

LE ELEZIONI DEI CONSIGLI REGIONALI NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Nel riprendere la trattazione, in uno degli ultimi numeri, del problema regionale in Italia, con uno studio su « L'autonomia regionale nell'ordinamento dello Stato italiano » (), la nostra rivista preannunciava la successiva illustrazione dei disegni di legge per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, presentati ad iniziativa del Governo nel decorso 1964.*

Data la grande importanza dell'argomento ai fini della stessa nascita degli enti regionali, le note seguenti vengono dedicate ad un esame del disegno di legge che disciplina la prima elezione dei Consigli delle Regioni a statuto normale.

PREMESSA

Fra i disegni di legge per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, presentati dal primo Governo Moro nel 1964, merita senza dubbio particolare attenzione quello che fissa le norme per la prima elezione dei Consigli delle Regioni a statuto normale.

Presentato alla Camera dei Deputati il 19 maggio 1964 (1), questo disegno di legge non ha suscitato — a quanto sembra — tutti quei commenti e rilievi che sarebbe stato lecito attendersi, in considerazione della delicata materia che in esso viene disciplinata.

Non va dimenticato, infatti, che la scelta del metodo di elezione per un Ente — quale la Regione — cui il Costituente ha affidato il ruolo di cardine fondamentale della rinnovata struttura costituzionale dello Stato (2), oltre a costituire una

(*) F. SCELSI, *L'autonomia regionale nell'ordinamento dello Stato italiano*, in *Aggiornamenti Sociali*, (marzo) 1965, pp. 207 ss., [rubr. 135].

(1) ATTI CAMERA DEP., IV Legislatura, Documento n. 1391.

(2) Sulla posizione dell'ente Regione nel nuovo assetto statale fissato dalla Costituzione repubblicana, v. il nostro breve saggio: *L'autonomia regionale nell'ordinamento dello Stato italiano*, cit.

questione di natura squisitamente politica, non può non influire in modo determinante sulla nascita, la vitalità e gli sviluppi dell'istituto.

Appare, pertanto, opportuno prendere in esame le linee fondamentali del predetto progetto di legge, al fine di verificare la idoneità del sistema elettorale proposto ad assicurare alle costituenti Regioni una solida base per un democratico ed efficiente funzionamento, in aderenza alla natura ed alle stesse finalità di questi enti.

IL DISEGNO DI LEGGE N. 1391

Il disegno di legge n. 1391, presentato alla Camera dei Deputati dal Ministro dell'Interno (Taviani) di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia (Reale) e col Ministro del Tesoro (Colombo), nella seduta del 19 maggio 1964, « si ispira — così come la [...] proposta di legge Reale — ai seguenti criteri:

a) **e elezione dei Consigli regionali a suffragio indiretto, con voto ponderato (3) ed a scrutinio di lista rigida con rappresentanza proporzionale;**

b) **ripartizione dei seggi fra le liste col metodo d'Hondt (4) in un'unica circoscrizione regionale.**

« In base a tali criteri, i **Consiglieri regionali vengono eletti dai Consiglieri provinciali** delle province della Regione e, per assicurare una piena corrispondenza del sistema elettorale prescelto al principio proporzionale, dal candidato nelle elezioni provinciali che ha riportato il maggior numero di voti di ogni gruppo di candidati che non abbia conseguito alcun seggio.

« Ogni elettore regionale dispone di un **numero di voti rapportato al numero di voti ottenuti dai rispettivi gruppi all'atto dell'elezione dei Consigli provinciali [...]**.

« Gli stessi elettori regionali presentano **liste rigide (5)** che

(3) L'applicazione del voto ponderato ha lo scopo di attribuire agli elettori, e cioè ai Consiglieri provinciali, il peso dei voti da essi ottenuti nelle elezioni di primo grado (provinciali) nelle quali furono eletti. Tale applicazione fu proposta per la prima volta nel disegno di legge dei deputati Reale ed altri (1958), come meglio si vedrà in seguito.

(4) Il metodo d'Hondt (così detto dal nome del suo teorizzatore) determina il riparto dei seggi fra le liste concorrenti secondo il seguente meccanismo: si divide la cifra elettorale di ciascuna lista (cioè il totale dei voti validi da essa ottenuti) successivamente per 1, 2, 3, 4..., ossia tante volte quanti sono i Consiglieri da eleggere, e si dispongono i quozienti ricavati in ordine decrescente, indipendentemente dalla lista cui appartengono. Si scelgono quindi, nella graduatoria così ottenuta, i quozienti più alti, in numero uguale a quello dei Consiglieri da eleggere. A ciascuna lista vengono assegnati tanti seggi quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria.

(5) Si ricorda che nelle liste « rigide » (o « bloccate ») « i candidati

possono comprendere un numero di candidati non superiore a quello dei Consiglieri regionali da eleggere e non inferiore a tre, e votano sulle liste medesime » (6).

Il disegno di legge in questione — che intende disciplinare « le prime consultazioni » elettorali delle Regioni a statuto ordinario — consta di 45 articoli, suddivisi in cinque titoli.

Il titolo I, che comprende i primi due articoli, concerne le disposizioni generali; in particolare: la prescrizione del suffragio indiretto e la composizione dei Consigli regionali in rapporto alla popolazione delle singole Regioni (7).

Il titolo II reca le norme relative alla eleggibilità e incompatibilità dei Consiglieri regionali; il titolo III riguarda l'elettorato attivo ed il procedimento elettorale; il titolo IV disciplina il contenzioso elettorale; il titolo V comprende le disposizioni finali e finanziarie.

Il disegno di legge n. 1391 prevede, quindi, per le elezioni dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario, l'adozione del sistema a suffragio indiretto (o di secondo grado).

A tale riguardo, la stessa relazione al progetto di legge non manca di far rilevare — a sostegno della procedura elettorale proposta — che *« dal 1949 ha sempre prevalso nel Parlamento l'indirizzo favorevole, per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale, al sistema del suffragio indiretto, quanto meno per la prima consultazione »* (8).

sono iscritti dal gruppo presentatore secondo un ordine di preferenza, sicchè eletti riescono i primi iscritti, senza che l'elettore possa in alcun modo influire sulla scelta, ritenendosi come accettazione implicita dell'ordine medesimo il fatto di votare per la lista che lo dispone » (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1962, p. 377).

(6) ATTI CAMERA DEP., IV Legislatura, Doc. n. 1391, p. 2.

(7) Art. 1: « Per la prima attuazione dell'ordinamento regionale i Consigli regionali delle Regioni a statuto normale sono eletti a suffragio indiretto con voto libero e segreto secondo le norme stabilite dalla presente legge ».

Art. 2: « Il Consiglio regionale è composto: di 60 membri nelle Regioni con popolazione superiore a 4 milioni di abitanti; di 50 membri nelle Regioni con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti; di 40 membri in quelle con popolazione superiore a 1 milione di abitanti; di 30 membri nelle altre Regioni. Esso ha sede nel capoluogo della Regione e dura in carica quattro anni [...] ».

Nel testo emendato dalla I Commissione permanente della Camera dei Deputati, l'art. 2 prevede che, per le Regioni con popolazione superiore a 6 milioni di abitanti, il Consiglio regionale sia composto di 80 membri.

(8) ATTI CAMERA DEP., IV Legislatura, Documento n. 1391, p. 2. Analoga argomentazione viene svolta nella relazione della I Commissione permanente della Camera (Relatore Di Primio) sul disegno di legge predetto, relazione presentata il 18 dicembre 1964 (ATTI CAMERA DEP., IV Legislatura, Doc. n. 1391-4-1226-A). In questa relazione si afferma infatti che i criteri sui quali è fondato il disegno di legge governativo « sono desunti in proposte e disegni di legge, provenienti da tutti i settori di questa Camera, che sono favorevoli alla realizzazione dell'ordinamento regionale ». Al riguardo, conviene ricordare fin d'ora che anche la pro-

Una constatazione del genere — che ha tutta l'aria di dare per scontato e pacifico ciò che invece può non essere affatto pacifico (9) — non riesce però ad escludere la possibilità di vedere se questo indirizzo ed il consenso che su di esso pare essersi formato siano fondatamente motivati e soprattutto aderenti alle intenzioni ed alla volontà del Costituente come pure alla tradizione di pensiero propugnatrice del regionalismo.

LE ELEZIONI REGIONALI NEL PENSIERO REGIONALISTA

L'esigenza di procedere alla istituzione delle Regioni mediante elezioni a suffragio universale e diretto fu sempre presente nel pensiero regionalista che, a partire soprattutto dal primo dopoguerra, vide in chiave essenzialmente politica il problema di un decentramento regionale nello Stato italiano.

Illustrando le caratteristiche fondamentali della costituenda Regione, don Luigi Sturzo — in una famosa relazione del 1921 — così motivava la qualifica di « ente elettivo-rappresentativo », da lui attribuita all'istituto regionale: « perchè non sia formato tramite elezioni di secondo grado di enti locali, nè per via di nomina statale, ma in base a elettorato diretto, a suffragio universale, comprese le donne, e a sistema proporzionale » (10).

Una affermazione tanto precisa, che si inquadrava nell'ambito dell'azione condotta dal Partito Popolare per l'adozione della rappresentanza proporzionale a livello delle amministrazioni locali, discendeva direttamente dalla concezione sturziana dell'ente Regione come unità politicamente rappresentativa di interessi e forze locali.

Ma voleva anche sottolineare nel suffragio universale e diretto uno strumento di autonomia e libertà ai fini della riorganizzazione dello Stato sulla base di un potenziamento degli enti

posta di legge in materia elettorale regionale dei deputati Giancarlo Pajetta ed altri (P.C.I.), presentata per la prima volta il 7 luglio 1958 e poi ancora all'inizio della presente legislatura, ha fatto proprio il principio del suffragio indiretto.

(9) Da tempo sono state avanzate da qualche parte delle riserve in merito alla legittimità costituzionale dell'adozione del voto indiretto per l'elezione dei Consigli regionali; ma tali riserve e preoccupazioni non sono mai state prese in attenta considerazione o validamente ribattute. Si ricordano particolarmente in proposito l'approfondito studio di S. BARTHOLINI, *Costituzione ed elezioni regionali*, Padova 1963, e la relazione dello stesso A.: *Il carattere popolare e diretto delle elezioni regionali nella Costituzione italiana*, presentata al Symposium internazionale sui problemi della Regione e del Governo locale (Firenze, maggio 1963).

(10) L. STURZO, *Relazione al 3° Congresso nazionale del Partito popolare italiano* (Venezia, 23 ottobre 1921), in *Il Partito popolare italiano*, dello stesso A., Bologna 1956, I, p. 217.

locali e di un ampio decentramento dell'attività statale attraverso l'istituto regionale.

Se questa era la posizione di don Sturzo e del Partito Popolare, cui spetta il merito di aver posto in primo piano il problema regionalistico in Italia, anche da parte delle altre correnti di pensiero e degli altri movimenti politici favorevoli alla idea regionale il modo d'elezione dei Consigli o Assemblee delle Regioni fu individuato, con affermazioni esplicite od implicite, nel suffragio popolare diretto.

E' il caso, in particolare, del **Partito Repubblicano** (11), del **Partito d'Azione** (12), delle prime manifestazioni della **ricostituita Democrazia Cristiana** (13).

L'orientamento determinatosi al riguardo, in stretta correlazione alla sempre più sentita necessità di un rinnovamento delle strutture dello Stato in senso autonomistico ed in termini di decentramento politico, doveva quindi manifestarsi compiutamente in sede di lavori preparatori della Carta costituzionale.

LE ELEZIONI DEI CONSIGLI REGIONALI NEI LAVORI DELLA « COSTITUENTE »

Da un esame dei lavori preparatori della Costituzione repubblicana si ricava, in modo inequivocabile, che la **volontà del Costituente fu quella di dare carattere universale e diretto alla elezione dei Consigli regionali in Italia.**

Già il testo dell'**ordine del giorno Piccioni**, presentato il 1° agosto 1946 a conclusione della discussione generale svoltasi in seno alla II Sottocommissione sul problema delle autonomie locali, individuava nella Regione « **un ente rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive a suffragio universale diretto** » (14).

(11) In un opuscolo edito dal P.R.I. nel 1945: *Per l'Italia di domani* (Idee e programma del Partito repubblicano italiano), si legge, fra l'altro: « La Repubblica organizzerà la Regione con una amministrazione, con un consiglio o assemblea regionale di deputati eletti dalle popolazioni dei Comuni. Le Assemblee regionali, veri Parlamenti, riuniranno in sé le rappresentanze di tutti gli interessi e di tutte le classi della Regione [...] » (p. 17).

(12) In uno dei *Quaderni dell'Italia libera* (n. 36), edito dal Partito d'Azione nel 1944, è contenuto uno scritto di A. C. JEMOLO: *Il decentramento regionale*, che ha notevole importanza fra i testi regionalisti dell'epoca. In esso l'A. si dichiara fermamente « propenso alla rappresentanza proporzionale » per quanto riguarda il modo di elezione dei Consigli delle Regioni (p. 21).

(13) Presenta particolare interesse la mozione del Consiglio nazionale della D.C. del 9-11 settembre 1944 (in *Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943-1959*, Roma 1959), nella quale le Regioni vengono definite « enti autonomi, autarchici, amministrativi e rappresentativi degli interessi locali, a base elettiva e dotati di facoltà legislativa per le materie di loro competenza [...] » (p. 66).

(14) ATTI ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Comm. per la Cost., II Sottocommissione*, seduta 1° agosto 1946, p. 74.

A seguito della approvazione — alla quasi unanimità e con poche varianti — di questo ordine del giorno, che presenta fondamentale importanza in tema di ordinamento regionale, nasceva, come è noto, il **Comitato di redazione per l'autonomia regionale**.

Il predetto Comitato redigeva così un **progetto di ordinamento regionale**, che all'art. 9 prevedeva, quali organi della Regione, « *l'Assemblea regionale eletta a suffragio universale, uguale, diretto e segreto* » e poi la Deputazione e il Presidente regionale eletti a loro volta dall'Assemblea (15).

In merito alla formazione dell'Assemblea regionale, il Presidente e relatore del Comitato di redazione, on. **Ambrosini**, illustrando dinanzi alla II Sottocommissione, nella seduta del 13 novembre 1946, il progetto elaborato dal Comitato, si preoccupava di precisare anzi « che ci fu disparere nel Comitato se dovesse essere eletta con un unico sistema, cioè a suffragio universale, eguale, diretto e segreto, o con un sistema misto risultante da questo tipo di suffragio e dall'altro basato sulla rappresentanza professionale. Personalmente riteneva preferibile il doppio sistema; ma la maggioranza andò in contrario avviso ed adottò il principio del sistema unico » (16).

In sede di discussione dell'art. 9, l'on. **Tosato** propose poi l'inserimento di un art. 9 bis, nel quale si diceva: « *Il numero dei membri dell'Assemblea regionale e il criterio elettorale regionale, sono stabiliti con legge dello Stato. Il sistema elettorale regionale sarà conforme a quello per la formazione della Camera dei Deputati* » (17).

L'art. 9 assumeva, invece, la dizione: « Sono organi della Regione: a) l'Assemblea regionale; b) il Presidente della Deputazione regionale; c) la Deputazione regionale ».

Va ricordato che si arrivò a questa proposta a seguito della riconosciuta opportunità — emersa dallo stesso dibattito — di far **fissare il sistema di elezione dei Consigli regionali mediante una legge dello Stato**, al fine di evitare ogni eventuale difformità fra le diverse Regioni.

D'altra parte, il richiamo al sistema elettorale per la formazione della Camera dei Deputati serviva a riaffermare il carattere universale e diretto delle elezioni regionali, dal momento che la stessa Sottocommissione aveva già approvato questo principio per la Camera (18).

(15) ATTI ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Comm. per la Cost., Relazioni e proposte*, p. 155.

(16) ATTI ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Comm. per la Cost., II Sottocommissione*, seduta 13 novembre 1946, p. 484.

(17) ATTI ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Comm. per la Cost., II Sottocommissione*, seduta 29 novembre 1946, p. 594.

(18) ATTI ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Comm. per la Cost., II Sottocommissione*, seduta 10 settembre 1946, p. 168.

L'art. 9 bis, approvato, veniva quindi trasfuso nell'art. 114² del progetto di Costituzione, presentato dalla Commissione dei 75 all'Assemblea Costituente (19).

Venuto in discussione l'art. 114 dinanzi all'Assemblea, nella seduta del 16 luglio 1947, l'on. Perassi propose un emendamento rivolto a sopprimere la disposizione « che, per l'elezione dei membri del Consiglio regionale, dovrà obbligatoriamente seguirsi la legge elettorale della Camera dei Deputati ». Egli spiegò: « [...] Non si vede la necessità di stabilire nella Costituzione questa correlazione obbligatoria fra le leggi elettorali dei due organi. Ciò che basta dire è che il sistema di elezione dei Consiglieri sarà regolato dalla legge dello Stato come crederà » (20).

Poichè l'emendamento fu approvato (e senza dar luogo ad alcun intervento), si giunse così all'attuale formulazione dell'art. 122¹ della Costituzione (21).

Sembra del tutto superfluo sottolineare in proposito come la soppressione della prescrizione di conformità del sistema elettorale regionale a quello per la elezione della Camera dei Deputati sia stata evidentemente prospettata in base alla esigenza di lasciare al legislatore ordinario la libertà di scegliere il sistema tecnico più opportuno per la elezione dei Consiglieri regionali (22); non certo perchè si volesse mettere in dubbio o accantonare l'applicazione del principio del suffragio universale e diretto per le elezioni regionali.

La validità di tale principio era fuori discussione e unanimemente accolta; e scaturiva, in modo consequenziale, dalla precisa attribuzione all'ente Regione — da parte del Costituente — di fondamentali funzioni, quale quella di porsi soprattutto come strumento di articolazione democratica e pluralistica nel nuovo assetto repubblicano dello Stato e come mezzo per superare il tradizionale e deleterio distacco tra coscienza popolare e istituzioni politiche (23).

(19) Art. 114² del progetto di Costituzione: « Una legge della Repubblica stabilisce il numero dei membri del Consiglio ed il sistema elettorale, che deve essere conforme a quello per la formazione della Camera dei Deputati ».

Il primo comma dello stesso articolo recitava: « Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Deputazione regionale ed il suo Presidente ».

(20) ATTI ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Discussioni*, vol. VI, seduta 16 luglio 1947, p. 5824.

(21) Art. 122¹ Cost.: « Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei Consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica ».

(22) In senso conforme, v. S. BARTHOLINI, *Costituzione ed elezioni regionali*, cit., pag. 103.

(23) E' il caso di ricordare che anche i progetti di ordinamento regionale proposti rispettivamente dagli onn. LAMI STARNUTI e ZUCCARINI — in concorrenza con lo schema di progetto redatto dall'on. Ambrosini, per incarico del Comitato di redazione per l'autonomia regionale — prevedevano l'elezione a suffragio diretto dei Consigli regionali (v. art. 17

IL PROBLEMA ELETTORALE REGIONALE DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE

A norma dell'art. 122¹ della Costituzione, perchè si possa dar vita alle Regioni, è necessario, come si è visto, che una legge dello Stato determini il sistema d'elezione, il numero dei Consiglieri regionali e le altre norme relative.

A questo riguardo, l'VIII disposizione transitoria della Costituzione aveva stabilito che le elezioni dei Consigli regionali venissero indette entro un anno dall'entrata in vigore della Carta costituzionale. Poichè il termine scadeva quindi con il 31 dicembre 1948, con legge 24 dicembre 1948, n. 1465, si provvede — prima ancora dell'approvazione della legge elettorale — a spostare al 30 ottobre 1949 il termine stesso; in seguito, con legge 25 ottobre 1949, n. 762, si ebbe una ulteriore proroga al 31 dicembre 1950. Dopo quest'ultima data, non si è neanche più provveduto a prorogare, con altra legge, il termine ormai scaduto.

Intanto, in data 10 dicembre 1948, il Presidente del Consiglio dei Ministri dell'epoca, on. **De Gasperi**, aveva presentato alla Camera dei Deputati un **disegno di legge per la elezione dei Consigli regionali (24)**, nel quale era previsto il voto diretto con sistema proporzionale.

Successivamente, il Governo aveva ritirato il predetto disegno di legge ed il Ministro dell'Interno on. **Scelba**, nella seduta del 16 dicembre 1949, ne aveva presentato alla Camera un altro (25) nel quale — rimanendo fermo il principio della elezione diretta — si adottava il **sistema elettorale vigente per l'elezione del Senato**.

Investita dell'esame (in sede referente) del problema elettorale regionale, la I Commissione permanente della Camera dei Deputati finì però con il distaccarsi radicalmente, nella sua maggioranza, dal progetto governativo, avendo approvato sin dalla seduta del 28 luglio 1949 un **ordine del giorno dell'on. Tosato**, che proponeva, per la formazione dei Consigli regionali, l'**elezione di secondo grado, sulla base dei Consigli provinciali**.

Fu redatto pertanto un **nuovo testo (Lucifredi-Russo)** fondato sul sistema dell'elezione indiretta che — è il caso di sottolineare — non ottenne il suffragio unanime di tutti i membri della Commissione facenti parte della coalizione governativa di quel tempo (26).

del progetto dell'on. LAMI STARNUTI, in ATTI ASSEMBLEA COSTITUENTE, Comm. per la Cost., *Relazioni e proposte*, p. 160, e art. 18 del progetto dell'on. ZUCCARINI, in ATTI ASSEMBLEA COSTITUENTE, Comm. per la Cost., *Relazioni e proposte*, p. 163).

(24) ATTI CAMERA DEP., I Legislatura, Doc. n. 212.

(25) ATTI CAMERA DEP., I Legislatura, Doc. n. 986.

(26) ATTI CAMERA DEP., I Legislatura, Doc. n. 986-A (Relazione della I Commissione permanente sul disegno di legge presentato dal Ministro dell'Interno Scelba nella seduta del 16 dicembre 1949; relatori: per

La minoranza della Commissione fece invece proprio il progetto governativo, nel quale si prevedeva l'elezione a suffragio diretto (27).

Poichè il disegno di legge approvato dalla I Commissione della Camera non completò il suo « iter » parlamentare, esso venne **riproposto** — intervenuta intanto la **seconda legislatura** — dai senatori **Amadeo** ed altri e fu approvato dal Senato nella seduta del 15 febbraio 1955 (28).

Trasmessa alla Camera dei Deputati, la proposta Amadeo veniva quindi approvata dalla sua I Commissione con un emendamento all'art. 1 rivolto ad abolire la dizione « per la prima attuazione dell'ordinamento regionale », contenuta nel testo pervenuto dal Senato, volendosi in questo modo rendere permanente il sistema dell'elezione indiretta.

La relazione della I Commissione della Camera (relatore l'on. Ruggero Lombardi), presentata il 2 maggio 1957 (29), non venne però mai in discussione in aula e, conseguentemente, il disegno di legge di cui trattasi decadde con la fine della seconda legislatura.

Con la **terza legislatura**, si ebbero le **proposte di legge** dei deputati **Giancarlo Pajetta** ed altri (presentata il 7 luglio 1958), dei senatori **Negri** ed altri (presentata il 18 luglio 1958) e dei deputati **Oronzo Reale** ed altri (presentata il 26 luglio 1958) (30).

Queste proposte si **richiamavano** tutte al **disegno di legge Amadeo, riproponendo** pertanto il **sistema del suffragio indiretto**. Il disegno di legge Reale, però, introduceva l'adozione del voto ponderato ed il principio di attribuire qualità di elettore anche al primo non eletto dei gruppi concorrenti alle elezioni provinciali senza aver conseguito alcun seggio.

la maggioranza, Lucifredi; per la minoranza, Vigorelli. Presentata alla Presidenza il 12 maggio 1950).

(27) Alla minoranza della I Commissione della Camera aderirono, in quell'occasione, rappresentanti di tutti i partiti, compreso anche qualche dissenziente della Democrazia cristiana.

(28) Nel corso della discussione, svoltasi al Senato, sul disegno di legge Amadeo, il sen. Lussu aveva proposto un emendamento al fine di poter reintrodurre il principio del suffragio diretto per le elezioni dei Consigli regionali. Ma l'emendamento non venne approvato (v. *ATTI SENATO REP., II Legislatura, Discussioni*, seduta 1° febbraio 1955, pp. 9742 ss.). Il disegno di legge Amadeo è in *ATTI SENATO REP., II Legislatura*, Doc. n. 602.

(29) *ATTI CAMERA DEP., II Legislatura*, Doc. n. 1454-A; la relazione della I Commissione informa che la soppressione della dizione « per la prima attuazione dell'ordinamento regionale » fu proposta in base alla considerazione che essa « avrebbe provocato l'impossibilità di rielezione di un Consiglio regionale, eventualmente sciolto o dimissionario, perchè non ci sarebbe stata in atto legge elettorale, decadendo la legge con le avvenute elezioni ».

(30) *ATTI CAMERA DEP., III Legislatura*, Doc., n. 69 (proposta di legge Pajetta); *ATTI SENATO REP., III Legislatura*, Doc. n. 48 (proposta di legge Negri); *ATTI CAMERA DEP., III Legislatura*, Doc., n. 166 (proposta di legge Reale).

Le proposte di legge Pajetta e Reale furono esaminate congiuntamente, in sede referente, dalla I Commissione della Camera dei Deputati, la quale — a maggioranza (relatore l'on. Cossiga) — propose che non si passasse all'esame degli articoli, in mancanza della legge finanziaria per l'attuazione delle Regioni (31).

E' interessante ricordare che la relazione di minoranza (relatore l'on. Oronzo Reale), nel sostenere invece il passaggio all'esame degli articoli dei due disegni di legge, faceva rilevare come il sistema elettorale di secondo grado con voto ponderato, contenuto nella proposta di legge Reale, fosse stato « ricavato fedelmente da un progetto che fin dal 1950 era stato discusso e concordato dai rappresentanti qualificati della D.C., del P.S.D.I. e del P.R.I., per essere poi concordemente sostenuto in Parlamento, e aveva avuto l'approvazione del Presidente del Consiglio, on. De Gasperi ».

Così, anche la terza legislatura giunse al suo termine, senza che nessuno dei disegni di legge in questione completasse il proprio « iter » parlamentare.

Con l'inizio della **quarta legislatura**, i deputati Giancarlo Pajetta ed altri hanno ripresentato, in data 16 maggio 1963, la loro **proposta di legge** per la prima attuazione dell'ordinamento regionale attraverso **elezioni a suffragio indiretto** (32).

E' seguita, in data 14 aprile 1964, la presentazione di una **proposta di legge**, da parte dei deputati Luzzatto ed altri, per « l'elezione dei Consigli regionali con voto diretto »; « proposta di legge volta a regolare la materia in modo compiuto e permanente, secondo quanto prevede l'art. 122 della Costituzione, e non solo limitata alla prima elezione di questi Consigli » (33).

Il **Governo**, come si è già detto, ha presentato infine alla Camera il suo **disegno di legge**, basato sull'**elezione a suffragio indiretto**, nella seduta del 19 maggio 1964.

L'ORIENTAMENTO FAVOREVOLE AL SUFFRAGIO INDIRETTO E LE SUE MOTIVAZIONI

Non è agevole rendersi conto dei motivi che, improvvisamente, hanno portato, nel 1949, alla proposta di adottare il **sistema a suffragio indiretto** per le elezioni dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario; sistema ripresentato nei successivi

(31) ATTI CAMERA DEP., *III Legislatura*, Doc. n. 69-A; n. 166-A (Relazione della I Commissione permanente sulla proposta di legge d'iniziativa dei deputati Pajetta Giancarlo ed altri e sulla proposta Reale ed altri; relatori: per la maggioranza, Cossiga; per la minoranza, Reale. Presentata alla Presidenza il 30 novembre 1959).

(32) ATTI CAMERA DEP., *IV Legislatura*, Doc. n. 4.

(33) ATTI CAMERA DEP., *IV Legislatura*, Doc. n. 1226.

progetti di legge di iniziativa parlamentare (ad eccezione di quello recente dei deputati Luzzatto ed altri) e nel disegno di legge governativo n. 1391.

Nè è chiaro perchè si sia voluto pensare soltanto a norme « **per la prima attuazione** dell'ordinamento regionale », rimandando a tempi migliori la definitiva e permanente regolamentazione della materia elettorale regionale, quale è invece richiesta dall'art. 122¹ della Costituzione.

Le **motivazioni** « ufficiali » di tale orientamento possono rinvenirsi nella **relazione di maggioranza** (relatore Lucifredi) della **I Commissione permanente della Camera dei Deputati**, che aveva appunto esaminato il disegno di legge governativo imperniato sul voto diretto.

Sembra opportuno trascriverle:

« Le ragioni per cui, ai fini della prima attuazione dell'ente Regione, la maggioranza della Commissione ha ritenuto di doversi decisamente orientare verso una forma di suffragio indiretto, possono così compendiosamente riassumersi:

1°) **funzione costituente dei primi consigli regionali**, e conseguente necessità che di essi facciano parte membri particolarmente qualificati come preparazione tecnica, che difficilmente entrerebbero a farne parte attraverso elezioni dirette;

2°) **opportunità di un'attuazione graduale dell'ordinamento regionale**, [...] anche al fine di superare le perplessità e le prevenzioni che le nuove istituzioni incontrano in non pochi strati della opinione pubblica [...];

3°) **opportunità di sottolineare il carattere amministrativo, non politico, delle elezioni regionali**, anche per sfatare il diffuso pregiudizio che attuare l'ordinamento regionale significhi dare vita ad una miriade di nuovi parlamenti in sedicesimo [...];

4°) **opportunità di evitare tanto una duplice convocazione di comizi elettorali** a breve distanza di tempo, l'una per le elezioni comunali e provinciali, l'altra per le elezioni regionali, **quanto una convocazione multipla** in cui gli elettori siano chiamati a votare contemporaneamente per le tre elezioni [...] » (34).

Si tratta, come si vede, di ragioni di mera opportunità e, comunque, non tali da giustificare il disconoscimento di quel fondamentale principio fissato dalla Carta costituzionale per le assemblee parlamentari — il suffragio universale e diretto — che è valido per ogni tipo di elezione politica ed amministrativa cui non si voglia far venir meno le garanzie proprie delle competizioni elettorali in regime di democrazia.

Nè, d'altra parte, le motivazioni sopra riferite reggono al vaglio della critica.

(34) ATTI CAMERA DEP., I Legislatura, Doc. n. 986-A, pp. 2-3.

Quanto al primo punto, infatti, fu subito osservato come non sia possibile « accettare una così aperta sfiducia nel corpo elettorale, in ordine alla capacità di scegliere amministratori capaci e degni »; aggiungendosi che « anche il criterio di trasferire la scelta dalla libera volontà degli elettori ai partiti presentatori delle liste, è fuori dallo spirito della democrazia e dal criterio della selezione qualitativa degli eletti » (35).

E, di fronte alla questione della « gradualità », è facile opporre che l'unico gradualismo possibile nell'attuazione dell'ordinamento regionale rimane quello costituzionalmente previsto al fine di adeguare l'ordinamento statuale esistente (di natura accentrata) al nuovo istituto regionale (36); mentre nessuna norma costituzionale ha disposto che tale gradualità si realizzi anche attraverso modalità diverse d'elezione dei Consigli regionali, a seconda che si tratti di « prime » o di « successive » consultazioni.

Riguardo, poi, alle preoccupazioni di superare « perplessità » e « prevenzioni » dell'opinione pubblica riguardo alle Regioni, non è certo con l'intaccare la procedura democratica delle elezioni regionali che si può eliminarle.

Il sistema elettorale di doppio grado, piuttosto, finendo con l'attribuire un vero e proprio privilegio politico ad una ristretta oligarchia, non potrà che accrescere quelle « perplessità » e « prevenzioni ».

Da questo punto di vista, quindi, si viene a determinare anzi una accentuazione di quel carattere politico delle elezioni regionali, che molti (e la relazione Lucifredi) paventano, in quanto il metodo d'elezione indiretta offre senza dubbio ai partiti un largo margine d'azione per imporre decisioni rispondenti spesso a tatticismi di vertice o ad alchimistiche combinazioni e pertanto fortemente « politicizzate ».

La verità è, invece, che ad una spolticizzazione delle elezioni e dell'attività dei consessi regionali si potrà giungere soltanto nella misura in cui si sapranno creare reali condizioni per il godimento da parte delle Regioni di una effettiva autonomia, in base alla quale sarà ad esse possibile configurarsi strutturalmente in relazione alle esigenze delle comunità rappresentate e risolvere i problemi d'interesse locale nella loro naturale sede (le assemblee regionali) e indipendentemente da ogni richiamo a impostazioni o indirizzi uniformemente predisposti dal di fuori.

(35) *Relazione di minoranza* (relatore VIGORELLI) della I Commissione permanente della Camera dei Deputati sul disegno di legge presentato dal Ministro Scelba nella seduta del 16 dicembre 1949, in ATTI CAMERA DEP., I Legislatura, Documento n. 986-A, p. 6.

(36) La Costituzione aveva fissato un termine massimo di tre anni perché potesse essere completata la riforma regionale (IX disp. trans.: « La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni »).

Infine, in merito all'ultima motivazione addotta dalla Relazione della I Commissione permanente della Camera, due rilievi possono essere formulati. Innanzitutto **nessuna ragione di «opportunità» sembra legittimo addurre** — in un regime democratico — **al fine di impedire un suffragio diretto** per la elezione di ciascun organismo rappresentativo previsto dalla Carta costituzionale.

In secondo luogo, qualora si volesse proprio pensare ad una riduzione del numero delle consultazioni elettorali dirette, **parrebbe meno inopportuno far ricorso a elezioni di secondo grado per i Consigli provinciali piuttosto che per quelli regionali (37)**. L'esplicazione di funzioni meno ampie di quelle attribuite alle Regioni ed ai Comuni e la particolare posizione che le Province verranno prevedibilmente ad avere quali maggiori enti di attuazione delle funzioni amministrative regionali esercitate per delega (art. 118 Cost.), potrebbero insieme giustificare a sufficienza l'adozione di un sistema elettorale indiretto per questi Enti che acquisterebbero così un carattere di organismi intermedi a struttura prevalentemente « tecnica » fra Regioni e Comuni a rappresentanza diretta.

Rimarrebbe da dire delle ragioni di « prudenza » o di « urgenza » nell'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, invocate di volta in volta e da parti opposte nei disegni di legge succedutisi dopo il 1949 (38).

Ma è senz'altro evidente come argomentazioni di tal fatta non appaiano abbastanza idonee a fornire solido fondamento all'introduzione — in materia elettorale regionale — di un metodo d'elezione che è in contrasto con le esigenze emergenti dall'analisi del dettato costituzionale.

IL DETTATO COSTITUZIONALE IN MATERIA DI ELEZIONI DEI CONSIGLI REGIONALI

Si è osservato in precedenza come la norma costituzionale fondamentale, in materia elettorale regionale, sia l'art. 122¹ Cost., con il quale il Costituente ha inteso affidare al legislatore ordinario il compito di predisporre il « sistema d'elezione » per i Consigli regionali.

(37) Cfr. Relazione alla proposta di legge del deputati LUZZATTO ed altri, in ATTI CAMERA DEP., IV Legislatura, Doc. n. 1226.

(38) A titolo esemplificativo, basta ricordare: le dichiarazioni del Ministro Tupini al Senato quando, nell'annunciare il favore del Governo al disegno di legge Amadeo, egli affermò che il sistema elettorale di secondo grado appariva « il più prudente e, in ogni caso, il meglio aderente all'attuale stato di cose » (v. ATTI SENATO REP., II Legislatura, Discussioni, seduta 1° febbraio 1955, p. 9762); la proposta di legge Reale, presentata il 26 luglio 1958, dove si legge che le elezioni di secondo grado assicurerebbero « vantaggi di maggior ponderazione », « vantaggi recla-

Va notato al riguardo che, nell'uso corrente, « per sistema elettorale si intende il procedimento tecnico in base al quale si effettua l'assegnazione dei seggi » (39).

Il legislatore statale, quindi, non sembra avere — a norma del disposto costituzionale — fondate possibilità di operare una scelta in merito al metodo diretto o indiretto delle elezioni regionali, ma soltanto l'onere di individuare e disciplinare il procedimento tecnico più opportuno ed adeguato.

Anche se, in sede di formulazione finale dell'attuale art. 122 Cost., è scomparso — come si è ricordato — l'esplicito riferimento al sistema elettorale della Camera dei Deputati (e perciò al suffragio diretto), **il principio indicato dal Costituente per le elezioni dei Consigli regionali rimane sempre quello del suffragio universale e diretto.**

Proprio in conformità a questo principio, infatti, le elezioni dei Consigli delle Regioni a statuto speciale si sono fin dall'inizio svolte e continuano a svolgersi con il sistema del suffragio diretto.

E se è vero che a queste Regioni sono attribuite particolari forme e condizioni di autonomia, è anche vero che — una volta introdotto il suffragio indiretto per le elezioni delle Regioni a statuto ordinario — non si capirebbe perchè tutte le Regioni, « enti autonomi con propri poteri e funzioni » (art. 115 Cost.), non debbano nascere allo stesso modo.

Le particolari condizioni di autonomia delle Regioni a statuto speciale riguardano, come è noto, la sfera delle loro attribuzioni; non possono servire eventualmente a giustificare la difformità, nei confronti di quello proposto per le Regioni a statuto ordinario, del metodo di elezione adottato per esse.

Non si può contestare peraltro che, come ogni ente territoriale democraticamente organizzato, **la Regione sia caratterizzata da un proprio « corpo elettorale »**, costituito « dal complesso dei cittadini forniti del diritto di partecipazione attiva alla vita dell'ente » (40).

« Lo Stato democratico non può non riconoscere a tutti i cittadini quel *jus ad officium* che è il diritto elettorale. Il riconoscimento di questo diritto ai cittadini è condizione necessaria,

mati da quanti intendono avvicinarsi all'attuazione dell'ordinamento regionale con grande prudenza »; la proposta di legge Pajetta, presentata il 7 luglio 1958, dove si afferma che la riproposizione del disegno di legge Amadeo vuol significare « che consideriamo essenziale ed urgente l'istituzione dell'ente Regione, così da rinunciare ad un nostro progetto, pur di rimuovere gli ostacoli che da dieci anni si accumulano sul cammino di questa legge ».

(39) G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali*, Empoli 1955, p. XXI.

(40) C. MORTATI, *op. cit.*, p. 758; in senso conforme, v. anche, fra gli altri: P. VIRGA, *La Regione*, Milano 1949, p. 154, e G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze 1949, p. 38.

se non sufficiente, perchè la coscienza contemporanea possa riconoscere l'esistenza della sovranità popolare [...] » (41).

Di conseguenza, se « **sono elettori tutti i cittadini** » (art. 48 Cost.), **non si vede perchè debbano essere elettori dei Consigli regionali solo i Consiglieri provinciali** (ed i primi non eletti dei gruppi che non ottennero alcun seggio nelle elezioni provinciali), anche se soltanto per le prime consultazioni elettorali.

Al corpo elettorale regionale la Costituzione ha anzi voluto dare un rilievo particolare, conferendogli la possibilità « di esercitare un'influenza sulla cosa pubblica più notevole che non nel campo nazionale, poichè secondo l'art. 123 il suo intervento mediante **referendum** potrà richiedersi non solo nella funzione legislativa ma anche in quella amministrativa propria della Regione » (42).

Ora, se la principale manifestazione di volontà del corpo elettorale regionale sta appunto nell'**esercizio della funzione elettorale**, non pare che il legislatore statale possa sottrarre ad esso il **diritto di conferire**, attraverso l'esplicazione di questa inalienabile funzione, **vero e diretto carattere rappresentativo ai Consigli regionali**.

E poichè la misura di « rappresentatività » democratica di ogni organo è intimamente legata all'applicazione del principio (sancito anche dalla nostra Costituzione) del suffragio popolare, sorgono seri dubbi che Consigli regionali eletti dai Consiglieri provinciali possano considerarsi genuinamente rappresentativi del corpo elettorale regionale.

Va ricordato infatti che **il metodo del voto indiretto costituisce una attenuazione del principio del suffragio universale** (43); e che pertanto le Regioni che nascessero attraverso l'applicazione di siffatto metodo non apparirebbero come espressione immediata della volontà dei cittadini.

La Costituzione, invece, ha chiaramente mostrato di voler sottolineare la **rilevanza della volontà popolare regionale**, attribuendo alle Regioni l'esercizio di una serie di atti che non possono non essere propri di Enti effettivamente e direttamente rappresentativi delle rispettive comunità territoriali.

Si pensi al **potere di promuovere il « referendum » popolare** abrogativo di leggi ordinarie (art. 75¹ Cost.) ed integrativo o di revisione di leggi costituzionali (art. 138² Cost.); al **diritto di partecipare alla elezione del Presidente della Repubblica** con propri delegati, eletti in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze (art. 83³ Cost.); al **potere di iniziativa le-**

(41) L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano 1957, p. 3.

(42) C. MORTATI, *op. cit.*, p. 759.

(43) P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1958, pagina 259 (n. 110).

gislativa, sia per le leggi ordinarie che costituzionali (art. 121² Cost.).

E si noti che una disposizione come quella dell'art. 126² Cost., secondo cui il Consiglio regionale può essere sciolto quando, « per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare », non avrebbe pieno significato se non si potesse fare assegnamento « sulla capacità del corpo elettorale di modificare i rapporti di forza che intercorrono fra i gruppi, i quali nel Consiglio regionale non sono riusciti ad esprimere una maggioranza. [...] L'art. 126², dunque, ci avverte che, sciogliendo questo organo, si rinviano i suoi membri di fronte a un corpo elettorale regionale costituito dai cittadini capaci e, pertanto, presuppone che una norma della Costituzione abbia già effettuato l'individuazione di tale corpo elettorale e l'attribuzione ai suoi membri del potere di eleggere il Consiglio regionale » (44).

Ma v'è ancora un'altra osservazione da fare.

A proposito dell'art. 5 della Costituzione, è stato affermato che « la solenne proclamazione che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali non solo riassume, ma anche garantisce questo diritto dei cittadini a partecipare attivamente alla vita degli enti territoriali, così come non solo riassume, ma anche garantisce la **posizione complessiva e sostanzialmente identica fatta ai Comuni, alle Province ed alle Regioni nel nostro Stato** » (45).

Se così ha disposto il Costituente, sarebbe allora ben strano che, attraverso l'introduzione della procedura d'elezione indiretta, le Regioni a statuto ordinario — cui la Carta costituzionale ha affidato compiti legislativi, di direzione e di coordinamento nei confronti degli Enti territoriali minori — vengano ad essere eletti con un **sistema meno idoneo**, rispetto a quello vigente per le elezioni dei Consigli provinciali e comunali, **alla raccolta di larghi consensi popolari e di prestigio politico**.

Qualora questa ipotesi dovesse verificarsi, potrà dire lo Stato repubblicano di aver « adeguato » — per quanto riguarda la materia elettorale regionale — la sua legislazione « alle esigenze dell'autonomia » (art. 5 Cost.) e di avere appieno interpretato le esigenze scaturenti dall'**autonomia politica** (46) garantita dalla Costituzione alle comunità locali?

(44) S. BARTHOLINI, *Il carattere popolare e diretto delle elezioni regionali nella Costituzione italiana*, cit., p. 23 dell'estratto.

(45) C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova 1954, p. 81.

(46) Sulla portata ed il significato da attribuire al principio della autonomia locale, v. il saggio di L. ROSA, *Le « autonomie locali » nella Costituzione italiana*, in *Aggiornamenti Sociali*, (luglio-agosto) 1958, pp. 387 ss., [rubr. 135].

**PERPLESSITA' IN ORDINE ALL'ADOZIONE DEL
SISTEMA ELETTORALE INDIRECTO PROPOSTO
DAL DISEGNO DI LEGGE N. 1391**

Dopo aver messo in rilievo come il metodo del suffragio indiretto per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario contrasti con il preciso orientamento manifestatosi in seno all'Assemblea Costituente e con il quadro delle norme costituzionali in materia (oltre che con la tradizione di pensiero regionalista), sembra opportuno indicare alcune delle maggiori perplessità che il già ricordato disegno di legge n. 1391 non manca di destare.

Va innanzitutto sottolineata la **non soddisfacente impostazione del progetto governativo**, che — a detta della stessa Relazione — intende predisporre « una provvisoria disciplina della delicata materia riguardante la **prima attuazione dell'istituto regionale** ».

Di fronte alla disposizione dell'art. 122' Cost. (che non consente affatto una regolamentazione provvisoria), dopo oltre 15 anni di indugi e rinvii dal primo disegno di legge governativo in proposito e quando l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario non appare, purtroppo, così imminente (manca ancora, fra l'altro, il disegno di legge in materia finanziaria), la **necessità di provvedere alla redazione di una legge elettorale regionale organica e permanente** non dovrebbe neanche essere messa in discussione.

« Oggi non vi è nessuna ragione che possa far supporre più facile e più sollecito intanto un sistema elettorale dell'altro. Conviene, quindi, che la questione sia esaminata nella sua sostanza, e fuori dalla riserva, che non avrebbe nessun fondato motivo, che debba adottarsi per la prima elezione un sistema elettorale diverso da quello che si reputa migliore, e che si conviene più adatto per le successive elezioni dei Consigli regionali » (47).

Bisogna poi osservare come il disegno di legge n. 1391 preveda un'applicazione dell'istituto del voto indiretto che — nella ipotesi di elezioni regionali effettuate anteriormente alla scadenza dei Consiglieri provinciali attualmente in carica — **non corrisponderebbe nemmeno ai principi ed alle finalità di questo sistema elettorale**.

E' noto infatti che, con il sistema indiretto di doppio grado, gli elettori (primari), invece di designare direttamente gli eletti alla carica, eleggono soltanto degli elettori di secondo grado che, in un momento successivo, dovranno attuare la scelta dei titolari da proporre alla carica stessa.

(47) Relazione alla proposta di legge dei deputati LUZZATTO ed altri, in ATTI CAMERA DEP., IV Legislatura, Doc. n. 1226.

Al contrario, nel nostro caso, quando i cittadini hanno eletto gli attuali Consiglieri provinciali ignoravano che a questi sarebbe toccato di eleggere i Consiglieri regionali.

Pertanto, analogamente a quanto era già stato detto in merito alla proposta di legge Reale, è possibile concludere che, in questo modo, viene negato ai cittadini « non solo il potere di eleggere direttamente, ma anche e perfino quello di eleggere indirettamente i Consigli regionali » (48).

Non va dimenticato, poi, che una elezione a suffragio indiretto dei Consigli regionali verrà fatalmente a mancare di quella partecipazione popolare, che è invece tanto indispensabile proprio in occasione delle prime consultazioni elettorali, e determinerà delle gravi conseguenze per la stessa vitalità dell'istituto regionale.

In assenza di una vera e propria campagna elettorale, di discussioni programmatiche e di ogni forma di propaganda sensibilizzatrice dell'opinione pubblica, le Regioni nasceranno in un clima di apatia e di sospetto, se non addirittura di ostilità. Ci si accorgerà che, in virtù del meccanismo elettorale ed essendo nota la composizione dei Consigli provinciali, i risultati delle « consultazioni » elettorali potranno benissimo essere calcolati in anticipo.

Si constaterà che, affidando ai Consiglieri provinciali la elezione dei Consigli regionali, si finisce in definitiva con l'affidare ai partiti la scelta dei Consiglieri regionali. « Il vincolo di gruppo, che lega i Consiglieri provinciali in modo saldo e costante, è uno strumento di troppo sicuro e comodo rendimento perchè i partiti non siano tentati di avvalersene in ordine all'elezione dei Consigli regionali » (49).

E i candidati, una volta scelti dal partito, non dovranno affrontare alcuna battaglia elettorale per la conquista dei voti di preferenza, ma avranno assicurata l'elezione per via soltanto della disciplina di partito.

In altre parole, tutto si svolgerà al di fuori e al di sopra di ogni influsso della volontà popolare, cui non rimarrà che prendere atto di quanto è stato deciso — in sua vece — da una ristretta cerchia di persone (i Consiglieri provinciali) per le quali il legislatore ordinario ha voluto, scavalcando con disinvoltura l'indirizzo tracciato dal Costituente, fissare il privilegio di eleggere i Consigli regionali (50).

(48) S. BARTHOLINI, *Costituzione ed elezioni regionali*, cit., p. 4.

(49) S. BARTHOLINI, *Il carattere popolare e diretto delle elezioni regionali nella Costituzione italiana*, cit., p. 7 dell'estratto.

(50) Per avere un'idea concreta del carattere « privilegiato » che verrebbero ad avere le elezioni regionali fondate sul voto indiretto espresso dai Consiglieri provinciali, valga questo esempio: in Lombardia, di fronte ad una popolazione residente di oltre 7 milioni e mezzo di abitanti (calcolata al 1963) e ad un corpo elettorale costituito da 5.263.247 unità

Val la pena di domandarsi a questo punto se i Consigli regionali, eletti mediante siffatto procedimento, avranno effettivamente la possibilità e la capacità di operare in vista di quel deciso rinnovamento in senso autonomistico e pluralistico da tempo auspicato per lo Stato italiano.

Il diaframma partitico istituzionalmente inserito — in virtù del sistema di elezione indiretta — **tra Consigli regionali e popolazioni interessate** non può non suscitare timori e preoccupazioni. E' infatti facilmente prevedibile che i Consiglieri regionali si troveranno ad essere più sensibili alle sollecitazioni del partito, cui devono la loro elezione, che non a quelle della base popolare, le cui esigenze rischierebbero quindi di passare sempre (ed in modo più sistematico e completo di quanto non avvenga oggi per gli altri Enti locali) attraverso il filtro degli organismi di partito.

Non si può, da ultimo, fare a meno di rilevare come il Governo, nel limitarsi a riprodurre sostanzialmente nel suo disegno di legge l'originaria proposta di legge dell'on. Reale, non si sia eccessivamente preoccupato di vagliare almeno la possibilità di **introdurre degli opportuni perfezionamenti o adattamenti**.

Così, ci si può chiedere perchè mai — una volta imboccata la strada del suffragio indiretto — non si sia pensato almeno di allargarlo **ammettendo alle elezioni regionali anche i Consiglieri comunali** e magari i rappresentanti di altri enti od organismi a livello sub-regionale.

E, d'altra parte, rimarrebbe sempre da conoscere il motivo per cui, soprattutto in questi ultimi anni, non si sia abbastanza riflettuto alla necessità — di fronte anche all'esperienza di alcune Regioni a statuto speciale — di porre allo studio un **sistema elettorale** che, fatti salvi il suffragio diretto e la rappresentatività proporzionale, possa servire ad assicurare insieme il **massimo di democraticità e il massimo di efficienza** agli organi rappresentativi collegiali delle istituende Regioni (51).

(Elezioni Camera Deputati 28 aprile 1963 - dati riassuntivi, ISTAT, Roma 1963), potrebbero votare per le elezioni del Consiglio della Regione soltanto i 285 Consiglieri delle 9 Province interessate (cui si aggiungerebbero i primi non eletti dei gruppi che non ottennero seggi nelle elezioni provinciali). Considerato poi che il Consiglio della Regione lombarda verrebbe ad avere 60 (disegno di legge n. 1391) oppure 80 (testo emendato dalla I Commissione della Camera) Consiglieri è possibile calcolare subito senza eccessive difficoltà quanti elettori si avrebbero per ogni Consigliere regionale.

Situazioni di questo genere non hanno bisogno di particolari commenti; nè si dimentichi che, nelle Regioni più piccole e con minor numero di Province, il divario tra il numero degli elettori e quello degli eleggibili risulterà ulteriormente ridotto.

(51) Alla luce di tutte le considerazioni sopra esposte, che vogliono sottolineare l'inderogabile necessità del ricorso al suffragio popolare diretto quale unica matrice idonea a legittimare democraticamente il potere degli amministratori regionali, non possono non destare una certa sorpresa affermazioni come quella secondo cui « nella storia politica amministrativa italiana » sarebbe sempre stata presente « la preoccupazio-

Da tutto quanto si è sinora osservato in merito alla proposta adozione del sistema a suffragio indiretto per le elezioni dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario, emerge la rilevante importanza della decisione che il Parlamento prenderà, allorché quando verrà portato dinanzi ad esso il disegno di legge n. 1391.

Si potrà infatti constatare, in quel momento, se il legislatore statale, cui il Costituente ha affidato il delicato incarico di disciplinare le modalità di nascita delle Regioni a statuto ordinario, ha bene interpretato lo spirito e la sostanza del disposto costituzionale, predisponendo un vigoroso avvio del nuovo istituto sulla base del diretto apporto della volontà popolare, oppure ha preferito — per motivi di opportunità politica e per una certa qual propensione a soluzioni imposte dall'alto — perdere una delle migliori occasioni per sollecitare, al livello di nuove dimensioni istituzionali e autonomistiche, la partecipazione democratica delle comunità locali alla vita pubblica.

Filippo Scelsi

ne di far sì che la Regione non costituisse un altro passo avanti nella integrale applicazione del principio rappresentativo, peraltro realizzata a livello nazionale, comunale, provinciale [...] ». Donde scaturirebbe la esigenza di affidare la Regione « a gruppi ristretti di amministratori », i quali non si trovino « nei confronti degli amministrati in quel rapporto di diretto influsso che caratterizza gli amministratori centrali e locali di oggi » (G. MIGLIO, in *Atti della tavola rotonda su «L'organizzazione regionale»*, promossa dall'Unione regionale delle Province lombarde [Milano, 23 febbraio 1963], Milano 1964, pp. 20 ss.).

Questa tesi, attraverso la quale si auspica quindi che, in luogo di parlamenti regionali, « si possa parlare di classi tecniche politiche — pur sempre onorarie, pur sempre elettive — alla testa delle Regioni », appare strettamente legata ad una concezione dell'istituto regionale quale « strumento essenziale della politica di piano » ed è suscettibile, pertanto, di condurre a conseguenze e risultati che esulano del tutto dalle intenzioni e dalle previsioni del Costituente. V'è il grosso rischio di muoversi, infatti, verso una soluzione tecnocratica e funzionale del regionalismo; e si corre il pericolo, per questa via, di soffocare i fermenti e le istanze delle comunità regionali in ordine ai problemi ed alle responsabilità della cosa pubblica, in nome di una amministrazione massimamente razionale ed efficiente. Ma, soprattutto, Regioni di questo tipo non avrebbero niente a che vedere con le Regioni volute dalla Carta costituzionale.