quindi, invito l'onorevole Zanone – che ha già presentato una proposta di legge, per cui la mia sollecitazione è un po' tardiva – ed il senatore Covi, che si è dovuto allontanare, a riflettere sull'automatismo meccanico per il quale dovrebbe esservi lo stesso modello per il comune, la regione ed il governo dello Stato. Forse non si è riflettuto abbastanza sul perché i tedeschi abbiano scelto un modello nel quale anche quando il borgomastro viene eletto direttamente, come a Monaco, in lui si vede l'*Obmann* o il *city manager*, che in fondo va avanti senza avere tanto bisogno di una maggioranza che ha poteri di indirizzo e soprattutto di controllo, mentre per i *Laender* ed il governo dello Stato la preferenza per l'aspetto politico, anche in considerazione del collegamento tra esecutivo e legislativo, porta non alla soluzione dualista ma a quella monista di cui hanno parlato gli onorevoli Mattarella e Barbera. In proposito si presenta un punto forte di riflessione istituzionale, che credo possa essere sviluppato.

Mi ricollego infine, a titolo informativo, a quanto ha detto l'onorevole Amato circa gli spazi da lasciare alle regioni, nel caso in cui la legge approvata dal Parlamento non sia resa suppletiva dal sopravvenire, o dalla parallela adozione, di norme costituzionali diverse con riferimento agli articoli 121 e 122. Effettivamente, nel corso dei lavori preparatori promossi dal consiglio regionale del Piemonte, è stata avanzata da parte di alcuni studiosi la proposta di lasciare degli spazi alle scelte regionali, quasi come una formula intermedia, ma non di mediazione meccanica, fra la legge rigidamente unitaria e quella, invece, che in base alla norma costituzionale affida alle regioni la scelta della forma di governo e della legge elettorale.

Gli spazi di scelta che potrebbero essere lasciati alle regioni ove prevalesse la logica della Costituzione vigente, senza alcuna modifica, corrispondono ad almeno tre proposte di elasticità: la prima, indicata dall'onorevole Amato, di lasciare una sorta di banda di oscillazione, comunque fra due termini già stabiliti nella legge nazionale; la seconda, che mi lascia un po' più

perplesso perché può dar luogo ad esasperazioni localistiche, riguarda la possibilità di lasciare alle regioni la definizione dei confini dei collegi uninominali; la terza, che abbraccia entrambe tali soluzioni, prevede un parere vincolante della regione per quanto riguarda sia la banda di oscillazione, sia la definizione dei collegi.

Ho voluto offrire un contributo prevalentemente informativo e di valutazioni da osservatore, riservandomi di indicare in seguito alcune linee che spero di poter concordare con il ministro per gli affari regionali, Paladin, e con gli altri colleghi di Governo.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro per il suo intervento. Proseguiremo la discussione generale in altra seduta; se, come mi sembra di poter rilevare dalle prime battute del dibattito, vi sarà con-

vergenza, il Comitato ristretto potrà riprendere il suo lavoro alla luce di quanto la Commissione avrà presumibilmente deliberato in sede referente per quanto riguarda il progetto di riforma costituzionale.

Ricordo che la Commissione è già convocata per martedì 28 settembre, alle 10,30.

**La seduta termina alle 12.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 19.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO