12

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 FEBBRAIO 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **AUGUSTO BARBERA**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,40.

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

Variazioni nella composizione della Commissione.

PRESIDENTE. Comunico che il deputato Altero Matteoli, dimissionario, è stato sostituito dal deputato Gastone Parigi.

Comunico che il deputato Gastone Parigi, dimissionario, è sostituito dal deputato Domenico Nania, al quale pongo il benvenuto della Commissione.

Comunico che il deputato Pierluigi Castagnetti è sostituito dal deputato Francesco D'Onofrio.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale.

Dibattito in ordine al documento conclusivo dell'indagine.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale, il dibattito in ordine al documento conclusivo.

Onorevoli colleghi, intervenendo quale membro del gruppo comunista-PDS, desidero innanzitutto esprimere soddisfazione per il fatto che ieri, presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, è proseguito l'esame delle proposte di legge costituzionale in materia di modifiche alle norme costituzionali concernenti il Parlamento e l'ordinamento regionale; ed è venuto maturando un orientamento che tiene conto di una serie di osservazioni e di rilievi formulati dalla Commissione per le questioni regionali al testo approvato dal Senato. È stato infatti rilevato che, se si desidera mantenere l'attuale sistema bicamerale, non è possibile non collegare una delle due Camere – in questo caso il Senato della Repubblica – al sistema delle regioni.

Attualmente ancora non è stata precisata la forma in cui tale collegamento possa realizzarsi, anche se un suggerimento è venuto dall'onorevole Bassanini. Nel corso della medesima seduta è stata sollevata anche l'esigenza di rivedere le norme di cui al titolo V della Costituzione che concernono le attribuzioni delle regioni. Come è emerso anche dai lavori della nostra Commissione, si addiverrebbe ad una sorta di inversione del principio sul quale si basa l'articolo 117 della Costituzione per ciò che attiene la ripartizione delle materie di competenza della normazione regionale. Il nuovo criterio prevederebbe, quindi, l'individuazione di specifiche ed esclusive competenze statali, lasciando le restanti materie alla competenza regionale.

Poiché la discussione presso la I Commissione permanente della Camera è an-

cora in corso, la nostra Commissione avrebbe la possibilità di contribuire validamente ad essa, giungendo rapidamente alla conclusione dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale ed approvando ii documento conclusivo.

Non si tratta di un cedimento alle mode regionalistiche evidenziate dopo il successo delle leghe.

L'acquisizione di elementi conoscitivi nell'indagine sulle forme di governo regionale da parte della Commissione per le questioni regionali era stato completato all'inizio della primavera 1990.

A quella data erano stati acquisiti i pareri di alcuni fra i più autorevoli giuristi e politologi nonché dei presidenti delle giunte e dei consigli (ed Assemblee) regionali. Alla stessa data era stata completata la ricerca di grande interesse curata dal Servizio studi della Camera dei Deputati in collaborazione con il gruppo di lavoro coordinato dal prof. Marcello Fedele.

Dalle audizioni e dalla ricerca è venuta la conferma di un grave degrado del sistema politico regionale, tanto da indurci alla conclusione che il centralismo non è solo causa di quel degrado, ma talvolta è anche l'effetto del tentativo (vano e controproducente) di recuperare il rispetto delle regole attraverso una maggiore ingerenza dei poteri centrali (dal Parlamento ai commissari di governo).

Ma nel corso della discussione che, di fatto, si andava intrecciando fra i componenti la Commissione é venuta crescendo l'esigenza (più volte posta, è doversoso ricordario, dal collega Giuliano Amato) di allargare l'ambito dell'indagine alla ricerca di un complessivo ridisegno del titolo V della Costituzione.

E il tempo intercorso fra la fine della acquisizione degli elementi conoscitivi e l'avvio in queste settimane del dibattito sul documento conclusivo ha consentito di far maturare importanti orientamenti.

Le elezioni amministrative della tarda primavera del '90 hanno evidenziato anche una domanda di « nuovo regionalismo ».

Le forze politiche hanno saputo cogliere in positivo questa domanda: in particolare il Psi con il convegno di Brescia di fine '90, il Pci con la conferenza programmatica dell'ottobre '90.

Il dibattito in questa Commissione e il parallelo dibattito nella Commissione Affari Costituzionali della Camera sul progetto di « riforma del Parlamento » (varato dal Senato in un testo assai insoddisfacente sotto il profilo delle esigenze di uno « Stato regionale ») dovrebbe consentire di verificare l'effettiva capacità di queste forze politiche di tradurre in conclusioni operative (ripeto che io qui intervengo per il gruppo del Pds e spogliandomi per un tratto delle mie funzioni di Presidente della Commissione) i disegni elaborati e dovrebbe altresì consentire (lo spero) alle altre forze politiche di precisare i propri orientamenti. Il tutto in una sede parlamentare evitando l'ormai logoro scenario dei dibattiti sulle riforme istituzionali in sedi convegnistiche o attraverso i mass media.

Si è detto che è stato il successo delle « Leghe » a rilanciare il tema delle regioni. C'è una parte di vero in questo, ma sbaglieremmo se non cogliessimo le tendenze di fondo che portano alla costruzione di uno Stato regionale.

Gli anni '90 si aprono contrassegnati dalla crisi dei livelli tradizionali di governo, della dimensione dello Stato nazionale come livello più adeguato per il controllo democratico dei processi sociali ed economici, sia nei confronti dei poteri e dei problami che eccedono la dimensione nazionale e i metodi dei semplici accordi intergovernativi sia nei confronti delle dinamiche che si sviluppano sui livelli regionali. Non a caso l'esigenza di realizzare forme di governo regionali si è manifestata a partire dagli anni '70 oltre che nel nostro Paese anche in Belgio (1970), in Portogallo (1976), in Spagna (1978), in Francia (1984), in Olanda (1984), in buona parte dei Paesi dell'Est (1989-90).

È significativo che l'unica eccezione a questa spinta europea verso maggiori dosi di autogoverno sia stata infatti proprio la

tradizionale patria del self-government, ossia l'Inghilterra che, sotto la guida della signora Thatcher, in coerenza con la rinuncia a far svolgere alle istituzioni pubbliche un effettivo ruolo di riequilibrio sociale, ha provveduto a far smantellare importanti strutture tradizionali di decentramento.

Solo un potere più vicino al cittadino è in grado di garantire effettivamente i diritti di cittadinanza: per questo troviamo cosi' tanta insistenza negli odierni programmi dei partiti della sinistra europea sul « principio di sussidiarietà », sulla « priorità della piccola unità rispetto alla grande », sul fatto che « il federalismo può, se non eccessivamente esteso, limitare il potere e incoraggiare alla partecipazione »», come si legge nel recente Programma fondamentale della Spd approvato durante il Congresso di Berlino del dicembre 1989. Quello che i socialdemocratici tedeschi chiamano federalismo, e che in realtà è corrispondente alla nostra nozione di regionalismo, è allora un cardine essenziale per moderne politiche riformiste. Come è scritto sempre nel Programma della Spd: « Il federalismo ha dato buoni risultati. Il federalismo limita il potere statale, promuove la considerazione rispettosa dei cittadini e il pluralismo regionale...(esso) deve divenire anche il principio informatore della Comunità Europea. Con la sua realizzazione ai popoli dell'Europa si aprono margini di azione e possibilità di autodeterminazione che sono andati perduti, e andranno ancora perduti, negli Stati nazionali. Le regioni dagli Stati nazionali possono portare nella cooperazione al di là delle frontiere una forza creatrice orientata al futuro ».

Son risuonate voci (non mi riferisco solo alle « Leghe ») per suggerire il passaggio ad uno Stato federale. Comprendiamo le ragioni di questo orientamento, ma siamo decisamente contrari. E non solo per motivi storico-politici: a parte ogni riferimento peculiare allo Stato italiano quale si è realizzato dopo la sconfitta delle idee di Carlo Cattaneo non vi sono significativi esempi nella storia costituzionale di Stati federali sorti dalla scomposizione di Stati unitari.

Ma c'é di più: la distinzione fra Stati federali e Stati unitari va ormai divenendo più sfocata, essendo in corso nei primi fenomeni di accentramento e nei secondi ulteriori fenomeni di decentramento: il punto comune di incontro appare proprio lo « Stato regionale ». Se si vanno a guardare le recenti regionalizzazioni realizzate in Europa, come quella spagnola, si noterà subito che i margini di autonomia riconosciuti alle comunità locali sono per molti aspetti più ampi di quelli di cui godono, ad esempio, i *länder* austriaci, che pure sono all' interno di uno Stato nominalmente federale. In realtà esiste un *continuum* di variazioni su cui la maggior parte delle moderne democrazie tende a distribuirsi, con diverse soluzioni, nella fascia centrale, evitando le modalità estreme di massimi gradi di accentramento e di decentramento. C'è appunto una convergenza sul tipo ideale di « Stato regionale »: questo perché le esigenze di funzionalità che si sono fatte valere hanno mostrato il carattere dispersivo e inefficiente di modelli troppo accentrati e i rischi di diseconomie di scala nonché di rafforzamento delle spinte spontanee alla divaricazione tra aree forti e deboli insite nei modelli di eccessiva dispersione territoriale (come quello ad esempio delle tre macroregioni ipotizzato da Miglio e proposto dalla Lega Lombarda).

Per rispondere alle esigenze fatte valere dai cittadini, anche nei modi provocatori odierni, non si tratta di individuare aprioristicamente un *optimum* dimensionale, quanto di tenere conto delle identità regionali laddove sussistenti, evitando discutibili assemblamenti (come le tre Italie della Lega Lombarda, che negano proprio quelle identità), ma partendo dalle stesse per verificare concrete possibilità da un lato di allestire servizi funzionali e accessibili da parte della comunità regionale e dall'altro di individuare forme di responsabilità dei gruppi dirigenti regionali nei confronti delle po-

polazioni prima che nei confronti dei gruppi dirigenti romani.

Ma ciò presuppone sia adeguati sistemi elettorali sia partiti che si diano strutture non centraliste, che valorizzino la dimensione regionale. Problemi non facili, comunque, per partiti fondati su altri *cleavages* e abituati a fare i conti con altre contraddizioni: problemi personali, familistici, localistici, che la società civile del Nord, più solida e strutturata, tende a risolvere senza la politica, anzi, nonostante la politica. E quanto più cresce la meridionalizzazione dei partiti di governo, tanto più il Nord tende a rifiutare tutto il sistema dei partiti nel suo complesso, affidandosi alle Leghe, ma anche alle Liste Verdi, agli Antiproibizionisti, ai Pensionati, scelti non solo e non tanto per le istanze specifiche di cui sono portatori ma soprattutto per la loro alternatività al quadro consolidato, pur riconoscendo razionalmente la debolezza dei loro messaggi.

L'elettorato vi si affida non perché crede di aver trovato così soluzione ai propri problemi, ma proprio perché comincia a credere di non potervi più trovare soluzione, come afferma con maggiore radicalità la quota crescente di elettorato astensionista o che sceglie di votare bianco o nullo. È però una sfida che, quanto più si manifesta in queste ultime modalità, la politica tende a rimuovere, perché non va ad incidere, a differenza delle Leghe, sulla distribuzione dei seggi nelle assemblee elettive.

Ciascuno tende a sentirsi soddisfatto dei seggi avuti, anche se magari ad un aumento di questi corrisponde una diminuzione complessiva dei voti validi.

C'è quindi una vera crisi della politica, percepita come incapace non solo di trasformare il reale, ma anche, più modestamente, di garantire la mera gestione dell'esistente.

È un fenomeno che investe anche altri Paesi, che dà vita a fenomeni non meno inquietanti come quello costituito da Le Pen nella vicina Francia, ma che in Italia è acuito dalle anomalie del nostro sistema politico, in primo luogo dalla assenza di ricambio che finisce per legarsi inestricabilmente alla degenerazione partitocratica, alla debolezza dell'etica pubblica, all'inefficienza della pubblica amministrazione, all'accentramento romano, politico e amministrativo, paralizzante e deresponsabilizzante.

La sfiducia , e sotto molti profili il disprezzo, verso il sistema dei partiti ne delegittima anche le funzioni di mera amministrazione.

Sono presenti anche tratti di rivolta fiscale. E se l'Italia è al di sotto della media europea (o comunque di Stati per i quali può parlarsi di vera e propria crisi fiscale) quasi metà del reddito (tra imposte dirette e indirette e contribuzioni si sale a cifre molto più alte) viene assorbita da uno Stato accentrato dal quale i contribuenti ottengono servizi scadenti (e allo sportello erogatore di detti servizi spesso sono addetti quei meridionali che formano la maggior parte dell'occupazione nel terziario pubblico) e dal quale si riversa un sotterraneo ed incontrollato fiume clientelare ed assistenziale al Sud (spesso sovrastimato in assenza di dati reperibili).

Ma, a parte questi due non trascurabili aspetti, crisi della politica e tratti di rivolta fiscale, attraverso le Leghe si manifesta anche in Italia il già citato fenomeno europeo di riscoperta della dimensione regionale. Proprio per effetto dell'internazionalizzazione dell'economia, della tendenziale omologazione culturale a livello planetario, dell'interdipendenza crescente, si afferma un bisogno di identità, riconoscibile su un piano inferiore a quello dello Stato nazionale e su un piano più ampio di quello municipale; una società violentata dalla omologazione ed egualizzata alla ricerca della propria identità si rifugia nei propri antichi punti di riferimento. E se fino a ieri la richiesta di autonomie speciali era stata particolarmente forte in regioni frontaliere o in aree depresse che richiedevano misure di riequilibrio, oggi la spinta si presenta particolarmente significativa in quelle aree forti (la Catalogna come la Lombardia) che vivono già con particolare inten-

sità la dimensione sovranazionale come fatto quotidiano.

Il successo delle Leghe non aggiunge nulla alle ragioni di fondo che portarono nel 1970 alla istituzione delle regioni. Sottolinea soltanto l'insuccesso di quella strategia e le basi fragili, sotto il profilo politico e costituzionale, che la fondarono.

Ma non è più possibile puntare sul « compimento » dell'ordinamento regionale, e neppure su una semplice riforma di alcune norme costituzionali dell'ordinamento. Si deve andare ancora più in là fino ad una vera e propria « rifondazione regionalistica dello Stato », fino a dar vita ad un vero « Stato regionale ».

Le contraddizioni e i problemi della società italiana non si possono affrontare, come è proprio delle politiche neo conservatrici, riducendo le domande sociali ma rilanciando la capacità di risposta delle istituzioni centrali e locali. Anche le tendenze in corso nell'apparato produttivo richiedono un ruolo attivo del livello locale e regionale, sia per un governo intermedio dello sviluppo che assicuri innovazione tecnologica, promozione mercantile, economie esterne, sia per quella « regole » ritenute ormai indispensabili dopo gli anni dello « spontaneismo localistico ».

Nello stesso Mezzogiorno permangono tuttora quelle esigenze, in alcuni casi divenute ancora più drammatiche, che facevano guardare da tanta parte del pensiero democratico meridionalista con favore all'ordinamento regionale, per superare quel sottosviluppo che è dovuto non tanto all'assenza di flussi finanziari o di capitali quanto piuttosto all'assenza di « fattori » (capacità di governo della pubblica amministrazione, iniziativa imprenditoriale e cooperativa, diffusione delle innovazioni, qualificazione professionale e manageriale, ecc.) che solo efficienti amministrazioni legate alle specificità territoriali sarebbero in grado di attivare.

L'effetto corruttore della spesa pubblica ha impedito che potessero emergere nelle regioni meridionali dei ceti imprenditoriali moderni, anche se sarebbe certo riduttivo ritenere che con la semplice riduzione di questi flussi sarebbe assicurata una modernizzazione efficiente ed equilibrata della realtà produttiva e sociale. È su un duplice fronte, regioni e Stato centrale, che bisogna invece dispiegare un diverso modello di sviluppo nell'intero paese, non abdicando né alla programmazione nazionale né tanto meno a quella regionale.

Un rilancio dell'ordinamento regionale rinvia dunque sia al versante della riforma dello Stato sia al rilancio della politica di programmazione. E rinvia anche ad un nuovo assetto delle istituzioni europee, alla presenza delle regioni in un organo di rappresentanza e collaborazione presso le istituzioni comunitarie, all'accesso alla Corte di giustizia, alle forme di collaborazione transfrontaliera. Sono temi di cui la nostra Commissione si dovrà presto occupare, recependo le sollecitazioni più volte venuteci dai colleghi Dujany e Caveri.

Ma proprio i già citati fattori rinviano alle ragioni dell'insuccesso della riforma regionale fin qui tentata.

Di ciò questa Commissione ha avuto modo di occuparsi nella passata legislatura alla fine dell'indagine conoscitiva promossa dal mio predecessore senatore Cossutta. Fu detto allora che un bilancio dei risultati dell'ordinamento regionale andava operato tenendo presente una duplice prospettiva. Se si fa riferimento alla situazione precedente alla istituzione delle regioni, il quadro in tante regioni (soprattutto in quelle amministrate dalle sinistre) è nel complesso migliorato. Se si guarda invece agli obiettivi che portarono un vasto movimento a lottare tra gli anni '60 e gli anni '70 per l'istituzione delle regioni, i risultati sono largamente inferiori alla attese.

I due importanti obiettivi su cui si era puntato con l'istituzione delle regioni (la programmazione, la riforma democratica dello Stato) non sono stati raggiunti ed anzi si sono vieppiù allontanati, messi in discussione da politiche conservatrici. Ma soprattutto, ad una certa distanza di tempo rispetto a quell'indagine e sulla base dei dati acquisiti, possiamo dire che

l'istituzione delle regioni, certo distinguendo regioni da regioni, non è riuscita a rinnovare dal basso il sistema politico, ma, anzi, ha riprodotto ed ampliato taluni guasti del sistema politico nazionale: degenerazioni clientelari, pratiche spartitorie, cronica instabilità, difficoltà a muoversi per progetti generali.

Dico subito che hanno pesato negativamente, in primo luogo, i condizionamenti centrali derivanti dalle politiche nazionali.

In un quadro di politiche economiche non strutturali ma prevalentemente anticongiunturali, basate sulla regolazione del volume della « domanda » aggregata e sulla centralizzazione dei flussi finanziari, le regioni e gli enti locali hanno finito per trovare spazio o quali agenzie di spesa, di una spesa sempre più vincolata nella destinazione e spesso manovrata, nello « stop » o nel « go », dal ministero del tesoro (che a sua volta mette in disparte quel ministero del bilancio e della programmazione su cui si era puntato alla fine degli anni sessanta come motore per il governo dell'economia); o, tutt'al più, quali governi parziali per la contrattazione di risorse fra centro e periferia.

Anche per effetto di questo quadro di politica economica, come abbiamo detto a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle « Forme di collegamento tra Parlamento e regioni » (conclusa nell'ottobre 1988), migliaia di leggine microsettoriali hanno inviluppato in una rete paralizzante le regioni, favorite dalla cogestione delle materie regionali indotta dall'articolo 117 della Costituzione e da un uso insistito e distorto del « principio di collaborazione e cooperazione ». Ed esse, inoltre, hanno vincolato dal centro il 92 per cento della spesa regionale sostituendosi alle poche leggi cornice o di programmazione previste dalla Costituzione.

Ed è proprio questo quadro sistemico che fa scadere il ruolo complessivo delle regioni; esse divengono soggetti cui la società civile chiede (come allo Stato, del resto) non programmi e piani, ma soprattutto provvedimenti ed erogazioni finanziarie. Di qui la tendenza a privilegiare il rapporto, spesso in termini assistenzialistici, con gli interessi organizzati più che con gli interessi diffusi. E nella misura in cui si deprime il ruolo di legislazione e di programmazione delle regioni cresce ancor più la tendenza delle stesse ad utilizzare risorse e poteri amministrativi per acquisire il consenso non attorno a progetti generali, ma attraverso canali settoriali o addirittura clientelari.

Ma vi è di più: la politica economica e istituzionale portata avanti negli anni '80 ha fatto scadere anche il ruolo dei poteri centrali dello Stato ridottisi a cogestire risorse e competenze amministrative con le regioni più che a svolgere un essenziale ruolo di direzione e di sintesi,

Lo ricordiamo tutti: le « regioni per la programmazione » era lo slogan che riassumeva un obiettivo ambizioso agli inizi degli anni '70, ma negli anni '80 è venuta offuscandosi l'idea stessa di programmazione. L'obiettivo del rilancio delle regioni è però ancora legato al rilancio della politica di programmazion. Pratiche spartitorie e assistenzialistiche non solo contraddicono una incisiva politica di programmazione ma portano altresì al degrado sia delle istituzioni centrali sia di quelle locali. Non mi riferisco – sia chiaro – ad astratte visioni « generaliste » della programmazione né a quei cerchi concentrici e a quelle scatole cinesi su cui si pretendeva qualche anno fa che si reggesse l'articolazione regionale e locale della programmazione, ma anche a quelle incisive forme di programmazione « per progetti » o per grandi linee orizzontali che non possono non richiedere un robusto livello regionale, sia esso di tipo tecnocratico (agenzie o altro) o a legittimazione democratica.

Un punto emerge con forza dalla nostra indagine: il rilancio di una politica di governo dei processi comporta altresi' una strategia incisiva di riforma delle istituzioni, centrali e locali, come da tempo era stato richiesto, non sempre con adeguata energia e convinzione, dallo stesso movimento autonomistico.

Ed in effetti le regioni avrebbero dovuto rappresentare il tentativo di inne-

stare un più generale processo di riforma democratica dello Stato e delle istituzioni. « Le regioni per la riforma dello Stato » era un altro ambizioso obiettivo: ma esse non sono state utilizzate come leve in grado di avviare un adeguato processo di riforma dello Stato centrale, dal Parlamento ai ministeri, di ispirare o sostenere la riforma del sistema delle autonomie locali (troppo spesso anzi viste come « altro » rispetto alle regioni). Su di esse hanno pesato molte delle anomalie istituzionali italiane: una pubblica amministrazione ora separata, ora occupata e comunque inefficiente; ministeri arcaici non riformati; commissioni legislative settorializzate; il bicameralismo ripetitivo; la decretazione d'urgenza; il voto di preferenza; l'impianto arcaico e confuso dei livelli di governo locale e così via.

Le regioni sono state costrette a dividersi spazi e funzioni con le strutture vecchie dell'amministrazione centrale e periferica (e, come vedremo, con un parlamento non riformato) e con le amministrazioni parallele, dai ministeri, alla Cassa per il mezzogiorno, agli uffici speciali. E per di più, per operare il necessario coordinamento fra il vecchio e il nuovo si è andati procedendo alla costituzione di pasticciati, paralizzanti e deresponsabilizzati apparati e procedure di cogestione settoriale fra centro e periferia, fra Stato e regioni, fra regioni ed enti locali (basti pensare ai settori dell'edilizia residenziale pubblica e della sanità) che con risultati positivi abbiamo cercato (con una stretta collaborazione fra questa Commissione e il Governo) di riordinare utilizzando la delega della legge n. 400 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

Lungo il corso degli anni '80 l'immagine e la forza politica delle regioni si indeboliscono progressivamente e abbiamo adesso la sensazione che si sia « frantumato » e « spartito », non « diffuso », un potere e che invece della « sintesi », presupposta dalla diffusione, divenisse per conseguenza necessaria la « concentrazione » del potere stesso in sedi ancora più alte: ora il ministro del tesoro con i « tagli », ora i ministeri chiamati a varie supplenze, ora le gestioni commissariali, ora il Parlamento attraverso una legislazione invadente, ora i partiti stessi. Per tale via non solo si è favorito un accentuato svuotamente del decreto n. 616, che aveva messo finalmente ordine nei rapporti fra Stato e regioni, ma si ricostituisce progressivamente nelle stesse materie trasferite alle regioni un rapporto diretto fra le singole imprese e le amministrazioni centrali, che a poco a poco rimpinguano i loro capitoli di spesa.

Lo dico con forza avendo alle spalle un documento approvato a larghissima maggioranza dal Congresso del Pds: solo robuste istituzioni centrali di governo direttamente legittimate dal corpo elettorale possono dare spazio adeguato ad altrettanto robuste istituzioni regionali e locali di governo. Ed è vero altresì che incisive forme di decentramento regionale possono ridare slancio e agilità a sovraccariche istituzioni centrali, dal Parlamento, al Governo, alla pubblica amministrazione.

Vedo con favore che anche altri gruppi politici ci dicono che bisogna andare al di là di una strategia che ha caratterizzato una certa fase del regionalismo, che ha puntato in pratica solo al decentramento di funzioni e di risorse finanziarie. Ecco perché sono necessarie tappe più avanzate di una strategia autonomistica che sia in grado di coinvolgere l'intero assetto delle istituzioni centrali e locali. Questo è anche il significato della indagine conoscitiva promossa dalla nostra Commissione: le regioni devono entrare con forza nel dibattito sulle riforme istituzionali e sulla riforma stessa delle regole della politica.

Puntare sulla riforma del Parlamento e su una riforma elettorale che dia più potere ai cittadini e più autorevolezza al Parlamento e ai Governi è materia tutt' altro che « a sé » rispetto al rilancio del regionalismo: solo uno Stato centrale forte può lasciare spazio, come si accennava, a regioni forti.

Nè la riforma del Parlamento avviata in questi mesi dal Senato né la riforma delle autonomie locali già entrata in vigore si muovono in questa direzione, entrambe ponendosi nell'ottica della regione come « altro » rispetto al legislatore nazionale e alle amministrazioni locali.

Come hanno ben messo in evidenza le esposizioni dei colleghi Bassanini e Riggio, al mancato decollo dell'ordinamento regionale ha contribuito la stessa forma di governo regionale, quale è delineata in forza delle leggi elettorali e degli stessi articoli 121 e 122 della Costituzione. Proprio per questo è assai arduo innestare un forte movimento di opinione a favore di riforme che rilancino le regioni se la loro progettazione non si accompagna a riforme elettorali e istituzionali che incidano sul sistema politico regionale e locale, che siano in grado di condizionare forme e modi della « politica », che inizino a rilanciare, in breve, l'immagine stessa delle regioni presso l'opinione pubblica.

Non è del resto possibile rilanciare le regioni e il sistema delle autonomie denunciando genericamente il centralismo. La direzione in cui muoversi è segnata dunque dal recupero del principio di responsabilità, sia evitando le deresponsabilizzanti cogestioni fra Stato, regioni ed enti locali e sia puntando sulla riforma della politica e su nuove regole elettorali.

Ecco la proposta del mio gruppo: è la Costituzione non la forma di Stato, che va sottoposta a modifiche incisive, fino a ribaltare lo stesso schema del Titolo Quinto.

Sul punto in questione la Costituzione risente del compromesso fra quanti, soprattutto a sinistra, temevano che le regioni avrebbero potuto compromettere la pianificazione centralizzata e quanti volevano utilizzare le regioni proprio in chiave garantista. A rendere incompleto il quadro si aggiungeva la consapevolezza (allora lucidamente espressa nei progetti del partito d'Azione) che – lo si diceva prima – solo qualora si fosse costruito un robusto ordinamento del governo centrale sarebbe stato possibile lasciare adeguati spazi di governo decentrato.

Ma il « complesso del tiranno » e gli affidamenti reciproci fra la Dc e le sinistre questo non lo consentirono. Di questa incertezza sono espressione sia gli articoli relativi all'autonomia legislativa delle regioni (articolo 117), sia quelli relativi all'autonomia finanziaria (articolo 119), sia quelli che consentono la concorrenza di più amministrazioni, statali e regionali, nello stesso territorio, e spesso per la stessa materia. E di questa e di altre incertezze è espressione quell'ambigua formula Senato « a base regionale » che fu il frutto delle oscillazioni e incertezze del Costituente.

Non sono d'accordo con chi dice che le norme relative all'autonomia legislativa appaiono superate in riferimento all'elencazione delle materie (la cui arretratezza è stata in parte corretta dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del luglio 1977). Vi è di più: va messa in discussione la stessa coesistenza nella medesima materia della fonte legislativa statale e di quella regionale.

Tale coesistenza si è tradotta, come si è visto, nella assunzione progressiva di spazi da parte del legislatore nazionale.

Non voglio rendere « esclusive » le materie elencate nell'articolo 117.

Non soltanto perché l'esperienza delle regioni a statuto speciale – i cui statuti prevedono come « esclusiva » la competenza in diverse materie – non è positiva, quanto perché è più produttivo – a me pare – puntare su una individuazione delle competenze statali.

Dobbiamo piuttosto, per essere breve, invertire il procedimento logico seguito dal Costituente: non individuare spazi regionali all'interno dello Stato, ma riformare lo Stato stesso individuando quelle funzioni che è necessario far svolgere a livello centrale: in breve rifondando lo Stato prima che le regioni.

Questi i punti forti di tale rifondazione (che completano le necessarie riforme elettorali e istituzionali). Primo: la individuazione dell'ambito degli interventi statali; secondo: la trasformazione

di una delle due Camere in una vera Camera a base regionale; terzo: l'autonomia impositiva.

E allora sono questi i possibili indirizzi su cui a mio avviso occorre lavorare: in primo luogo l'articolo 117 potrebbe essere modificato, partendo dal presupposto che le regioni debbono esercitare la funzione legislativa nelle materie che la Costituzione non riserva espressamente allo Stato o che non piano state devolute a comunità sopranazionali.

Lo Stato dovrebbe invece concentrare l'esercizio delle proprie funzioni legislative in materie quali la politica estera e le relazioni internazionali; la difesa nazionale; la sicurezza pubblica; il coordinamento per la tutela dell'ambiente e la protezione civile; i diritti, le libertà civili e i diritti politici; i rapporti con le confessioni religiose; l'ordinamento civile e penale; la giustizia civile, penale e amministrativa; i princìpi generali dell'ordinamento tributario; la programmazione nazionale delle attività economiche pubbliche e private; il mercato dei beni e dei capitali; la politica energetica e le relative infrastrutture di interesse nazionale; i trasporti e le comunicazioni di interesse nazionale; l'ordinamento dei beni culturali, ambientali e paesistici di interesse nazionale; il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica; l'istruzione pubblica primaria, secondaria e universitaria; la previdenza sociale; i princìpi generali per la tutela della salute e per la tutela e la sicurezza del lavoro.

Allo Stato dovrebbero comunque essere mantenute la regolazione dell'economia e gli interventi generali di « welfare », evitando quindi di cadere in forme di « federalismo reaganiano » che ha tentato di utilizzare i governi decentrati al solo scopo di scaricare in periferia i doveri di solidarietà.

Bisogna quindi eliminare le leggi cornice, ma – ecco il secondo punto – é necessario prevedere regole chiare per i casi in cui, in entrambe le direzioni, la divisione rigida per competenze potrebbe rivelarsi inopportuna. Pertanto da un lato lo Stato potrebbe demandare alla regione il potere di emanare norme integrative ed attuative delle proprie leggi; dall'altro esso potrebbe, con l'approvazione a maggioranza assoluta della Camera e di due terzi del « Senato delle Regioni », stabilire in casi eccezionali norme di indirizzo per la legislazione regionale (che vincolerebbero ma non si applicherebbero direttamente ai cittadini, se non nel caso dell'esercizio di poteri sostitutivi). A tal fine si potrebbe prevedere che « Lo Stato può stabilire con legge, approvata a maggioranza assoluta dalla Camera dei deputati e a maggioranza dei 2/3 dal Senato della Repubblica, norme di indirizzo per la legislazione regionale allorché si ravvisi che una questione non può essere efficacemente regolata dalla legislazione delle singole regioni o lo richiedano la tutela di fondamentali interessi interregionali o nazionali. Le norme di indirizzo vincolano le regioni e non possono applicarsi direttamente ai cittadini ». Collegato alle competenze è il tema dei controlli. Non occorre spendere molte parole per ricordare come l'attuale regime dei controlli sulle leggi, che ha privilegiato il raccordo fra Governo e Corte Costituzionale, abbia finito per depotenziare l'autonomia legislativa regionale. Il controllo è un punto terminale di una catena di vincoli che nasce più in alto: il tipo di legislazione statale, l'uso distorto della categoria dell'« interesse nazionale », l'uso improprio del « principio di collaborazione e di cooperazione », l'abuso dell'« attività di indirizzo e coordinamento ». Questi vincoli dovrebbero essere ricondotti ad un uso più appropriato invertendo il sistema della competenze e facendo intervenire il Senato delle regioni nei procedimenti di raccordo tra Stato e regioni. Ma l'iniziativa del controllo potrebbe essere sottratta al Governo e affidata ad un organo meno condizionato dagli interessi di cui sono portatori apparati ministeriali e gruppi di pressione. Pertanto l'articolo 127 potrebbe essere modificato stabilendo che ogni legge approvata dalla regione dovrebbe essere trasmessa ad un commissario parlamentare per la legislazione regionale, avente sede presso la presidenza

del Consiglio, designato d' intesa fra i Presidenti delle due Camere e il Presidente del Consiglio. Il commissario, quando ritenga che una legge approvata dall'Assemblea regionale ecceda la competenza della regione, può promuovere questione di legittimità davanti alla Corte Costituzionale. Al Governo dovrebbe essere tuttavia riconosciuto il potere, ove ritenga che una legge approvata dall'Assemblea regionale contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre ragioni, di chiederne al Parlamento la sospensione temporanea. La sospensione dovrebbe essere deliberata dalla Camera dei deputati a maggioranza assoluta dei suoi componenti previo parere del Senato.

Dovrebbe essere eliminato il potere di rinvio (raccolgo una lucida opinione espressa dal prof. Gaetano Silvestri) che ha dato luogo a fenomeni di esasperata contrattazione e cogestione fra Stato e regioni.

Nello schema prima indicato l'ordinamento degli enti locali è affidato alla regione, come già previsto per alcune regioni a statuto speciale. Si tratta di una scelta che supererebbe il sistema binario oggi previsto per comuni e province da una Costituzione che da un lato affida alle regioni l'istituzione di nuovi comuni, il controllo sugli atti, la delega di funzioni (o l'avvalimento dei loro uffici), la legislazione relativa a importanti funzioni comunali (dall'urbanistica all'assistenza), ma dall'altro mantiene al legislatore statale poteri decisivi in ordine alla determinazione delle funzioni e al regime della finanza.

È vero: la legge sulle autonomie recentemente approvata (legge 142/90) ha riconosciuto, all'articolo 3, un ruolo non secondario alla regione anche nella specificazione delle funzioni e nella disciplina delle forme di collaborazione tra enti locali e ha riconosciuto altresì un certo ruolo anche nella programmazione degli investimenti degli enti locali, ma in un paese variegato come l'Italia la responsabilità regionale può e deve essere più incisiva.

Tuttavia non si può prescindere da alcune garanzie.

Da un lato si potrebbe riformulare l'articolo 128 della Costituzione stabilendo che « i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei princìpi fissati da leggi ganerali della regione approvate con legge della Repubblica » (che potrebbe approvare o respingere, come oggi previsto per gli statuti regionali dall'articolo 123 della Costituzione); ma si dovrebbero riconoscere anche, dal lato opposto, alcune garanzie, ivi compreso un riconoscimento costituzionale dell'autonomia statutaria dei comuni, oggi inesistente. E si dovrebbe altresi' prescrivere che lo statuto regionale garantisca la partecipazione dei comuni alle deliberazioni delle assemblee regionali, anche, attraverso l'istituzione di assemblee rappresentative degli stessi, fino a vere e proprie forme di bicameralismo non paritario nelle singole regioni.

So di toccare un tasto delicato. Ma un mutamento così radicale dell'assetto dello Stato in senso regionalista non dovrebbe consentire di mantenere la provincia come istituto costituzionalmente necessario. Da un lato bisognerebbe rimettere ad ogni amministrazione dello Stato la scelta della propria articolazione periferica (dalle prefetture alle intendenze di finanza, alle sedi dell'Inps o della Banca d' Italia, ai provveditorati agli studi), ferma restando la presenza di un commissario del Governo in ogni capoluogo di regione e la possibile articolazione del commissariato in prefetture, normalmente corrispondenti alle attuali circoscrizioni provinciali. Ma dall'altro lato bisognerebbe rimettere a ciascuna regione (come nello Statuto Siciliano) la istituzione di un ente intermedio tra comune e regione, ad esempio modificando in questo modo l'articolo 114 della Costituzione, stabilendo che « La Repubblica si riparte in regioni e comuni », ma che la legge regionale possa prevedere « la costituzione delle città metropolitane nonché delle province regionali quali enti intermedi fra comune e regioni ».

L'esperienza di questi anni ce lo dice: l'attuale commistione tra provincia come ente locale e provincia quale circoscrizione statale provoca un duplice effetto negativo: incentiva artificiosamente la domanda di nuove province e nello stesso tempo rende complessa e costosa per la finanza pubblica la creazione dell'ente locale provincia, spesso necessario per le esigenze della programmazione regionale. Proprio per questo il gruppo comunista (Barbera, Zangheri ed altri con l'Atto Camera n. 3683) , riprendendo una proposta recepita dalla Commissione Bozzi, ha da tempo proposto la soppressione dell'articolo 129 della Costituzione (e vi è traccia di questa esigenza anche nella nuova legge sulle autonomie).

È appena il caso di accennarlo: l'impalcatura qui delineata, sia per quanto riguarda il regime della competenze regionali che l'assetto del governo locale, deve ovviamente essere accompagnata dal riconoscimento di una robusta autonomia di imposizione tributaria, sia individuando tributi propri regionali (come già è in parte previsto all'articolo 119) e comunali, sia rendendo chiara quanta parte del prelievo statale viene destinata ai vari livelli di governo, sia consentendo interventi statali solo sulla base di accordi di programma o convenzioni fra Stato e regioni. E dovrebbe rimanere fermo l'attuale terzo comma dell'articolo 119, che consente gli opportuni interventi di riequilibrio. È un modo per attivare anche i controlli dei cittadini e degli utenti. L'autonomia impositiva non riguarda solo le esigenze più strettamente attinenti alla finanza pubblica; può contribuire ad attivare i controlli della comunità regionale e ad assicurare più intense forme di responsabilità politica di fronte agli elettori, evitando altresì la deresponsabilizzante dissociazione fra centri preposti al prelievo e centri preposti alla spesa. Senza autonomia impositiva non può esservi feconda democrazia locale: senza di essa sarà facile « rivendicare benefici dall'alto », non « governare dal basso ».

È stato più volte rilevato: l'avere, agli inizi degli anni '70, decentrato la spesa con l'istituzione delle regioni e il nuovo regime dei controlli sugli enti locali e l'avere accentrato le entrate con la riforma tributaria ha creato un regime di reciproca deresponsabilizzazione del centro e della periferia. Ma non è possibile limitarsi a decentrare alcune entrate (come previsto dalla recente legge di delega al Governo n. 158/90 per l'autonomia impositiva regionale) né tanto meno rendere regioni ed enti locali gabellieri per conto dello Stato. È invece necessario un altro importante capitolo di una grande riforma che investa il sistema tributario: non solo l'attuale sistema tributario non assicura equi rapporti sociali, colpendo soprattutto i redditi da lavoro, ma non assicura quella trasparenza del circuito prelievo-distribuzione-spesa, che è essenziale per rendere informati i contribuenti e responsabili gli amministratori.

Anche questo lo abbiamo detto più volte in questa Commissione: è un problema di qualità più che di quantità delle entrate regionali, ormai vicine (assieme alla spesa di comuni e province) al 16 per cento del PIL (i dati sono riferiti all'esercizio 1988: rispetto ad un totale di 493.450 miliardi di spese finali dello Stato, al netto del rimborso di prestiti – consuntivo – le entrate regionali – dati di previsione – ammontavano a 147.700,1 miliardi di cui solo 5.774,9 miliardi rappresentano trasferimenti senza vincoli di destinazione alle regioni a statuto ordinario e sono quindi affidati a decisioni autonome delle regioni, anche se per la maggior parte assorbite dalle spese di gestione. Il rapporto è più favorevole per le regioni a statuto speciale. Per queste, infatti, le compartecipazioni a tributi erariali ammontano – per il 1988 – a circa 12.777 miliardi). Ma per la maggior parte dei trasferimenti si tratta invece di spese quasi tutte sottoposte a vincoli statali. E si tratta – lo sappiamo – non di vincoli per grandi settori (edilizia, sanità, agricoltura, ecc.) o per grandi progetti, ma di vincoli microsettoriali che scompongono ciascun settore anche in decine e decine di aree di intervento, spesso corrispon-

denti a specifici uffici ministeriali o a specifiche organizzazioni di interesse.

Ma il disegno prima delineato non può considerarsi completo se non è collegato ad un Senato che sia effettivamente « a base regionale », con funzioni di partecipazione delle entità decentrate ai procedimenti decisionali nazionali e di collegamento fra Stato e regioni, sempre in un quadro di bicameralismo ineguale, non paritario. La già citata indagine conoscitiva sulle « Forme di collegamento tra Parlamento e regioni » ha dimostrato che la compressione delle autonomie regionali ha trovato origine anche all'interno del Parlamento: leggi minute e aggrovigliate hanno concorso a comprimere o frantumare le competenze legislative delle regioni e a umiliare la capacità di governo (e financo di spesa) delle stesse. E del resto era ragionevole pretendere che alle regioni venisse riconosciuto uno spazio legislativo perdurando l'anomalia italiana di più di venti commissione legiferanti ?

Prendere coscienza di questo problema significa dare respiro contemporaneamente al Parlamento, liberato da compiti che rischiano di comprimerne i poteri di indirizzo e di controllo, e alle regioni, soffocate da leggi minute e invadenti.

Riduzione del numero dei parlamentari (l'eccessivo numero dei parlamentari è veicolo per la penetrazione di microinteressi nella legislazione); ripensamento delle funzioni delle commissioni (spesso legate al raccordo ministeri-gruppi di pressione-assessorati) di cui andrebbe valorizzata più la funzione di controllo che di microlegislazione; garanzie per l'iniziativa legislativa popolare e regionale (non una iniziativa regionale, fra le tante presentate, è stata finora presa in considerazione dal parlamento); superamento dell'attuale bicameralismo; decentramento legislativo (e non solo delegificazione): ecco alcuni obiettivi nuovi (riassumibili con l'espressione « riforma del Parlamento ») che abbiamo tentato inserire anche nell'agenda delle regioni e dei movimenti autonomistici.

Voglio qui ricordare un passo del documento complessivo dell'indagine sulle « Forme di collegamento tra Parlamento e regioni »: « La Commissione, tenuto conto delle tendenze al regionalismo cooperativo verso cui sono indirizzate l'attività legislativa e la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale, è dell'avviso che si debbano rafforzare le forme di collegamento fra Parlamento e regioni, da perseguirsi nell'ambito della revisione del bicameralismo perfetto su cui è impegnato il Senato della repubblica, non escludendo la strada di forme di integrazione del Senato con rappresentanti regionali. Tale soluzione istituzionale, presentata alla Commissione dai presidenti delle giunte regionali e dai presidenti dei consigli regionali...è stata espressamente esclusa negli interventi della maggioranza dei rappresentanti di gruppi parlementari nelle sessioni istituzionali di Camera e Senato svoltesi nelle sedute del 18 e 19 maggio 1988. La Commission è dell'avviso che, senza compromettere soluzioni istituzionali che comportino una revisione costituzionele, sia possibile, in sede di riforma dei regolamenti parlamentari di Camera e Senato, dare vita a idonei collegamenti funzionali e procedurali fra il Parlamento e le regioni ».

Ma ora l'occasione è più favorevole per una seconda Camera in cui siano rappresentate le regioni. Spunti in tal senso erano in una prima versione della relazione Bozzi (in cui le regioni si limitavano però a designare un terzo dei membri della seconda Camera), nella proposta Giannini discussa nel convegno di Genova del maggio 1984, nelle proposte Bassanini ed altri alla Camera (doc. Camera n. 30, X legislatura), e Ritz ed altri al Senato (doc. Senato n. 35, X legislatura), oltre che in altre proposte avanzate in Assemblea Costituente e qualche anno fa in vari ambienti politico-culturali.

E in tal senso mi sembrano oggi orientate le relazioni Labriola al citato convegno di Brescia e la conclusione della citata conferenza programmatica del PCI. I modelli di molti paesi prevedono forme di elezione di secondo grado, ov-

vero la presenza nella seconda Camera di rappresentanti dei governi regionali.

Però stiamo attenti: la prima soluzione potrebbe, nel nostro sistema politico, dar luogo e forme « lottizzate » di rappresentanza, la seconda potrebbe non valorizzare il ruolo delle Assemblee regionali.

Si potrebbe invece ipotizzare che essi vengano eletti contestualmente alla elezione delle assemblee regionali. Di detta assemblea potrebbero essere membri di diritto (ma non potrebbero far parte né del governo regionale né di quello nazionale) oppure, come soluzione alternativa, si potrebbe mantenere la sola elezione contestuale, affidando allo statuto regionale la possibilità di prevedere riunioni periodiche congiunte fra i componenti dell'Assemblea regionale e i senatori eletti nella regione fino a consentire ai senatori il diritto di parola nelle Assemblee regionali.

Ma si potrebbe pensare anche a ipotesi radicalmente diverse, prevedendo, da un lato, di mantenere 238 senatori eletti negli attuali collegi uninominali e di sostituire i residui 77 seggi non legati ad un collegio con rappresentanti delle regioni, prevedendo comunque la presenza in Senato dei presidenti delle giunte regionali.

Le due soluzioni, come è ovvio, non sono equivalenti e presentano entrambi vantaggi e svantaggi. Altre soluzioni possono essere approfondite, sempre in una prospettiva di bicameralismo ineguale. Ciò che è ineludibile è proprio la presenza di una Camera ad effettiva « base regionale », cui nessun paese basato su forme significative di decentramento ha potuto rinunciare. Troverei sbagliata l'idea affacciatasi durante la discussione sulla riforma del Parlamento, in corso di svolgimento nella I Commissione della Camera, che il Senato diventi il Senato delle regioni solo perché ad esso verrebbe affidata la competenza occuparsi delle leggi cornice.

La predetta innovazione sarebbe ancor più necessaria se si mantenesse l'attuale regime delle competenze previsto dall'articolo 117 della Costituzione basato sulla non facile concorrenza delle due legislazioni.

Lo schema delle competenze può trarsi dall'insieme delle esperienze di altri paesi. Alla Camere, espressione della comunità nazionale, dovrebbero essere riconosciuti i più significativi poteri di indirizzo politico (quelli connessi in particolare al rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento) e la primazia nel processo legislativo. Al Senato a base regionale (se in prima lettura) un potere di proposta e (se in seconda lettura) un potere di emendamento, superabile dal voto della Camera, cui spetterebbe la decisione finale nel procedimento legislativo. Solo in particolari e limitati casi, attinenti al raccordo fra Stato e regioni, (ad esempio quello citato sull'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato) il Senato dovrebbe mantenere poteri esclusivi. Ad entrambe le Camere andrebbero comunque riconosciute funzioni ispettive e di controllo sull'amministrazione.

Con questo schema si manterrebbe la seconda lettura (assai utile) senza provocare forme di « navette » e si limiterebbe la sovrapposizione nei poteri di indirizzo.

Per alcuni aspetti un percorso inverso a quello seguito dalla riforma costituzionale approvata di recente dal Senato, che tende a contenere la seconda lettura dei testi legislativi senza toccare la duplicità e la sovrapposizione dei poteri di indirizzo e di controllo politico.

E adesso veniamo al punto che inizialmente costituiva il nucleo centrale della nostra indagine. I dati acquisiti dalla nostra Commissione (oltre che altri due importanti ricerche promosse, fra l'altro, dall'ISAP e dal CNR), hanno sottolineato quattro punti:

1) la regionalizzazione sfiora soltanto i partiti che mantengono pressocché inalterate le vecchie strutture, atteso che i centri di potere decisionale (controllo delle candidature e dei finanziamenti) rimangono quelli locali e nazionali;

2) i circuiti di formazione della rappresentanza politica rimangono ò quelli

provinciali (per i consigli regionali, anche per effetto della legge elettorale regionale) o quelli nazionali e provinciali insieme (per le assemblee parlamentari, anche per l'effetto derivante dall'eccessiva ampiezza delle circoscrizioni);

3) le dirigenze politiche regionali si professionalizzano sempre più (i dati fanno riferimento ai funzionari saliti dal 19 per cento della prima legislatura al 24,4 per cento della terza, ma esistono altre forme di professionalizzazione meno trasparenti);

4) le organizzazioni di interesse, sia per la solidità delle loro strutture nazionali sia per la mancata decentralizzazione politica, vengono toccate dai processi di regionalizzazione anch'esse solo marginalmente;

5) si accentua, nel corso degli anni settanta, la crisi di rappresentanza dei partiti (caduta dei progetti generali, laicizzazione della politica, complessificazione e corporativizzazione sociale, eccetera), marcando fenomeni di lottizzazione, spartizione e « iperparticizzazione ». Fenomeni favoriti anche, da un lato, dalla forte connotazione pluralistica resa possibile dalla rottura degli equilibri di potere conseguenti al decentramento regionale e, dall'altro, dal particolare intreccio fra politica ed economia che viene a maturazione negli anni settanta e che talvolta porta financo a un intreccio politica-affari;

6) si mantiene alta l'instabilità dei governi regionali che oscilla tra i 525 giorni della prima Legislatura (ossia 17 mesi e mezzo) e i 711 della quarta (quasi 24).

Dobbiamo esserne coscienti: qualunque tentativo di riforma dell'ordinamento regionale che non incida anche sul sistema politico regionale e locale, che non porti a nuove regole della politica anche a livello nazionale è destinato – come dicevo – all'insuccesso. Si impongono quindi nuove regole per la politica ma regole che siano in grado, insieme, di rafforzare le istituzioni e ridare ai partiti slancio progettuale.

Per il livello nazionale (come per quello comunale, del resto) il dibattito si è fatto serrato, ma anche per il livello regionale si impongono regole che possano consentire il perseguimento di quattro obiettivi, che si iscrivono all'interno di un riformismo che intenda in primo luogo riformare la politica:

a) rilanciare la partecipazione in forme nuove, in termini di controllo più che di cogestione, allargando la politica al di là dei partiti, raccogliendo quella forte « politicità » diffusa che rischia altrimenti di essere dispersa e sprecata, ripensando quelle forme di partecipazione che negli anni '70 si erano progressivamente tradotte ora in moduli parlamentaristici dilatati sul territorio, ora nella cooptazione di nuovi soggetti nelle vecchie strutture amministrative;

b) collocare su posizioni corrette i confini tra « politica » e « amministrazione », perseguendo insieme l'obiettivo ambizioso del « primato » della politica e della departiticizzazione dell'amministrazione, evitando quella confusione di ruoli che nuoce sia alla « politica », costretta a perdere slancio progettuale, che all'« amministrazione » feudalizzata ed umiliata;

c) superare quei moduli consociativi presenti negli statuti e in tanta parte della legislazione regionale che non sempre hanno consentito una limpida distinzione di responsabilità fra maggioranza ed opposizioni, che hanno privilegiato la cogestione rispetto ai progetti alternativi;

d) occorre puntare su una nuova forma di governo regionale o lasciando più spazio agli statuti nella delimitazione della stessa o, meglio ancora, puntando sulla revisione dell'articolo 122 della Costituzione e su una nuova legge elettorale per l'elezione dei consigli regionali che superi e i collegi provinciali e il voto di preferenza e consenta al corpo elettorale di scegliere direttamente fra schieramenti, governi e programmi alternativi.

Alcune regioni hanno tentato meritoriamente un'azione di autoriforma allentando la vischiosità consociativa, la cogestione fra esecutivo e legislativo, ripensando gli istituti della partecipazione che hanno finito spesso per deresponsabilizzare le amministrazioni senza pienamente valorizzare l'apporto di tutte le articolazioni della società civile.

Ma i processi di autoriforma, per quanto avanzati e coraggiosi, incontrano i limiti derivanti dal quadro costituzionale e legislativo nazionale, dagli scarsi margini concessi agli statuti, dal vincolo della legge elettorale del 1988. E incontrano anche limiti derivanti dalle politiche nazionali, che, alla distanza, influiscono anche sulle strutture istituzionali: politiche economiche permanentemente anticongiunturali, ad esempio, mal si conciliano con la funzione di « ente di governo » che era stato immaginato per le regioni. Per questo va riaffermato che il problema è sistemico, che occorre andare alle radici nazionali del problema, senza sovraccaricare l'importanza di tentativi di autoriforma.

Il sistema delle preferenze – uno degli elementi-cardine dell'attuale sistema – è causa non ultima di degenerazioni correntizie, di uso a fini clientelari dell'amministrazione, e non poche volte di utilizzazione illecita delle leve amministrative e degli strumenti di intervento nell'economia; dell'intreccio perverso, in breve, politica-affari.

A livello regionale gli effetti sono ancora più devastanti, trattandosi di un voto per « collegi provinciali », che rende non agevole l'emergere di una classe politica a dimensione regionale, favorendo il condizionamento sia dei localismi provincialisti sia dei terminali provinciali di strutture centralistiche (di partiti e di organizzazioni di interessi).

Da tempo ho proposto un sistema misto eleggendo una parte di consiglieri attraverso collegi uninominali e un'altra parte attraverso liste di livello regionale e vedo che nell'indagine diverse regioni e diversi colleghi si muovono nella medesima direzione. Ma non basta fermarsi qui. Anche per le Regioni bisogna dare più potere agli elettori, consentendo agli stessi di scegliere direttamente fra programmi e schieramenti alternativi, correggendo la proporzionale. L'elettore deve tornare sovrano, non può limitarsi a distribuire quote proporzionali di potere a partiti e correnti di partito.

Anche questo è stato detto da varie Regioni e da vari esperti: gli effetti negativi e distorcenti che tale sistema induce sono assai gravi, in primo luogo si riflettono sulla stessa autonomia delle Regioni: l'elettore infatti è indotto a votare tendenzialmente estraniandosi dai problemi regionali e locali, ed è invece sollecitato a dare preminenza agli equilibri nazionali fra *partners* di governo o fra maggioranza ed opposizione; proprio così sono resi più facili i tentativi di omogeneizzare centro e periferia svuotando le autonomie locali e regionali. Ma è anche un sistema che accresce il potere di contrattazione permanente di ciascuno dei partiti presenti nelle Giunte, ma anche di ciascuno dei Consiglieri di risicate maggioranze. È causa non ultima di paralisi decisionali, di instabilità, del prevalere di interessi particolari rispetto a progetti generali, di pratiche spartitorie e lottizzatrici. È un sistema che rafforza la tendenza all'occupazione di assessorati, enti, aziende, unità sanitarie locali; altera l'equilibrio fra partiti ed istituzioni, e nuoce sia ai partiti che alle istituzioni. È anche causa non ultima di instabilità delle giunte che certo non raggiunge i dati dei verni nazionali (circa nove mesi), ma che si mantiene, come prima dicevo, a livelli preoccupanti.

Formulo una proposta rispondendo ai quesiti posti dal collega Bassanini: giungere ad una forma di governo regionale forte attraverso una riscrittura dell'articolo 122 della Costituzione che consenta (analogamente alla proposta presentata dal pci – Atto Camera n. 47474 – per le elezioni comunali), contestualmente all'e-

lezione del consiglio regionale, l'elezione a suffragio universale della maggioranza e del presidente della giunta (e di uno o più, vice), la nomina degli assessori da parte del presidente nonché lo scioglimento automatico del consiglio in caso di sfiducia al presidente (confido sull'accordo del relatore Bassanini ricalcando una formula che insieme, io e lui, abbiamo immaginato qualche anno fa per l'elezione diretta di sindaci e maggioranze !).

Poiché si dà vita ad un governo di legislatura si può anche più agevolmente prevedere l'incompatibilità fra l'incarico di assessore e il mandato rappresentativo, sia utilizzando esterni e sia prevedendo l'obbligo di dimissioni per il consigliere che entra in giunta.

Per evitare una eccessiva rigidità del meccanismo si potrebbe consentire l'adozione della « sfiducia costruttiva » limitatamente ad una sola volta nel corso della legislatura, di modo che alla fine del mandato l'elettorato sarebbe comunque in grado di valutare le scelte dei partiti.

Vari sistemi elettorali potrebbero raccordarsi a tale modello; per esempio ci si potrebbe rifare al sistema tedesco (previsto in Germania non solo sul livello nazionale, ma anche per l'elezione dei *Laender*, quasi sempre con l'adozione del doppio voto) reso meno proporzionale, garantendo quindi alla lista o alla coalizione di liste apparentate (l'apparentamento avverrebbe con la presentazione degli stessi candidati a presidente e a vice-presidente) che avesse avuto più consensi la maggioranza assoluta dei seggi in consiglio.

Si potrebbero quindi prevedere due diversi canali di accesso ai consigli regionali: una lista regionale preceduta dai candidati a presidente della regione e a vice-presidente e dei collegi uninominali, il cui numero complessivo sarebbe pari alla metà dei consiglieri da eleggere.

In questo modo sarebbe possibile raggiungere lo scopo di reclutare un personale politico con caratteristiche differenziate: nel caso della lista bloccata personalità di rilievo regionale, nel caso dei collegi persone più legate ad un incardinamento nel territorio del collegio stesso. D'altronde, se si vuol sopprimere il voto di preferenza, fonte di corruzione, non si può optare solo per la lista bloccata, lasciando alle segreterie dei partiti la predeterminazione degli eletti, occorre inserire anche il meccanismo dei collegi uninominali.

Ogni lista potrebbe concorrere da sola o collegata con altre liste. Il collegamento avrebbe effetto solo se le liste collegate indicassero candidati comuni alla carica di presidente della giunta regionale, tramite apposita dichiarazione, all'atto della presentazione della lista.

L'elettore potrebbe avere e disposizione due voti: uno per la lista regionale, l'altro per il collegio uninominale, oppure, come in taluni *Länder* della stessa Germania, un solo voto.

Il sistema potrebbe funzionare sia a turno unico sia a doppio turno. Se una lista o un gruppo di liste collegate ottenesse la maggioranza assoluta dei voti validi, tutti i seggi sarebbero attribuiti proporzionalmente con metodo D'Hondt sulla base dei suffragi avuti e non si procederebbe al secondo turno. Dalla quota complessiva di seggi di ciascun partito verrebbero defalcati i seggi conquistati con i collegi uninominali. Verrebbero proclamati presidente e vice-presidente della regione i candidati presentati dalla lista o dalla coalizione vincente.

Se invece nessuna lista o gruppo di liste collegate avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, si procederebbe ad un secondo turno, dopo una settimana. Sarebbero ammesse tutte le liete presentatesi al primo turno: esse avrebbero il diritto di procedere ad ulteriori collegamenti rispetto a quelli varati al primo turno.

Anche per i collegi uninominali si procederebbe ad un secondo turno senza sbarramento (ma con possibilità di ritiro) ove nessun candidato avesse conquistato la maggioranza assoluta. Vincerebbe il collegio al secondo turno il candidato che avesse ottenuto più voti validi.

Se una lista o un gruppo di liste collegate ottenesse con la distribuzione pro-

porzionale secondo il metodo D'Hondt una maggioranza assoluta di seggi si procederebbe alla proclamazione degli eletti.

Se invece la lista o il gruppo di liste collegate che alla fine del procedimento elettorale arriva in testa ottenesse solo una maggioranza relativa dei seggi si effettuerebbe un « riproporzionamento » assegnando comunque a tale raggruppamento la metà più uno dei seggi; i rimanenti sarebbero ripartiti con la proporzionale tra le altre liste.

Anche all'interno delle liste collegate la ripartizione avverrebbe col metodo D'Hondt in proporzione ai voti ottenuti sulla lista regionale. Come si può vedere il sistema resta sostanzialmente proporzionalistico e fondato sul voto di lista: l'elezione diretta della giunta attraverso l'elezione del suo presidente e vice-presidente avviene attraverso un eventuale « riproporzionamento » che non scalfisce la rappresentatività complessiva del consiglio, ma che è tale da impedire i rischi di « coabitazione » tra vertice dell'esecutivo di un orientamento e consiglio di un altro (oppure di un consiglio senza chiara maggioranza).

L'indicazione delle persone non risponde all'intento di personalizzare in senso deteriore la contesa, ma di individuare precise responsabilità imputabili. Altrimenti, dando solo un generico premio di coalizione, la competizione si riaccenderebbe nella coalizione vincente all'indomani del voto per la leadership e la lottizzazione degli assessorati, secondo i classici criteri spartitori.

In sintesi, quindi, questo sistema potrebbe consentire due fondamentali vantaggi: la scelta immediata tra programmi, coalizioni, leaders alternativi e l'accesso al consiglio regionale tramite i due citati diversi canali di rappresentanza, quello della lista di partito che consentirebbe di scegliere personalità di rilievo regionale e quello dei collegi uninominali che permetterebbe di selezionare candidati con buon radicamento locale.

Riteniamo con queste proposte di aver delineato un forte sistema regionale saldato da forti legami ad un efficiente sistema parlamentare rinnovato. Se è vero che anche in un sistema politico forte il potere democratico può essere succube degli interessi forti, e dunque l'azione delle forze riformatrici non si può esaurire solo nella ricerca dell'efficienza istituzionale, è però vero che nessun serio bilanciamento degli interessi forti può avvenire dall'interno di istituzioni deboli, feudalizzate, impotenti.

Anche chi si troverà all'opposizione avrà tutto da guadagnare, cosi' come l'insieme della cittadinanza, da un sistema di responsabilità identificabili, imputabili, che rendono possibile anche un'azione di efficace contestazione e di prospettazione di serie alternative programmatiche.

Di fronte allo stallo sulle riforme istituzionali che si preannuncia come un dato preoccupante di tutta questa legislatura, a cui alcuni di noi avevano tentato una parziale risposta con l'iniziativa referendaria, il cui stimolo maggiore sembra caduto, abbiamo l'onere di dimostrare al paese che qualcosa si muove nella direzione giusta, che questa legislatura non è stata inutile. Altrimenti crescerebbe, al centro e in periferia, sia la protesta esplicita sia quella silenziosa (ma non meno preoccupante) del disimpegno, che accomunerebbero nella responsabilità dell'impotenza (e senza troppe distinzioni interne) l'intera classe politica: fattori culturali che si stanno determinando in relazione alla riscoperta dell'identità regionale. Nel momento in cui procedono processi di transnazionalizzazione dell'economia, di internazionalizzazione delle imprese e di omologazione culturale a livello planetario, cresce nelle popolazioni il bisogno di identità regionale. Ciò accade proprio nelle regioni più ricche, come la Lombardia in Italia e la Catalogna o i Paesi Baschi in Spagna.

Non mi pare che vi siano i presupposti, in Italia, per il passaggio ad uno stato federale, anche se da notizie di stampa ho appreso che alcuni giorni or sono la regione Trentino Alto-Adige, con il solo voto contrario del gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale, ha auspicato la trasformazione della

forma di stato regionale vigente nel nostro paese in quella di stato federale. La presidenza chiederà quanto prima la trasmissione della delibera regionale, di cui sarà distribuita copia a tutti i commissari.

A me non sembra – ripeto – che vi siano i presupposti per il passaggio ad uno stato federale. Nell'insieme di questo mio intervento credo di riuscire a specificare per quale motivo, a mio avviso, non sia opportuno pervenire a tale soluzione. Desidero solo rilevare che la distinzione tra stato federale e stato regionale rischia di essere una pura formalità tenuto conto del fatto che in un vero stato regionale spesso le comunità autonome hanno più potere di quanto non ne abbiano gli stati membri di una federazione. Basti considerare, ad esempio, la differenza di poteri esistente tra alcune comunità autonome della Spagna e quelli degli stati membri della federazione austriaca. È noto come nel corso della discussione di questa materia presso l'Assemblea costituente fosse emersa una certa timidezza e una qualche difficoltà d'arrivare ad immaginare una forma di stato effettivamente regionale.

Le direttrici lungo le quali muoversi sono tre e, a mio avviso, strettamente collegate fra loro. Voglio sottolinearlo, perché nel dibattito in Commissione affari costituzionali, cui mi riferivo, non ho trovato tale connessione. La prima direttrice consiste in una riscrittura del titolo V della Costituzione: cioè, dell'articolo 117, della parte relativa ai controlli sulla legislazione, amministrativi, e così via; la seconda in una riforma del Parlamento che tenga conto della struttura regionalista dello Stato; la terza – lo sottolineo, perché rappresenta la questione da cui siamo partiti per svolgere la nostra indagine – nella revisione della forma di governo e del sistema elettorale regionale. Io non credo che sia possibile, oggettivamente, caricare sulle spalle di sistemi politici gracili quali sono quelli di molte regioni (non di tutte, ma di molte, come emerge dall'indagine che abbiamo condotto e dai materiali forniti dal Servizio studi e dal gruppo di lavoro coordinato dal professor Fedele) le funzioni importanti che scaturirebbero dall'adozione di criteri che sono propri di Stati fortemente decentrati. Inoltre, credo che esista un motivo di credibilità di fronte all'opinione pubblica: sono del parere che quest'ultima non accetterebbe, oggi, un rafforzamento di regioni che, ad esempio, per mesi e mesi non riuscissero a darsi neanche un governo stabile (voglio ricordare, senza voler mancare di rispetto a nessuno, che la Campania in due anni ha avuto soltanto due o tre mesi di effettiva attività della giunta).

Partendo da questi presupposti, ho tentato, come ripeto, di formulare alcune ipotesi. In primo luogo, una riforma del sistema elettorale che consenta di superare e i collegi provinciali e il voto di preferenza: i primi costituiscono un ostacolo alla crescita di una dirigenza che abbia una dimensione culturale e politica regionale; il secondo determina, come i colleghi sanno, forme di occupazione dell'amministrazione, di clientelismo esasperato, di feudalizzazione degli assessorati. Quindi, si potrebbe pervenire ad un sistema quale quello previsto in quasi tutti i *länder* della Germania, con l'elezione di metà dei componenti l'assemblea in collegi uninominali e metà in collegi regionali. L'elezione di metà dei consiglieri in collegi uninominali può consentire la selezione di un personale con un buon radicamento locale; l'altra metà può essere composta da un ceto politico che abbia, invece, una buona capacità di interpretare gli interessi, i bisogni, i valori dell'intera area regionale.

Tuttavia, ritengo non ci si possa limitare a questo, ma che occorra andare più in là sino a giungere ad una forma di legittimazione diretta dello stesso governo regionale da parte degli elettori. L'ipotesi che formulo è stata studiata da me e dal collega Bassanini ed io la indico a titolo esemplificativo: essa contempla l'elezione diretta del presidente della regione e della maggioranza. Quindi, tanto per intenderci, non elezione diretta del presi-

dente, né il semplice vincolo di coalizione, bensì una formula che metta insieme i pregi dell'uno e dell'altro sistema, quelli, cioè, dell'elezione diretta in termini di giusta, adeguata personalizzazione ma, nello stesso tempo, di responsabilità collettiva, e la formazione di una coalizione che sostenga un candidato. Quindi, un presidente della regione eletto in quanto capolista della lista che vince le elezioni al primo o al secondo turno o candidato comune di più liste che insieme si siano coalizzate. Ciò potrebbe consentire la costituzione di una forma di governo regionale robusta e, soprattutto, permettere ai cittadini di scegliere tra schieramenti e programmi alternativi.

Sottolineo questo punto perché non credo sia possibile procedere solo in una direzione, non è possibile andare solo nel senso del titolo V della Costituzione né soltanto verso una riforma del Parlamento che tenga conto della presenza regionale.

Mi rendo conto che può essere formulata la seguente obiezione: non si può riformare un sistema politico aggredendo soltanto uno dei suoi aspetti. Tale eccezione è stata sollevata nella primavera scorsa, quando è stata proposta alla Camera, dalle parti politiche, la riforma elettorale per i comuni (in vari modi: adozione del sistema maggioritario, elezione diretta dei sindaci, elezione diretta del sindaco e della maggioranza). È possibile – anche se auspico che ciò non avvenga – che tale obiezione sia riproposta in questa sede. Ora, un sano riformismo, anche a livello costituzionale non può non tener conto dell'esigenza di risolvere i problemi laddove sia possibile, laddove essi si presentino con maggiore acutezza. Comunque, se si vogliono costituire regioni forti, esse presuppongono istituzioni di governo centrale forti: verificheremo con il relatore per le regioni a statuto ordinario se egli riterrà di dover fare riferimento anche a questo aspetto, che potrebbe avere un certo spazio. Questo si può dire ed è anche scientificamente, oltre che politicamente, corretto dirlo: non è possibile avere regioni forti all'interno di uno Stato che abbia istituzioni di governo centrale deboli, ma è vero anche l'inverso, e cioè che non è possibile avere istituzioni di governo centrale forti che non abbiano in periferia momenti di responsabilità collettiva anch'essi forti, quali possono essere quelli dell'autogoverno regionale.

Nella mia esposizione faccio anche riferimento ad altri aspetti sui quali ora non mi soffermo. Desidero soltanto ricordare – lo dico con maggiore problematicità e, poiché sto svolgendo un intervento anche a nome del gruppo del PDS, specifico che si tratta di un'opinione personale che va ancora verificata – che esiste il problema dell'amministrazione locale e delle province. Se si vogliono costruire regioni forti non si possono non dare ad esse competenze anche per quanto riguarda l'ordinamento degli enti locali. Io prospetto la possibilità che quest'ultimo sia disciplinato con legge generale della regione approvata con legge della Repubblica, secondo una soluzione del tipo di quella prevista per gli statuti regionali. Si possono definire altre formule ancora, io pongo soltanto un'esigenza; evidentemente, si potrebbe anche prevedere l'emanazione di una legge-cornice o di una legge regionale che introduca determinati principi-quadro.

Un altro punto che voglio sottolineare all'interno di questo tema riguarda le province, ed è molto delicato. Il nostro gruppo ha presentato un paio di anni fa un progetto di riforma costituzionale volto ad intervenire sull'articolo 129 della Costituzione. Quest'ultimo prevede che la provincia sia, contemporaneamente, circoscrizione di decentramento statale ed ente locale. Questa norma, in ogni caso, va eliminata, perché crea difficoltà sia a ciascuna amministrazione statale, sia all'idoneo assetto dell'amministrazione locale. Determina difficoltà per le amministrazioni statali perché queste sono obbligate tutte a decentrarsi nello stesso modo, in riferimento alla creazione dell'ente locale provincia; anche se la legge di riforma delle autonomie consentirebbe di non operare tale meccanica coincidenza, biso-

gnerebbe lasciare libera ciascuna amministrazione statale di decentrarsi secondo le proprie esigenze funzionali.

Invece, per quanto riguarda l'ente locale provincia, questo dovrebbe essere costituito sulla base delle esigenze complessive dell'amministrazione regionale e locale. Tra l'altro, quella coincidenza determina, da un lato, il rigonfiamento della domanda di istituzione di nuove province: come sappiamo, a seguito del varo della legge di riforma delle autonomie, in Parlamento giacciono numerose proposte in tal senso. Nello stesso tempo, però, da una parte si creano aspettative, dall'altra si rende più difficile l'istituzione di nuove province con una notevole lievitazione della spesa pubblica. Bisognerebbe dissociare gli aspetti del decentramento da quelli dell'istituzione di nuovi enti locali. L'articolo 114 della Costituzione dovrebbe essere modificato nel senso di prevedere che la Repubblica si riparte in regioni e comuni e che alla legge regionale è demandata la costituzione di province regionali, analogamente a quanto prevede lo statuto della regione Sicilia, anche se quell'esperienza non può certo considerarsi soddisfacente. Tale soluzione sarebbe utile ad evitare la proliferazione di enti intermedi con normativa statale o regionale.

Ecco perché in conclusione, auspico che quest'indagine conoscitiva possa concludersi al più presto. Sono convinto che i relatori Bassanini e Riggio siano in grado di presentare un documento conclusivo sul quale possa convergere l'unanimità della Commissione. Se ciò non dovesse accadere, sarebbe comunque un fatto positivo che, nell'ambito di un organo parlamentare, si registrino in modo trasparente le posizioni delle forze politiche evitando che questa materia sia relegata nei convegni o nelle riviste accademiche.

GIANFRANCO PASQUINO. Signor presidente, la diagnosi sui mali della regione è stata effettuata spesso, soprattutto da quei giuristi che hanno collaborato alla redazione di statuti troppo spesso uguali tra loro, cooperando di fatto ampiamente a creare alcuni guasti nell'ordinamento regionale. Nel corso delle audizioni alcuni interventi hanno arricchito questa diagnosi; oggi siamo quindi in condizione di indicare in modo più preciso l'origine e l'eventuale soluzione di alcuni mali. Vi è, comunque, un rischio da evitare a tutti i costi, che ho sentito invece prospettare in vario modo, relativo alla possibilità di ipotizzare soluzioni congiunturali. Ritengo che se prima di proporre soluzioni specifiche sul sistema regionale, attendessimo da altro organo parlamentare o da qualche consiglio regionale proposte di riforma elettorale, non giungeremmo mai alla soluzione. Propongo, quindi, che il dibattito si svolga compiutamente presso questa Commissione al fine di rispondere ai problemi sorti in questa sede. Non vedo altre strade che questa.

Mi permetto di dissentire con il presidente sulla necessità di giungere ad una relazione conclusiva di carattere unitario. La cosa importante è che il documento conclusivo dell'indagine individui degli obiettivi da raggiungere con proposte specifiche sulle quali sia possibile poi esprimere anche un dissenso.

PRESIDENTE. Ho affermato che si potrebbe giungere ad una relazione anche con la registrazione di eventuali dissensi.

GIANFRANCO PASQUINO. Non si tratta soltanto di registrare i dissensi, ma anche di formulare delle proposte alternative, purché chiaramente delineate e coerenti con un disegno complessivo di riforma delle regioni che, come vedremo, non potrà limitarsi ad esaminare la forma di governo. Anche se metodologicamente ritengo corretto partire da quest'ultimo problema, sarebbe sbagliato ed improduttivo concludere il nostro lavoro con l'analisi della forma di governo. Dalla esposizione svolta dall'onorevole Riggio emergono molte indicazioni. Vorrei dire che sono contrario a « riformette » opportunistiche, che possono essere inserite solo nell'ambito di un dibattito congiunturale, ma esprimo anche un giudizio negativo su

discorsi troppo complessivi da cui non usciremmo più, come è accaduto fino ad oggi. Sono favorevole, invece, a riforme che delineino soluzioni dinamiche. Alcuni problemi possono essere individuati e poi risolti in modo autonomo, mentre altri devono essere portati a soluzione. A tale scopo dovrebbero servire le riforme « elastiche » che noi abbiamo proposto in modo autonomo sulla base di ciò che abbiamo ascoltato, studiato e capito.

Le forme di governo che storicamente le regioni a statuto speciale e a statuto ordinario si sono date, evidentemente non hanno risposto in modo adeguato alle esigenze. Il problema, quindi, è quello di capire se tali forme di governo siano o meno in grado di perseguire determinati obiettivi. Probabilmente si sono frapposti ostacoli, che dovremmo individuare. Da un lato il passaggio di poteri dallo Stato alle regioni si è realizzato in una successione temporale sciagurata. Ciò evidentemente ha avuto un effetto notevole, che ha fatto emergere la strategia riformista, mentre sappiamo che quella conservatrice è volta a guadagnare tempo. Ipotizzare passaggi molto impegnativi per le regioni a statuto ordinario ha significato esasperare i problemi, per poi abbandonare i tentativi di soluzione. Si sono realizzati interventi che hanno comportato effetti disastrosi per le regioni a statuto ordinario. Non mi riferisco soltanto all'avvio nel 1970 della riforma, ma anche ai passaggi legislativi del 1972 e del 1976.

Si tratta, quindi, oggi di provocare un « trauma democratico » individuando un punto di rottura specifico che rimetta in movimento il dibattito regionalista. Tale punto di rottura si può naturalmente individuare anche nel meccanismo della forma di governo o in un qualcosa di analogo.

In secondo luogo desidero rilevare che, quando nel corso di un processo di riforma, le innovazioni si bloccano, si torna rapidamente indietro. I progetti di riforma sono tutti in salita e, quando ci si ferma, il macigno torna indietro, è difficilissimo arrestarlo ad un punto specifico. Quindi, ora siamo più indietro, forse, rispetto al punto in cui eravamo dieci anni fa per quanto riguarda l'attività delle regioni: meno entusiasmo da parte degli amministratori regionali, sicuramente scarsa fiducia dei cittadini. Il punto cruciale è che vi è stata una leggera crescita di fiducia nell'istituto regionale fino ad un certo punto e, poi, si è avuto un blocco, in qualche modo anche una sorta di deterioramento, di tale fiducia. Pertanto, l'indicatore del radicamento dell'istituto regionale che viene utilizzato è, tutto sommato, abbastanza debole; credo che abbia ragione l'onorevole Riggio: talvolta la stabilità è semplicemente una copertura per l'immobilismo, per il non fare niente. Anche in questo caso mi avventuro in un'affermazione di carattere generale: molto spesso il riformismo è instabile, cioè dura poco, perché produce cambiamenti, reazioni, dopo di che perde il potere. È preferibile avere forme di governo che siano in grado di garantire la possibilità di decidere e, poi, anche di perdere il potere, che non forme di governo diffuse nelle quali si annega, nessuno vince né perde mai, ma sicuramente neppure decide mai: e quando nessuno decide mai politicamente sappiamo che, invece, decidono alcuni potenti gruppi, nazionali o locali (in questi devo inserire immediatamente i partiti, il ceto politico, il quale è un potente gruppo che può anche deliberare di non decidere, perché tra le sue risorse, spesso, più che la decisione – che è impegnativa – vi è la non decisione).

Quindi, è vero che potremmo porci l'obiettivo di creare forme di governo che diano stabilità agli esecutivi, ma se ci prefiggessimo solo questa finalità, non faremmo un buon servizio alle regioni, prima di tutto, e in generale al sistema politico nazionale; ci illuderemmo che forme di governo che cristallizzino i governi per cinque anni (governi di legislatura) siano una soluzione ai problemi, mentre di per sé non lo sono. Credo che anche su questo l'onorevole Riggio abbia sostenuto posizioni simili alle mie, anche se forse con minore durezza rispetto a me.

Un altro problema cruciale è, a mio avviso, quello relativo alle risorse. Continuo a ritenere che una forma di governo sia una sorta di impalcatura, di architettura, che però deve essere sorretta. Quando si parla di risorse si corre il rischio di pensare che esse siano solo di carattere economico: si tratta, invece, di risorse di competenza, che sono di due tipi. Risorse di competenza politica, costituite dai consiglieri regionali, dagli assessori e dai presidenti delle giunte; che io credo – mi scuso con gli attuali – oggi non siano così buoni come coloro che erano stati eletti nella prima fase perché, se diminuiscono gli entusiasmi, quel livello politico può venire saltato da persone ambiziose e capaci e quindi non entrare più a far parte di quello che, in precedenza, qualcuno, con un minimo di *understatement*, ha definito *curriculum* e che, invece, si chiama carriera politica. Si salta il passaggio regionale, se la regione è un luogo di scarsa influenza, e quando si assume la carica di presidente della regione si gioca per diventare ministro, non per esercitare bene quella funzione. Perciò, vi è un problema di risorse politiche che non vengono più recuperate a livello regionale ma che, al contrario, sono impiegate meglio sul piano nazionale.

Inoltre, vi è la questione delle risorse amministrative, della burocrazia regionale. Ho sempre avuto una sorta di perplessità circa un'affermazione che oggi va molto di moda e che tutti sono disposti a ripetere con approvazione: mi riferisco alla separazione della politica dall'amministrazione. Fino a che questo tipo di *slogan* non mi sarà stato chiarito nei suoi passaggi, sarò estremamente preoccupato, perché non so bene che cosa voglia dire. Qualcuno lo spiega affermando che la politica deve essere indirizzo e controllo e l'amministrazione deve essere gestione. Però, sappiamo che i grandi politici, ad eccezione di alcuni che sono in questo momento alla guida del paese, curano anche tutti i dettagli dell'amministrazione. Quest'ultima, infatti, non può essere controllata solo nella sua fase conclusiva, ma deve esserlo nella sua assunzione, nella sua soluzione e va premiata o punita nei suoi specifici comportamenti; non se ne possono attendere soltanto gli esiti, anche perché, come sappiamo, il risultato delle politiche pubbliche è difficile da valutare e, comunque, è molto tardo da giudicare.

PRESIDENTE. In linea di principio ciò è vero, però occorre considerare i diversi problemi. Una gara d'appalto deve essere per forza presieduta da un assessore o è più opportuno che lo sia, ad esempio, da un funzionario che si assume tutte le responsabilità, civili, penali, eccetera? Ciò vale anche per una commissione di concorso. Nella nostra amministrazione abbiamo, appunto, gare d'appalto o commissioni di concorso presiedute da politici.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. L'importante è che a presiedere quegli organismi non sia un funzionario facente parte di una potente cordata e che risponda all'assessore.

GIANFRANCO PASQUINO. Sull'esempio specifico sono d'accordo, vorrei rendere problematico questo passaggio, non vorrei che i colleghi pensassero che distinguendo la politica dall'amministrazione ci salviamo tutti. Ritengo opportuno « problematizzare » questo tipo di rapporti, altrimenti si rischia di configurare una soluzione che potrebbe non essere tale; tra l'altro, stiamo discutendo di realtà regionali molto divaricate fra loro. Tanto per fare un esempio, sappiamo che il Piemonte, da questo punto di vista, non è una regione forte, perché usa molto male le risorse che ha: questo va detto chiaramente, dato che si tratta di una regione settentrionale, non dobbiamo prendercela regolarmente con quelle meridionali, alcune delle quali sarebbero « forti » sotto il profilo del loro contesto socio-economico (come la Campania), ma utilizzano male le proprie risorse. Tra Piemonte e Campania la lotta per dimostrarsi incapaci ad impiegare le risorse è molto aperta, fermo restando che la seconda ha

qualche altro problema, di criminalità organizzata, che la prima non ha (o ancora non ha).

A mio avviso, renderemmo un cattivo servizio al paese e a noi stessi se pensassimo di risolvere così il problema delle leghe, che non è questo, non è necessariamente il problema di un compiuto decentramento regionale. Le leghe non nascono da un'affermazione di principio di neoregionalismo, di neolocalismo o di rivendicazione di potere rispetto allo Stato, bensì da un altro tipo di problematica alla quale, per altro, noi possiamo dare una risposta positiva: quella della partitocrazia, cioè della disaffezione dei cittadini nei confronti dei loro partiti. Questo apre uno spazio enorme di intervento che le leghe sfruttano, ma se non diamo una risposta che vada alle origini del problema ci attestiamo soltanto su qualcosa che esiste – cioè, una certa richiesta di neoregionalismo e, io aggiungo perché lo credo, una certa intolleranza sociale che è diffusa in alcune zone del paese, non soltanto in Lombardia, ma un pò dappertutto (in Lombardia, però, esiste un movimento che utilizza quest'intolleranza sociale su uno spazio aperto dalla disaffezione giusta dei cittadini nei confronti della partitocrazia) –. Allora, non possiamo dare al problema della forma di governo una risposta che, in qualche modo, cerchi di recuperare, rafforzare, cristallizzare il potere dei partiti; se offriamo una risposta di questo genere – e ne ho sentite circolare – forniamo non soltanto una risposta cattiva, ma sicuramente controproducente. Non siamo qui per salvare i partiti delle regioni – neanche quelli nazionali –, bensì per tutelare i cittadini delle regioni da un malgoverno locale di cui in parte sono responsabili e in parte no, ma che in grande misura va imputato ai partiti che hanno malgovernato nelle regioni.

Nelle motivazioni di una forma di governo nuova dobbiamo tenere fortemente presente questo tipo di risposta alla partitocrazia, pur sapendo, naturalmente, che vi sono partiti e partiti, ma che alla fine, ahimè, la partitocrazia è un sistema. Certo, chi governa ha più responsabilità di chi sta all'opposizione, però in definitiva i partiti vengono giustamente percepiti dai cittadini con qualcosa di magmatico, di uniforme, che si tiene insieme.

Francamente, credo sia difficile sostenere che non sia così, anche se lo si può fare con qualche sfumatura diversa: però, sinceramente, è a mio avviso problematico affermare che non sia così, e allora emergono alcune proposte specifiche. Mi confronto con alcuni suggerimenti variamente emersi nel corso delle audizioni e delle relazioni.

Sul punto relativo alla forma di governo e, quindi, all'autonomia statutaria, ho alcune perplessità per il fatto che il nostro paese è piccolo, che i giuristi sono un ceto piccolo e i giuristi famosi, che scrivono gli statuti, costituiscono un gruppo ancora più piccolo; quindi, temo moltissimo l'autonomia statutaria delle regioni, perché ho paura che gli statuti risultino via via essere una sorta di imitazione dei primi che verranno redatti. L'autonomia statutaria dovrebbe esser qualcosa di diverso; espressa questa critica, non saprei però come rispondere ad essa. Tuttavia, condivido il principio; cioè, ritengo giusto affermare che vi debba essere piena autonomia statutaria, la quale implica anche, ovviamente, la scelta della forma di governo, qualsiasi cosa si intenda con quest'espressione. Perciò, a mio avviso occorre che il documento conclusivo debba contenere quel principio cruciale di autonomia statutaria che abbiamo riconosciuto ai comuni, che sono molto più numerosi delle regioni. Esiste, però, un problema sull'autonomia statutaria che deve essere preso in seria considerazione, anche perché mi sembra che stia venendo meno, sotto molti punti di vista, la distinzione fra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario. Quindi esprimo un parere favorevole all'autonomia statutaria, che implica un giudizio altrettanto positivo sui diversi tipi di forme di governo.

Nel corso di una precedente seduta, l'onorevole Riggio poneva all'attenzione della Commissione la necessità di preve-

dere forme di governo forte per regioni deboli e forme di governo debole per regioni forti. A questo proposito devo dire che, se da un lato comprendo le ragioni della prima parte di tale locuzione, dall'altro penso che le regioni forti potrebbero anche darsi una forma di governo forte. Sono comunque contrario alle forme di governo debole perché, laddove esse esistono, l'intero sistema istituzionale risulta debole.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale.* Senatore Pasquino, riferivo soltanto un giudizio che proviene da quelle regioni ritenute forti le quali hanno tutte concordemente escluso di avere bisogno di forme ulteriori di stabilizzazione perché con l'attuale sistema sono riuscite a trovare un meccanismo che sembra soddisfacente. Mi riferisco, ad esempio, alla regione Friuli-Venezia Giulia.

GIANFRANCO PASQUINO. Il problema è che sono contrario al fatto che la forma di governo regionale forte sia necessariamente quella che stabilizza l'esecutivo, perché ritengo sia quella che consente invece un rapporto molto chiaro tra i soggetti principali di tale forma di governo: mi riferisco ai rapporti tra esecutivo e consiglio; tra esecutivo e cittadini; tra consiglio e cittadini. Ciò consente una forma di rappresentanza forte, quindi non frammentata, e una decisionalità limpida. Se tale sistema è poi coadiuvato da un determinato meccanismo elettorale, i cittadini possono anche esprimere un giudizio sull'insieme dell'operato dell'esecutivo. A mio avviso la stabilizzazione deve essere o una conseguenza del sistema elettorale – ma non è il *prius* – oppure un *surplus* che esiste proprio perché la forma di governo è forte in quanto è stabile la coalizione, ma non è necessariamente l'obiettivo da conseguire in forma prioritaria. Potrebbe però manifestarsi una cristallizzazione di un insieme di debolezze che poi si tengono insieme senza riuscire a produrre decisioni in relazione al rapporto con la cittadinanza ed i gruppi organizzati.

In riferimento all'autonomia statutaria, mi risulta difficile analizzare le possibili varianti (presidenziale, parlamentare, direttoriale) delle forme di governo, anche se sarebbe interessante esaminare i dettagli all'interno di una medesima forma di governo. La forma di governo presidenziale, infatti, può differenziarsi moltissimo, sulla base di alcuni elementi. In questo senso sono favorevole ad una piena autonomia statutaria senza indicare quali devono essere i modelli possibili. Dobbiamo, infatti, essere coerenti con il principio dell autonomia, affermando appunto che essa deve essere esercitata quando si è in grado di produrre qualcosa di valido. Rimane il problema del controllo: ci si chiede, cioè, se tale autonomia statutaria debba essere completa o meno. In questo senso vi sono due tipi possibili di controllo: quello operato dallo Stato – su cui non concordo – e quello effettuato direttamente dai cittadini mediante referendum. Tale meccanismo imporrebbe un dibattito durissimo che potrebbe far scaturire soluzioni impensabili. Del resto le iniziative referendarie in materia di forma di governo hanno dei precedenti illustri e meno illustri. Ritengo che tra la possibilità di controllo statale e quella da parte dei cittadini sia chiaramente preferibile la seconda, perché imporrebbe agli elaboratori degli statuti la famosa regola delle sanzioni previste. Vi sarebbe infatti deterrenza per i responsabili politici ad intraprendere una determinata iniziativa politica, perché essa potrebbe inficiare il rapporto tra governanti e cittadini, con il rischio di decadenza di un forma di governo tramite *referendum.*

Per quanto riguarda il sistema elettorale, insisto sul fatto che ne esistono diversi tipi, ma essi si distinguono – anche in questo caso - in base a minime differenze. Una forma di rappresentanza proporzionale che fosse adottata nell'ambito di un territorio regionale senza il recupero dei resti, potrebbe avere immediati effetti restrittivi. Se a ciò si accompagnasse una clausola di esclusione, si po-

trebbe configurare un ulteriore elemento restrittivo. È noto infatti che tale previsione è stata nettamente respinta a livello regionale, ad esempio, in Sardegna da parte del partito repubblicano. Ritengo però che anche questo aspetto debba essere lasciato all'autonomia statutaria al fine di aprire un dibattito politico. Se i partiti minori rappresentano veramente qualcosa, non dovrebbero avere problemi di raggiungimento del *quorum*. Se non dovessero superare la prova elettorale, vorrebbe dire che la loro rappresentatività è molto limitata. Non si tratta di recuperare la storia dei partiti minori, ma di vedere riconosciuta la loro capacità di proposta. Se ce l'hanno, l'esercitino! Nessuno di noi dovrebbe preoccuparsi del destino né dei partiti maggiori, né di quelli minori. Ci dobbiamo invece preoccupare del modo come essi rappresentano le opinioni e gli interessi degli abitanti delle singole regioni.

Non mi esprimo a favore di alcun tipo di riforma elettorale, ma mi limiterei ad enunciare quali sono le possibili alternative in coerenza con il principio dell'autonomia statutaria. Su un argomento, però, vorrei esprimere il mio parere favorevole. Ritengo che due possibili alternative possano essere esaminate: l'elezione in blocco della giunta e del presidente (cioè l'elezione del governo regionale) di coalizione, oppure, la sola elezione del presidente della regione. Queste due soluzioni potrebbero rafforzare la forma di governo, perché qualsiasi altra formula non rafforzerebbe l'esecutivo, e le forme direttoriali risulterebbero sistematicamente consociative. Se riteniamo, infatti, che l'alternativa sia l'unico strumento che consente di « far pulizia » con una certa frequenza dei governanti, dobbiamo respingere in blocco qualsiasi tentativo di introdurre la forma di governo direttoriale. Le due realtà in cui essa è adottata sono quella svizzera e quella jugoslava. La prima è tipicamente consociativa. Poiché ritengo l'alternanza una buona soluzione – forse ottima – sarebbe importante affermare che la forma direttoriale è una soluzione da evitare, mentre le altre potrebbero essere sperimentate.

In appendice a tale ragionamento vi è poi il problema delle circoscrizioni, sul quale non ritengo opportuno prendere ora una posizione. Potrebbe essere soppresso il voto di preferenza, ma è necessario nel contempo prevedere un meccanismo che riconduca i partiti politici verso i loro obiettivi prioritari per evitare di conferire loro un eccessivo potere. La soppressione del voto di preferenza accompagnata da una « sgangherata » forma di rappresentanza proporzionale regionale – ripeto – conferirebbe un eccessivo potere ai partiti.

Inoltre, ritengo necessario riflettere sul ruolo della giunta e degli assessori. Ritengo che su tale questione vi sia necessità di riflettere perché esiste il problema della qualità del ceto politico regionale, quindi del sistema di nomina degli assessori. Sappiamo che oggi tali nomine vengono effettuate attraverso un processo con due variabili: da una parte vi è la capacità degli uomini politici di attrarre voti, quindi di instaurare rapporti clientelari – uno dei meccanismi per « produrre » voti – e dall'altra l'appartenenza partitica. Si tratta di due variabili che si incrociano più o meno bene. Sappiamo che spesso, però, tale sinergia non produce effetti positivi. Se vogliamo « liberare » l'assessore – quindi la sua capacità di governo – dalle pressioni degli interessi organizzati, dovremmo dire che comunque vada egli non dovrebbe far parte del consiglio, a meno che non si adotti il sistema di elezione in blocco della giunta. Aggiungo che l'assessore non dovrebbe essere neppure un candidato non risultato eletto, perché non si dovrebbe poter formare una giunta di assessori bocciati dagli elettori. Si deve trattare, quindi, di una persona competente, scelta direttamente dal presidente che se ne assume la responsabilità, di un incaricato di attività di governo e non solo di rappresentanza, che pone a disposizione del presidente la propria capacità. Cio chiarirebbe quale tipo di giunta si venga formando, con quali competenze, e così via, e semplifi-

cherebbe anche il compito dell'elettore una volta che dovesse poi punire o premiare la giunta, gli assessori, il presidente. Quindi, tale indicazione a mio avviso può essere inserita all'interno della forma di governo.

Mi riservo, eventualmente, signor presidente, una messa a punto per iscritto in ordine a questa tematica, con maggiore profondità di argomentazione, ma sostanzialmente ciò che volevo dire è interamente espresso in queste mie considerazioni.

Il problema del « raccordo » nazionale sembra oggi preoccupare soprattutto i nostri colleghi deputati.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario.* Sono più preoccupati i nostri colleghi del Senato.

GIANFRANCO PASQUINO. In ogni caso, queste proposte non passano né da una parte né dall'altra nel « balletto » che di per sé rappresenta benissimo il sistema politico italiano: cioè, i deputati credono di essere più bravi dei senatori e, viceversa, questi ultimi hanno ragione, ma poi sono meno numerosi e perdono!

Credo, comunque, che il problema esista, però ho notevoli perplessità sulla parola « raccordo »; mi chiedo spesso dove sia il raccordo, ad esempio, nella forma di governo statunitense tra il governo federale e i governi degli Stati. Non lo so, lo chiedo a chi ne sa più di me; chiedo, altresì, dove sia davvero il raccordo tra il cancelliere della Repubblica tedesca ed i *länder:* esso non risiede in una Camera specifica. Affermo con nettezza che vedo male il raccordo perché ho percepito in tutta questa fase, dall'elaborazione degli autorevoli colleghi, che molto spesso si concepisce la Camera delle regioni come un luogo nel quale si dovrebbe esercitare il controllo su queste ultime. Ebbene no, se la proposta è questa, la respingo fermamente: tale Assemblea dovrebbe essere un luogo in cui non si svolge in alcun modo il controllo, ma si esercitano altre funzioni; non so come sia andato a questo proposito il dibattito in sede di Commissione affari costituzionali della Camera, ma dovrebbe trattarsi di funzioni propositive. Nel migliore dei casi, tale Assemblea può rappresentare le regioni, anche se credo che si possa fare molto di più; però, certamente, non deve controllare le regioni stesse, perché altrimenti finirebbe per essere una cappa di piombo su qualsiasi attività dinamica svincolata, intelligente e propositiva che quegli enti andassero svolgendo. Lo sostengo con estrema chiarezza: quella Camera non deve essere un organo di controllo sulle regioni; io la concepisco come qualcosa d'altro (può darsi che mi spinga troppo in là rispetto al dibattito attuale), come un luogo che in qualche modo rappresenta non solo istanze autonomistiche locali, ma un modo di fare politica estera, di raccordarsi all'Europa, eccetera. Vi sono molte funzioni che possono essere attribuite a quella Camera specifica, che sono funzioni dinamiche, non di puro e semplice controllo. Ritengo tale aspetto molto importante, però per realizzarlo occorre chiarire da quale tipo di rappresentanza una tale Camera debba essere costituita ed anche quale tipo di funzioni e poteri siano tolti definitivamente allo Stato: infatti, se affermo che non deve esservi controllo, sollevo automaticamente un problema moito serio, e cioè che alcuni ministeri nazionali debbono essere soppressi perché le relative competenze sono totalmente regionali. Tale discorso deve essere portato sino in fondo: il Ministero dell'agricoltura, ad esempio, non deve esistere più, così come il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica nel caso in cui si affermi l'autonomia universitaria, e si può andare molto in là su questa strada (anche il Ministero della sanità dovrebbe rientrare nel novero di quelli soppressi). Forse nel documento conclusivo va indicato che si tratta di una strada che deve essere percorsa, perché solo scindendo in maniera molto netta le competenze, i poteri e le funzioni, si compie un'opera di riforma delle regioni per la riforma dello Stato (mi rifaccio ad una frase che il presidente cita nove volte su dieci). È questa la

riforma delle regioni per la riforma dello Stato: cioè, bisogna semplificare al massimo le strutture al vertice e riuscire ad imputare funzioni, poteri e responsabilità in modo molto preciso ad organismi quali le regioni.

Però, se la Camera delle regioni deve essere in grado di svolgere compiti dinamici, propositivi, aggressivi, allora è necessario che vi sia una rappresentanza specifica. Conosco molte assemblee parlamentari e uno dei primi elementi che emerge è che, quanto più ristrette numericamente esse sono, tanto più risultano autorevoli. questa è una legge ineludibile, che vale anche per il consiglio nazionale del PDS; tanto più piccola è la Camera, tanto più autorevoli saranno i suoi membri. Naturalmente, il modo in cui questi sono eletti introduce una diversità; se sono eletti sulla base del classico criterio all'italiana, per cui bisogna rappresentare tutti e qualsiasi cosa si muova otterrà un seggio, quella Camera sarà scarsamente rappresentativa ed efficace. Vi sono due modi per eleggerla: ad esempio, con il sistema indiretto, da parte della maggioranza delle regioni. Qualcuno dice che non si può spezzare la rappresentanza politica e, quindi, se una Camera ha meno potere è necessario che abbia un tipo di rappresentanza diversa. Allora, va seguito il modello dei *länder* e non un altro, anche se bisogna fare attenzione, perché quel modello è spesso il prodotto di una maggioranza che è tale anche a livello nazionale e rispecchia maggioranze abbastanza coese: questo non sarà mai il caso italiano e, quindi, avremo un ampio spettro di partiti rappresentati, includendo tutti i « partitini » che nel frattempo riuscissero ad avere rappresentanza a livello regionale. Questo è un modello plausibile, migliore, comunque, di quello che configura una rappresentanza di tutti coloro che hanno avuto accesso ai consigli regionali.

L'altro modello – a mio avviso preferibile – prevede l'elezione *at large*, cioè di un certo numero di rappresentanti – pochi semplicemente sulla scala della regione. La mia proposta specifica è che siano eletti cinque senatori (si tratta del Senato delle regioni) *at large* per ciascuna regione: poiché queste sono ventuno (si potrebbe mantenere solo il senatore Dujany per la Valle d'Aosta), il numero dei rappresentanti sarebbe di 101, un numero che non è casuale perché consente, comunque, la formazione di una maggioranza (56 contro 55). Potrebbe benissimo verificarsi una situazione del genere: pochi rappresentanti eletti direttamente dai cittadini (che sono i primi cinque, molto semplicemente), i quali vanno a formare l'Assemblea delle regioni. Essi avranno, da un lato, il compito istituzionale ineludibile e di difendere l'autonomia delle regioni, perché da queste provengono e, dall'altro – di ciò sono disposto, ovviamente, a discutere –, una funzione di elaborazione di politica estera, di politica istituzionale, cioè relativa a tematiche che sono tipicamente a cavallo fra l'autonomia delle regioni ed il ruolo di uno Stato, all'interno del processo di unificazione europea.

Queste sono le mie proposte alternative, che sono perfezionabili; le altre, sinceramente, mi appaiono poco perfette, poco perfezionabili e, in qualche caso, molto pericolose. Se si va nella direzione indicata, tutto il passaggio della Camera delle regioni dovrà essere fortemente precisato prima di risultare soddisfacente per me e, mi auguro, anche per i consiglieri regionali e per coloro che hanno responsabilità di governo.

Concludo con la raccomandazione che il dibattito prosegua rapidamente, senza prestare più di tanto attenzione a ciò che non procede speditamente su altri versanti delle riforme istituzionali in questo paese, perché se continuiano a sperare di legare tutto alle riforme elettorale e del Parlamento, che non si realizzano, avremo soltanto perso tempo e la Commissione, nel suo insieme, non avrà dato buona prova di sé.

PRESIDENTE. Preciso che anche nella mia esposizione ho richiamato un ordine del giorno approvato nell'ultimo congresso costitutivo del PDS, che propone

una Camera delle regioni i cui componenti siano eletti su lista regionale bloccata e la possibilità, per gli statuti di ciascuna regione, di prevedere forme di colleganento fra i membri eletti nelle regioni e l'attività dei consiglio regionale. Questa è una soluzione che tenderebbe a razionalizzare, nel senso di mettere per iscritto, quanto già previsto nello statuto della Val d'Aosta, per cui, per esempio, il senatore Dujany e l'onorevole Caveri partecipano, con diritto di parola e di proposta, all'attività del consiglio regionale. Ovviamente, si tratta di proposte sulle quali riflettere.

CESARE DUJANY. Signor presidente, svolgerò alcune brevi osservazioni riferendomi alla esposizione dell'onorevole Riggio.

Dico francamente che alcuni passi di quell'intervento mi hanno profondamente preoccupato. Stiamo vivendo un periodo di processi evolutivi sia a livello nazionale, che europeo, dai quali emerge sempre di più l'esigenza di un nuovo ruolo delle autonomie speciali. Non vedo però niente di nuovo, perché anche se la Costituzione prospettava due società economicamente diverse, oggi esistono ancora diverse necessità culturali. Non si può, naturalmente, dimenticare che fin dall'origine le particolarità delle regioni a statuto speciale sono state notevolissime e che consistevano non solo in ragioni di natura economica, ma anche in ragioni geografiche, storiche, culturali e talvolta linguistiche. Tali specialità sussistono ancora oggi e devono essere confermate e rinvigorite.

Mi pare, invece, che negli ultimi tempi vi sia stato un comportamento statale che non ha consentito la promozione di tali particolarità. La dichiarazione del relatore circa la soluzione ritenuta astrattamente più opportuna per le regioni a statuto speciale che sarebbe quella di realizzare pienamente l'autonomia statutaria, consentendo una sostanziale parificazione degli organi, del consiglio e forse anche delle competenze delle regioni a statuto speciale con quelli delle regioni a statuto ordinario...

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale.* Mi sono riferito precisamente solo ai profili relativi all'organizzazione.

CESARE DUJANY. ... mi pare molto discutibile. Non si può, assolutamente condividere l'opinione di coloro che, esaurite le ragioni storiche e culturali che hanno generato e suggerito l'istituzione delle regioni a statuto speciale, sarebbero favorevoli a limitare il regime di specialità. Non si può accettare il concetto materialistico di regioni forti e di regioni deboli. Accanto ai problemi economici, ve ne sono altri che sul piano della vita dell'uomo sono molto più importanti, quindi meritevoli di conservazione.

Alle regioni a statuto speciale, quindi, devono essere recuperate le ragioni soprattutto culturali e linguistiche della specialità, per le quali è opportuno migliorare un ordinamento diversificato e, soprattutto, favorire un comportamento generale in questo senso da parte del Parlamento, da parte degli organi giurisdizionali, da parte delle organizzazioni dei partiti e, infine, da parte della burocrazia.

Per quanto riguarda l'autonomia statutaria, dopo l'esposizione dell'onorevole Riggio, mi ero « spostato » letteralmente verso una posizione che garantisse l'autonomia statutaria delle regioni conferendo alle stesse un'assoluta libertà di regolamentazione affinché ciascuna di esse potesse adottare lo schema legislativo che ritiene più opportuno in relazione alla propria identità.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale.* È esattamente questo il senso della mia proposta.

CESARE DUJANY. Ritengo che l'intervento svolto del presidente Barbera, invece, sia andato in altro senso, allorquando ha proposto alcune soluzioni sulle quali non ho avuto ancora il tempo di riflettere.

Per quanto riguarda gli statuti regionali, si dovrebbe esercitare un controllo

di costituzionalità da parte del Parlamento oppure mediante il ricorso a referendum popolare. La potestà statutaria dovrebbe includere anche la materia elettorale e la forma di governo, sulla quale ultima non mi soffermo perché ritengo sia sufficiente leggere lo statuto della regione Valle D'Aosta, approvato nel 1948, con il quale si prevede il meccanisno della nomina degli assessori ed il sistema di funzionamento interno: credo che le scelte fatte allora siano ancora oggi valide.

Il presidente Barbera, nel corso del suo intervento, ha posto in rilievo il problema della ridefinizione dell'ordinamento degli enti locali rispetto a quelli statali. Non è infatti concepibile ampliare l'autonomia statuaria delle regioni senza considerare l'organizzazione degli enti locali. Si tratta di un vecchio problema che il Parlamento ha cercato di affrontare. Nella regione Valle D'Aosta esistono, infatti, grandi difficoltà ad agire in quanto vi è un corpo regionale che definirei quasi prepotente ed una serie di organi comunali che vanno per conto loro, con regole diverse.

Vorrei ora riflettere sulla questione della Camera delle regioni. Credo si tratti di un passo necessario per la creazione di un punto di riferimento di carattere legislativo e politico, che non sia né governativo, né simile alla Conferenza Stato-regioni. Questa seconda Camera risolverebbe il problema del coordinamento tra Stato e regioni, e assicurerebbe allo stesso tempo la completa attuazione del disposto costituzionale in materia, razionalizzando il sistema bicamerale ed evitando, nel contempo, la quotidiana invadenza da parte del legislatore statale nelle materie di competenza regionale; essa costituirebbe anche un elemento di raccordo tra regioni, Parlamento nazionale e Parlamento europeo.

Signor presidente, onorevoli colleghi, credo che stiamo ripetendo da parecchi anni, più o meno, concetti analoghi o diversi, a seconda degli oratori. Io ritengo che dobbiamo uscire da una strumentalizzazione del regionalismo che, da quarant'anni, secondo la mia opinione, è stato strumentalizzato dai partiti e non ha rappresentato un obiettivo da conseguire. Un tempo avevamo una situazione politica in cui il paese si divideva tra i sostenitori del decentramento e quelli dello Stato centralistico: viva quel tempo, almeno vi era un confronto ed avevamo materia di dialogo! Oggi, ci troviamo in un confuso regionalismo ed in un concreto centralismo. L'aumento continuo del numero dei ministeri, della burocratizzazione, la legislazione del nostro Parlamento, che va tutta in questa direzione, dimostrano che dietro le enunciazioni formali favorevoli al regionalismo vi è un comportamento sostanziale di centralisno, il che genera grande confusione nei cittadini, una notevolissima spesa a carico del bilancio dello Stato ed un disordine nei compiti e nelle funzioni che non serve né allo Stato, né alle regioni, né, soprattutto, al cittadino medesimo.

A mio avviso, uno dei motivi di fondo di queste difficoltà è rappresentato proprio dalla partitocrazia; se i partiti non si modificheranno e, muovendo da un'organizzazione di base, non andranno a confederarsi a livello di vertice, se continueranno ad essere espressione del vertice verso la base, le nostre riforme non saranno possibili o avranno momenti molto difficili e molto confusi.

GIANNI LANZINGER. Svolgerò alcune osservazioni per luoghi in qualche modo tipici del dibattito, senza alcuna sistematicità che in questo momento non credo sia consentita, anche perché ritengo che l'esegesi sistematica delle relazioni svolte rappresenti, in realtà, la risposta al bisogno di completezza e di organicità di questa nostra attività che, a mio avviso, è stata di grande qualità.

Credo si debba partire, in un ragionamento che abbia una coerenza e che arrivi anche ad alcune proposte (perché si sta giungendo ad una fase della riflessione che tende a modificare gli strumenti istituzionali della politica), dal prendere atto, come per altro quasi tutti hanno fatto, dell'esistenza di una pro-

fonda crisi di costume politico e di credibilità istituzionale, che ha messo in forte dubbio le stesse soluzioni che in modo così tardivo, all'atto dell'istituzione dell'ente regione, erano state avanzate da parte di una quasi non più esistente cultura dell'autonomismo regionale. Questo degrado del costume certamente non è sanato dalla presenza di ulteriori luoghi di democrazia quali le regioni, anzi, se possibile, viene ancora moltiplicato tante volte quante sono queste realtà: con un progressivo esautoramento delle istituzioni e della rappresentanza democratica, nell'ambito di un circuito vizioso che agevola le spinte corporative e di pressione proprio fra comparti delle regioni (o parte della loro *leadership* politica) e comparti dello Stato, veicolando in modo privilegiato richieste e risposte che nulla hanno a che vedere con la trasparenza ed il rispetto dell'interesse collettivo che l'ente locale dovrebbe garantire, così come la regione, ed evidenziando un'incapacità dei partiti di costituire *leadership* responsabili, in grado di gerarchizzare le domande sociali e di sviluppare quell'essenziale connotato della politica che è, appunto, il coordinamento fra gli enti: comune, regione, Stato. Questo aspetto non si rileva, e non si rileva il quadro allarmante di legalità formale e di devianza sostanziale di costume: al punto tale che oggi dobbiamo confrontarci con una realtà che è messa in risalto proprio dalla situazione delle regioni che, secondo studi del CENSIS, comporta circa un 10 per cento di spesa pubblica illegale, che passa attraverso i vari canali delle tangenti, e che costituisce il bilancio-ombra di ogni bilancio, anche regionale, della spesa. E ciò soprattutto in materia di costruzioni; è una percentuale che è diffusa in maniera pressoché omogenea sull'intero territorio nazionale, con l'aggravio che in alcune zone quest'economia illegale è contagiata dalla presenza mafiosa o camorristica.

A questo punto, occorre verificare se la risposta della società, alla quale sembra che l'istituzione non sia adeguata a rispondere, non abbia in realtà trasformato, come io penso, negli ultimi dieci anni, la realtà su cui si sta ragionando rispetto a quella di dieci o venti anni fa, quando della regione si parlava in termini di attuazione.

Quella di oggi non è più la realtà di dieci anni fa; oggi esiste una forte spinta per la creazione, la difesa ed la rappresentanza di una società di diritti che tenga conto della complessità sociale – certamente non più spiegabile nei termini semplificati della contrapposizione tra classi – nel riferimento ad ambiti diversi, dall'ambiente alla famiglia, dalla giustizia alla partecipazione democratica. Abbiamo una forte spinta di soggettività e di partecipazione anche negli enti locali, nella regione; e ritengo vi sia una diversa concezione dello Stato, inteso non più come protezione *(Welfare State)*, ma come mano pubblica, che viene interpellata con riferimento alla qualità della risposta. In che modo risponde l'ente regione ? A mio avviso, male e poco; basterebbe, al riguardo, riprendere il materiale attualissimo della Commissione Bozzi proprio sulla questione della riforma dell'ente regione (materiale che abbiamo a disposizione e che, forse, converrebbe rivedere) per rilevare che, semmai, la regione ha moltiplicato i gravi difetti e i limiti propri dello Stato, primo fra tutti il centralismo. Oggi essa è una struttura centralista che concentra la politica, l'amministrazione, l'impiego delle risorse, certamente non facendo i conti con il bisogno di una struttura istituzionale non piramidale, ma anzi tale da dare spazio alle autonomie, a partire da quelle più vicine al cittadino, il comune in particolare.

Vi è un forte conflitto non risolto fra una pretesa di centralità regionale ed il bisogno di autonomie locali, che forse soltanto in parte è adombrato dalla riforma introdotta con la legge n. 142 del 1990, che non può non avere riflessi anche nel pensare come debba essere strutturata la regione.

Allora, è necessaria una breve riflessione su ciò che è stato l'istituto regionale, prima di svolgere alcune rapide osservazioni su talune proposte. Mi ritrovo

in larga misura nell'intervento del senatore Pasquino. Però, vorrei chiedere: le regioni a statuto speciale che, per così dire, rappresentano la punta avanzata dell'esperienza regionalista, per i poteri rafforzati, per una difesa di democrazia più garantita, cosa hanno fatto per essere oggi presentate come un « modello » ? Conosco poco altre regioni, ma l'esempio della Sicilia non è dei migliori alla luce di determinati parametri di valutazione che dobbiamo pur tenere presenti. Per esempio la legge n. 142 del 1990 non è stata ancora recepita, e temo che non lo sarà se non in tempi lunghissimi e chissà in quale modo. Quell'esperienza non costituisce neppure un esempio di trasparenza rispetto all'emergenza anche nazionale che è data dall'assedio della grande criminalità organizzata; né vi è una risposta sufficiente per ciò che riguarda la legalità formale. Non desidero affermare che quella non sia la strada giusta; anzi, ritengo che non sia sufficiente. Di fronte alla carenza di autonomia, vi deve essere più legalità, non meno, anche se, forse, essa dovrebbe essere diversamente immaginata.

Dal 1948 la regione Trentino-Alto Adige è disciplinata da uno statuto che prevede un'autonomia particolare per le province di Trento e Bolzano, in realtà due regioni, che formano un simulacro di regione unitaria. Il circuito del dibattito democratico rispetto alle determinazioni di legge che riguardano la popolazione è sempre stato interno al rapporto tra province e Governo ed ha sempre escluso qualsiasi tipo di rappresentanza democraticamente eletta.

Dal 1948 ad oggi abbiamo sempre avuto normative prodotte dal Governo in base ad una delega, senza alcun riferimento ad un controllo di carattere popolare, parlamentare, regionale o provinciale. Non ritengo questa un'esperienza esemplare di partecipazione democratica nell'ambito delle regioni a statuto speciale. È evidente che nessuno di noi può trarre deile conclusioni definitive su questo argomento, ma devo dire che da parte delle regioni a statuto speciale non avverto una capacità di trascinamento verso un dibattito sulla riforma in senso autonomista dello Stato; come del resto risulterebbe dalla peregrina mozione recentemente approvata dal consiglio regionale del Trentino Alto-Adige, che auspica una riforma in senso federalista. Certo non basta proporre una riforma dello Stato con nozioni approvate quasi all'unanimità da un consiglio regionale, ma ciò che importa è vedere se il contenuto autonomista indotto nel dibattito politico nazionale da parte di queste regioni abbia contenuti da tutti ritenuti estensibili ad altre realtà. Credo che ciò non sia avvenuto.

Ci troviamo di fronte ad un orizzonte che si va rapidamente ampliando: nel 1993 il panorama sarà molto diverso da quello odierno. Per esempio, uno degli importanti punti di rivendicazione dei *länder* in tutta Europa – curiosamente non avvertito in Italia – è la richiesta, da parte delle strutture regionali, di essere direttamente presenti a livello europeo. Se pensiamo ad un'Europa non degli stati, ma delle autonomie, dobbiamo considerare un circuito delle deliberazioni europee – come avviene, ad esempio, per le questioni ambientali – in cui sia presente l'ente regione, che deve avere un canale diretto di accesso per contribuire alla determinazione della politica europea in vari contesti. Del resto bisogna considerare che le regioni sono chiamate a rispondere dai loro comportamento anche in relazione alla normativa di fonte europea. Se determinati adempimenti non sono effettuati, lo Stato viene condannato. È necessario « inventare » una Comunità in una proiezione che contempli anche la presenza europea delle regioni.

Desidero fare un'osservazione che in qualche modo recupero dal patrimonio culturale del gruppo politico a cui appartengo relativa alla materia ambientale. Si tratta di questioni ampiamente dibattute negli stati europei, che a loro volta devono stabilire se debba essere adottata prima la riforma istituzionale o quella territoriale dell'ente regione. Ritengo sia molto importante rendersi conto che la regione è un luogo fisico, non soltanto un

ente burocratico-amministrativo, è una porzione di territorio nazionale con proprie regole. In questo senso quella che definisco riforma territoriale dovrebbe assumere un elemento di qualità in relazione alla riforma istituzionale. È necessario riesaminare i criteri di perimetrazione delle regioni, perché sino ad oggi esse sono state delimitate in base a logiche feudali, riprese dagli Stati preunitari, improntate a casualità amministrativa collegata a necessità di difesa. Tutto ciò, ormai, nulla ha a che vedere con una razionale organizzazione del territorio nel rispetto dei problemi ambientali.

Vi è, inoltre, il problema del rapporto tra regione, provincia e comune. Vi sono centinaia di territori comunali che dividono in due gli abitati, mentre i bacini imbriferi sono estremamente difficili da amministrare perché in alcuni casi sono ripartiti tra quattro provincie. Il sistema orografico di sottobacino dovrebbe essere interamente ricompreso nell'ambito di un'unica provincia. Per risolvere tali questioni, da una parte vi è la necessità di ricorrere ad una riforma istituzionale, dall'altra quella di rendere compatibili i problemi ambientali con quelli amministrativi.

Anch'io ritengo giusta l'impostazione che vede la provincia quale ente locale e non, invece, ente di decentramento statale. Probabilmente si tratta soltanto di un equivoco di carattere nominalistico, perché in realtà l'ente provincia è stato ampiamente ridefinito dalla legge n. 142 del 1990, con la quale sono stati stabiliti inoltre due livelli di governo territoriale con un qualche riferimento alla comunità montana.

La regione dovrebbe essere pensata abbandonando i princìpi della geometria dei solidi piramidali per abbracciare quelli della biologia, nel senso che diverse cellule hanno funzioni alternative, tutte essenziali. Non è possibile ritenere che la regione conti più del comune, perché può accadere il contrario. In questo, senso vi è la necessità di avanzare proposte radicalmente innovative; una di queste – non mia – riguarda il controllo sostitutivo: e cioè che il controllo sostitutivo che viene molte volte invocato come controllo dall'alto, anzi direi quasi sempre dall'alto, possa essere sostitutivo dal basso. In altre parole, quando risulti che la regione o la provincia non adempiono ad alcuni obblighi e da ciò derivi la paralisi per l'attività comunale, si preveda che il comune, ad esempio, possa sostituirsi. Quindi, un va e vieni che credo abbia una diversità di scala rispetto a quello che oggi è il ragionamento prevalente riferito ai rapporti di subordinazione tra gli enti.

Un altro punto, a mio avviso di vitale importanza, è quello relativo al federalismo finanziario. Ritengo questo un elemento di grande qualità: forse, dobbiamo dire che la regione deve possedere non soltanto un'autonomia statutaria, ma una vera autonomia finanziaria che, per altro, la Costituzione già le assegna, sia pure senza grande esiti. Quando la Carta costituzionale stabilisce all'articolo 119 che le regioni hanno autonomia finanziaria con forme e limiti determinati, sembra attribuire un potere; ma credo sia la stessa cosa, o quasi, dire che il comune ha un'autonomia finanziaria, autonomia finanziaria che, in realtà, non esiste. Tale tipo di autonomia da parte delle regioni c'è oggi nel senso che per il 92 per cento, (ma, forse, anche di più), le spese regionali sono « ingessate » da provvedimenti che derivano dal centro dello Stato. Quindi, la libertà di spesa delle regioni praticamente non esiste; questo significa, perciò, che oggi la regione ha una parvenza di autonomia della spesa; ma ciò che rende il tutto più preoccupante è che molte volte – e cito nuovamente l'esempio delle regioni a statuto speciale – una pioggia, di grande intensità, di capitali cade su alcune regioni e province. Ad esempio, la provincia di Bolzano riceve dallo Stato quasi 8 milioni *pro capite* come contributo in conto IVA sulle merci di importazione dal Brennero. Forse, nell'ambito di un ragionamento sul federalismo fiscale dobbiamo stabilire non solo la libertà di spesa, non soltanto la libertà di imposizione fiscale, che è

altrettanto importante per garantire l'autonomia, ma anche un *plafond* di solidarietà, che deve comunque essere garantito in termini di *standard* di servizi ovunque fruibili dal cittadino e che, quindi, in qualche modo possa riequilibrare, secondo un principio di equità distributiva, le maggiori fortune delle regioni o le fortune, se non proprie, derivate.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario.* Soprattutto le maggiori fortune di alcune regioni di confine.

GIANNI LANZINGER. Dico derivate perché le province di Bolzano e Trento, non a caso, ricevono mille miliardi all'anno, cioè il 90 per cento dell'IVA di importazione delle merci su strada; per cui vi è un interesse obiettivo della regione a non veicolare su ferrovia perché, evidentemente, si perderebbe questo introito. Nel caso di abolizione dell'IVA nell'ambito dell'unificazione europea, va rilevato che a quelle regioni rimarrebbe comunque assegnato, con prelievi di altra fonte, quel tetto di contribuzione da parte dello Stato.

In conclusione sarebbe a mio avviso di grande utilità inserire nel documento conclusivo dell'indagine un capitolo specifico sul discorso della riforma finanziaria e su ciò che noi immaginiano come necessaria correlazione tra autonomia statutaria e di spesa.

Quanto all'ambito dell'autonomia statutaria – che mi pare abbia occupato buona parte degli interventi – non avrei dubbi circa il fatto che autonomia significhi, appunto, disponibilità ad un'autonormazione. Forse, lo statuto può essere diviso in due versanti: uno più interno, di più spiccata autonormazione delle strutture interne alle regioni, che è di completa e primaria competenza regionale; un altro più esterno, che si rapporta con il problema dei diritti fondamentali del cittadino e degli enti, che può essere valutato secondo un profilo d'interesse internazionale e, quindi, anche in un contesto di solidale competenza nazionale. Ciò, naturalmente, non per esautorare, ma per creare una situazione di maggiore qualità, di raccordo e di integrazione che, appunto, garantisca il massimo dell'autonomia amministrativa.

Da questo punto di vista ritengo utilissima la proposta di sottoporre queste norme ad un referendum regionale; però, non possono non essere valutati altri due profili.

Il primo è il seguente: un discorso che rafforzi le autonomie, e quindi anche quella legislativa, inevitabilmente retroagisce sul modo di legiferare del Parlamento. Non possiamo riformare la regione senza rivedere profondamente il costume del legislatore statale; è inevitabile, infatti, che quest'ultimo non possa pensare di emanare, ogni volta, leggi-regolamento sulle regioni. Tra l'altro, questo è un marchingegno piuttosto spericolato per cui tutto, anche il regolamento, diventa norma di principio fondamentale, di riforma economico-sociale, con il che si crea una specie di gabbia entro la quale si costringe qualsiasi disperato tentativo delle regioni di definire una disciplina autonoma. A mio avviso, su tale aspetto è molto importante il contributo di chi sostiene che il Parlamento deve diventare, soprattutto, il luogo in cui si varano le leggi delle altrui autonomie: che siano regioni o enti locali è da determinare di volta in volta; ma il Parlamento deve autolimitarsi e rinunciare a regolare con legge ciò che deve essere disciplinato con lo strumento amministrativo.

Certamente, in questo momento la nostra Commissione potrebbe essere il luogo di filtro severo – ed anche la mannaia – per interdire un costante tentativo di invasione dell'ambito regionale – che, in qualche modo, ha un fertilissimo campo di svolgimento per degli interessi corporativi e settoriali che chiedono contropartite –, in quanto è il Parlamento che in genere interferisce su punti di estremo dettaglio.

Vorrei esprimere un secondo rilievo. Il discorso sulle autonomie regionali non

può non tener conto di ciò che la regione deve essere rispetto alle autonomie di base della democrazia, cioè all'autonomia dell'ente locale (che è quello più vicino al cittadino). Ecco perché irrobustire il comune vuol dire irrobustire, in ultima analisi, il diritto di partecipazione. La legge n. 142 ha proposto – ed è in questa parte addirittura precettiva – una radicale alterazione, evoluzione, dell'amministrazione (modifica che, in parte, è stata poi integrata dalla legge n. 241 del 1990), così che oggi si registra una situazione molto contraddittoria: poiché laddove la legge n. 142 stabilisce un forte diritto di presenza del cittadino nell'attività del comune e della provincia, per altro sanzionato anche da un livello paralegisiativo (lo statuto), tale diritto di partecipazione non esiste, invece, nell'ambito della normativa e dell'amministrazione della regione.

L'insieme degli istituti della democrazia e della partecipazione nell'ambito dei comuni e delle provincie deve inevitabilmente diventare materia di interesse dell'attività anche della regione. In altri termini, se il cittadino può interferire in maniera così sostanziale, per esempio, in un procedimento comunale in materia urbanistica, perché non potrebbe intervenire anche in un procedimento della regione ? È inevitabile che vi sia un effetto di trascinamento dei diritti anche nell'ambito regionale, proprio perché la legge n. 142 prevede che tutte le norme, anche quelle regionali, in quanto incompatibili con la legge di riforma delle autonomie locali, che è legge di principio, sono automaticamente abrogate. È necessario, quindi, stabilire se la nuova disciplina abbia o meno creato un vuoto legislativo, che può essere eventualmente colmato con gli strumenti previsti dalla legge n. 142, oppure se debba essere la regione stessa ad intervenire con propri strumenti legislativi. Ritengo importante che nell'ambito regionale vi sia la possibilità di recepire elementi innovativi provenienti dagli istituti della democrazia dei comuni al fine di recepire le più interessanti novità prima ancora di procedere alla riforma dell'ente regione. In altri termini, non comprendo per quale motivo, se noi siamo interessati a tale riforma, non deve essere interessata anche la regione ad un'autoriforma che, nei termini consentiti dai rispettivi statuti, oggi sarebbe già possibile, ma non viene invece perseguita.

Quando si fa riferimento alla riforma dell'ente regione e del relativo sistema di governo, è necessario pensare ad istituzioni che « rendano forte » il cittadino. Non vedrei in questo senso alcuna necessità di procedere a forme di ingegneria costituzionale che lasciano le cose come stanno. Non è certo necessario procedere ad una nuova ripartizione dei poteri o individuare netodi di maggiore ingegno elettoralistico. quello che a me pare sia un elemento di grande qualità, in relazione al discorso delle riforme, è il cercare di comprendere come il cittadino singolo possa, in una riformata regione, esercitare meglio e di più i propri diritti di partecipazione. Non si tratta, infatti, solo di eleggere dei rappresentanti, ma anche di determinare giorno per giorno alcune scelte importanti, non escluse quelle nei confronti dell'attività economica nella qualità di cittadino-utente-consumatore.

Fuori dagli ormai rituali schemi, il discorso della partecipazione deve essere portato in tutte le attività dell'amministrazione, mentre quello della democrazia economica è assai importante e molte volte sottovalutato. Vi è anche la questione dei controlli non solo di legittimità, ma anche di efficienza, di efficacia, di opportunità e di trasparenza in modo che l'amministratore e l'impiegato – non solo il politico – siano tenuti a rispondere in ogni momento della loro attività ad un cittadino avvertito di tale diritto. Vi è, infine, il problema dell'efficacia dell'azione regionale, un tema molto importante nell'ambito della cosiddetta ingegneria costituzionale.

In conclusione, ritengo che la questione dell'efficacia dell'amministrazione sia in ultima analisi la ragione per la quale sia necessario procedere ad un

cambiamento. Se è vero che ogni forma di governo ed ogni sistema elettorale sono scelti in base al risultato che si vuole ottenere, ogni riforma regionale deve essere adottata in base alla risposta che quell'ente riuscirà a dare ai bisogni, ai diritti ed alle aspettative del cittadino. Tale criterio di valutazione ritengo debba essere al centro dei dibattito della nostra Commissione.

MENOTTI GALEOTTI. Signor presidente, allorché la Commissione si è accinta a lavorare per fornire un contributo sulle forme di governo regionali, ciascuno di noi ha immaginato che inevitabilmente si sarebbe finito per affrontare le varie questioni che attengono all'istituto regionale ed alla sua crisi.

La mia sensazione e, nello stesso tempo, la mia preoccupazione è che in effetti ciascuno di noi è portato dalla propria esperienza a porre in rilievo alcuni aspetti della realtà. Nel mio caso, per esempio, dato che ho vissuto per molti anni l'esperienza regionale, ritengo di essere portato nel lavoro parlamentare a porre in rilievo alcuni aspetti e non altri, perché a me più presenti. Per la verità, devo dire che, anche se non rassegnato, sono abbastanza pessimista sulla possibil ità di giungere oggi ad una seria riforma del nostro Stato e del sistema regionale. L'esperienza dei primi anni di regionalismo indubbiamente è stata esaltante, ma negli anni successivi la delusione è stata fortissima. Mi sono chiesto molte volte quali fossero le ragioni profonde di tale evoluzione e sono arrivato a conclusioni che vorrei enunciare alla Commissione per verificare in quale misura esse possano essere utili agli esiti del nostro lavoro. Ciò, naturalmente, non significa che debba prevalere un atteggiamento di rassegnazione, perché è importante vedere con realismo qual è la situazione e come sia possibile modificarla.

Successivamente alla prima fase regionalista abbiamo assitito all'adozione di politiche che, con termini molto generici, sono state definite di centralizzazione della spesa. Queste, a mio giudizio, hanno inciso moltissimo: hanno inciso nella legislazione e soprattutto su una sfida, su un punto fondamentale sul quale si volevano misurare le regioni, cioè la progammazione. Questa è sicuramente una faccia della crisi del regionalismo e capirne le ragioni significa capire perché sia fallita la programmazione regionale.

Ebbene, sono convinto, colleghi, che possiamo compiere sul piano istituzionale tutti gli sforzi che vanno compiuti, ma non dobbiamo dimenticare – si tratta di una lezione antica, che ha per me ancora forti elementi di validità – che, in ultima analisi, le forme di governo sono legate alla volontà, alle decisioni o, comunque alla capacità di dominio – uso un'espressione forse troppo forte – di quelle che sono le forze economiche e finanziarie. Quando per queste forze economiche sono necessarie politiche centralistiche, politiche che regolino i flussi finanziari dal centro, esse riescono a determinare le volontà politiche in modo da produrre riflessi anche sul sistema istituzionale. Tant'è vero che riesaminando la storia politica di questi anni possiamo rapidamente renderci conto del fatto che si possono anche criticare l'impianto e le leggi di impianto delle regioni, ma è stata proprio una serie di politiche statali che ha vanificato tale legislazione. Per essere più chiari desidero fare un esempio: se andiamo a vedere le leggi fondamentali che regolavano i flussi finanziari tra Stato e regioni, ad esempio la n. 281 dei 1970 o la n. 356 del 1976, riscontriamo che in esse era previsto un sistema di fondi – un fondo comune ed un fondo regionale di sviluppo – che avrebbe dovuto alimentare le scelte regionali attraverso la programmazione; mentre, ad un certo punto, si sono sviluppate politiche di tipo monetarista, che sono andate dall'istituzione della tesoreria unica, all'istituzione di fondi centrali, tipo il fondo per gli investimenti e l'occupazione, oltre che ad una regolamentazione dei flussi finanziari per gli investimenti attraverso la Cassa depositi e prestiti, molto spesso mediante circolari, ossia attraverso gli spazi che si è ritagliato il potere politico nell'ambito

del Ministero del tesoro. Dunque, accanto a discipline che hanno interessato il sistema delle regioni e delle autonomie locali, si è prodotta una serie di leggi che hanno, invece, incanalato flussi finanziari in certe direzioni e che sono state volute perché erano, per certi versi, necessarie per la ristrutturazione del sistema economico e finanziario del nostro paese. Potremmo citare, per fare un esempio, la legge n. 675 del 1977 o la legge n. 46 del 1982, che riguardava i finanziamenti all'industria per l'innovazione tecnologica; si è trattato di masse finanziarie che sono state destinate in una certa direzione e, ovviamente, la politica che è stata portata avanti dal Tesoro è stata, invece, di restringimento dell'autonomia finanziaria e là dove vi sono state risorse queste sono sempre state irregimentate, attraverso leggi microsettoriali, nella direzione voluta dal centro, con una destinazione più o meno vincolata.

A fronte di questo abbiamo avuto processi di rafforzamento dei ministeri, di organismi centrali e, magari, di organismi misti, perché ad un certo punto le regioni hanno finito, in qualche modo, per piegarsi a questa logica.

Certo sono stati commessi dalle regioni errori gravi in termini di programmazione. Ha ragione chi sostiene che l'idea di una programmazione di tipo totale – se così si può dire – era completamente sbagliata. D'altra parte, regioni che all'epoca hanno tentato altre forme di programmazione, si sono trovate in difficoltà, da un lato con riferimento, appunto, al sistema dei flussi finanziari dal centro alle regioni stesse; dall'altro, riguardo alla definizione delle procedure della programmazione, perché una programmazione – e qui convengo con la proposta dell'onorevole Barbera – presupponeva che alle regioni fosse affidata anche la potestà legislativa in materia di ordinamento comunale.

Dunque, a me pare che nel momento in cui affrontiamo questo tema di grande interesse, dobbiamo aver presente che la crisi del regionalismo e del sistema autonomistico nel nostro paese è in larga misura o quanto meno in buona parte legata alle scelte di tipo economico e finanziario che sono state compiute. Questo non va sottovalutato.

Ho ascoltato con grande interesse le considerazioni che i colleghi hanno svolto e moltissime mi sono sembrate più che ragionevoli e da condividere. Ma credo bisognerebbe chiedersi, ad esempio, come mai, in ultima analisi, si approva la legge n. 142 del 1990 e non va avanti la riforma della finanza locale. Si fa la riforma delle regioni ma non va avanti la riforma della finanza regionale.

Credo vi siano momenti nei quali al potere economico e finanziario fa anche comodo o nei quali, comunque, vi sono maggiori possibilità per il decentramento e l'autonomia: può darsi che si tratti di momenti favorevoli nei quali, quindi, avanza anche una spinta alle riforme istituzionali; ma vi sono momenti in cui il sistema economico e finanziario, invece, ha bisogno di una regolazione dei flussi finanziari in una certa direzione e, pertanto, occorrono istituzioni forti a livello centrale. Del resto, non possiamo nasconderci il fatto che, anche di recente – e da ciò nasce il mio pessimismo –, abbiamo assistito, sì, all'emanazione della legge n. 142, na anche di normative speciali, quali quella su Roma o su Venezia o, comunque, a tentativi posti in essere per istituire fondi da poter regolare a livello centrale. A mio giudizio, nell'analisi della crisi del regionalismo che compiamo non dobbiamo perdere di vista tale aspetto, poiché si correrebbe il rischio di non tener conto di un tratto saliente della realtà. Senza dubbio, sarebbe una visione economicistica quella che non guardasse a tutto il resto ma, a mio avviso, questo è un elemento decisivo delle scelte che investono anche le riforme istituzionali, pure importanti, ma in parte determinate o influenzate da opzioni di carattere economico e finanziario che pesano moltissimo sulla cosiddetta volontà politica e sulle decisioni di riforma istituzionale.

Ritengo che il vento riformatore apparso nei primi anni del 1970 e, via via, la decadenza, la delusione, in larga mi-

sura siano dipesi anche da tale elemento, che mi sembra non di poco conto per comprendere la crisi del regionalismo e del sistema autonomistico nel nostro paese.

PRESIDENTE. Faccio presente che la Commissione riprenderà i suoi lavori nella prima settimana di marzo, poiché nella prossima la Camera non è convocata. Avverto che non abbiamo ancora ricevuto risposta dalla regione Sicilia e, quindi, non so se riusciremo a mantenere gli impegni che avevamo ipotizzato per il periodo dal 4 all'8 marzo. Comunque, verificherò quanti altri colleghi intendano intervenire nel dibattito; nel caso in cui vi fossero poche richieste – o non ve ne fosse nessuna – potremmo anche concludere la discussione generale sulle regioni a statuto ordinario, e lasciare un pò più di spazio alla discussione sulle regioni a statuto speciale, che potremo portare avanti dopo aver ascoltato i rappresentanti e gli esperti della regione Sicilia, anche perché con riferimento alle regioni a statuto speciale il senatore Bertoldi, per il Trentino-Alto Adige, e l'onorevole Pascolat, per ii Friuli-Venezia Giulia, hanno fatto presente di voler approfondire alcune problematiche. Decideremo, comunque, dopo aver verificato i prossimi appuntamenti stabiliti nell'agenda di lavoro della Commissione.

La seduta termina alle 18.