

3

SEDUTA DI MARTEDÌ 17 OTTOBRE 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,20.

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

Audizione di esperti della materia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di esperti della materia, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale.

Nel ringraziare i nostri ospiti per aver accolto l'invito a partecipare all'audizione odierna, annuncio che il professor Pastori ci ha comunicato di non poter intervenire ai nostri lavori per un'improvvisa indisposizione. Egli ci ha comunque inviato un contributo scritto che acquisiremo agli atti della Commissione.

Comunico che il Presidente della Camera ha chiamato a far parte della Commissione per le questioni regionali il deputato Giuliano Amato, in sostituzione del deputato Sebastiano Montali. Porgo, quindi, il benvenuto al collega Amato che fornirà certamente un importante contributo ai lavori della Commissione.

Ritengo, a questo punto, opportuno riassumere brevemente gli obiettivi dell'indagine conoscitiva in corso. Il primo obiettivo che intendiamo perseguire si fonda sulla necessità di verificare la validità dell'attuale forma di governo regionale delineata dagli articoli 121 e seguenti della nostra Carta Costituzionale.

Il secondo si basa sulla necessità di verificare la rispondenza della legge elettorale, prevista per le elezioni dei consigli regionali, ad alcuni requisiti essenziali, anche e soprattutto alla luce di quel dibattito politico e culturale che, sulla ma-

teria, si sta svolgendo nel paese. Tali requisiti risultano necessari per assicurare il raggiungimento di due risultati: una migliore selezione del personale politico regionale e ad una maggiore efficienza e stabilità alle giunte regionali. A tale riguardo, vorrei ricordare quanto è emerso da un'indagine – resa pubblica recentemente – della SPS sulla funzionalità e sull'efficienza dei governi locali e regionali. Da tale indagine risulta, tra l'altro, che la regione Campania non ha interamente utilizzato i fondi per la formazione professionale messi a disposizione dalla CEE. Voglio anche ricordare, per dimostrare lo stretto collegamento tra quei fenomeni, che la regione Campania, per ben otto mesi, è rimasta priva di una giunta. Ricordo, inoltre, che la Commissione parlamentare per le questioni regionali si è dovuta occupare – tra numerose difficoltà di carattere regolamentare e istituzionale – anche del problema della crisi, sia pure in maniera informale, di tale regione. Ribadisco che ho inteso fare questa sottolineatura per evidenziare l'esistenza di collegamenti tra i temi della nostra indagine e i problemi attinenti sia all'efficienza e alla funzionalità degli organismi regionali, sia alla qualità della spesa.

Do la parola agli onorevoli Bassanini e Riggio, relatori, rispettivamente, per le regioni a statuto ordinario e per le regioni statuto speciale.

FRANCO BASSANINI, Relatore per le regioni a statuto ordinario. I nostri interlocutori conoscono perfettamente sia gli obiettivi di questa indagine, sia quali domande intendiamo porre loro. Probabilmente, a questo punto, sono a conoscenza anche di alcune premesse di cui abbiamo

parlato nel corso delle precedenti audizioni. Vorrei però aggiungere – a quelle già espresse – un'altra premessa che considero necessaria. Rispetto ad altri momenti della nostra storia politico-costituzionale, in quello attuale il dibattito sulle riforme istituzionali consente, oramai, di affrontare quei problemi di valutazione del rendimento delle istituzioni e di riforma delle stesse senza pregiudiziali, senza limiti precostituiti e lasciando spazio alla capacità progettuale e a quella riformatrice. È un momento – per così dire – di « disgelo » del processo di progettazione e della volontà politica di procedere nella direzione di riforme istituzionali. Preciso che, con quest'ultimo argomento, intendo riferirmi non ad una progettazione di riforme « campate in aria », ma alla volontà di procedere attraverso un'analisi, approfondita e seria, delle vicende istituzionali delle regioni, del rendimento delle istituzioni regionali, dei possibili rimedi agli inconvenienti e alle difficoltà che si sono verificate e, quindi, alle conseguenti proposte di riforme istituzionali.

Ricordo che, nel dibattito sulle riforme istituzionali, la questione della riforma delle istituzioni regionali è rimasta un poco in ombra. Nutriamo, però, la convinzione (anche con riferimento alle ragioni di questa indagine conoscitiva, che il presidente della Commissione ha avuto il merito di proporre) che non si possa parlare soltanto di riforma dei « rami alti » dell'ordinamento e del regime dei comuni e delle province. Si pone, infatti, anche un problema di riforma della istituzione regionale e, innanzitutto, di una valutazione del suo rendimento.

Rispetto all'insieme dei problemi che vi abbiamo sottoposto, vorrei sottolineare che dalle prime audizioni sono emersi due ulteriori quesiti. Il primo è stato posto in termini di analisi o di valutazione del rendimento delle istituzioni regionali. Da qualcuno, infatti, è stata messa in dubbio la possibilità di dare una valutazione complessiva e generale sul rendimento delle istituzioni regionali ed è stata altresì sottolineata l'esigenza di ope-

rare una valutazione differenziata. Risulta, pertanto, necessario formulare proposte di identificazione, rimedi e riforme in modo differenziato.

Il secondo, che si ricollega al precedente quesito – sollevato con molta forza in questa sede dal professor Giannini e da altri ospiti – è del seguente tenore: se la questione della riforma del modello di governo regionale, dei meccanismi elettorali per l'elezione del consiglio e, in genere, i problemi della riforma istituzionale riguardanti le regioni non debbano essere risolti attraverso un ampio riconoscimento di autonomia statutaria, comprensiva anche della determinazione della forma di governo regionale. Su tali questioni sono emersi diversi punti di vista e valutazioni diversificate sugli eventuali limiti da porre nell'ambito di una estensione della potestà statutaria (tra l'altro, qualcuno ha parlato di libertà statutarie delle regioni).

La questione si pone con qualche analogia rispetto ad un problema – apparentemente dello stesso tenore – di estensione dell'autonomia statutaria da riconoscere, *de iure condendo*, ai comuni e alle province. È stato però sottolineato che ciascun livello istituzionale ha i propri problemi, per cui sarebbe opportuno discuterne, in relazione alle specifiche funzioni e alle peculiarità di ognuno di quegli ambiti, senza farsi influenzare troppo dagli effetti di un eventuale trascinarsi su altri livelli di governo.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Brevissimamente, ripeterò quanto ho avuto modo di dire ad altri nostri illustri interlocutori.

Mi pare che il processo di differenziazione tra le regioni a statuto speciale sia ormai giunto ad un punto di irreversibilità; non esiste più probabilmente, se non sotto il profilo formale, la nozione di specialità.

Del resto, abbiamo sentito proprio in questi giorni come anche sulla manovra di finanza pubblica, in realtà, le vicende riguardanti le regioni Sicilia e Sardegna siano del tutto diverse rispetto a quelle

che coinvolgono il Friuli-Venezia Giulia e a maggior ragione la Val d'Aosta.

Come ci ha confermato anche il professor Giannini, l'opinione di una crescente differenziazione in fatto riguardante la struttura sociale e il modo di funzionamento delle singole regioni non consente più, probabilmente, un approccio generale.

Come relatore la mia prima preoccupazione è quella di ribadire questa tesi, se essa è effettivamente da confermare.

La seconda considerazione, che sotto un certo profilo mi pare più importante, è la seguente: se la specialità può avere ancora un senso in generale, è connessa alle finalità specifiche che allo statuto si attribuiscono in rapporto ai compiti propri della regione. Sotto questo aspetto, il « cuore » della specialità delle due grandi isole, in particolare della Sicilia, deve essere individuato nell'articolo 38 dello statuto, che in qualche modo collegava – ma solo in astratto – la forma di governo al raggiungimento della finalità del superamento del divario. Al riguardo, registriamo un fallimento, perché la specialità finisce per funzionare non come strumento di incentivazione per il superamento del divario, ma come barriera alle innovazioni legislative ed economiche. Sono a voi note le vicende che in passato hanno determinato la costruzione di un mini-Stato avente una politica economica separata ed una grossa incapacità di integrazione rispetto alle politiche economiche statali.

Mi sembra allora che, probabilmente, collegare le forme di governo a questo recupero delle finalità essenziali degli statuti diventi anche un modo affinché il relativo dibattito non sia ripetitivo, ma vissuto in modo differenziato all'interno delle singole realtà.

Quelli che ho esposto sotto forma di considerazioni costituiscono in realtà quesiti, rispetto ai quali desidererei ricevere un orientamento.

PRESIDENTE. Se i nostri ospiti sono d'accordo, possiamo dare loro la parola per una risposta di carattere generale alle

tematiche illustrate dai due relatori, dopo di che vi saranno le domande da parte dei commissari e quindi le ulteriori repliche.

LIVIO PALADIN, Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dall'Università di Padova. Dal momento che l'attuale indagine conoscitiva si svolge presso una Commissione parlamentare, ritengo che le due verifiche inizialmente prospettate (quella riguardante la forma di governo e quella relativa al rendimento del sistema o dei sistemi elettorali) siano state indicate in vista di eventuali riforme legislative o eventualmente anche costituzionali, comunque di competenza del Parlamento stesso.

È quanto risulta, del resto, dal discorso introduttivo, che mi è capitato di leggere, tenuto dal presidente della Commissione a giugno.

Ma già su questo punto insorge per me una prima ragione di dubbio, comune del resto a tutte le discussioni e le proposte che ormai da anni riguardano la tematica delle riforme istituzionali. Il nostro sistema di governo nel suo intero complesso – c'è da chiedersi – si presta ad essere effettivamente migliorato attraverso riforme delle norme che lo reggono o che lo dovrebbero reggere? Le nostre regioni in particolar modo – come è stato già detto in questa sede – non continueranno comunque a suddividersi in due-tre grandi gruppi, in dipendenza del fatto che il loro funzionamento reale sia adeguato alle attese, oppure si collochi ai limiti della sufficienza o risulti addirittura scadente e deprecabile, quali che siano sul piano delle forme legali di governo le correzioni apportabili?

A questo primo dubbio, d'altra parte, se ne aggiunge subito un secondo altrettanto ovvio, ma altrettanto grave. Quasi tutte le iniziative fin qui prese, sia in modo formale sia informale, per revisionare la Costituzione o per modificare le norme sottostanti (ma tali, per la loro importanza, da comporre quella che si suole chiamare la Costituzione materiale

dello Stato) sono fallite per i veti incrociati delle forze politiche interessate.

A maggior ragione, si potrebbe pensare che un tanto sia destinato a verificarsi per ciò che riguarda la forma regionale di governo, dal momento che le regioni sono, come suol dirsi, un nodo, un anello (purtroppo anche un anello debole) della catena che collega lo Stato-governo agli enti autonomi minori.

Credo che di queste obiezioni ci si debba ricordare per la necessaria onestà dei nostri discorsi, ma credo anche che si debba ritenerle superabili. Si tratta di un imperativo prima etico che politico, perché senza di ciò verremmo meno ai nostri rispettivi impegni: voi a quello di politici, noi a quello di giuristi o entrambe le cose ad un tempo.

Del resto, sappiamo tutti che, al di là delle forme legali, contano le forme reali di governo per i giuristi stessi, per i loro studi e per ciò che essi insegnano. Ma sappiamo anche che la scelta dell'una o dell'altra forma legale può condizionare fortemente la rispettiva formula reale, nel bene e nel male secondo i punti di vista, pur ferme restando le premesse politiche, economiche e sociali del discorso.

Che sia giunto il momento di ripensare, a venti anni di distanza dalla loro istituzione, il quadro normativo riguardante le forme regionali di governo, lo stanno riconoscendo le regioni stesse, più d'una delle quali sta ormai pensando di revisionare il proprio statuto. Non si tratta soltanto delle regioni ordinarie, come a prima vista potrebbe parere, giacché il discorso coinvolge almeno alcune delle regioni speciali: anzitutto, quelle due che sulla carta dispongono di una autonomia statutaria interna nell'ambito dello statuto speciale (Valle d'Aosta e Sardegna), ma poi anche, quantomeno, una terza regione speciale, il Friuli-Venezia Giulia, che proprio in queste settimane si sta chiedendo se non sia il caso di sollecitare una revisione costituzionale dello statuto tale da offrire le stesse possibilità già aperte sulla carta per la Sardegna e la Valle d'Aosta.

Il discorso si fa più concreto se pensiamo alle regioni ordinarie, perché molte di esse, come ricordavo, hanno cominciato a studiare questa tematica, sia pure con l'intenzione di introdurre correttivi specifici e senza la pretesa di ribaltare ogni cosa, ciò che del resto le ricondurrebbe fuori dai ristretti limiti della loro competenza.

A titolo esemplificativo, ricordo che si tratta, fra l'altro, di alcune questioni. In primo luogo, si pensa di definire diversamente da come è attualmente in parecchi statuti regionali ordinari il riparto delle competenze amministrative tra la giunta e il consiglio, facendo, in contrasto con le disposizioni di certi o di vari statuti, della giunta e non del consiglio l'organo dotato in materia di competenza generale e comunque sfrondando le competenze consiliari, sia pure ridotte ad un elenco tassativo. In secondo luogo, si tratta di farsi carico del problema degli assessori, dei quali spesso gli statuti ordinari non fanno neanche il nome e che tuttavia sono emersi in maniera assai vistosa, oltre che sul piano della legislazione regionale, nella realtà delle cose. Pertanto occorre vedere come, in che limiti e con quali cautele si debba prendere atto nello statuto di questa situazione ed eventualmente correggerne certe implicazioni estreme. In terzo luogo, alcune questioni riguardano il procedimento legislativo regionale e soprattutto la fase conclusiva di esso, quella dei controlli preventivi e innanzi alla Corte costituzionale; vi è il problema del *quid agendum* quando una legge regionale viene impugnata davanti alla Corte costituzionale e questa, in ipotesi, ne dichiara illegittima una parte. Si tratta, cioè, di definire il rapporto tra consiglio regionale e presidente della giunta e di consentire a quest'ultimo - ammesso che ciò possa essere previsto in uno statuto - di rinviare la promulgazione della legge (di tutta o di una parte di essa), quando - *medio tempore* - si sia registrata una spaccatura per mancanza di copertura finanziaria, o quando nel corso del processo costituzionale, siano sopravvenute novità legislative.

Il ministro Maccanico si sta occupando di questi problemi e immagina di risolverli con una legge ordinaria dello Stato, ma, a mio avviso, si potrebbe pensare di affrontarli, almeno in parte, in sede statutaria.

Riemerge il problema delle forme dei referendum regionali, che credevamo completamente superato dopo le negative esperienze del 1970. In proposito, ci si domanda se sia insuperabile l'ostacolo costituito dall'orientamento assunto negli anni Settanta dalla I Commissione permanente del Senato. Se, cioè, i soli referendum in armonia con la Costituzione, relativi a leggi regionali, siano quelli abrogativi o se, invece, senza alcuna modifica costituzionale, non siano prevedibili, in sede regionale, referendum propositivi e costitutivi.

Si guarda con interesse anche alle procedure di programmazione, sia per dare piena attuazione al dettato dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, sia per snellire gli adempimenti procedurali, che in molte regioni risultano eccessivamente pesanti, rispetto alle esigenze partecipative che si intendono soddisfare.

Inoltre si vorrebbe considerare lo statuto, qualora non si fosse già provveduto con legge regionale, come lo strumento più idoneo per introdurre una serie di norme generali sulle deleghe amministrative delle regioni a favore degli enti autonomi minori.

Tuttavia i condizionamenti che incontrerebbero questo tipo di modifiche, qualora arrivassero in porto, sarebbero fortissimi. Basti pensare, a titolo esemplificativo, che le regioni non potrebbero introdurre la figura degli assessori esterni, non dico di libera nomina del presidente della giunta, ma neanche se eletti dal consiglio regionale, fuori dal suo seno, perché la Costituzione lo vieta.

Passando ad un altro aspetto del problema, ma ricollegandomi a quanto ho poc'anzi affermato, le regioni non potrebbero procedere alla promulgazione parziale delle leggi regionali impugnate, sia pure soltanto per aspetti marginali, di-

nanzi alla Corte costituzionale. È vero che il problema può essere risolto in altro modo, approvando, per esempio, una legge a contenuto « minore », ma ciò determinerebbe, in definitiva sfasature e disarmonia.

Peraltro, condizionamenti ancora più forti, come è stato rilevato anche in questa sede, si avvertono con riguardo alla complessiva forma di governo regionale. Per quanto mi riguarda, resto fedele all'opinione che avevo espresso all'inizio degli anni Settanta e cioè che le regioni ordinarie sono relativamente libere di muoversi tra il modello parlamentare (esclusa la figura del Capo dello Stato) e quello spiccatamente assembleare. Ciò non toglie che per le regioni la forma di governo presidenziale sia fuori discussione – credo che tutti condividano questa opinione – e probabilmente non è adottabile, attraverso la revisione del solo statuto, neanche quella direttoriale. Mi sembra che l'adozione di quest'ultima forma di governo sia ostacolata, implicitamente, dall'articolo 126, secondo comma, della Costituzione, che prevede lo scioglimento dei consigli regionali quando questi si trovino nell'impossibilità di formare una maggioranza. Questa ipotesi non si concilia con la forma di governo direttoriale, se ci riferiamo al modello svizzero, dove lo scioglimento per impossibilità di formare una maggioranza non trova spazio.

Ora, per superare tali condizionamenti, i colleghi hanno osservato (e lo ha ripetuto anche l'onorevole Bassanini) che la via maestra dovrebbe consistere nell'ampliare l'autonomia statutaria. A questo punto, si pone allora il problema del modo in cui ciò deve avvenire.

Il professor Onida ha sostenuto che si potrebbe procedere alla revisione dell'articolo 123 della Costituzione, mantenendo soltanto il vincolo dell'armonia dello statuto con la Costituzione, facendo venir meno (nel suo significato più ampio), quello con le leggi della Repubblica. Temo, tuttavia, che tale modifica non basterebbe a risolvere il problema, perché i veri limiti che l'autonomia statutaria incontra, come ho già sottolineato, non

sono posti dalla legislazione ordinaria, ma dalla normativa costituzionale, anche se in qualche caso indiretti. Per esempio, quando la Costituzione prevede una riserva di legge statutaria in materia elettorale, ci troviamo in presenza di un limite costituzionale, anche se « l'armonia » deve essere mantenuta tra lo statuto e la legge elettorale prevista dalla Costituzione.

La proposta più drastica, avanzata dal professor Giannini, prevede l'abrogazione degli articoli 121 e 122 della Costituzione; si tratta di un'ipotesi che, *d'emblée*, dà luogo a due ordini di perplessità.

In primo luogo dobbiamo chiederci che uso farebbero le regioni ordinarie, e di conseguenza quelle a statuto speciale se fossero improvvisamente dotate di larghissima autonomia statutaria. In secondo luogo, dobbiamo domandarci se esse non seguirebbero quella tendenza all'uniformità e a copiarsi che ha caratterizzato il processo formativo dei primi statuti regionali adottati nel 1970-1971. A mio modesto avviso, il pericolo maggiore, se si dovesse varare una riforma di questo tipo, è costituito dalla copiatura reciproca e non dalle « alzate di testa » di alcune singole regioni; ma il dubbio più grave, tuttavia, è ancora un altro. Mi chiedo se sia possibile modificare soltanto l'anello intermedio della catena delle istituzioni territoriali minori, che collegano lo Stato agli enti autonomi minori, senza introdurre contemporaneamente riforme istituzionali aventi ad oggetto lo Stato-apparato ed i comuni. Si potrebbe arrivare, in altri termini, all'elezione diretta popolare del presidente della giunta regionale, senza riuscire negli stessi comuni a dar corso all'ipotesi, pur così attraente per l'opinione pubblica e per i sindaci, dell'elezione diretta dei capi degli esecutivi comunali.

Lo stesso problema si pone per la riforma elettorale dei consigli regionali, che, dal mio punto di vista, sarebbe senz'altro opportuna per « sfoltire » il numero degli interlocutori politici, così da pervenire ad una situazione in cui, se non tutti, almeno molti dei soggetti rappre-

sentati nei consigli comunali siano in grado di esprimere una linea politica. Tutto ciò oggi non avviene e, in base alla mia esperienza, potrebbe accadere ancora meno in futuro se la situazione resterà immutata.

Peraltro sarebbe anche più opportuno – ma questo richiederebbe maggiore coraggio – creare le condizioni per la formazione, in virtù del voto espresso dagli stessi elettori, di coalizioni di governo stabili, in grado di garantire « governi di legislatura ». Ma è pensabile arrivarci per le sole regioni, senza che analoghi passi siano stati compiuti, quanto meno, per gli enti autonomi minori?

Permettetemi di tornare un istante sull'ipotesi, che molto mi attrae, dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo. Personalmente, sarei favorevole ad un passo simile, pur così coraggioso ed importante, non tanto per i comuni piccoli o medi, quanto, e soprattutto, per quelli più grandi, che maggiormente sono in crisi.

Nel dettaglio, immaginerei come proponibili ipotesi di candidature individuali che, però, risultino accompagnate da programmi caratterizzanti la linea politica che deve distinguere le candidature stesse (senza di che, si tratterebbe solo di persone da votare per la bellezza della loro faccia) e, con ciò stesso, dalla prefigurazione delle coalizioni di governo che dovrebbero sostenere le persone in questione. Però, se non lo si fa per i comuni, e in questa fase, in effetti, non lo si sta facendo, come si può immaginare di farlo per le regioni? Tanto più – aggiungo – che nel caso di quest'ultime, diversamente che per quel che riguarda i grandi comuni, nutrirei qualche dubbio sull'opportunità dell'elezione diretta del presidente della giunta regionale. Secondo l'esperienza, infatti, dobbiamo constatare che, mentre nei comuni la rappresentanza politica è unitaria, e di regola è relativa a tutto il comune e non a singole frazioni o circoscrizioni di esso, altrettanto non può dirsi per la rappresentanza politica regionale. Come ben sappiamo, in molte regioni – anche se non in tutte – esistono

divisioni profonde che, sebbene in molti casi risultino difficilmente comprensibili per gli osservatori esterni, sono però tali da viziare la vita dell'ente regione, come per esempio si verifica – per citare il caso che mi è più vicino – nella regione Friuli-Venezia Giulia. Mi chiedo, quindi, se in tali circostanze sarebbe opportuno concentrare tanto potere nelle mani di una persona sola, la quale fatalmente rappresenterebbe – usando un paragone da Stato africano – soltanto una delle « tribù » che compongono la regione.

Sotto questo aspetto, dunque, di nuovo mi convince maggiormente l'idea di allargare l'autonomia statutaria e di rilanciare la palla alle singole regioni, ognuna delle quali dovrebbe guardare dentro di sé, vedere che cosa più le convenga e, quindi, puntare sull'elezione diretta del presidente dalla giunta regionale o su altre forme di governo del tutto diverse da quella.

Insisto, tuttavia – e chiedo scusa se l'insistenza rischia di divenire eccessiva – nel sottolineare che lo stesso allargamento dell'autonomia statutaria per essere pensabile e perché una volta attuato possa portare buoni frutti deve vedersi aperta la strada da altre riforme, preparatorie di quella (e ognuno comprende che sto pensando, ancora una volta, alla riforma delle autonomie locali). Quest'ultima rappresenta la grande occasione da non perdere, anche perché in questo momento vi siamo dentro. Ed è solo se la riforma delle autonomie locali aprirà strade utili ed importanti, dal punto di vista della definizione delle forme di governo degli enti autonomi, che si potrà poi vedere se la strada stessa debba essere percorsa anche in sede regionale o se per le regioni convengano soluzioni parzialmente diverse. Secondo l'esperienza e secondo la logica del disegno costituzionale, le regioni risultano essere più un grande ente autonomo – anche se è una definizione che a loro non piace – che non uno Stato in miniatura. Ritengo di poter concludere qui questo mio intervento, signor presidente, dichiarandomi disponibile a rispondere alle eventuali domande dei commissari.

LUCIANO VANDELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*. Credo di poter iniziare questa riflessione proprio da una domanda posta dal professor Paladin: è possibile immaginare una riforma incisiva delle forme di governo delle regioni senza un parallelo o un precedente intervento sulle forme di governo dei comuni o in generale degli enti locali? Il tema a me sembra prioritario, assai importante, e se guardiamo alla sensibilità diffusa e ad un profilo politico della questione, ritengo che, indubbiamente, vi sia molta più attenzione sul problema dell'elezione diretta del sindaco di quanta se ne possa registrare sul mutamento delle forme di governo delle regioni.

Tuttavia, qualora esistano legami di effetto di trascinamento, sotto il profilo della sensibilità dell'opinione pubblica o politica, credo che da un punto di vista istituzionale ogni livello debba essere considerato nelle proprie peculiarità. In particolare, ciò vale a proposito di un punto cui il professor Paladin ha soltanto accennato, vale a dire quello relativo al collegamento tra forma di governo regionale e forma di governo statale. Credo che le logiche dei distinti livelli siano diverse, in quanto le autonomie locali e le stesse autonomie regionali, a mio avviso, presuppongono con i cittadini un rapporto del tutto o fondamentalmente diverso da quello che si instaura con lo Stato. La stessa presenza di condizionamenti superiori configura, diversamente, la situazione ed il ruolo dei livelli di autonomia rispetto al livello dello Stato centrale. D'altra parte, già su questo punto credo di poter rinviare alle osservazioni precise qui svolte dal professor Valerio Onida.

Direi, comunque, che il problema, nell'esaminare la situazione della forma di governo di ciascun livello, sia proprio quello di considerare le differenze sostanziali che inducono a ricercare per ogni livello gli effetti ad esso più congeniali. Non a caso, è diffusa in Europa una rilevantissima differenziazione verticale: i sistemi di elezione dei presidenti dei livelli

regionali risultano fortemente differenziati, e la forma direttoriale svizzera, a cui si è fatto riferimento, quanto meno non trova corrispondenza in tutti i cantoni; attualmente, la Francia conosce quattro sistemi distinti, a seconda dei livelli. Ma gli esempi potrebbero essere moltissimi, dal Portogallo all'Austria.

PRESIDENTE. In Germania, mentre in molti comuni è prevista l'elezione diretta del borgomastro, in altri è adottato un modello di tipo consiliare. In questo paese, comunque, il modello cambia in base alla legislazione dei *länder*.

LUCIANO VANDELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*. Ma rispetto al livello centrale, gli stessi *länder* presentano differenziazioni rilevanti. Molto spesso, per esempio, i collegi esecutivi non hanno riscontro nei livelli locali.

Pur con tutta la cautela del caso, sul primo punto fin qui trattato, credo di poter dire che i sistemi regionali e locali non rappresentano riproduzioni in scala minore del sistema nazionale e che se le riforme possono certamente svolgere un ruolo di sperimentazione nei confronti di altri livelli, ben possono seguire logiche del tutto distinte. Se partiamo da questo punto di vista, concentrando l'attenzione sulle necessità e sulle caratteristiche peculiari al sistema regionale, è opportuno sottolineare due esigenze particolari. La prima si basa sull'affermazione di un livello nuovo di tipo regionale. Nella esperienza italiana (come in quasi tutti i sistemi che condividono la nostra tradizione amministrativa) la regionalizzazione è diminuita ed è stata costruita sullo spazio riservato alle province. La provincia conserva le caratteristiche di un ente locale, di una circoscrizione fondamentale dell'amministrazione dello Stato e di un luogo di rappresentanza, vale a dire di un collegio elettorale per le elezioni fondamentali. Aggiungo inoltre che la stessa circoscrizione — la provincia — viene estesa all'elezione del consiglio regionale. Anche la Francia ha adottato tale solu-

zione, che, non a caso, nella contrapposizione tra regionalisti e provincialisti è stata considerata una secca sconfitta dei primi. Sono evidenti le conseguenze sui sistemi dei partiti, i quali, pertanto, tenderanno a perpetuare gli stessi schemi in quella maniera; anche per le varie forze sociali si registreranno alcuni effetti simili.

Pertanto, se si dovesse rivedere il sistema di elezione del consiglio regionale, sarebbe necessario prendere in considerazione l'individuazione di un ambito regionale, quanto meno per una parte dei seggi (tendente magari a bilanciare un ridimensionamento delle circoscrizioni, conseguente all'adozione di un sistema uninominale per i collegi ristretti) e l'ipotesi di una circoscrizione elettorale estesa all'intera regione. Sottolineo che l'esperienza dei *länder*, menzionata dal presidente della Commissione, è diffusa anche in altre parti del mondo, in particolare negli stati di tipo federale.

La seconda esigenza, che dovrebbe essere considerata nell'ambito del nuovo assetto istituzionale delle regioni, attiene a quella particolare connessione esistente — o meglio che dovrebbe esistere — con i livelli locali. Le regioni e gli enti locali dovrebbero funzionare — a mio avviso — come un insieme di soggetti autonomi ma complementari; invece, nell'azione, nei processi decisionali, nei circuiti finanziari e, infine, nei referenti istituzionali e politici, prevale, da questo punto di vista, una separatezza pressoché totale. È sufficiente pensare, a tale riguardo, alla anomalia — tutta italiana — di un Ministero dell'interno con competenze sulle autonomie locali di vario genere e alla costituzione di un apposito ministro senza portafoglio presso la Presidenza del Consiglio per il livello regionale. Vorrei evidenziare che non esistono modelli analoghi in nessuna altra parte del mondo. È possibile riscontrare esempi di radicamenti anche dei livelli regionali presso un Ministero che si occupa degli affari interni del decentramento, nonché l'esistenza di un apposito Ministero per le pubbliche amministrazioni o per le auto-

nomie; ma modelli simili a quello italiano non esistono in alcuna parte del mondo. Credo, tra l'altro, che un problema di questo genere non sia estraneo alle competenze della Commissione affari regionali la quale, fino ad ora, si è occupata degli aspetti « alti » – come le proiezioni delle regioni verso lo Stato – e che, attualmente, sta affrontando la questione del livello regionale. Ho l'impressione che un esame esauriente sulle regioni non possa prescindere dall'approfondimento del rapporto tra queste e gli enti locali minori.

Mi sembra che le regioni siano state inserite, in definitiva, « a mezz'aria », in un sistema che ha mantenuto solidissimi e diretti raccordi tra il centro e gli enti locali minori. Condivido, a tale riguardo, i contenuti di una importante relazione del professor Paladin, nella quale si sostiene che non esiste un sistema delle autonomie, ma, in definitiva, un sistema dei comuni e delle province, ben distinto dal sistema delle regioni.

La considerazione di questa situazione di separatezza porta ad una serie di conseguenze sull'assetto dei referenti per le autonomie e sui procedimenti (i quali sono diventati, in molti casi, complessi e confusi, con il coinvolgimento di troppi soggetti e l'eccessiva diluizione delle responsabilità). C'è da domandarsi se questa considerazione non abbia qualche influenza sul dibattito e sugli stessi assetti degli organi regionali. Se il punto centrale nell'azione quotidiana è rappresentato da una mancata valorizzazione del ruolo degli enti locali, sia in fase di elaborazione, sia di attuazione delle politiche, allora mi chiedo se non vi sia qualche modulo organizzativo in grado di garantire una più reale presenza dei comuni e delle province a livello regionale. Se si condividono tali preoccupazioni e tali premesse, si potrebbe pensare, innanzitutto, ad ipotesi di consulte delle autonomie locali – riprendo questa formulazione da un recente scritto del presidente della Commissione – le quali, rappresentando autorevolmente ed appropriatamente gli enti locali minori, affianchino il consiglio

regionale, esprimendo pareri su tutto ciò che possa incidere sugli interessi di questi. Un'altra ipotesi plausibile potrebbe basarsi sulla configurazione di organi di questo tipo come vere e proprie seconde camere regionali. Questo modello risulta assolutamente raro in tutta Europa; infatti, solo la Baviera ha uno schema di questo tipo.

Credo che l'ipotesi di un *mini-bundesrat*, che porti ad un autonomismo cooperativo e ad una necessità di continua interrelazione nei processi decisionali tra comuni e regioni, possa rispondere ad esigenze molto concrete vissute quotidianamente nel rapporto tra questi livelli.

D'altra parte, se si condividono tali esigenze, si potrebbero esaminare anche altre soluzioni, quali: assemblee a composizione mista, elezione contestuale di consiglieri appartenenti in parte ad un livello e, in parte, all'altro.

Su queste ultime proposte mi limiterò soltanto a fare alcuni accenni, riservandomi, eventualmente, ulteriori approfondimenti nel seguito della discussione.

RENZO PASCOLAT. Rispetto alle audizioni che da tempo la Commissione bicamerale per gli affari regionali sta conducendo, vorrei brevemente esternare questa considerazione.

Cerco di immaginare il sistema di governo del nostro paese senza le regioni – scusate il paradosso – dato che in questa fase, anche se non si pone in discussione il sistema regionale, è tuttavia in atto nei suoi confronti quella che qualcuno definisce un « offensiva accentratrice ». Il dibattito costituzionale, o presunto tale, è da questo punto di vista alla ricerca delle motivazioni stesse che sono state alla base della fondazione del sistema regionalista ordinario e speciale del nostro paese.

Per questo, mi chiedo se, a distanza di circa quaranta e venti anni dalla costituzione delle regioni a statuto speciale e ordinario, possiamo ritenere che in senso assoluto questa esperienza rappresenti un dato da mettere in discussione o se piuttosto non occorra vedere in che modo procedere.

Si tratta di un punto politico forse non del tutto attinente all'audizione di oggi. In ogni caso, dobbiamo fare attenzione a mettere con troppa facilità in discussione questo pilastro della Costituzione del nostro paese e del sistema democratico italiano...

GIANFRANCO PASQUINO. Nessuno l'ha messo in discussione!

RENZO PASCOLAT. Il dibattito riguarda soprattutto le scelte anche finanziarie di questo periodo, per cui si pone un problema di questo genere. In ogni caso, è questa la sede in cui possiamo fugare qualsiasi preoccupazione.

Torno comunque alle questioni che volevo sottoporre, se mi è consentito, soprattutto al professor Paladin, con tutta la riverenza nei suoi riguardi.

A prescindere dalla riforma generale che in Italia non procede perché evidentemente ricomprende le questioni che sono state qui riproposte (dall'elezione diretta del presidente della giunta o del sindaco alla riforma del sistema elettorale), bisogna verificare se permangono le ragioni di diversità — su questo punto in particolare gradirei che il professor Paladin fosse esplicito — tra le regioni ordinarie e quelle differenziate, così come sono state concepite dal costituente. La questione, molto delicata, mi sembra richiedere una attendibile risposta sul piano generale.

Vi è inoltre da chiedersi se questa diversità non costituisca una ricchezza del sistema democratico del nostro paese. Bisogna cercare di dire qualcosa in proposito; naturalmente, tutto è ricollegabile all'esperienza storica, ai dati concreti della realtà, così come si è venuta configurando; pertanto non possiamo prescindere dal modo in cui sono andate le cose in Italia. Tuttavia, dal punto di vista generale, mi pare proprio di dover considerare questa una ricchezza del sistema democratico.

La seconda questione concerne la revisione degli statuti. In proposito, non intendo constatare una diversità di vedute tra studiosi ed eminenti personalità del

diritto costituzionale, ma probabilmente motivazioni di ordine politico spingono a sostenere tesi diverse l'una dall'altra. Mi chiedo: l'eventuale revisione degli statuti in base a ciascuna esperienza — questo mi pare di avere inteso se ho colto bene il pensiero degli intervenuti — non dà ad alcune delle regioni differenziate ulteriore diritto ad accentuare la propria specialità, anziché indurre, come mi è parso qualche volta di comprendere, a ridurne la portata?

Il professor Paladin faceva riferimento in particolare al Friuli-Venezia Giulia (possiamo parlare di questa come di qualche altra regione). In sostanza, se andiamo a forme di statuto interno o ad una dislocazione della potestà speciale, non è il caso se mai di accrescerla, dato che esistono ancora ragioni di ordine internazionale, di ordine linguistico, di collocazione geopolitica, le quali pongono un problema di rafforzamento delle potestà statutarie?

Occorre essere chiari, perché altrimenti i termini del dibattito diventano vaghi (naturalmente non mi riferisco in alcun modo al discorso di oggi) e rischiano di creare situazioni di ulteriore confusione sia nel legislatore, sia nel corpo elettorale, sia nel complesso del sistema democratico del nostro paese.

PRESIDENTE. Mi consentirà l'onorevole Pascolat di far presente ai nostri ospiti il motivo per cui ha introdotto con forza nel suo intervento questo tema delle regioni a statuto speciale. Proprio oggi si è svolta una seduta dedicata all'analisi del disegno di legge finanziaria con riferimento alla finanza regionale. Il « taglio » di fondi operato nei confronti delle regioni speciali è particolarmente cospicuo (lo stesso relatore l'ha definito drastico): si tratta di 2.100 miliardi, di cui 1.300 riguardano la Sicilia.

Qualche commissario ha sollevato il problema del permanere della differenza tra le regioni a statuto ordinario e quelle speciali. Inoltre, la settimana scorsa si è svolta un'audizione dei presidenti delle regioni, nel corso della quale il presidente

Niccolosi ha chiesto che il Parlamento si assuma la responsabilità politica di riconfermare le esigenze che sono alla base della specialità delle cinque regioni o di passare ad un regime ordinario. Secondo alcuni commissari ed alcuni presidenti, ci troviamo in un momento decisivo che prelude alla riconferma della specialità o al passaggio al regime proprio delle regioni a statuto ordinario.

Mi consenta tuttavia l'onorevole Pascolat di osservare che, con riferimento al tema della nostra audizione, la seconda parte del suo intervento viene forse maggiormente in rilievo.

GIULIANO AMATO. Vedo che sta emergendo come soluzione probabilmente corretta, ma forse più affascinante di quanto non sarebbe il caso, quella della differenziazione affidata ad un ampliamento dell'autonomia statutaria. Ciò costituisce probabilmente il punto di arrivo dell'analisi del « problema » regioni, sia a statuto ordinario, sia a statuto speciale. Anch'io sono convinto che in assenza di un'adeguata valutazione dei motivi che hanno portato a porre il tema della forma di governo regionale, un intervento in questo senso si risolverebbe in una reciproca copiatura degli statuti da parte delle regioni, come ha sostenuto il professor Paladin, senza ottenere risultati significativi. Sarebbe invece quanto mai necessario conseguirli, data la stretta connessione che esiste tra la forma di governo e lo scopo cui essa deve servire.

Se oggi le forze politiche si pongono domande che rischiano di ottenere risposte « a vuoto », lasciando a ciascuna regione la libertà di adattare la forma di governo alle proprie esigenze, ciò accade perché nel corso di questi anni si è perso il significato dell'utilità della regione a statuto ordinario ed anche di quelle ad ordinamento autonomo. Si tratta di un problema di identità, che investendo sia le funzioni, sia le finalità della regione, pesa sul problema della forma di governo regionale.

Non è un caso che il Governo sia arrivato ad identificare nelle risorse delle re-

gioni a statuto speciale l'unica « spugna » dalla quale attingere; si è perduto il rapporto tra l'aspetto più evidente della specialità – costituito dalla maggiore disponibilità di risorse finanziarie – e le finalità proprie di tale regioni.

Appare – ed è parso anche a me quando cominciai ad occuparmi del problema in discussione, oggi portato avanti da un Governo del quale non faccio parte – del tutto casuale e irrazionale la corsa nei confronti delle entrate delle regioni a statuto speciale, peraltro non commisurate al tasso di inflazione, come previsto per le regioni a statuto ordinario, bensì al ritmo di incremento di determinati cepiti statali.

Il *surplus* di risorse statali può avere un senso per le regioni « povere » per le quali una maggiore disponibilità di mezzi finanziari è plausibile, ma ha sicuramente meno senso per quelle « ricche ».

Non voglio, tuttavia, provocare il disappunto dei colleghi, più di quanto non abbia già fatto finora; può darsi che il problema non sia quello che ho indicato, ma sono convinto che la « specialità » di alcune regioni non si possa misurare soltanto sul livello delle entrate, se si considera che con il passar degli anni anche i motivi che hanno portato a scegliere tale specialità sono venuti meno.

Probabilmente ha ragione il professor Vandelli quando, tra l'altro, ha affermato, con riferimento alle regioni ordinarie, che in venti anni esse non sono diventate quegli enti che i loro sostenitori avevano immaginato: non hanno portato alla riforma dello Stato, né alla ricomposizione del governo del territorio e nemmeno alla sua programmazione, divenendo una realtà che tuttavia non sappiamo definire esattamente. In altri termini, le regioni sono meno Stato di quanto vorremmo e troppo enti locali; sono più enti gestori che programmatori rispetto a quanto vorremmo o avremmo voluto, continuamente alle prese con uno Stato che non è cambiato come doveva dopo l'introduzione delle regioni ed un sistema delle autonomie che non si è mai rinnovato.

Questa situazione non può essere trascurata; inoltre, quando ci poniamo il problema della forma di governo statale o locale, partiamo dalla implicita conoscenza delle funzioni spettanti al Governo ed agli enti locali, quasi cercando di adeguare la strumentazione organizzativa esistente ad un *set* di funzioni che nell'insieme ci è noto. Ma nel nostro caso non è chiaro neanche il *set* delle funzioni ed è difficile farlo, almeno finché si considerano le regioni come un pianeta separato dal resto dell'universo.

Se pensiamo di considerare la regione come una realtà sopravvenuta tra lo Stato e gli enti locali, si pone — ripeto, dopo venti anni — il problema di riconsiderare i suoi compiti. Essa è cointeressata in decine di provvedimenti amministrativi dello Stato, inteso — in senso lato — come una pluralità di amministrazioni centrali dello Stato, in funzione a volte sostitutiva a volte di indirizzo nei confronti di enti locali minori.

Nelle precedenti audizioni i colleghi, a ragione, hanno osservato che il fulcro del problema è la ridefinizione del ruolo ed il riassetto delle funzioni degli enti locali rispetto a quelle dello Stato, che necessitano di essere ritoccate sotto vari profili. Solo partendo da questa constatazione è possibile una visione più chiara della forma di governo regionale e del significato di una loro differenziazione, che non sia soltanto un modo come un altro per rinviare il problema, addossandolo a chi si occuperà dei singoli statuti.

Signor presidente, vorrei che in quest'occasione ci chiedessimo innanzitutto, dopo vent'anni di esperienza regionale, per quale ragione ci poniamo il problema della forma di governo regionale. In secondo luogo dovremmo prendere atto dei cambiamenti intervenuti, non tutti negativi, e tenerne conto realisticamente per valutare se oggi alcuni di noi, che sono stati tra i « padri » di quegli statuti, ebbero ambizioni smodate (o comunque non realistiche) per cui sarebbe ingiusto, e storicamente scorretto, cercare di riproporle ora come le avevamo pensate allora. Sarebbe peraltro opportuno ripren-

dere in considerazione il *set* delle funzioni, lasciando allo Stato quelle che non ha mai voluto cedere all'autonomia regionale. Né appare meno importante ristabilire quale debba essere il ruolo delle regioni, anche individuando nuove funzioni, di cui vent'anni fa le forze politiche non si erano occupate: basti pensare alle tematiche ambientali delle quali allora francamente nessuno parlava. Dobbiamo prendere atto che le funzioni di programmazione e di gestione del territorio non si sono distinte così nettamente, sotto il profilo dell'imputazione, come pensavamo, e, allo stesso tempo, prendere atto che vi sono compiti rispetto ai quali probabilmente è più giusto che la regione svolga un ruolo di gestione e non di programmazione. È vero che questa impostazione viola i canoni cui ci siamo ispirati negli anni Settanta, ma può anche darsi che questa sia la realtà di cui dobbiamo tenere conto. D'altro canto, lo stesso problema si è posto per l'ente provincia: abbiamo finto che non esistesse, affidandole solo funzioni di programmazione ed alla fine abbiamo dovuto riconoscere che si trattava di un ente di livello intermedio al quale attribuire sia funzioni di gestione sia di programmazione.

Se affrontassimo negli stessi termini il problema delle regioni, avrebbe maggiore significato domandarsi se sia giusto o meno che lo statuto ignori gli assessori, limitandosi a prevedere la figura del presidente; se sia sbagliato o meno puntare interamente sulla collegialità o se abbia senso la evidenziazione di responsabilità individuali, emerse poi nella realtà.

In merito alla elezione del presidente della regione, devo ammettere che, come cittadino, non ne sento il bisogno; tuttavia capisco che si possa avvertire la necessità di eleggere il sindaco, anche se ho qualche perplessità ad affermarlo. A mio avviso, il vero problema, legato al *set* delle funzioni regionali, è costituito dalle specifiche responsabilità degli assessori (monocratiche, collegiali, poliarchiche). Sono convinto anch'io che per le regioni a statuto speciale debbano essere recuperate le ragioni della specialità. Sono

altrettanto convinto che siamo in presenza di aree speciali, culturali, e a volte linguistiche, che non si prestano all'ordinamento delle altre: se vi sono cadute, in parte anche per loro responsabilità, perché le ragioni della specialità non sono state mantenute vive come sarebbe stato necessario, le aree speciali, tuttavia, esistono, continuano ad esistere. La Sicilia, per esempio, ha problemi che, in realtà, nessun'altra regione possiede. Le altre, per collocazione, per commistione o convivenza di gruppi linguistici hanno anch'esse motivi per godere di un trattamento specifico. Ma anche quei motivi vanno riscoperti.

Signor presidente, nonostante il mio mestiere principale sia quello di costituzionalista, credo che il problema sia di rango amministrativo prima ancora che costituzionale, nel senso che — come qualcuno qui ha già sottolineato — vi è una ricognizione di funzioni, sul piano proprio dell'organizzazione dell'assetto amministrativo dell'insieme della nostra Repubblica, la quale fornisce la bussola alle linee dirimenti per orientarsi sulla forma di governo. Se questo non lo faremo, arriveremo a concludere che è bene che gli statuti siano differenziati, ma anziché essere una conclusione, sarà una partenza un po' nel vuoto.

GIANFRANCO PASQUINO. Personalmente, ritengo che vi sia, invece, un problema costituzionale, e sono contento che a parlarci di queste cose vi siano, adesso, costituzionalisti, anziché politologi o ...

GIULIANO AMATO. Questo è sempre positivo, quale sia il tema...

GIANFRANCO PASQUINO. Credo che vi sia un problema di forma di governo, ma ho l'impressione che i nostri autorevoli interlocutori siano stati da noi spinti a definirla in maniera un po' restrittiva. Di questo ho già avuto modo di rendermi conto l'altra volta, meno oggi perché ho potuto seguire soltanto la fine dell'intervento del professor Vandelli; comunque,

poiché ritengo di conoscere bene ciò in cui credono e ciò che scrivono i nostri ospiti, immagino anche che cosa possono aver detto in materia.

La mia impressione è che dovremo definire in maniera più ampia il problema delle forme di governo, includendovi il modo con cui le risorse vengono reperite ed utilizzate, quindi l'autonomia finanziaria o comunque impositiva. Questa, infatti, è una delle caratteristiche delle forme di governo.

Ho anche l'impressione che vi sia la necessità di sottolineare il problema dei rapporti dell'ente regione non soltanto con gli enti « inferiori », ma anche con i comuni e le provincie. Il professor Vandelli ha ragione a sottolineare questo aspetto, perché sicuramente il problema si pone sia a livello di governo delle regioni, sia a livello di rapporti fra gli altri diversi enti. Credo, però, che si ponga anche il problema del rapporto tra le regioni ed il contesto europeo. Ed è un aspetto, questo, che desidero sottolineare — anche se vi tornerò più avanti — poiché ritengo che vi sia un reale rapporto che dalle regioni e dal livello centrale di governo passa all'Europa. Dunque, se questo è il problema — e non credo sia corretta la conclusione del professor Amato, secondo la quale, poi, ci troveremo nel vuoto — mi chiedo qual sia la leva da utilizzare per smuovere la situazione attuale. Al riguardo, da un lato ho una risposta che a molti di noi è abbastanza nota, e cioè che in molti casi, il declino dell'ente regione è dovuto al fatto che gli amministratori regionali hanno, in realtà, giocato al ribasso l'autonomia di cui pure disponevano. Credo che questa affermazione sia fondamentalmente corretta, anche se va differenziata da regione a regione, e probabilmente da giunta a giunta della stessa regione; tuttavia, mi chiedo se il problema del giocare al ribasso le proprie autonomie non possa essere in qualche modo affrontato individuando gli strumenti che obblighino gli amministratori a giocare al rialzo rischiando un po' di più. Questa potrebbe essere la prima leva da utilizzare.

La seconda leva – anch'essa importante, a mio avviso – potrebbe essere costituita dall'individuazione degli elementi che rendono una regione speciale rispetto alle altre. Può darsi benissimo, ad esempio, che la Sicilia lo sia, ma se la specialità dovesse essere quella di cui tutti noi discutiamo ampiamente, temo che essa non dovrebbe essere in alcun modo assecondata. Ho l'impressione, invece, che trascorso un quarantennio dall'istituzione di alcune regioni a statuto speciale ed un ventennio dall'istituzione delle regioni a statuto ordinario, dovremmo tornare a chiederci se vi sono alcuni aspetti che ci consentano di giungere non ad un ordinamento unico, ma a comprendere quali siano gli elementi che ancora consentono di lasciare maggiore spazio ad alcune regioni e minore ad altre. Tendenzialmente, la mia risposta sarebbe negativa, in quanto sono convinto che sarebbe possibile eliminare le differenze individuando direttive o direttrici fondamentali per tutte le regioni. Questo, forse, può essere fatto anche con l'autonomia statutaria, anche se mi rendo conto che in tal caso si tratterebbe di una sfida nei confronti dello Stato, perché non sono convinto che, quanto esso non ha ceduto o le regioni non hanno richiesto o sfruttato fino in fondo, non possa, invece, essere ripreso e ridefinito. Ma questa considerazione desidero porla sotto forma di domanda: vi sono materie o comunque funzioni che le regioni non hanno effettivamente voluto e che potrebbero, invece, essere date loro, o che, comunque, esse potrebbero o dovrebbero esigere?

Passando ad una valutazione successiva, credo di poter dire che nella precedente audizione siamo giunti alla conclusione che esiste lo spazio per individuare modelli di governi diversi rispetto a quelli fin qui sperimentati. Contrariamente al collega Amato, non credo che voi costituenti abbiate avuto ambizioni smodate; anzi, sono esattamente del parere opposto: ritengo che non abbiate esercitato a sufficienza la fantasia allorché vi siete trovati a redigere gli statuti

regionali; infatti, essi sono tutt'altro che innovativi, tutt'altro che fantasiosi, e ritengo che il problema sia proprio questo. Non è dunque il caso di esercitare adesso la fantasia, individuando i punti sui quali è possibile non solo lasciare autonomia, ma anche suggerire – ed io credo che sarebbe un'operazione corretta – in quali direzioni essa possa essere utilizzata? Cioè, quali sono i punti cardine su cui ridefinire o definire, nella maniera più spericolata – se posso usare questo termine – alcune forme di governo della regione? A mio avviso, in questo caso ritengo che vi sarebbe, certamente, una forma di competizione tra le varie regioni, ed essa risulterebbe assai più positiva dei fenomeni di imitazione, a cui si è assistito nel momento in cui quegli statuti venivano redatti.

Quanto detto può essere stato scambiato per affermazioni perentorie, mentre nella maggior parte dei casi si è trattato di domande, tranne le critiche ai giuristi (lo dico per cercare, almeno, di riequilibrare il versante politologico) ...

GIULIANO AMATO. Critiche apodittiche e immotivate ...

GIANFRANCO PASQUINO. È probabile che siano apodittiche, ma non immotivate, e per rendersene conto basterebbe leggere la storia delle vostre consulenze. La mia impressione è che il discorso sulla forma di governo delle regioni non possa essere del tutto sganciato da quello sulla forma di governo dello Stato. Non perché debba esserci necessariamente un legame tra quest'ultima – che, prima o poi, presumo andremo a ridefinire – e la prima, ma perché c'è un rapporto abbastanza stretto tra il tipo di funzioni che assegniamo ad uno Stato, che io mi auguro alleggerito di una serie di funzioni e in qualche modo integrato in un contesto europeo, ed il tipo di funzioni che possiamo assegnare alle regioni. È questo il legame con l'Europa che volevo porre, cioè non il puro e semplice problema del cosa fare alla scadenza del 1992, bensì il sapere se i processi di inte-

grazione sovranazionale non obblighino lo Stato a ridefinirsi, consentendo alle regioni un maggiore spazio operativo, inventivo e, in qualche modo, anche gestionale. E da questo punto di vista, forse, il problema non è di carattere amministrativo, ma costituzionale, in senso pieno; esso, infatti, investe sì le strutture di governo, ma anche le risorse, il modo di acquisizione delle medesime, nonché una serie di questioni di cui parliamo spesso – forse senza il dovuto approfondimento – quale quella, per esempio, relativa all'uso del referendum, cioè uno degli strumenti che incidono anche sulla forma di governo. Nel corso della discussione è stato citato l'esempio della Baviera. Vorrei sapere dai gentili ospiti qui presenti se è possibile collegare alcune di queste riflessioni sulla forma di governo al modello esistente nei vari stati statunitensi. Una ipotesi che si potrebbe seguire è proprio quella di muoversi nella direzione di una struttura di tipo federale; se così fosse, i modelli più rappresentativi risulterebbero quelli della Repubblica federale tedesca e degli Stati Uniti d'America.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al senatore Cortese, desidero fare alcune precisazioni.

L'interesse ad allargare il tema della nostra analisi può essere molto sentito, per alcuni aspetti risulterebbe anche opportuno, alla luce delle interconnessioni esistenti tra i vari argomenti. Devo, però, ricordare che l'oggetto della nostra indagine conoscitiva non è rappresentato dalla regione in generale o dalle attuali condizioni di tale organismo (ricordo lo svolgimento, nel 1985, di una indagine in materia che si concluse con l'esposizione di una relazione, da parte del professor Paladin, alla presenza del Capo dello Stato).

Ritengo, pertanto, opportuno ribadire l'oggetto dell'indagine in corso di svolgimento. Il primo obiettivo è rappresentato dai modi più opportuni per selezionare i cittadini che dovranno diventare consiglieri regionali.

Il secondo obiettivo è il seguente: come assicurare stabilità ed efficienza alle giunte.

Sarebbe possibile allargare il discorso ai rapporti tra i cittadini e le istituzioni regionali per vedere in che modo, ad una maggiore efficienza e stabilità delle giunte, possa corrispondere un'attivazione di canali più diretti tra i cittadini e le istituzioni di governo regionale (per esempio, attraverso il referendum). Sarei dell'avviso di limitare la discussione entro questi ambiti, che potranno anche risultare ristretti ma che, per ragioni relative alla conduzione dei nostri lavori, dobbiamo cercare di mantenere fermi.

MARINO CORTESE. Nell'esprimere la mia pressoché totale concordanza con quanto affermato dal collega Pasquino, vorrei, però, evidenziare qualche perplessità sulla questione della scarsa fantasia dei costituenti regionali. Ricordo che, nel 1970, quando venne redatto lo statuto per la regione Veneto, tra i principi generali ve ne erano compresi alcuni assai rilevanti. Vorrei ricordarne uno, in particolare: « La regione Veneto coordina la propria azione con le altre regioni d'Italia e d'Europa ». Sembrava quasi un'espressione inneggiante a Garibaldi.

Senonché la Commissione affari costituzionali del Senato eliminò la parola « Europa » con la motivazione che la politica estera era rigorosamente esclusa dalle competenze delle regioni. Pertanto, quel proposito di coordinamento con l'Europa non figurò nello statuto della regione Veneto. Ciononostante, questa regione costituì, in un secondo momento, la comunità di lavoro Alpeadria con la Jugoslavia, l'Austria, la Baviera e, di recente, con alcune province ungheresi. Pertanto, non solo fu tarpata una certa fantasia, ma, addirittura, laddove, nello statuto e nelle prime leggi regionali, venne esperita una via innovativa, tutta la funzione di controllo del Governo fu volta a ricondurre, nell'ambito di una prassi tradizionale, ogni volontà innovativa.

Risulta significativo anche l'esempio dell'alta dirigenza della regione che,

nello statuto del Veneto, è prevista di nomina politica e al di fuori della carriera, per consentire la scelta dei dieci massimi vertici della burocrazia sulla base della loro professionalità sul « mercato » dei dirigenti. Tutta la legislazione per l'attuazione di tale previsione fu ricondotta dal controllo statale a far sì che il trattamento economico non superasse quello dell'ambasciatore di prima classe (tra l'altro quest'ultimo disponeva di ben altre entrate da aggiungersi allo stipendio tabellare). Così facendo si svuotò quello che era un principio di efficienza e di managerialità prospettato, addirittura, venti anni orsono. Per cui, progressivamente, questo tipo di azioni si è aggiunto a quella che era una carenza propria delle regioni dal punto di vista di un'insufficiente immaginazione o di una ripetizione dei modelli degli enti locali (ricordo che molti degli amministratori provenivano da un'esperienza presso tali enti; essi incontravano notevoli difficoltà nell'immaginare un ordinamento del tutto nuovo).

Pertanto, quel poco che si era ottenuto veniva ricondotto, bruscamente, in un alveo tradizionale. Tutto ciò dimostra chiaramente la necessità di un maggior approfondimento storico per la comprensione di determinati fenomeni.

Entrando nel merito dei problemi, vorrei sottolineare due questioni. La prima riguarda le specialità. Nell'affrontare tale questione, devo sottolineare la difficoltà di parlare per linee generali sulle specialità (mi riferisco alle diverse realtà regionali esistenti nel paese), perché, altrimenti, si cadrebbe in una contraddizione in termini.

Per quanto riguarda tale questione, vorrei porre l'attenzione sul versante nord-orientale dell'Italia. Le specialità della Sicilia e della Sardegna sono, per certi versi, intuitive; la Valle d'Aosta rappresenta, invece, un caso molto specifico. Non vi è dubbio, però, che la specialità del versante nord-orientale andrebbe quanto meno rivista, perché non vi è argomento al mondo (faccio tale affermazione per le tensioni politiche e sociali

esistenti in materia) che consenta di distinguere la provincia di Udine, di Pordenone e di Trento da quelle di Belluno, Venezia, e Padova. Si tratta, infatti, di orgogliose province venete con caratteri, cultura e tradizioni molto simili. Se è vero che sussistono tuttora motivi prevalentemente di politica estera (che hanno determinato, all'indomani della prima guerra mondiale, un certo assetto) è altrettanto vero che, attualmente, una realtà di questo genere ha assunto caratteri ben diversi nella pratica. Quindi, quella impostazione, allo stato attuale, oltre a non avere più la sostanza che poteva avere allora, risulta anche anacronistica.

Per dimostrare l'esistenza di certe tensioni è sufficiente prendere in considerazione la delimitazione esatta dei confini (e questo non è facile in assenza di Scilla, Cariddi o del Mar Tirreno), ed una popolazione che ha tradizioni e interessi comuni, come dimostra il fatto che gli albergatori dispongono, per esempio, di piscine costruite con i soldi della regione.

Non credo possibile immaginare il superamento di una situazione di questo tipo attraverso un declassamento di chi ha, ormai, consolidato un preciso stato di fatto. Ne è possibile, allo stesso tempo, concludere che le cose debbano rimanere così come sono.

Penso che estendere l'autonomia delle regioni a statuto ordinario sia, per questi aspetti, l'unica via di uscita, ma anche una soluzione più generale per il paese; tali regioni infatti, dispongono di un insieme di competenze e funzioni abbastanza « bizzarre » — nonostante che la legge n. 616 abbia consentito una integrazione ed un completamento — ma, al momento attuale, permangono realtà quanto meno anomale.

Il secondo quesito-riflessione che vorrei porre si basa sull'esigenza di rivedere quella differenza fondamentale, che serve a distinguere le regioni a statuto speciale da quelle a statuto ordinario e che non consiste nell'ampiezza delle competenze, nella consistenza dei finanziamenti, ma nella competenza legislativa che è esclusiva o concorrente rispetto a quella statale.

Occorre attribuire alle regioni a statuto ordinario la stessa capacità ed autonomia in campo legislativo, per metterle al riparo dall'invadenza quotidiana che il Parlamento ed anche il Governo, tramite i decreti-legge, operano rispetto alle competenze regionali; ormai, si legifera in ogni campo, anche in quelle materie come il turismo e l'agricoltura che la Costituzione riserva segnatamente alle regioni a statuto ordinario.

Tutto ciò induce una mentalità di tipo amministrativo nei politici e negli amministratori regionali, poiché vi è una progressiva rinuncia ed una consapevolezza decrescente della responsabilità attribuita in determinati settori della vita pubblica.

Si pone quindi il quesito, se non valga la pena di rivedere l'attuale meccanismo, attribuendo alle regioni a statuto ordinario la piena autonomia legislativa.

Allo stesso modo, ritengo che si potrebbe attribuire alle regioni a statuto speciale quella libertà statutaria di cui attualmente sono prive (diversamente dalle regioni a statuto ordinario), per quello che riguarda l'autorganizzazione e la definizione dell'ordinamento interno; non mi riferisco certamente al paniere delle competenze, che devono essere necessariamente attribuite e che sono specifiche per le diverse realtà.

Certamente questa libertà statutaria andrebbe collocata all'interno di una legge-quadro, entro determinati canoni fondamentali, come accade per le regioni a statuto ordinario, lasciando tuttavia un buon margine di autonomia anche per quelle regioni a statuto speciale che attualmente di essa non godono (alcune, infatti, già esercitano questa facoltà).

Vi sarebbe ancora da sottolineare l'esigenza di precisare meglio — sono cose già dette, ben note, ma mai attuate nella pratica — le funzioni di indirizzo e di coordinamento del Governo e del Parlamento, che sono state praticate nel corso dell'esperienza in termini deformanti, in modo episodico e non seguendo le linee di programmazione generale. Infatti, la regione può accettare di essere subordinata all'ordinamento di livello superiore

solo in nome di interessi generali. Viceversa, la pratica insegna che nessuna legge regionale è stata impugnata di fronte alle Camere per motivi di merito, perché o non esisteva una programmazione oppure si riteneva troppo complicato e politicamente laborioso andare di fronte alle Camere; al contrario, si è surrettiziamente fatto ricorso al controllo di legittimità, impugnando le leggi regionali di fronte alla Corte costituzionale o comunque rinviandole alle regioni per motivi di legittimità, anche quando ciò nascondeva in verità un conflitto di sostanza e di merito.

Tale situazione ha posto le regioni di fronte ad una episodicità di relazioni con lo Stato, per cui oggi ci troviamo in una condizione abbastanza confusionale, nella quale i rapporti sono gestiti nei corridoi e nelle anticamere e non nelle sedi istituzionali proprie, con un conseguente scadimento del quadro generale.

PRESIDENTE. Essendo giunta eco alla stampa della ricchezza del nostro dibattito, è pervenuta la richiesta di assicurare la pubblicità della seduta anche mediante il sistema audiovisivo a circuito chiuso, ai sensi del comma 2 dell'articolo 65 del regolamento.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

CESARE DUJANY. A me sembra — mi scuserà il presidente se non seguò il suo invito — che la criminalizzazione delle regioni a statuto speciale sia assai di moda, non da oggi, ma da decenni; tuttavia, oggi l'argomento viene più palesemente espresso, soprattutto attraverso quella che viene spesso definita la corsa ai finanziamenti.

Vorrei citare alcuni episodi proprio per rispondere all'accusa rivolta di poca fantasia e di scarsa capacità legislativa.

Nel 1963 la mia regione redasse il piano urbanistico regionale che, essendo stato impugnato da alcuni privati, fu dichiarato incostituzionale dalla Corte stessa; tra l'altro, a quel tempo era diffi-

cile elaborare un piano del genere, poiché non esisteva sull'argomento alcuna maturità politica e sensibilità. Nel 1965 la Val d'Aosta legiferava in tutte le materie in cui aveva la competenza; da allora, è intervenuta una norma nazionale, in base alla quale è stata costretta a limitarsi a produrre norme di attuazione.

In questi anni, proprio a proposito della separatezza dei rapporti tra regioni e comuni, la Val d'Aosta ha avanzato proposte in sede parlamentare affinché la competenza in merito all'ordinamento dei comuni e degli enti locali venisse trasferita all'istituto regionale, così da creare una certa omogeneità di comportamento tra l'uno e gli altri. Tali proposte, cadute nella precedente legislatura, mi pare stiano per essere riprese in modo assai confuso e generico.

Mi sembra quindi poco corretto — si potrebbero citare molteplici episodi — accusare solo le regioni di poca fantasia e di poco coraggio, perché dinanzi a comportamenti...

GIANFRANCO PASQUINO. Parlando di scarsa fantasia, mi riferivo alla elaborazione degli statuti.

CESARE DUJANY. Per fortuna, noi abbiamo avuto uno statuto che è espressione della Resistenza e quindi è molto più vivace rispetto a quelli elaborati successivamente dalle regioni a statuto ordinario. Infatti, non sono tra coloro che sostengono l'elezione diretta del presidente della giunta; non mi pare che questo sia un problema, comunque si tratta di opinioni personali.

Sul piano concreto si potrebbe chiedere, perlomeno, di tornare ad attribuire alle regioni a statuto speciale la possibilità di legiferare nelle materie di loro competenza, senza dover passare attraverso le lungaggini e i problemi interminabili connessi alle norme di attuazione, poiché ciò costituisce solo l'occasione per « rosicchiare » ulteriormente le competenze ed appiattare la capacità legislativa e di iniziativa delle regioni:

Per quanto concerne il problema dei finanziamenti, mi pare si stia percorrendo una strada sbagliata. Anziché ridurli, è opportuno trasferire alle regioni ulteriori competenze, alleviando in tal modo lo Stato, soprattutto quelle che le regioni stesse richiedono da tempo per avere più ampio potere e maggiore possibilità di armonizzare la convivenza al loro interno.

Le regioni certamente non significano separatezza; ciò non può essere, poiché non esiste oggi questa condizione nemmeno per gli Stati nazionali, direi neppure per le realtà continentali. Tuttavia, le regioni vogliono godere della propria diversità, della capacità di autogovernarsi, naturalmente confrontandosi con le altre realtà esistenti nel paese. Quindi, le regioni a statuto ordinario e speciale non hanno alcuna ragione di essere colpevolizzate e mortificate; sono, peraltro, convinto che in questo momento una riforma dell'istituto regionale troverebbe le forze politiche impreparate ad affrontarla. La situazione politica, sul piano delle scelte del decentramento e della diversità, è in crisi: se non riformiamo prima i partiti e la burocrazia nazionale difficilmente riusciremo a compiere ulteriori passi in avanti.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola all'onorevole Bertoli, invito i colleghi a restare il più possibile attinenti al tema in discussione, anche se mi rendo conto che in questo momento l'attenzione del mondo politico è rivolta verso le regioni a statuto speciale.

RENZO PASCOLAT. Signor presidente, non posso tollerare l'affermazione dell'onorevole Cortese, sulla base della quale vivrebbero in Friuli-Venezia Giulia non sloveni! Non possiamo dimenticare minoranze nazionali come quella slovena! Quindi, onorevole Cortese, lei dovrebbe stare attento a fare certe affermazioni.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, la Commissione è già convocata per domani, in sede consultiva, per esaminare i dise-

gni di legge finanziaria ed in quella sede affronteremo la discussione sulle regioni a statuto speciale. È evidente che aver operato nei loro confronti un « taglio » di 2.500 miliardi non può non creare tensione.

Vorrei, inoltre, pregare i commissari di non intervenire ora su un tema che affronteremo domani e di limitarsi a porre quesiti ai nostri ospiti sull'argomento dell'indagine.

DANILO BERTOLI. Intervengo con alcune considerazioni preliminari che possono sembrare distanti dal tema oggetto dell'audizione, ma che tuttavia servono ad introdurre il problema più generale della forma di governo regionale.

Il dibattito che si è svolto questa mattina in Commissione ha visto contrapposti da una parte il Governo e dall'altra alcuni commissari, per il fatto che l'esame sul complesso dei disegni di legge di bilancio si basa quasi esclusivamente sugli aspetti finanziari. In altri termini esiste un'enorme differenza tra i trasferimenti dello Stato alle regioni a statuto speciale e quelli alle regioni ad ordinamento autonomo. Ora, se la discussione dovesse essere mantenuta su questo piano arriveremo ad « evaporare » la differenza tra le regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario. Si tratta, a mio avviso, di un tema di cultura giuridico-politica. Ai nostri ospiti vorrei chiedere se anch'essi ritengano superata l'opinione del costituente, per la quale le istituzioni regionali corrispondono alle comunità naturali « regioni ». A me sembra che la cultura istituzionale del costituente sia tuttora valida e perciò permane una ragione di differenza fra le regioni ad ordinamento autonomo e quelle ordinarie. Pertanto, anche le forme di governo devono essere adeguate alle diverse situazioni, così come le competenze attribuite alle regioni devono tener conto della diversità fra specialità ed ordinarietà degli ordinamenti, che non può « evaporare » nella semplice estensione delle competenze delle regioni a statuto speciale a tutte le altre.

Condivido l'osservazione del professor Paladin, circa l'esigenza di evitare – nell'eventualità di una riforma che allarghi gli spazi di autonomia delle regioni ordinarie – fenomeni di copiatura degli statuti da regione e regione. In realtà, ad alcune regioni a statuto speciale sono state attribuite competenze non giustificate dalla loro condizione, ed esse hanno quindi finito per svolgere funzioni che avrebbero potuto essere normalmente adempiute dallo Stato. Ciò ha comportato costi aggiuntivi ma ancora più ha stravolto la logica istituzionale del costituente che non voleva né una uniformità delle regioni e neppure un esasperato contrattualismo fra quelle e lo Stato. La scelta allora fu per ordinamenti corrispondenti alle diverse realtà regionali.

A mio avviso, per introdurre il tema delle forme di governo regionale, dovremmo chiederci che cosa significhi oggi la specialità e come essa sia cambiata. Anch'io, come l'onorevole Amato, credo che bisognerebbe tornare a studiarne i contenuti. Se per esempio ci riferiamo al caso della regione Friuli-Venezia Giulia possiamo cominciare col notare che l'autonomia statutaria speciale fu riconosciuta perché in quel momento si trattava di affermare l'italianità di terre esposte alla rivendicazione iugoslava e bisognava farlo in modo presentabile anche al contesto internazionale. Così il Friuli trovò l'occasione per affermare la sua autonomia dalla grande regione Veneto. È anche vero, tuttavia, che in quel momento il Friuli-Venezia Giulia era una regione marginale rispetto al resto del paese e così le competenze specifiche ad essa attribuite miravano a sottrarla dalla sua marginalità.

Vorrei ricordare che la regione Friuli-Venezia Giulia ha, in larga parte, impegnato i suoi ingenti mezzi finanziari per avviare una politica di sviluppo – sono d'accordo con lei, senatore Cortese – di tipo differenziato. Al riguardo sono convinto che eventuali obiezioni potranno venire non tanto dal vicino Veneto quanto dalla Comunità economica europea, nel senso che non sarà più possibile mante-

nere una legislazione differenziata in campo economico se non vi saranno motivazioni legate ad indici di reddito o di disoccupazione peggiori di quelli del resto del paese e della media europea. Quindi, la regione Friuli-Venezia Giulia sarà costretta ad una revisione delle proprie attribuzioni.

Il vero problema dunque è quello di una rivisitazione dei contenuti della specialità del Friuli-Venezia Giulia, punto sul quale dissenso dal senatore Cortese e concordo invece con l'onorevole Amato. Cominciamo dagli aspetti internazionali. Le ragioni che giustificavano ieri la specialità per ragioni direi difensive oggi militano in favore di un ruolo promozionale. Si tratta — secondo una linea di tendenza che segue l'Italia, il mondo occidentale e l'evoluzione della politica internazionale — di dare strumenti al Friuli-Venezia Giulia per assicurare opportuni collegamenti con le regioni contermini appartenenti ad altri Stati. Non possiamo infatti trascurare che il Friuli-Venezia Giulia è comunque più di ogni altra una zona di frontiera. Se esaminiamo il contenuto specifico della politica « transfrontaliera » attuata dalla CEE, constatiamo che essa, tra l'altro, è finalizzata a processi di integrazione tra regioni di Stati diversi, ma interni alla Comunità europea. Probabilmente oggi bisognerebbe pensare ad un processo di integrazione transfrontaliera che interessi anche altre realtà non comunitarie, tipo la Slovenia. Infatti c'è l'interesse della Comunità europea ad assecondarne una evoluzione positiva della Jugoslavia.

Per quanto riguarda le competenze in materia internazionale va precisato che una parola chiara sarebbe opportuna; infatti, se è vero che lo Stato ha consentito, sostanzialmente, talune esperienze senza sollevare grandi obiezioni, l'ha fatto, però nel silenzio: non è stato affermato, in termini espliciti — con esclusione di una elogiabile sentenza della Corte costituzionale — che la regione potesse procedere in questa direzione. L'Istituto affari internazionali sta svolgendo ora una ricerca per verificare come sia possibile dilatare le

competenze delle regioni in ordine alla gestione del potere estero.

Ma la regione Friuli-Venezia Giulia ha maturato nuovi convincimenti circa il suo ordinamento interno. Sia pure lentamente, si comincia a comprendere che il Friuli-Venezia Giulia è una realtà composta dal punto di vista etnico e linguistico. Ci troviamo di fronte alla compresenza reale di una minoranza linguistica, secondo l'articolo 6 della Costituzione (mi riferisco ai friulani), e di una minoranza nazionale linguistica (mi riferisco agli sloveni). La legge quadro sulle minoranze linguistiche dovrebbe riempire di nuovi contenuti la specialità regionale del Friuli-Venezia Giulia. Ed ancora una competenza primaria in materia di autonomie locali dovrebbe costituirne il logico corollario.

Dunque, a mio avviso, su questo argomento dei contenuti dell'autonomia regionale non dovremmo procedere nella direzione indicata dal senatore Pasquino, che in pratica si limiterebbe ad un generalizzato ampliamento delle competenze di tutte le regioni. La tesi di « rompere » le differenze fra regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario, con l'allargamento dell'autonomia statutaria, se parte da una premessa onesta, ci porterà perciò stesso e sulla base di quella autonomia a forgiare strumenti statutari diversi cioè a preparare vestiti istituzionali diversi per realtà diverse, poiché le differenze esistono.

Quindi, non risulterebbe scavalcato il problema della differenza tra regioni a statuto speciale e regioni ordinarie. Poiché si è aperto così il discorso più generale sul rapporto fra lo Stato e le regioni vorrei fare una domanda al professor Vandelli. A me pare che tutte le forze politiche (ahimé, anche la democrazia cristiana) abbiano abbandonato il tema del rapporto fra le regioni e l'ordinamento complessivo dello Stato, in ordine alla differenziazione tra Camera e Senato. A me sembra, invece, che questo discorso vada portato avanti. Sono convinto infatti che il bicameralismo vada mantenuto, specie per ragioni di maggiore sicurezza

circa le lesioni nel processo legislativo di diritti fondamentali e mi pare altrettanto vero che necessiti ripensare seriamente a forme di semplificazione che aumentino l'efficienza del processo legislativo. Ma all'interno di questa revisione credo sia importante sottolineare che dovrebbe trovare soluzione il tema del rapporto fra Stato e sistema delle autonomie regionali affidando tale funzione ad una delle due Camere. Il professor Vandelli è d'accordo con me?

E veniamo infine al tema della legge elettorale. Si tratta di discuterne non su quella forma di governo in astratto ma con riferimento al che cosa si deve governare. Con riferimento al Friuli-Venezia Giulia chiedo al professor Paladin: sarebbe dunque immaginabile, in ordine alla legge elettorale, procedere con due ambiti differenziati (il Friuli e la Venezia Giulia), cioè con collegi che riguardino queste grandi realtà subregionali) che però a loro modo costituiscono due regioni naturali? In questo caso, forse, per tenere insieme realtà così differenziate potrebbe sorgere l'idea dell'elezione diretta del presidente della giunta; un'idea che, in linea generale, non mi sentirei di condividere. Oppure, chiedo sempre al professor Paladin, è preferibile optare per collegi elettorali più piccoli, che personalizzano il rapporto elettori-eletti, cercando anche per questa via di assorbire anche i problemi come quelli delle aree a cavallo delle due regioni naturali, che non vengono risolti con la prima soluzione?

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Seguendo un'indicazione del presidente, quale relatore voglio, innanzitutto, porre un problema di metodo dei nostri lavori, perché aprendo prematuramente un dibattito tra noi — che dobbiamo riservare ad altra sede — rischiamo di non utilizzare in modo adeguato gli autorevoli interlocutori che hanno accolto l'invito della nostra Commissione. Dico ciò anche a me stesso, perché nel corso di queste audizioni ho manifestato il difetto di prospettare tesi, anziché avanzare domande.

La seconda questione che voglio porre all'attenzione del presidente è relativa alla definizione dell'oggetto su cui discutere. Insisterei sul fatto che esso debba essere la forma di governo delle regioni, la quale non può essere ridotta, a mio avviso, né ai procedimenti di selezione della classe politica, né ai problemi della stabilità delle giunte. In realtà, si tratta di un tema più generale, e credo che esso legittimi problemi quali quello posto dall'onorevole Amato; non vi è dubbio, infatti, che sia necessario conoscere, preventivamente, quale sia la funzione, nel sistema istituzionale, dell'istituzione di cui discutiamo la forma di governo.

Credo che i nostri interlocutori — entrambi studiosi che hanno a lungo approfondito questo argomento — ragionando sulla base dell'esperienza potrebbero dirci qual è oggi la funzione che nel sistema istituzionale può essere attribuita alle regioni e che cosa ne deriva in termini di forma di governo. L'onorevole Amato ha già posto questa questione, ma ho voluto riproporla poiché a me appare fondamentale, in considerazione del fatto che nel corso di queste audizioni, stante l'urgenza — anche da parte dei nostri interlocutori — dei rimedi e delle proposte di soluzione, sta scomparendo quell'analisi che, invece, dovrebbe consentirci di individuarli sulla base di ciò che è accaduto e dell'evoluzione istituzionale di questi anni.

Dal professor Vandelli vorrei sapere se l'attenzione dell'opinione pubblica sull'elezione diretta del sindaco non sia una conseguenza della crisi — a cui accennava l'onorevole Amato — di identità delle regioni. Risultano assai più chiari e comprensibili l'identità ed il ruolo del comune (anche su questo, in realtà, vi sarebbe da discutere), appaiono meno controversi, meno ambigui, meno impalpabili, ed è per questo che l'opinione pubblica si appassiona di più alle riforme istituzionali che riguardano i comuni. Poiché il professor Vandelli ha accennato a tale maggiore attenzione, vorrei sapere se, a suo avviso, non sia questa la ragione, il che riporta ad un problema di

definizione o chiarimento del ruolo delle regioni ed alle conseguenze che ne derivano sulla forma di governo.

Sia il professor Paladin sia il professor Vandelli hanno posto il problema delle forme di governo nel quadro di un progetto riformatore complessivo, e ciò è giustificato dal fatto che stiamo discutendo, contemporaneamente, di riforma della forma di governo statale e di riforma della forma di governo degli enti locali. Certo, le riforme sono difficili – e di ciò stiamo dibattendo proprio in questa fase – ma non darei per scontato che non ce ne saranno.

Partendo da un presupposto, che in questo momento ritengo doveroso porre, cioè ammettendo che questo processo riesca ad andare avanti nei suoi vari versanti e sui diversi livelli istituzionali (ovverosia che non ci si debba fermare all'obiezione che non è possibile riformare soltanto la forma di governo regionale e non anche tutto il resto), quali sono le vostre indicazioni e i vostri argomenti a favore dell'una o dell'altra soluzione?

In particolare, l'accento del professor Paladin sull'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, mi è sembrato, come formula tecnica, a favore di una soluzione presidenziale, più a livello locale che non a livello regionale. Però, anche per quanto riguarda il livello locale, egli ha parlato di candidature individuali accompagnate da programmi e dalla prefigurazione delle coalizioni. Dunque, ritenete voi che abbia un certo rilievo la preoccupazione che comincia a delinearsi anche in una parte della letteratura straniera in ordine agli effetti che le modificazioni intervenute nel sistema dell'informazione e delle comunicazioni di massa potrebbero avere sulla scelta di soluzioni seccamente presidenziali? Non si tratta di soluzioni che sempre più rischierrebbero di ridurre la scelta alla persona, indipendentemente dalle sue opinioni politiche, dai suoi programmi e dai suoi orientamenti, grazie al fatto che i canali di comunicazione, anziché essere quelli della carta stampata, che presuppongono la mediazione della

parola scritta, sono quelli di un'immagine ridotta in pillole da quel sistema televisivo tramite il quale si instaura il rapporto con la maggioranza dei cittadini? Mi chiedo che cosa possa comportare un dubbio di questo genere e se potrebbe determinare una « ibridazione » di forme presidenziali – come è stato proposto da qualcuno – oppure no?

La terza questione che vorrei trattare riguarda quella prospettiva federalista – a cui si riferiva il collega Pasquino – alla quale, per altro, sono anch'io molto legato. Prescindendo dal realismo, o meno, di un'ipotesi del genere (in questo momento, può essere valutato di basso livello) la nostra esperienza ci dimostra come prospettive di riforme o di evoluzione, apparentemente al di fuori dell'ottica e dei dibattiti in una certa fase, risultano, in seguito, perseguibili.

Che incidenza potrebbe avere la prospettiva federalista sulla questione della forma di governo? Mi pare che il collega Pasquino si era posto un problema di questo genere; se ci muovessimo nella direzione di una evoluzione più netta, in senso federalista, ciò ci porterebbe a proporre, per quanto riguarda la forma di governo, soluzioni diverse da quelle che sono prospettabili lasciando immutato il sistema di rapporti esistente tra lo Stato e le regioni.

Infine, vorrei riferirmi a quanto affermato dal senatore Cortese (mi vedo costretto anch'io ad uscire dal tema dell'indagine per formulare una domanda) allorché ha sottolineato il problema dell'invadenza quotidiana, da parte del legislatore statale, nelle materie di competenza regionale: si tratta, evidentemente, di una sostanziale espropriazione della competenza legislativa delle regioni. Non pensate che una situazione di questo genere possa trovare rimedio nella riforma della struttura del Parlamento, attraverso l'istituzione di un Senato delle regioni o, preferibilmente, di una Camera delle regioni? È evidente che una soluzione del genere risolverebbe anche qualche problema relativo alla riforma elettorale.

Viro RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Sarò estremamente schematico nella mia esposizione, riprendendo un accenno del professor Paladin ed uno del professor Vandelli.

Quello del professor Vandelli era relativo alle costruzioni di un sistema integrato di tipo regionale e locale. Vorrei sottolineare che la regione Sicilia, che ha competenza esclusiva in materia, non l'ha mai attivata neanche a livello sperimentale. Lo statuto della regione Sicilia prevedeva, addirittura, la scomparsa della provincia e la costruzione del libero consorzio dei comuni. Non l'ha attivata, probabilmente, per la forma di Governo esistente nella regione – integralmente di tipo parlamentare – che basa l'elezione dei novanta componenti dell'Assemblea regionale sul circuito provinciale. Tale circuito non solo ha resistito, ma ha finito col riprodursi, in termini di omologazione, al di là del dato formale della competenza statutaria che, per altro, è molto ampia.

Vorrei, a questo punto, fare riferimento a quell'accenno del professor Paladin di cui parlavo all'inizio del mio intervento. Egli, richiamandosi alla proposta del professor Giannini di lasciare una maggiore libertà alle singole regioni nella scelta dei propri strumenti statutari, ha sostenuto che tale ipotesi potrebbe risultare non perseguibile perché ci si troverebbe di fronte ad una ulteriore tipo di uniformità. Ciò a mio avviso, è senz'altro vero. Riterrei, però, più opportuno discutere non tanto di regioni a statuto speciale o a statuto ordinario, quanto piuttosto di regioni « forti » e di regioni « deboli ». Vi sono, infatti, regioni nelle quali la vitalità del corpo sociale si sostituisce anche alle previsioni statutarie, addirittura superandole e creando un conflitto nei confronti della legislazione statale; e regioni in cui il corpo sociale è « debole » e dove, anche le stesse competenze statutarie, non vengono esercitate.

Vorrei sapere come sarebbe possibile immaginare forme di governo in grado di consentire alle varie comunità di utilizzare, in modo promozionale, le risorse istituzionali di cui godono giuridicamente

e formalmente. Vorrei, inoltre, che venisse chiarito se l'accenno del professor Paladin (di sfoltire il quadro e di creare le condizioni per l'attivazione di governi stabili e, possibilmente, di legislatura) non possa rappresentare lo strumento idoneo per superare le contraddizioni esistenti tra le varie realtà regionali. Mi riferisco a quella contraddizione tra regioni che non esercitano tutte le competenze ad esse riservate, e quelle – a statuto ordinario – che, pur non avendole avute, di fatto hanno forzato « la mano » per poterle esercitare. Queste ultime si trovano nella condizione, anche in termini di attivazione delle risorse finanziarie, di poter chiedere un'applicazione delle libertà statutarie corrispondenti al grado di maturazione a cui sono pervenute. Il vero problema del nostro paese è rappresentato dal modo di procedere nei confronti di quelle regioni che hanno utilizzato la loro competenza esclusiva come un limite, addirittura, alla introduzione di ipotesi innovative. Probabilmente, un'indagine sulle forme di governo potrebbe servire a risolvere un problema di questo genere. Sarebbe, infatti, opportuno individuare e suggerire alle regioni una forma di governo (le quali dispongono già di commissioni per la riforma degli statuti) in grado di risolvere tale questione e di ricondurle al fine ultimo della loro specialità. Se il fine della specialità non consiste nella promozione delle migliori condizioni di sviluppo per superare il divario esistente, credo che la gente avrebbe tutte le ragioni per non apprezzare le istituzioni regionali. Riterrei opportuno includere in tale ambito anche quella proposta di elezione diretta del sindaco. Infatti le regioni, soprattutto quelle a statuto speciale, non vengono più considerate – lo dico con estrema amarezza – come strumenti attraverso i quali realizzare le varie aspettative e le effettive possibilità di cambiamento.

Ribadisco, pertanto, l'opportunità di una precisazione su tale questione in grado di ricondurci, inoltre, al tema specifico dell'indagine sulle forme di governo.

PRESIDENTE. Non essendoci più iscritti a parlare, darò la parola ai nostri interlocutori invitandoli, se lo ritengono opportuno, ad integrare le loro risposte con una documentazione scritta.

LIVIO PALADIN, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova.* Vorrei partire dalla considerazione del problema – che avevo accuratamente evitato nella esposizione iniziale – delle competenze, delle funzioni e, quindi, dei ruoli delle regioni, avendolo considerato estraneo alla materia di questa indagine conoscitiva.

Devo, però, riconoscere che il tema del ruolo delle regioni condiziona quello dell'organizzazione costituzionale ed amministrativa in vigore – a mio avviso preferibile – e che, quindi, « ciò che si è buttato fuori dalla porta è, poi, rientrato dalla finestra ».

È, a mio avviso, intuitiva l'esistenza di collegamenti tra le due tematiche, anche se si considera il problema nell'ambito di prospettive molto specifiche; per esempio, nella prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale e dei finanziamenti statali alle regioni. Proviamo ad immaginare – anche se si tratta di ipotesi del tutto utopistiche – che tutti i finanziamenti alle autonomie locali passino attraverso le regioni (richiesta avanzata, per altro, da molto tempo). Ciò comporterebbe, evidentemente, alterazioni molto consistenti nella organizzazione di governo di tutti gli enti autonomi locali e darebbe a quelle consulte – già esistenti a livello sperimentale in alcune regioni, pur essendo scarsamente utilizzate – un ruolo centrale ai fini anche del governo finanziario.

Per restare al tema specifico del quale il presidente di questa Commissione ci ha più volte invitato ad occuparci, penso che vi siano ragioni per scartare l'idea dell'elezione diretta del presidente della giunta regionale e per puntare invece, se si potesse, sull'idea dell'elezione diretta del sindaco, che riguarda il ruolo – torniamo

sul punto – dei comuni da un lato e delle regioni dall'altro.

I comuni sono gli enti autonomi più forti e vivi; è inevitabile che sia così, indipendentemente dai disegni costituzionali che parevano premiare la regione. Ciò accade semplicemente perché essi sono più vicini agli elettori! Questa è la ragione che induce a puntare sull'elezione diretta del sindaco, oltre all'altro motivo costituito dalla fondamentale unità della rappresentanza politica comunale, che viceversa non si dà, secondo esperienza, in sede regionale.

Per altro, quando pensavo ad alta voce che l'elezione diretta del sindaco dovesse essere un'elezione non di uomini, ma collegata al raffronto di programmi politici e quindi volta a premiare l'una o l'altra coalizione politica, il sottofondo del mio pensiero era che non si dovesse attraverso l'elezione diretta del sindaco perdere di vista l'esigenza della governabilità.

Se immaginiamo tale elezione – o magari, se vi piace, quella del presidente della giunta – come indicazione di una persona, rischiamo di cadere nel peggiore governo presidenziale, quello in cui l'esecutivo e il legislativo si combattono e non riescono a funzionare all'unisono, come puntualmente è accaduto tante volte nell'esperienza dell'America latina. Viceversa, solo in una chiave di questo genere si può immaginare che l'elezione del sindaco porti ad un governo forte e stabile e che questi abbia *naturaliter* il consenso del consiglio regionale, anche indipendentemente da riforme elettorali, che tuttavia sarebbero comunque utili.

Per quel che riguarda le regioni, penso che, senza fare eccessivi sforzi di fantasia – chiedo scusa all'onorevole Pasquino –...

PRESIDENTE. Al senatore Pasquino!

LIVIO PALADIN, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova.* Sì, ma, forse sbagliando, uso la parola onorevole con riferimento a tutti i parlamentari.

Ritengo che il punto sul quale occorre mettere l'accento sia piuttosto quello dei sistemi elettorali. Mi sembra che sia questa la strada – anche se si tratta di una scorciatoia – più semplice per arrivare, se non ad una maggiore efficienza, quanto meno ad una maggiore stabilità degli esecutivi regionali.

Devo purtroppo ricordare, onorevole Riggio, che efficienza non è sinonimo di stabilità. Il massimo che i rimedi giuridici possono ottenere è la stabilità, dopo di che dipenderà da ragioni tutt'affatto diverse da quelle giuridiche che questi governi riescano a funzionare e, per quel che la stava preoccupando, soddisfino le necessità particolarissime delle regioni differenziate.

Si è detto in questa sede – ricordo per aver letto gli atti – che basterebbe a questo scopo attribuire alle regioni ordinarie la stessa potestà legislativa in campo elettorale di cui dispongono le regioni speciali. Ancora una volta, temo che questo non basti affatto, perché nel momento in cui comunque fosse necessaria una disciplina legislativa statale di principio e il legislatore statale dovesse dunque porre i principi della materia, tutto il peso reale della riforma ricadrebbe ancora una volta sul Parlamento, per cui i consigli regionali sarebbero semplicemente gli esecutori. Allora, tanto varrebbe per le regioni ordinarie saltare uno dei passaggi, addivenendo senz'altro ad una legge elettorale regionale fortemente modificativa di quella attuale.

Quando parlo di forti modificazioni, evidentemente non mi accontento, dal mio modesto punto di vista, dell'esistenza di un collegio unico regionale o anche di più collegi regionali corrispondenti alle etnie esistenti in ciascuna regione, anche se riconosco che questo sarebbe un primo utile passo, né mi accontento dell'abolizione del voto di preferenza, che oltretutto da sola potrebbe significare, almeno in certe regioni, una caduta, una perdita di democraticità contrapposta al vantaggio arrecato ad altre regioni che non sto qui a nominare.

Nel parlare di sistemi elettorali, penso viceversa ancora una volta che bisognerebbe quanto meno immaginare soglie atte ad escludere dall'elezione forze che non chiamerei neanche politiche, le quali non sono in grado di delineare una politica regionale, così come a maggior ragione non sarebbero in grado di esprimere una nazionale.

Al di là della soglia, a mio avviso, bisognerebbe ambiziosamente puntare a sistemi elettorali che nel 90 per cento, se non nel 100 per cento dei casi garantiscano il formarsi di giunte stabili per l'intera legislatura, con ciò stesso restituendo agli elettori un potere del quale oggi essi non dispongono.

PRESIDENTE. Verrebbe restituito quello che viene definito lo scettro.

LIVIO PALADIN, Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova. Sì, certamente, lo scettro.

Vengo in coda – non avrei saputo come trattarlo altrimenti – al tema delle regioni speciali.

Credo che l'istituto regionale in genere sia oramai un fatto compiuto e che non valga più la pena di chiedersi se debba o meno esistere; bisogna piuttosto farlo funzionare al meglio. Allo stesso modo, costituiscono un fatto compiuto anche le regioni speciali considerate nella loro peculiarità.

Tuttavia, non posso non riconoscere – anche se forse mi sbaglio – che nell'ambito di questo insieme esistono quantomeno due tipi di regioni a statuto speciale: quelle di cui nessuno potrebbe oggi ragionevolmente discutere, perché fin dall'origine la loro specialità era fortissima (mi riferisco ai casi ben noti della Sicilia, della Val d'Aosta e del Trentino-Alto Adige) e quelle deboli, non sotto il profilo del loro funzionamento – sarebbe offesa per il Friuli-Venezia Giulia – quali appunto il Friuli-Venezia Giulia e la Sardegna.

Pertanto, c'è da chiedersi se le ragioni del costituente abbiano mai trovato corpo

e se comunque esse non siano oggi completamente superate da motivazioni, sia pure da fatti compiuti diversi.

Nel dire questo, non penso né che le regioni speciali, sia pure quelle cosiddette deboli, debbano essere schiacciate al livello delle regioni ordinarie, né che queste ultime debbano essere portate al livello di quelle speciali, attribuendo loro potestà legislativa esclusiva accanto a quella concorrente. Oltretutto, mi permetto di ricordare che, data la prassi dei controlli governativi, data la giurisprudenza costituzionale, dato l'« andazzo » – scusate – della legislazione statale, la competenza, la potestà legislativa concorrente e quella esclusiva si sono talmente avvicinate che non mette quasi più conto il ragionare di una loro effettiva differenziazione.

Se mai si potrebbe immaginare – riprendo uno spunto dell'onorevole Bertoli – uno sforzo di identificazione delle competenze comuni, non strettamente legate alla specialità di ciascuna regione a statuto speciale; per esse lo Stato potrebbe effettuare – anche al fine di evitare costi aggiuntivi non giustificati – deleghe ad un tempo amministrative e normative a favore delle regioni.

Chiedo scusa, presidente, se con questo io stesso ho debordato dal tema, ma mi pareva indispensabile dare le domande che mi sono state rivolte.

LUCIANO VANDELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*. Una prima rapidissima osservazione riguarda la scarsa fantasia dimostrata nella redazione degli statuti regionali...

GIANFRANCO PASQUINO. Dunque, siete stati punti sul vivo!

LUCIANO VANDELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*. Ci è piaciuta l'espressione!

Certamente, c'è del vero nell'osservazione fatta dal senatore Pasquino; è verissimo quanto ricordava prima l'onorevole

Bassanini a proposito delle censure che hanno toccato vari aspetti, forse quelli più innovativi, degli statuti d'allora.

FRANCO BASSANINI. *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Più che altro ad opera del presidente della Commissione parlamentare, che era un giurista.

LUCIANO VANDELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*. È anche vero che i limiti esistono effettivamente, che non vi è stata soltanto un'autocensura, nonché una censura da parte della Commissione che ha indagato. I limiti esistono e sono tanti! È vero che lo schema costituzionale consente una certa modulazione, però ciò non toglie che, come ha ricordato il collega Paladin, vi siano limitazioni. Tra queste indicherei, come esempio forse banale ma significativo, la potestà regolamentare del consiglio regionale, praticamente vanificata. Perché mai, mi chiedo, il consiglio dovrebbe essere indotto ad emanare un regolamento, salvo i casi in cui ciò sia previsto dalla legge statale, se è preferibile ricorrere allo strumento legislativo, sebbene tale ricorso provochi un normale effetto di appiattimento.

Per quanto riguarda la contrapposizione tra l'esigenza di uniformità e l'autonomia statutaria, credo che non siano molti i motivi che inducono a fissare elementi costanti per tutte le regioni, perché ritengo che il nucleo centrale della questione possa essere ridotto ad un solo elemento, ossia l'esistenza di un'assemblea legislativa. Non credo che servano altre limitazioni, né che si debbano temere soluzioni stravaganti da parte delle regioni, sia perché si potrebbe procedere seguendo precise regole, sia perché le varie esperienze segnalano tendenze verso un rilevante mimetismo istituzionale. Ho l'impressione, semmai, che, da parte degli organi regionali, il rischio sia un altro.

È sufficiente ricordare il caso dei *länder* e degli Stati membri in USA, che godono di una fondamentale autonomia nel definire, a livello costituzionale, la

forma di governo. Se si esclude qualche rarissima eccezione – mi riferisco alla peculiarità del bicameralismo bavarese nel panorama tedesco ed alla singolarità del monocameralismo nel contesto statunitense – in tutti gli altri casi si sono adottati spontaneamente schemi di base non troppo dissimili.

Il riferimento al sistema federale pone un'altra serie di problematiche e le differenze che ancora ci interessano riguardano il ruolo e la posizione delle regioni e, dunque, la forma di governo. Tra l'altro, si tratta di differenze che nel periodo costituente erano state immaginate più tenui e che invece, in questa fase, sembrano irrobustirsi. Ho l'impressione che la presenza dello Stato nei centri periferici in questo momento stia rafforzandosi, attraverso articolazioni a livello ambientale ed anche mediante la presenza dell'ISTAT, che ha creato un accordo diretto tra il prefetto e le USL. Infatti, se guardiamo alla legislazione emanata in questo settore, notiamo che il ruolo del prefetto emerge con una evidenza che certamente non si sarebbe immaginata soltanto dieci o venti anni fa.

Mi sembra che si stia affermando un altro tipo di tendenza: infatti, il meccanismo di affidamento delle funzioni amministrative dello Stato alle regioni è una lontana idea che ormai da tempo non trova sostegni significativi nel dibattito italiano.

Un altro importante elemento di differenziazione rispetto agli schemi di riferimento riguarda il rapporto con gli enti locali; la scelta che sta alla base del nostro sistema è il rifiuto di una immedesimazione dell'ente locale all'interno degli istituti regionali, ossia il rifiuto di affidare un vero e proprio potere di ordinamento alle regioni, considerato come una propria componente.

È vero che vi è un riconoscimento di potestà formalmente assai elevata per la Sicilia, ma quella esperienza ha rilevato tutti i limiti di tale autonomia, perché la regione non si è adoperata a fondo per utilizzarla. A tale proposito vorrei ricordare la nota sentenza « sui quartieri », anche se potrei citare qualche altro esem-

pio meno noto ma ugualmente significativo, come l'introduzione nel comune di un comitato tecnico ritenuto invasivo dei principi riservati allo Stato in materia di ordinamento degli enti locali. Ciò dimostra che la competenza della regione Sicilia, formalmente così elevata, è ridotta ad una potestà sostanzialmente regolamentare, visto che non può prevedere neanche l'istituzione di un organo eventuale, facoltativo e complementare rispetto a quelli primari.

Per quanto riguarda il problema dell'elezione diretta del presidente, sarei favorevole a lasciare la singola scelta all'istituzione autonoma, che considero la più indicata per valutare le esigenze in gioco. Peraltro, sono convinto che le differenze tra le stesse regioni ordinarie siano rilevanti e che abbiano loro stesse il problema di affermare la propria specificità. Tanto per fare un esempio a me vicino, ritengo che la Toscana e l'Emilia-Romagna siano due regioni assai diverse e che avviare un processo partecipativo in entrambe può dar luogo a novità e sorprese.

Quando, qualche anno fa, si pensava alle autonomie speciali tradizionali, che si comparavano a quelle italiane, in riferimento alla Spagna, si citavano sempre i paesi baschi, la Galizia e la Catalogna. L'esperienza concreta ha dimostrato una forte presa di posizione da parte dell'Andalusia, che si è aggiunta come quarta regione di pari livello, con una rivendicazione popolare di autonomia assai significativa. Tuttavia, quest'ultimo caso non è stato il solo che ha messo in moto fenomeni del genere.

Personalmente, di fronte alla possibilità di scegliere tra diversi modelli, non privilegierei un sistema ad elezione diretta del presidente, perché non sembra garantire, in quanto tale, una maggiore efficienza ed anzi potrebbe provocare una disarmonia tra la maggioranza del consiglio, a causa del colore politico del presidente. Per tale ragione ritengo che, almeno nel nostro ordinamento, una situazione di questo tipo non sia di facile gestione.

A mio avviso vi è un altro aspetto del rapporto tra sistema elettorale e ruolo della regione che deve essere ancora esaminato. Esso riguarda lo scontro elettorale: tanto più è diretto e condotto su una modesta base territoriale, tanto più difficilmente il soggetto eletto rinuncerà a competenze di gestione. In altri termini, ho l'impressione che se il corpo elettivo ha un contatto diretto con l'eletto, in un ambito circoscritto, quest'ultimo avverte l'esigenza di mantenere un rapporto diretto con l'elettorato, il quale a sua volta gli fornisce un argomento ulteriore, oltre a quelli classici, per non rinunciare ad una serie di funzioni a favore degli enti

locali. Questa situazione, a mio avviso, favorisce una « regione di gestione » e non una « regione di legislazione e di programmazione ».

PRESIDENTE. Nel ringraziare i nostri ospiti per il contributo fornito alla nostra indagine, li invito a trasmetterci, se lo ritengono opportuno, documenti scritti ad integrazione delle osservazioni svolte in Commissione.

La seduta termina alle 18,50.