

**11**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 FEBBRAIO 1991**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA**

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 15,45.**

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

**Sulla pubblicità dei lavori.**

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

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale (disposto dal Titolo V della Costituzione, sistema elettorale, forme di governo degli statuti speciali).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale, l'avvio del dibattito in ordine al documento conclusivo dell'indagine. Ricordo ai colleghi che con la seduta odierna ci avviamo alla conclusione dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale, terminata nella primavera dello scorso anno con l'acquisizione dei pareri degli esperti e dei rappresentanti dei consigli e delle giunte regionali. Non abbiamo avuto fretta nel tirare le conclusioni, perché eravamo tutti consapevoli – come avevamo affermato più volte anche in ufficio di presidenza – che stavano maturando nelle forze politiche nuovi orientamenti, in grado di dare contenuti più pregnanti alle nostre possibili conclusioni.

Nel frattempo vi sono state le elezioni amministrative, che hanno visto un forte successo delle leghe e, tutto sommato, anche una domanda di maggiore decentramento ed autogoverno regionale; inoltre vi sono stati alcuni partiti politici che hanno maturato una serie di ipotesi e di proposte, com'è avvenuto nel convegno del partito socialista a Brescia ed in quello del partito comunista a Frattocchie. Mi pare, pertanto, che tutto sommato il tempo abbia giocato a nostro favore.

Fatta questa breve premessa, darei innanzitutto la parola all'onorevole Bassanini, che è relatore per le regioni a statuto ordinario e successivamente all'onorevole Riggio che lo è per quelle a statuto speciale. L'onorevole Bassanini ha espressamente chiesto di poter presentare più delle ipotesi che non delle conclusioni, in modo da ascoltare il parere dei gruppi e poter avanzare successivamente delle proposte in maniera più approfondita.

**CESARE DUJANY.** Le eventuali proposte le dobbiamo avanzare immediatamente?

**PRESIDENTE.** No, direi di ascoltare le due relazioni e poi, se qualche collega vorrà intervenire, potremo aprire il dibattito. Successivamente, sulla base della discussione e delle proposte che verranno formulate, i due relatori potranno presentare i rispettivi documenti conclusivi ben precisi ed articolati.

Desidero inoltre precisare che, per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, il relatore Riggio ha chiesto di ascoltare i rappresentanti della regione si-

ciliana; vi sarà pertanto un supplemento di istruttoria, tenuto conto di una serie di problemi particolari che riguardano quella regione.

GIANFRANCO PASQUINO. Come mai proprio la regione siciliana?

PRESIDENTE. Non soltanto perché il relatore è siciliano, ma anche perché, come vedrete dai dati che l'onorevole Riggio ci esporrà, la Sicilia è la regione che ha maggiori problemi di governabilità. Si deve inoltre tener conto del fatto che in primavera in quella regione si svolgeranno le elezioni; perciò, cercare di acquisire gli orientamenti ed i programmi, anche in materia di riforme istituzionali, delle forze politiche che si presentano davanti al corpo elettorale di quella regione può essere significativo; e può essere anche un modo attraverso il quale sollecitare una migliore specificazione e concretizzazione di quelle proposte.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per le regioni a statuto ordinario*. Ho chiesto al presidente di considerare questa relazione - le ragioni emergeranno abbastanza evidentemente, ma le voglio anticipare in premessa - come una introduzione al dibattito conclusivo di questa indagine conoscitiva. In realtà, come i colleghi sanno, in sede di audizioni non si svolge fra i commissari una vera e propria discussione, anche se alcune delle domande rivolte ai nostri interlocutori erano spesso argomentate quasi nella forma di un intervento nel dibattito. Tuttavia, su tematiche come queste, caratterizzate da un forte contenuto politico, mi sembra opportuno verificare, prima della stesura dello schema di documento conclusivo, se, in quale misura e su quali argomenti sia possibile delineare alcune conclusioni comuni del nostro lavoro, sulle quali ottenere una larga convergenza di posizioni tra i diversi gruppi; o se, almeno per alcune questioni, non si debba scegliere la strada di registrare soltanto gli elementi emersi e le diverse posizioni. In

realità, questo non lo possiamo fare se non entriamo nel merito del dibattito ed a questo fine la mia esposizione intende evidenziare, oltre ad alcuni elementi rilevanti che sono emersi dalle audizioni, anche alcuni quesiti; nel corso dell'esposizione ne indicherò otto, ai quali, a mio avviso, è necessario dare una risposta e sui quali è opportuno che le forze politiche si esprimano per ottenere elementi utili alla stesura di uno schema di documento conclusivo che possa raccogliere il consenso della Commissione.

Vi è una seconda ragione per procedere in questo modo, (in qualche misura è già stata anticipata dal presidente Barbera) ed è che sono intervenute, rispetto al momento in cui è stata avviata questa indagine, notevoli modificazioni del contesto politico e culturale nel quale il nostro lavoro si situa. La prima modificazione consiste nel fatto che ormai è acquisita, come forse non era all'inizio della presente indagine, la necessità di impegnative riforme istituzionali; in discussione non è più soltanto la forma di governo, ma addirittura la forma dello Stato, per usare una distinzione cara ai giuristi. Non si parla più soltanto di ritocchi alla Costituzione e di riforme subcostituzionali, ma tra le maggiori forze politiche è in discussione una riconsiderazione del sistema costituzionale nel suo complesso.

La seconda modificazione intervenuta, consiste nella consapevolezza che i fenomeni di crescente integrazione sovranazionale, soprattutto in sede comunitaria, comportano nel caso italiano un problema di ridefinizione del ruolo e delle funzioni dei livelli istituzionali subnazionali di area più vasta. E tale consapevolezza ha stimolato la terza modificazione intervenuta in questo periodo - cui già accennava il presidente; mi riferisco alla scelta di indirizzo molto netta compiuta da alcune forze politiche nel senso di un ripensamento, per l'appunto, della forma di Stato, che in alcuni casi giunge addirittura a prospettare esplicitamente un modello di tipo federale e, in altri, punta ad un rafforzamento degli elementi pecu-

liari dello Stato regionale, in forme ed in termini per la verità non molto diversi da quelli propri dei modelli federali.

Contribuisce a tale scelta certamente l'emergere di fenomeni di rivolta fiscale, di spinte localistiche, autonomistiche (il fenomeno delle leghe, cui accennava il presidente) ma, quali che siano le ragioni che motivano o hanno offerto l'occasione per l'affiorare di questi indirizzi, il punto che a mio avviso interessa è che orientamenti di politica istituzionale così netti non erano evidenti quando abbiamo avviato l'indagine conoscitiva, in particolare per quanto riguarda alcune forze politiche. Penso, ad esempio, al partito socialista (discorso di Pontida ed elaborazioni programmatiche successive).

Sotto questo profilo, la voce isolata, nell'ambito dell'indagine, del professor Miglio - che ha posto fortemente l'accento sulla necessità di adottare esplicitamente un modello federale, affermando addirittura che il vizio di origine del regionalismo italiano sta nel non aver compiuto tale scelta e, quindi, nell'aver optato per un modello sostanzialmente ambiguo o ibrido - risulta oggi meno stravagante di quanto potesse apparire nel momento nel quale egli svolse il suo intervento davanti alla nostra Commissione.

Se nel corso dell'indagine conoscitiva l'ipotesi esplicitamente federalista non ha raccolto, oltre quella del professor Miglio, molte altre adesioni - anche se vi è stata un'indicazione in questo senso da parte di alcuni esponenti delle regioni da noi sentiti - è peraltro vero che non di rado i suggerimenti avanzati in direzione di un'evoluzione dello Stato regionale, acquisiscono elementi di federalismo. Almeno per chi, come me, ritiene che non sia poi facilmente delineabile, identificabile, la linea di discriminazione tra un modello federale ed un modello di Stato regionale con forte riconoscimento dell'autonomia delle regioni, non vi è poi molta differenza (se non formale, di presentazione esterna) tra l'una e l'altra soluzione.

Non ritengo - ma forse qualche collega avrà un'opinione contraria - che tra

i quesiti cui accennavo vi sia anche quello se si debba porre in discussione la forma di Stato regionale e non federale che la Costituzione ha adottato, proprio perché credo possibile, nella definizione in concreto della struttura dello Stato regionale, acquisire elementi del modello federale. Tuttavia, se qualche collega è dell'avviso che anche tale questione debba essere affrontata nel documento conclusivo della nostra indagine, penso che sia assolutamente legittimo porre il problema e, naturalmente, ne prenderemo atto.

In ogni caso, nel nuovo contesto, rispetto a cui ho indicato molto sommariamente alcune modificazioni intervenute negli ultimi mesi, diventa centrale - e lo è stata nel corso della nostra indagine conoscitiva - la questione della connessione tra le ipotesi di revisione della forma di governo delle regioni e la riforma delle istituzioni centrali. Nel corso dei nostri lavori, tale connessione è emersa soprattutto per quanto concerne la struttura del Parlamento nazionale, ritenendosi da una gran parte degli esperti ascoltati dalla Commissione e da alcuni rappresentanti delle regioni che anche la costituzione dell'organo legislativo debba riflettere la realtà strutturale dello Stato regionale, ipotizzando una riforma del bicameralismo che affidi ad una delle due Camere il compito di rappresentare tale realtà.

Come tutti sanno, vi è un riferimento, sia pure generico, in questa direzione nella Carta costituzionale, laddove si parla dell'elezione a base regionale del Senato della Repubblica; il problema si prospetta, però, in termini più impegnativi sulla traccia di quei modelli nei quali una delle due Camere non soltanto è eletta con meccanismi che consentano di tener conto dell'articolazione del corpo elettorale, ma rappresenta le istituzioni regionali o le comunità regionali in senso proprio.

Il primo quesito che sottopongo alla Commissione, sul quale credo sarebbe necessario ascoltare la risposta dei gruppi parlamentari e delle forze politiche ai fini della stesura dello schema di documento

conclusivo, è appunto il seguente: pensiamo che questa scelta possa e debba essere fatta? L'alternativa è, per semplificare il quesito e renderlo evidente, fra una Camera od un Senato delle regioni ed altre soluzioni che possono essere — dal nostro punto di vista ciò è relativamente indifferente — o un bicameralismo leggermente differenziato per funzioni (come emerge dal testo di riforma del Parlamento approvato qualche tempo fa dal Senato ed oggi all'esame della Camera) o un'ipotesi di tipo monocamerale. Laddove si opti per il primo corno del dilemma, e cioè per una riforma che preveda l'istituzione di un Senato o di una Camera delle regioni, occorre naturalmente rispondere ad una serie di sotto-quesiti, che attengono alla definizione della ripartizione di funzioni fra le due Camere; più precisamente, avendo in questo caso la Camera eletta dal corpo elettorale a suffragio universale e diretto la pienezza delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo, si tratta stabilire quali siano le funzioni proprie della seconda Camera, che si pone come interlocutore necessario di quella eletta direttamente dal corpo elettorale.

Un secondo sottoquesito attiene alla struttura rappresentativa della seconda Camera. Come tutti sappiamo, vi sono differenze notevolissime fra un modello — penso per esempio al Bundesrat tedesco nel quale la seconda Camera rappresenta le istituzioni regionali, anzi addirittura i governi regionali; ed un altro all'estremo opposto, cioè una seconda Camera sul modello del Senato francese, che sostanzialmente è il risultato di una elezione di secondo grado. Naturalmente l'effettiva capacità di rispondere ad una esigenza di raccordo fra istituzioni regionali e centrali e di operare come strumento per garantire la partecipazione delle istituzioni regionali alla formazione delle decisioni politico-legislative nazionali, dipende non soltanto dalle funzioni attribuite alla Camera od al Senato delle regioni nell'organizzazione complessiva del sistema bicamerale, ma anche dalla struttura rappresentativa propria della se-

conda Camera. Una mera elezione di secondo grado, in un sistema politico fondato su partiti fortemente coesi e saldamente organizzati com'è il sistema italiano, finirebbe per attenuare moltissimo la capacità della seconda Camera di rappresentare le istituzioni regionali e, più largamente, il sistema delle autonomie, dal momento che la selezione dei membri di questa Camera ed il rapporto di responsabilità politica di questi ultimi interverrebbero più nei confronti degli organi di partito che li hanno designati che non delle istituzioni regionali.

Un sistema che invece vedesse i membri della Camera o del Senato delle regioni designati dagli esecutivi, dai consigli o dalle assemblee regionali ed ancor più un sistema che li vedesse come rappresentanti temporanei e, per così dire, revocabili di tali istituzioni, ne renderebbe effettiva la capacità di rappresentare realmente le istituzioni regionali; pertanto si potrebbe verificare l'idoneità funzionale della Camera o del Senato delle regioni a costituire uno strumento di partecipazione delle istituzioni regionali alla formazione delle decisioni legislative e politiche nazionali ed a costituire anche un elemento di raccordo fra istituzioni statali e regionali.

Nel caso in cui si scegliesse il secondo corno di questo primo dilemma, resterebbe aperta la questione in ordine agli strumenti per garantire una forma di raccordo e di partecipazione fra istituzioni regionali e centrali, che la creazione di una Camera o di un Senato delle regioni risolverebbe pressoché esaustivamente e che invece, in mancanza di una soluzione di questo genere, dovrebbe essere garantita diversamente. Nel corso dell'indagine conoscitiva ci si è soffermati sul ruolo della Conferenza Stato-regioni, che ha visto opinioni differenziate: da Miglio, che la ritiene un ibrido che si pone sulla strada maestra costituita dalla istituzione di una camera rappresentativa dei corpi locali, a coloro che invece ne hanno sottolineata l'utilità, formulando proposte per il rafforzamento delle sue funzioni e della sua operatività, nonché del ruolo

della Commissione bicamerale per le questioni regionali, sul quale si è particolarmente soffermato il professor Martines, che ha rimarcato la necessità di attribuire alla Commissione competenze costituzionalmente garantite, dal momento che (salvo nel caso di scioglimento dei consigli regionali) le attuali competenze di questa Commissione sono attribuite da leggi e regolamenti e non hanno perciò un fondamento costituzionale. Termina qui l'identificazione del primo degli otto quesiti che costelleranno la mia relazione introduttiva e che sottopongo all'attenzione dei commissari.

Mi avvicinerò ora al tema centrale della nostra indagine conoscitiva, cioè la forma di governo delle regioni. Sottolineata la necessaria connessione con la riforma delle istituzioni centrali, credo che si debba preliminarmente affrontare una questione che ha attraversato in vari momenti il corso della nostra indagine conoscitiva. Come ricorderete, non soltanto molti interventi degli esperti ascoltati nel corso delle audizioni, ma anche molti quesiti posti da parte nostra richiama-vano una questione non risolta, sulla quale credo vi siano, del tutto legittimamente, opinioni diverse: se si debba pensare ad un modello unico, per cui le soluzioni da proporre per la riforma della forma di governo regionale si suppone abbiano effetti di trascinamento sulle soluzioni che dovranno essere adottate per altri livelli istituzionali, in particolare quello nazionale; o se si ritiene, invece, che ciascun livello istituzionale, che ha esigenze e problemi propri, consenta di prefigurare soluzioni e modelli che non necessariamente debbono e possono avere effetti di trascinamento su altri livelli istituzionali.

Ciò, naturalmente, non porta a negare l'esistenza di connessioni molto forti e del tutto evidenti tra revisione della forma di governo regionale e soluzioni che saranno adottate, e che sono in discussione, per le riforme istituzionali nazionali. Va da sé, tanto per fare un esempio, che l'adozione a livello nazionale di una forma di governo presidenziale comporta e consente

forti autonomie regionali, con elementi consistenti di tipo federale, molto meglio di quanto non permettano altre forme di governo, che prevedono, per così dire, poteri di governo centrale più deboli o meno capaci di svolgere in modo efficace un ruolo decisionale. Quindi, indubbiamente esistono connessioni molto strette tra le soluzioni che saranno adottate in ordine al problema della modifica della forma di governo nazionale e quelle che si possono prospettare per la revisione della forma di governo regionale. A mio avviso, resta però convinzione prevalente che non necessariamente si debba seguire un modello unico, perché ciascun livello istituzionale ha poi le sue specifiche esigenze.

Una seconda questione preliminare è stata posta in diversi momenti della nostra indagine conoscitiva e, se non erro, con particolare forza dal collega Amato e dal presidente Barbera: la necessità, cioè, di svolgere preliminarmente una ricognizione delle funzioni dell'istituzione regionale, non tanto e non solo delle funzioni attualmente e formalmente attribuite alle regioni, ma anche di quelle che si ritiene necessario assegnare nell'ambito della ridefinizione delle funzioni, del ruolo e delle competenze delle regioni derivante dal nuovo scenario che ricordavo all'inizio. Non v'è dubbio, infatti che, ai fini dell'individuazione della forma di governo ottimale, è estremamente rilevante aver identificato, in via preliminare, la funzione che l'istituzione deve svolgere e i compiti della struttura organizzativa che si va a determinare.

Sotto questo profilo è emersa, durante i nostri lavori, una riconosciuta esigenza di riscrittura degli articoli 117 e 118 – vorrei dire, inevitabilmente, anche dell'articolo 119 – della Costituzione, secondo due orientamenti principali. E si pone a questo punto l'ulteriore quesito che sottopongo all'attenzione dei colleghi: se, in tale riscrittura, si debba adottare un metodo di ispirazione federalista, attraverso l'enumerazione costituzionale delle sole competenze dello Stato, ritenendo a questo punto attribuito alle regioni ed agli enti locali tutto ciò che non viene riser-

vato alla competenza delle istituzioni centrali; o se, invece ci si debba muovere secondo un metodo, per così dire, più tradizionale, proprio di uno Stato non federale ma unitario, attraverso la riconsiderazione dell'elenco delle competenze regionali contenuto nell'articolo 117.

A questo punto, ovviamente, il « sott quesito » diventa il seguente: quale debba essere l'indirizzo, quali siano gli orientamenti per tale riconsiderazione. In sostanza, ci si chiede se convenga abbandonare il modello adottato dal titolo V della Costituzione (con l'enumerazione delle competenze attribuite alle regioni), tutto il resto residuando alla competenza dello Stato.

Sulla forma di governo delle regioni una prima soluzione, che è emersa con una larga convergenza da parte degli esperti che abbiamo ascoltato, fa leva su un forte ampliamento dell'autonomia statutaria, su una piena libertà statutaria delle regioni. Sono state manifestate opinioni diverse sull'effettiva estensione di tale autonomia, ma a mio avviso è registrabile - con la sola eccezione, se non ho letto male quegli atti, della Commissione presieduta dal professor Lanchester - una larga convergenza sulla necessità di una forte estensione dell'attuale autonomia statutaria regionale, con orientamenti - quali quelli qui espressi dai professori Giannini ed Onida, ad esempio, ma anche Paladin e Rotelli - tendenti a ricomprendere nella libertà di regolamentazione statutaria anche la definizione della forma di governo delle regioni. Quindi, si tratta della scelta di un modello presidenziale, di un modello parlamentare, di un modello direttoriale, se vogliamo di un modello semipresidenziale.

Alcuni degli esperti che abbiamo ascoltato hanno ritenuto opportuno prevedere un'indicazione limitativa, cioè una predeterminazione dei modelli adottabili tra i quali le stesse istituzioni regionali, nell'esercizio della potestà statutaria, potranno effettuare la loro scelta; altri hanno però contestato questa soluzione, sostenendo che è sufficiente, nella so-

stanza, il riferimento al fondamentale principio democratico, incluso tra quelli generali della Costituzione, che il Parlamento potrebbe far valere nell'approvazione-controllo degli statuti regionali. Quest'ultima posizione - salvo, appunto, il rispetto del principio democratico - giunge a risolvere completamente il problema oggetto della nostra indagine attraverso una delega totale all'autonomia statutaria delle regioni.

A questo punto, formulo il terzo dei quesiti che sottopongo all'attenzione dei commissari e delle forze politiche: quale autonomia statutaria, posto che tutti, se non erro, hanno concordato sulla sua estensione? Un'autonomia statutaria estesa anche alla decisione sulla forma di governo della regione, fra i grandi modelli identificati dall'esperienza e dalla storia costituzionale, oppure un'autonomia statutaria nell'ambito dell'identificazione, seppure in linea di principio, di una specifica forma di governo? Nel caso si opti per la prima ipotesi, qual è il limite? È dato da modelli alternativi che dovrebbero essere identificati dal legislatore costituzionale, o ci si muove esclusivamente nell'ambito dei principi fondamentali della Costituzione, di cui il Parlamento controllerebbe il rispetto in sede di approvazione degli statuti regionali? Questo è il terzo quesito.

Il discorso non finisce così perché, se si facesse leva sull'autonomia statutaria, potremmo ritenere che la nostra indagine conoscitiva, almeno per quanto riguarda le indicazioni in materia di riforma della Costituzione, potrebbe terminare qui; il resto dell'indagine offrirebbe elementi di valutazione al futuro legislatore statutario regionale, il che non significa che non avrebbe qualche utilità, ma il destinatario di ulteriori considerazioni diventerebbe il legislatore statutario regionale e non quello costituzionale nazionale.

In ogni caso, proseguendo sulla strada dell'identificazione degli elementi emersi e salvo restando che l'utente di tali considerazioni potrebbe non essere più il legislatore nazionale, sono emersi elementi di qualche interesse, che però si prestano

difficilmente, in questo momento, ad identificare una tendenza prevalente per quanto riguarda le opzioni fra i diversi modelli.

Adottando per semplicità la quadripartizione cui prima accennavo – modello parlamentare, presidenziale, semipresidenziale e direttoriale – e prescindendo da chi ha detto che sostanzialmente la scelta è quasi irrilevante (nel senso che ciascuno di questi modelli può rispondere a situazioni particolari meglio di altri e non è possibile identificare ragioni od elementi per preferire in generale uno di essi), ricordo che durante l'indagine conoscitiva sono state manifestate prese di posizione decisamente favorevoli all'ipotesi presidenziale da parte di Miglio, Galeotti, Rottelli ed Onida; altre a favore di un'ipotesi semipresidenziale, da parte sia di alcuni esperti sia di taluni commissari che li interrogavano; nessuna opinione, se non vado errato, è stata espressa a favore del modello direttoriale. Abbiamo inoltre avuto una serie di orientamenti contrari alla soluzione presidenziale, che sembravano sostanzialmente ritenere preferibile il modello parlamentare tradizionale, da parte di Caciagli, Pototschnig e Scudiero; più articolata, come ricorderete, la posizione di Paladin, che si lascia difficilmente inquadrare chiaramente in uno di questi modelli. Egli ha affermato di ritenere proponibili ipotesi di candidature individuali, che risultino però accompagnate da programmi caratterizzanti la linea politica che deve distinguere le candidature stesse, con ciò stesso prefigurare le coalizioni di governo che le dovrebbero sostenere; egli ha inoltre detto di ritenere inadatta l'elezione diretta del presidente per le regioni che presentino rilevanti differenziazioni interne. Di qui l'opportunità di lasciare all'autonomia statutaria la scelta fra quello presidenziale ed altri modelli.

Per quanto riguarda il sistema elettorale, nel corso dell'indagine conoscitiva abbiamo avuto rilevanti contributi sul tema della riforma del sistema stesso. Devo dire tuttavia che vi è una certa difficoltà a valutare tali contributi, se si

prescinde dalla scelta della forma di governo; in altri termini, anche se dovessimo risolvere il tema preliminare dell'opportunità di rimettere all'autonomia statutaria la scelta della forma di governo e ritenessimo che tale scelta debba essere effettuata centralmente, resta il fatto che il sistema elettorale andrebbe riferito alla forma di governo prescelta. Va da sé che una cosa è un sistema elettorale nell'ambito di un modello di tipo presidenziale ed un'altra è quello stesso sistema nell'ambito di un modello parlamentare classico o semipresidenziale, nel cui ambito la coalizione indichi il candidato alla presidenza o quant'altro.

Ciò nonostante sono emersi dall'indagine conoscitiva alcuni elementi, che credo debbano essere comunque tenuti presenti nella definizione delle conclusioni del nostro lavoro, in un duplice senso: o per un'eventuale revisione della legge elettorale regionale nelle more della riforma complessiva del sistema regionale e della forma di governo regionale, oppure nell'ambito della riforma costituzionale complessiva, per delineare i sistemi elettorali che potranno essere adottati nel quadro dell'una o dell'altra forma di governo. Il primo elemento emerso è l'esigenza di superare le attuali circoscrizioni a base provinciale: al riguardo è stata formulata da quasi tutti gli esperti che abbiamo sentito (Pototschnig, Onida, Vandelli, Scudiero, Lanchester, Caciagli e via dicendo) una serie di rilievi critici tendenti soprattutto a sottolineare come la rappresentanza provinciale finisca per assommare sia il rischio del localismo sia la moltiplicazione delle spinte clientelari. Le soluzioni prospettate si muovono però in direzioni fra loro contraddittorie sotto questo profilo, suggerendosi da un lato lo scrutinio di lista in collegi regionali (o comunque comprendenti più province nelle grandi regioni) e dall'altro una indicazione netta a favore di collegi uninominali (Giannini ed altri).

Da molte parti s'è proposta una soluzione che costituisca un *mix* delle due, attraverso, per esempio, l'adozione di modelli simili a quelli seguiti nella Germa-

nia federale per l'elezione al *Bundestag* ed anche in alcuni dei *lander*, modelli che consentono di avere insieme, per una parte degli eletti, il collegio uninominale e, per un'altra parte, lo scrutinio di lista nell'intera circoscrizione regionale.

È stata altresì sottolineata la necessità di collegare strettamente la riforma del sistema elettorale alla forma di governo; in particolare, i sostenitori della forma di governo presidenziale si sono divisi tra chi ritiene che questa richieda l'adozione — o debba essere in qualche modo completata, equilibrata in tal senso — del sistema elettorale proporzionale nella formazione dell'assemblea elettiva; e chi, invece, ritiene che essa possa comportare l'accoglimento di sistemi uninominali maggioritari sul modello francese, o su quello tedesco o su quello britannico.

I sostenitori di forme di governo che definisco, per brevità, semipresidenziali, hanno ovviamente proposto sistemi elettorali più complessi, tendenti a rendere comunque possibile — anche con l'adozione, eventualmente, di sistemi di tipo tedesco — un premio alla coalizione che risulti vincitrice e che esprima, in questo modo, il presidente dell'esecutivo, il presidente della regione.

Abbiamo ottenuto una serie di contributi sul voto di preferenza, in genere variamente criticato dagli esperti ascoltati; le soluzioni indicate, però, sono ovviamente molto diversificate, in quanto richiedono una scelta tra i modelli generali di sistema elettorale in precedenza accennati.

Infine, per quanto concerne il numero dei consiglieri regionali, sono emerse due posizioni contrapposte: l'una, sostenuta soprattutto da alcuni esperti, tendente alla riduzione di questo numero come strumento di restrizione della stessa frammentazione politica; l'altra, rappresentata particolarmente dagli esponenti delle regioni, dei consigli regionali, volta ad aumentarlo in considerazione delle difficoltà di articolare per commissioni il lavoro, soprattutto nelle assemblee di piccole dimensioni e tenuto conto anche del

prelievo di personale politico che le giunte, gli esecutivi regionali, compiono nell'ambito del consiglio.

Di fronte a questo quadro molto articolato di considerazioni, di proposte sui sistemi elettorali, è persino difficile formulare il quesito da sottoporre all'attenzione dei commissari ai fini della redazione del documento conclusivo. Il quesito deve essere necessariamente piuttosto generico e, quindi, deve essere formulato come segue: quale scelta dobbiamo compiere, ed in relazione a quale forma di governo? Ovviamente, se la risposta agli interrogativi precedenti fosse che la forma di governo va rimessa all'autonomia statutaria, sotto questo profilo non potremmo effettuare alcuna opzione ma, semplicemente, far emergere talune indicazioni di esigenze o di problemi da considerare e da risolvere, come quelli relative al localismo, al clientelismo, eccetera.

Il sottoquesito è il seguente: dobbiamo presentare, nell'ambito del documento, soluzioni provvisorie o transitorie nelle more della riforma complessiva del sistema regionale, della forma di governo delle regioni, oppure è inopportuno avanzare proposte di riforma della legge elettorale regionale?

Mi soffermerò ora, in conclusione, su alcune questioni che appaiono meno centrali dal punto di vista degli argomenti sui quali esiste una più viva attenzione delle forze politiche, ma che tuttavia non rivestono minore importanza. Nel corso della nostra indagine è emerso un orientamento molto netto in direzione di una serie di interventi di razionalizzazione e di riforma dei rapporti fra gli organi interni della regione. Anche in tal caso le indicazioni che si possono esprimere sono connesse alle scelte — e strettamente dipendenti da queste — che saranno operate in ordine alla forma di governo; ma alcune esigenze possono essere comunque sottolineate.

La prima è quella di una più netta e chiara distinzione tra funzioni amministrative e funzioni di indirizzo politico e di controllo, insieme anche ad una ridefi-

nizione dei rapporti tra organi di governo della regione ed organi cui è affidata, essenzialmente, la funzione legislativa e di controllo. In questi anni, anche al di là ed oltre le norme degli statuti regionali, è andata affermandosi una forte commistione, una confusione di competenze fra consigli e giunte, soprattutto attraverso l'attività delle commissioni consiliari. Inoltre, non di rado è venuto delineandosi un modello che ha aspetti di tipo assembleare, fortemente influenzato dall'esperienza negli enti locali compiuta spesso dagli amministratori regionali nella fase iniziale del loro *curriculum*, insieme con un'accentuata frammentazione dicasteriale, per assessorati, nell'organizzazione delle giunte regionali: con una cogestione tra assessori e commissioni consiliari che, da un lato, porta ad una confusione di responsabilità e di ruoli e, dall'altro, disarticola l'indirizzo politico complessivo dell'istituzione regionale.

Sotto tale profilo sottopongo ai colleghi un sesto quesito: se, cioè, raccogliendo alcune indicazioni, sia pure molto frammentarie, emerse dall'indagine conoscitiva, non si debba procedere nel senso di una redistribuzione di funzioni fra consiglio e giunta, di una più chiara distinzione fra responsabilità di governo, di direzione amministrativa, di indirizzo amministrativo e funzione legislativa; se non si debba quindi resistere al progredire nei fatti, nella Costituzione materiale delle regioni, di un modello di tipo assembleare ed insieme dicasteriale, anche attraverso le naturali connessioni con la revisione del sistema elettorale e l'attivazione di strumenti di partecipazione popolare.

Un settimo quesito connesso con questa analisi riguarda l'assetto dell'esecutivo e si può tradurre nella scelta fra tre modelli: un modello che pone l'accento soprattutto sul ruolo centrale di coordinamento del presidente della regione, anche nel caso in cui non si adotti una forma di governo presidenziale in senso proprio, attribuendogli il compito di nominare e revocare gli assessori (consentendo la scelta di questi ultimi al di fuori del

consiglio regionale) e dando al presidente effettivi poteri di direzione e coordinamento dell'attività dell'esecutivo e connesse responsabilità; un secondo modello, per così dire, basato sulla legge n. 400 del 1988, che trovi il punto di equilibrio fra ruolo monocratico del presidente della giunta e collegialità della giunta nel suo complesso; un terzo modello, che di fatto si è venuto prevalentemente affermando, nel quale si ha sostanzialmente un'organizzazione dicasteriale per assessorati, che trovano i loro interlocutori diretti nelle commissioni consiliari.

Infine, credo che vi siano ancora due questioni sulle quali occorre esprimere l'orientamento delle forze politiche. Una è l'ipotesi sostenuta nel corso dell'indagine conoscitiva da alcuni esperti, tra i quali D'Onofrio e Lanchester, che consiste nel fissare con norma di rango costituzionale l'incompatibilità fra la carica di consigliere regionale e le funzioni esecutive di membro della giunta: stabilire cioè una separazione netta fra le funzioni amministrative e di governo e quelle rappresentative e legislative. Tale ipotesi è ispirata al modello francese, anzi è formulata in maniera forse più netta, poiché non consente, come in Francia, la sostituzione del membro dell'assemblea legislativa chiamato a rivestire funzioni di governo, stabilendo una vera e propria ineleggibilità a membro della giunta da parte dei consiglieri regionali. Altro elemento rilevante è l'ipotesi, sostenuta per esempio da Vandelli, di prevedere nella riforma della forma di governo regionale strumenti di partecipazione e raccordo non puramente procedimentale fra le autonomie locali (comuni e province) e le istituzioni regionali. Si è parlato di una vera e propria seconda camera regionale, formata da rappresentanti delle autonomie locali o almeno di consulta di queste ultime, con poteri previsti dallo statuto. Mi pare sia questo il quadro delle questioni emerse, nell'ambito del quale ho cercato di identificare i punti sui quali credo sia necessaria una risposta da parte delle forze politiche.

Ritengo che potremo procedere alla stesura di uno schema di documento conclusivo se da parte di ciascuno dei commissari non mancherà l'impegno a fornire risposte nette a tali quesiti, quali che esse siano, in modo da verificare le possibilità di convergenza. Credo che sarebbe utile redigere un documento conclusivo corredato di proposte precise, sulle quali però si registri una larga convergenza; diversamente sarebbe meglio prendere atto delle diverse posizioni, spiegarne le connessioni e le implicazioni e dare alle conclusioni del nostro lavoro più il carattere di una ricognizione dei problemi che non quello di una proposta di indirizzi di riforma. Tuttavia, se fosse possibile giungere a prospettare una conclusione in termini di indirizzi di riforma, credo che il Parlamento, e più largamente il paese, non potrebbero che trarne giovamento, segnando in questo modo un passo avanti sulla via delle riforme istituzionali.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'onorevole Bassanini per la sua esauriente e chiara prospettazione dei vari quesiti. Il mio auspicio è che si verifichino delle convergenze ma, come egli ha affermato, se anche si dovessero solo registrare divergenze, avremo già fatto un passo avanti, perché avremmo riportato in Parlamento il dibattito sulle riforme istituzionali, che finora si è svolto ovunque (tranne qualche volta al Senato, in occasione dell'approvazione della riforma del bicameralismo) e non ha mai trovato appropriate sedi. Vi è stato prima il tentativo della Commissione Bozzi, poi la minisessione istituzionale svoltasi quattro anni fa nell'Aula di Montecitorio, ma altre occasioni di dibattito parlamentare non vi sono state.

Devo tuttavia registrare con soddisfazione che nella Commissione affari costituzionali della Camera si sta svolgendo un dibattito sulla riforma del Parlamento, che potrà integrarsi utilmente con i nostri lavori.

**FRANCO BASSANINI.** Ad ogni effetto è bene sottolinearlo.

**VITO RIGGIO, Relatore per le regioni a statuto speciale.** Quando promuovemmo questa indagine conoscitiva non apponemmo limiti specifici alla ricognizione ma – ricordo le precisazioni più volte fatte dal presidente – ci domandammo se la forma di governo fosse un punto d'attacco significativo per parlare d'altro, cioè quello che l'onorevole Amato definisce lo scopo per il quale è pensata la forma di governo. Ci prefiggemmo pertanto, avvalendoci della ricognizione di esperti e di protagonisti della vita regionale, di esaminare le riforme auspicabili per far funzionare meglio le regioni e, attraverso un miglior funzionamento di queste ultime, per far funzionare meglio lo Stato.

Nel corso dell'indagine, come ha già ricordato il collega Bassanini, sono avvenuti fatti politicamente nuovi e rilevanti, il più importante dei quali è la riapertura in Commissione affari costituzionali della possibilità di realizzare nel testo del progetto di legge sul bicameralismo approvato dal Senato qualcosa di più, cioè una differenziazione non solo procedurale, ma anche strutturale delle due Camere, con riferimento alle modalità di elezione di una delle due in relazione alla comunità regionale. Se non ho inteso male, pressoché tutti hanno scartato l'ipotesi di una camera di rappresentanza delle istituzioni regionali e di quelle locali, preferendo ricercare, avendone la possibilità, un sistema elettorale che consenta di avere in una delle due camere, a parità di partecipazione al processo politico, una più marcata rappresentanza della comunità regionale.

Su tale punto la DC in queste ore ha svolto un lavoro a mio giudizio positivo, anche su sollecitazione di molti di noi, i quali avevano già, rispetto a quest'ipotesi, preannunciato un parere favorevole a titolo personale in occasione di un precedente documento della Commissione. Perciò, il dibattito è estremamente importante perché, come ricordava il collega Bassanini, in qualche modo influenza e modifica il contesto nel quale operiamo.

Tuttavia, ho ritenuto di svolgere una ricognizione – che peraltro, più diligen-

temente di me, ha effettuato il collega Bassanini (ma una certa sovrapposizione era inevitabile) – delle proposte che sono state avanzate, senza venir meno all'obbligo (che per ora è soltanto personale, in quanto ho seguito più direttamente la questione, ma che può diventare anche di consenso politico, se il discorso si avviasse come tutti auspichiamo) di non eludere alcune preferenze. Mi riferisco ad alcune misure che a me non sembrano meramente di razionalizzazione dell'assetto istituzionale esistente, ma che potrebbero contribuire, se si registrasse il consenso politico attorno ad esse – a far funzionare meglio le regioni.

Questo è il canovaccio ideale che ho seguito nella mia relazione, con alcune premesse. Probabilmente, io mi sono spinto un po' più in là per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, non perché pensi a forme di governo specifiche per queste (che, anzi, l'indagine mi sembra abbia escluso), ma in quanto ho ritenuto comunque opportuno non nascondere anche in questo caso una preferenza – che per altro è emersa nella maggior parte degli interventi svolti in Commissione –, per esempio, in ordine alla questione della concessione dell'autonomia statutaria o meno.

Io svolgo un ragionamento che emerge dalle considerazioni che sono state espresse. Non v'è dubbio che la soluzione in astratto migliore sarebbe quella di realizzare pienamente l'autonomia statutaria e di consentire, attraverso questo elemento, una sostanziale parificazione delle regioni a statuto speciale ed ordinarie per quanto riguarda l'organizzazione, fermo restando, invece, il vincolo costituzionale per quanto attiene ai maggiori poteri legislativi che, a mio avviso, hanno ancora una ragione di esistere. Tuttavia, sono state manifestate perplessità in ordine alla coerenza ed all'effettività politica di una formula di questo genere; quindi, probabilmente, qualche ulteriore indicazione di preferenza – non solo di modelli astratti entro i quali poi le regioni potrebbero scegliere – andrebbe data. Io esprimo una preferenza per l'elezione di-

retta del presidente, che è sicuramente valida per alcune regioni, anzi, a mio avviso, in particolare lo è per quelle più deboli, rappresentando un elemento indispensabile se si vuole non solo accelerare il processo di governabilità di quelle comunità che si vanno drammaticamente sfrangiando e dissolvendo, in alcuni casi, ma anche per consentire alle regioni come tali di dialogare con il centro e con altre regioni più forti. Ad esempio, tutta la vasta *congerie* di strumenti che abbiamo introdotto con l'ultima legislazione (gli accordi di programma sono uno di questi) suppone, anzi impone, una più piena e più forte responsabilizzazione del soggetto decidente ed esponenziale delle comunità regionali. Accade sempre più spesso che tali strumenti non vengano attivati per l'esposizione a smentite, con conseguente delegittimazione, del presidente della regione, il quale stipula accordi che poi sono regolarmente sconfessati da una forma di governo che, più che di tipo parlamentare, è nella sostanza di tipo assembleare-consociativo.

Se tale misura non fosse possibile – e forse non sarà facilmente generalizzabile, perché esclusa da alcune regioni, le quali hanno affermato espressamente di non ritenere che essa sia congrua, anche perché in qualche modo già realizzata, nel senso che esiste una forma di presidenzialismo sostanziale (pensiamo a quanto ci è stato riferito dai rappresentanti del Friuli-Venezia Giulia e di altre regioni). Allora si potrebbe ricorrere almeno a forme di stabilizzazione, quindi alla possibilità di governi di legislatura da ottenere con uno dei tanti congegni illustrati dal collega Bassanini che tutti, più volte, abbiamo esposto e che io condivido.

Evidentemente, ciò porta con sé un meccanismo di preferenza anche in ordine al sistema elettorale. È stato detto nel corso dell'indagine che la scelta di un sistema che consenta al presidente della regione di avere poi una maggioranza all'interno delle assemblee è derivata da tale preferenza. Come ulteriore misura, io ritengo opportuna la netta separazione

fra le funzioni di rappresentanza e quelle di governo, nelle forme che il collega Bassanini ha esposto, cioè di una incompatibilità o, almeno, di un'opzione subito dopo le elezioni. Non credo che la distinzione vada fatta fra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario, bensì fra regioni forti e deboli, fra regioni che in qualche modo hanno trovato la possibilità di governare la propria comunità ed altre che tale possibilità non hanno trovato, o per difetto di classe politica o di congegni istituzionali o per un *mix* di entrambe le ragioni e che, quindi, di fatto hanno visto fallire la stessa specialità poiché non l'hanno utilizzata (e le specialità che non si usano deperiscono, in primo luogo, nell'apprezzamento delle comunità, nella legittimazione politica complessiva). Dunque, proprio per ridare alla specialità questo senso, credo che occorra partire dall'accentuazione della forma di governo e dalla separazione netta tra funzioni di rappresentanza e funzioni di governo.

Tutto il resto segue, nel senso che il dibattito sulle preferenze si riduce se si sceglie il meccanismo del collegio uninominale con ballottaggio al secondo turno. Richiamo solo per memoria che Don Sturzo, il quale aveva contribuito fortemente ad introdurre il sistema proporzionale, nel 1953, con riferimento alla prova di appena cinque anni fornita dalla regione siciliana, disse che bisognava tornare immediatamente al collegio uninominale per due ragioni: per una migliore selezione della classe dirigente e perché, dunque, occorre trovare un sistema che eliminasse le preferenze. Queste ultime, disse quasi testualmente Don Sturzo, « hanno avvilito la proporzionale, diviso i partiti, impedito i governi e lo faranno sempre di più ». Dico questo perché nel mio partito tale posizione non è popolare, e non lo è spesso con riferimento alla matrice sturziana della democrazia cristiana, cosa assolutamente non vera almeno in base al richiamo storico e vera, invece, con riferimento ad altre ragioni.

Le considerazioni che intendo svolgere sono sostanzialmente due. Innanzitutto, la

ricognizione non presenta alcuna scoperta in ordine all'invenzione di modelli di governo specifici da parte delle regioni a statuto speciale. Forse, qualche invenzione vi sarebbe potuta essere, comunque non vi è stata. Anche le regioni che avrebbero potuto darsi forme di governo diverse sono state essenzialmente omogeneizzate dal processo politico, che ha avuto una capacità, su questo piano, molto maggiore rispetto alla riserva giuridico-formale della possibilità astratta di darsi forme di governo alternative.

Dalle dichiarazioni dei rappresentanti delle regioni sembrerebbe che nulla vi sia da innovare, se non, appunto, incrementare il numero dei consiglieri regionali e dei deputati (e tale proposta è stata avanzata anche dalla regione siciliana) per ragioni di eccesso di « traffico » all'interno delle assemblee fra queste e le commissioni, e così via. La proposta di una separazione netta fra le funzioni risolverebbe in radice il problema; sarei, però, radicalmente contrario ad accettare anche in ipotesi la praticabilità di questo ampliamento, che sarebbe comunque percepito come una forma di garanzia, di autoproprietà dei gruppi dirigenti.

Naturalmente, vi è tutta una serie di ulteriori considerazioni che si possono esprimere, ma io credo che quella politicamente più significativa sia la seguente. Non so se siamo in grado di giungere ad un'intesa politica su queste o altre misure che provenissero dal dibattito, però dall'indagine emerge che, al di là di alcune posizioni volutamente timide di taluni studiosi, che hanno accentuato un aspetto di *self restraint* rispetto alla praticabilità delle stesse invenzioni che potevano suggerire alla Commissione, in realtà gran parte degli esperti suggerisce riforme di una certa radicalità, intese proprio ad incidere profondamente sui meccanismi della legittimazione della rappresentanza e, soprattutto, sulla capacità e sulla possibilità di governo. Credo quindi che dovremmo fare uno sforzo per vedere se sia possibile convenire solo su misure di razionalizzazione di rango inferiore ma

certamente inadeguate allo stato di grave degrado – penso soprattutto alla Sicilia, che ho chiesto di ascoltare proprio per queste ragioni – o di difficoltà in cui si trovano talune regioni ad esprimere tutta la potenzialità dell'istituto regionale; proprio quando, invece, il dibattito politico nazionale, più o meno sollecitato da fatti politici contingenti, dimostra che invece vi è la volontà di costruire uno Stato regionale. Sarebbe impossibile, prima ancora di essere un errore, realizzare un ampliamento dello Stato regionale in presenza di regioni, soprattutto meridionali, a statuto speciale od ordinario che siano gravemente inefficienti come quelle che abbiamo; da qui l'esigenza di un rafforzamento della funzione di governo e di uno sforzo da parte della dirigenza politica, sia nazionale sia regionale, per individuare soluzioni serie e di lungo termine.

Dopo queste osservazioni preliminari, passo alla lettura della relazione da me predisposta:

Onorevoli colleghi,

quando decidemmo di dedicare due elazioni distinte all'esame e alle prospettive della forma di governo nelle regioni a statuto ordinario ed in quelle ad autonomia speciale avevamo in mente, credo, una sorta di pre-comprensione degli effetti e delle ragioni della specialità. Quasi un pre-giudizio in senso ovviamente positivo. Ci attendevamo cioè che alla maggiore ampiezza delle competenze e alla gamma più estesa dei poteri che l'ordinamento riconosce – quanto meno formalmente – alle regioni ad autonomia speciale corrispondesse una forma di governo essa anche per taluni aspetti specifica.

Non mi riferisco, certo, al mero dato normativo. Conoscevamo già come la Costituzione, gli statuti ordinari e speciali, i regolamenti assembleari e le varie leggi elettorali implicate prevedano differenze ed articolazioni di scarso rilievo ed inducano, di fatto, più, alla omologazione che agli eccessi di originalità. Nella distinzione che abbiamo voluto c'è, implicita, l'attesa che l'esame delle situazioni di

fatto e gli indicatori che abbiamo assunto come strumenti di rilevazione e valutazione del « rendimento » della forma di governo regionale ci rivelassero l'esistenza di una sua specificità « materiale », sottesa e generata dalla specialità. In qualche modo necessaria e tipica.

Devo dire invece, proprio iniziando la mia relazione, che nelle regioni a statuto speciale né le regole formali, né i rispettivi processi politici, hanno dato vita ad una individualizzazione della forma di governo capace di connotare e, più ancora, di valorizzare la specialità. Le molte differenze, talvolta vistose, che si osservano nella stabilità degli esecutivi, nella fluidità delle dinamiche politiche, nella efficacia della azione regionale e, se vogliamo, nella immagine stessa delle regioni e delle rispettive élites di governo, non passano affatto per la specialità statutaria. Per tutto questo le regioni ad autonomia speciale sono molto diverse tra loro ed in eguale misura simili e diverse dalle ordinarie.

Se si eccettua la singolarità della estensione della proporzionale etnica alla composizione della giunta regionale del Trentino-Alto Adige e della giunta provinciale di Bolzano – questione di grande rilievo per la forma di governo, ma strettamente connessa a quella regione -, anche le scarse differenze nella regolazione statutaria delle forme di governo sono di poco peso. Così è per i connotati parlamentaristici che nelle regioni a statuto speciale sono più marcati di quanto non lo siano in quelle a statuto ordinario; in queste ultime resistono più a lungo talune impostazioni assemblearistiche degli statuti del 1972. Nelle norme e di fatto il presidente di una regione a statuto speciale ha poteri di decisione e di direzione maggiori di quanto non ne abbiano assunto, mediamente, quelli delle regioni a statuto ordinario, i quali pure si sono rafforzati rispetto alla interpretazione iniziale degli statuti. Tanto che ci è stata manifestata l'opinione secondo cui in regioni come il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta taluni tratti della figura del presidente della regione corrispondono a

quelli che di solito sono ascritti alla forma di governo presidenziale. Così anche gli assessori hanno formalmente un rilievo esterno più marcato e gli assessorati, come è nettamente in Sicilia, sono altrettanti dicasteri. Talvolta poi le differenze sono il retaggio di norme e concezioni mutate dal vecchio ordinamento locale e fissate nella rigidità costituzionale degli statuti. Come è, tra l'altro, per l'obbligatorietà del voto segreto nella elezione del Presidente alla giunta o la presenza degli assessori supplenti in taluni esecutivi.

Tornerò di seguito su questo punto cercando di riferire taluni dettagli e il quadro di sintesi delle numerose informazioni e dei suggerimenti che abbiamo raccolto nel corso dell'indagine.

Qui sottolineo come premessa un punto che, a mio avviso, dovrebbe costituire il filo conduttore della nostra discussione. L'uniformità del modello giuridico non ha impedito che in ciascuna regione il sistema politico-istituzionale seguisse le proprie dinamiche. Quelle della propria classe politica e delle sue relazioni con il sistema politico nazionale, quelle della struttura economica e industriale della regione, o l'insieme dei fattori culturali che la caratterizzano. Non disponiamo di prove dirette, né di un referente teorico univoco per esplorare queste connessioni ed influenze. Ma tutte le osservazioni fatte e i pareri ascoltati tendono ad affermarlo. L'omogeneità giuridica della forma di governo non dà ragione delle differenze e delle distanze che si sono determinate tra le regioni. Non si tratta di stilare graduatorie. Dobbiamo prendere atto che se vogliamo incidere sulle situazioni esistenti, le modifiche dovranno riguardare la struttura sottostante e non ancora una volta solo alcuni aggiustamenti istituzionali, o qualche marchingegno procedurale. Le differenze che caratterizzano le nostre regioni sono sotto gli occhi di tutti. Per molte di esse andiamo ripetendo da tempo che è stata superata la soglia di tollerabilità. Sicilia e Sardegna – se debbo limitarmi alle regioni a statuto speciale, ma con esse una

buona parte delle regioni meridionali – non solo non hanno realizzato gli obiettivi posti a fondamento della loro specialità istituzionale, ma hanno visto deteriorarsi progressivamente il loro tessuto economico e sociale e la qualità del loro sistema politico. Se qualcosa le caratterizza all'interno di tendenze e situazioni di cui ragioniamo per l'intero sistema politico italiano, questo non è certo la loro forma di governo, ma la convinzione che i loro problemi sono più acuti e le soluzioni prevedibilmente più complesse.

So bene che in questa sede ed in questa occasione da un relatore che appartiene alla maggioranza, ed è anche eletto in una circoscrizione della Sicilia, ci si sarebbe atteso un giudizio meno severo e ultimativo. Sottolineando solo gli elementi negativi si finisce per sommergere anche quel tanto di positivo che l'autonomia ha prodotto. Ma non è più nemmeno onesto arrabattarsi col bilancino delle compensazioni. Il fallimento di fondo non può essere aggirato. La mia determinazione sul punto è motivata però dal rifiuto del pessimismo del professor Gianini – ma altri lo hanno seguito nel corso delle audizioni – il quale ci ha detto che dovremmo abituarci al fatto che alcune regioni funzionano indipendentemente dalla loro forma di governo, ed altre non funzionano quale che sia la forma di governo che andremo ad immaginare. Che sia più o meno tipica per le regioni a statuto speciale, o sia dettata per riparare guasti che si sono determinati in tutto il sistema istituzionale italiano, la Commissione si è posta l'impegno di ricercare – con nuove regole per la forma di governo – quale sia la via perché le regioni in futuro siano tutte meno distanti dagli obiettivi che hanno mancato sino ad ora.

Circa un anno fa, al termine delle sedute dedicate alle audizioni, ci ripromettevamo di concludere rapidamente la parte generale dell'indagine, anticipare in quella sede le proposte relative alle regioni a statuto ordinario e approfondire, subito dopo, quegli stessi temi sotto il profilo delle regioni ad autonomia speciale. Il clima politico e la situazione del

dibattito sulle riforme istituzionali erano diversi da quello attuale. Ci sarebbe stato, a breve, il rinnovo dei consigli per le regioni ordinarie e il turno generale delle elezioni amministrative. Sul piano nazionale era in corso la campagna per la promozione dei referendum sulle leggi elettorali e il Senato – esclusa la riforma di una delle camere in senso regionalista – discuteva ed approvava la proposta del « bicameralismo procedurale ». Oggi, con l'evidenza delle cose successe, constatiamo che quella situazione era troppo incerta perché consentisse alle forze politiche di trovare l'intesa su di un nucleo minimo di opzioni comuni sul quale avremmo potuto avviare la discussione in questa sede.

La situazione attuale è diversa ed ora la proposta di riforme in senso regionalista ha trovato adesioni che prima non si erano espresse. Sappiamo quanto abbia pesato il risultato delle elezioni ed in modo speciale il successo delle leghe. Tuttavia, per quanto determinante, non credo che quel successo sia la ragione principale dell'intesa che si va profilando sul ruolo delle regioni. Il fatto è che i progetti di riforma che le forze politiche definiscono oggi in maniera sempre più articolata e dettagliata hanno in comune l'intento di potenziare la funzione di governo rispetto a quella di rappresentanza. Le soluzioni istituzionali sono varie: la proposta di elezione diretta del Capo dello Stato e le modifiche che ne derivano per gli altri organi costituzionali; quella di elezione del Capo del Governo contestualmente alla sua maggioranza; quella del premio di coalizione unita alla stabilizzazione dell'esecutivo attraverso la sfiducia costruttiva. Ciascuna di queste soluzioni, mirando a connettere direttamente l'esecutivo alla legittimazione elettorale – accenda su questo gran parte dei poteri che l'attuale equilibrio costituzionale ripartisce con il Parlamento. Semplice in maniera grossolana e non mi riferisco, ovviamente, all'emanazione formale degli atti. La rappresentanza esce così dall'area di governo e con essa ne esce l'articolazione politica che la caratterizza.

Non solo la « compartecipazione » dell'opposizione, ma la molteplicità che ora è connaturata alle coalizioni nel governo e all'interno dei singoli partiti. La rivalutazione del livello regionale consente, per un verso di recuperare questa articolazione sotto forma di governo – dunque, in linea con le direttrici di riforma – e allo stesso tempo pone i presupposti per ripartire su di un livello inferiore una complessità del governare che altrimenti sarebbe insostenibile ed inefficiente conservare accentrata. Pensando oggi alla forma di governo dobbiamo prendere atto che il livello regionale deve essere inteso dalle proposte di riforma come un nodo essenziale il cui assetto condiziona le soluzioni che vanno adottate per il livello nazionale.

Con questa impostazione non dovremmo correre il rischio di ripetere l'errore del 1975-1977 quando, secondo la nota espressione del professor Giannini, si lavorò al « torso regionale » senza modificare conseguentemente gli altri livelli di governo. È divenuta quasi una formula rituale – specie attorno ai tavoli dei convegni – quella di attribuire buona parte dell'insuccesso delle regioni alla mancata riforma dell'amministrazione centrale e di quella locale. Dall'insieme delle opinioni che abbiamo raccolte è risultato particolarmente chiaro che la forma di governo si radica, sul piano istituzionale, nel complesso delle funzioni e dei poteri delle regioni. Possiamo trasformarne molti elementi agendo solo sulle regole che disciplinano la formazione degli organi e la ripartizione dei poteri tra loro, ma essa – ripeto, per quanto attiene al profilo istituzionale – finirà inevitabilmente per rispondere, più in profondità, al ruolo effettivo delle regioni nel complesso degli altri poteri. È il richiamo a quella « stretta connessione tra la forma di governo e lo scopo cui essa deve servire » alla quale ha fatto riferimento più volte l'onorevole Amato.

Prima di avanzare altre proposte, va considerata la nuova situazione che si è determinata presso la Commissione affari costituzionali della Camera nel corso del-

l'esame dei progetti per la modifica della composizione e delle funzioni del Parlamento. Sul testo approvato dal Senato si è innestata la prospettiva di riforme più radicali che non escludono, direi anzi che prevedono, la trasformazione della composizione e delle funzioni del Senato come Camera delle regioni. Nel documento conclusivo della indagine che avevamo condotto sui rapporti tra Parlamento e regioni scrivevamo che, per quanto fossimo convinti della necessità di una simile soluzione, avevamo dovuto constatare che su quella proposta non vi era allora il consenso sufficiente a renderla concreta nel dibattito in corso. Possiamo prendere atto che quel consenso ora esiste e ritenere di conseguenza che, se si trasformerà in decisione, dovremo considerare tra le variabili della forma di governo, l'esistenza di un organo che reimposta sotto nuovi profili tutta la questione del rapporto Stato-Regioni e postula, comunque, la revisione dell'assetto delle competenze.

Quando abbiamo ascoltato i Presidenti delle Giunte e i Presidenti dei Consigli regionali, il punto sul quale essi hanno insistito maggiormente è stata la questione delle competenze. In modo del tutto particolare le regioni ad autonomia speciale hanno rivendicato come assoluta e prioritaria l'esigenza di invertire il processo di omologazione che rischia di sradicare la natura stessa della specialità. Ci è stato detto espressamente che per il Friuli-Venezia Giulia, la Regione Trentino-Alto Adige, la provincia autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta i problemi che ostacolano lo sviluppo delle potenzialità regionali e impediscono di migliorare il « rendimento » non attengono né sono connessi alla forma di governo ma al rapporto con lo Stato. Questo punto di vista è comunque molto diffuso tra i responsabili regionali, tanto che il Presidente della Regione Emilia Romagna si chiedeva — ponendo però a noi la domanda — se la questione della forma di governo, per quanto importante, non finisse per diventare una raffinatezza accademica di fronte alla gravità dei problemi indotti

dalla sottrazione di competenze e di risorse e dalla tutela assillante in cui Governo e leggi nazionali stringono i governi e le comunità regionali.

Indico questi due primi punti al documento conclusivo dell'indagine: la riformulazione (per quanto si voglia sintetica e finalizzata) degli ambiti attuali della specialità e la ridefinizione del nesso tra competenze, risorse e responsabilità delle regioni. Due scatole cinesi che escono in successione aprendo quella più grande delle riforme istituzionali e della crisi della finanza pubblica.

Sulla specialità, o meglio sul problema della omologazione verrebbe spontaneo riferirsi ai risultati già acquisiti da questa commissione con l'apposita indagine svolta sul finire della precedente legislatura. Vi sono molte affermazioni che suonano ancora pienamente attuali e irrealizzate: « la piena consapevolezza che il completamento e il rilancio della specialità trova la sua maggiore capacità di affermazione solo in un rinnovato disegno dell'ordinamento regionale complessivamente considerato »; e più in là, a proposito della questione finanziaria, l'indicazione che « la strada maestra è quella della autonomia impositiva per tutte le regioni ».

Penso tuttavia che rispetto a quel documento il discorso attuale debba prendere atto più radicalmente che si è esaurita la differenziazione storica tra regioni a statuto speciale e ordinarie e che se la specialità formale è intesa come trincea contro le innovazioni e gli squilibri che si determinano sul piano nazionale allora essa è destinata — il più delle volte giustamente — a cedere alle pressioni di un centro che invece quegli squilibri deve governare.

A me pare che la questione non può essere risolta sul piano puramente storiografico perché essa ha una consistenza tutta politica e istituzionale che dovrebbe ispirare cautela a chi pensasse di formalizzare, sul piano giuridico-costituzionale, quella tendenza alla omologazione di cui dicevo e sopprimere, di conseguenza, la specialità. Il sentirsi « speciale » fa parte

della cultura politica delle regioni più antiche, sicché la questione non può essere affrontata sotto questo profilo. Per altro la specialità, intesa come differenziazione, è un valore che viene sempre più pregiato anche della classe politica delle regioni a statuto ordinario. Il problema non è dunque quello di abolire la specialità generalizzando il regime ordinario, ma semmai, quello di generalizzare la specialità estendendola alle regioni ordinarie. Ma proprio questa tendenza, intesa a contrastare l'omologazione verso il basso, conferma che la specialità non può più pretendere di restare isolata e deve essere riformulata per trovare coerenza con l'evoluzione del sistema autonomistico in generale e, in modo particolare, con l'esistenza delle regioni a statuto ordinario.

Vorrei farmi intendere correttamente. Non sto dicendo che sono cessate le ragioni della specialità connesse alla esistenza dei tre gruppi linguistici nella Provincia autonoma di Bolzano o, secondo l'impianto attuale, nella Regione Trentino-Alto Adige, né che la tutela della loro autonomia si esaurisce in quella della lingua, delle tradizioni e della cultura. Non penso affatto che debbano essere ridefinite in negativo le competenze stabilite da tutti gli statuti speciali. Ma le regioni ad autonomia speciale devono prendere atto che sono mutate radicalmente le condizioni istituzionali e, soprattutto, socio-economiche in cui erano stati varati i loro statuti. Le ragioni del coordinamento della politica turistica, quelle del riequilibrio nazionale delle prestazioni e della spesa sanitaria, l'esigenza di valutare ed indirizzare efficacemente gli investimenti pubblici tanto per avanzare qualche esempio, non possono essere misurate oggi con i criteri di una suddivisione e di una categorizzazione giuridica elaborata quando quei settori avevano una dimensione eminentemente locale. Soprattutto, non fino a quando resterà in piedi questo sistema di finanza tutta derivata.

In secondo luogo, a me sembra che le regioni ad autonomia speciale non abbiano preso atto concretamente che con

la nascita delle regioni ad autonomia ordinaria non si è solo aggiunto un altro ente all'ordinamento italiano con il nome in parte eguale al loro ed alcune minori competenze. Che esse lo accettino o meno si è trasformato l'intero ordinamento regionale italiano e la loro autonomia non può non esserne influenzata. Diventa sempre più un mero artificio giuridico quello di continuare a parlare di sei, o meglio otto diverse autonomie. Il problema della omologazione va posto sotto una prospettiva del tutto diversa. Il rifiuto della omologazione è giusto in quanto inteso a far scaturire dal ceppo comune dell'autonomia regionale l'identificazione di un nucleo essenziale di competenze e di poteri che realizzano le finalità attribuibili oggi allo statuto speciale in rapporto ai compiti propri di quella regione. L'origine storica dello statuto è il dato obiettivo da cui partire, non il punto di arrivo.

Qualche esempio può togliermi dagli equivoci. Se non matureranno condizioni nuove che renderanno possibile modificare – innanzitutto con il consenso dei gruppi di lingua tedesca e ladina – l'assetto attuale della proporzionale etnica nella Provincia di Bolzano, le norme statutarie che lo riconoscono e lo garantiscono sono un nucleo immodificabile della specialità. Ma, per tornare ad un esempio avanzato nel corso delle audizioni, la specialità non può esimersi dal discutere per quale ragione gli albergatori del Friuli-Venezia Giulia o quelli del Trentino-Alto Adige possano usufruire di contributi regionali per costruire le piscine e questo non è possibile a quelli delle Province di Belluno o di Treviso. O ancora se di fronte alla esigenza di assicurare il controllo e il contenimento della spesa sanitaria, si decide di adottare i lettori ottici delle ricette e di istituire nuovi organismi di controllo dei bilanci delle USL, deve essere possibile trovare il modo di assicurare queste esigenze anche di fronte alla competenza primaria. Altrimenti sarà sempre più inevitabile che la Corte costituzionale ricorra ad artifici francamente sottili quali quelli di coprire

l'imposizione del lettore ottico delle ricette e la composizione del collegio dei revisori delle USL con l'interesse nazionale « non suscettibile di frazionamento » e con il principio di grande riforma dell'ordinamento.

A me sembra che oggi la specialità non passa più per la sola distinzione formale tra statuti ordinari e statuti speciali, ma piuttosto che questa debba essere riqualificata alla luce della differenza tra regioni forti e regioni deboli. Dove la distinzione è ovviamente di natura socio-economica. Non credo che la Sicilia debba rivendicare ancora oggi la sua specialità sull'onda del separatismo cui — si dice — lo statuto mise riparo. Ma, fermo ogni giudizio che si voglia sulla sua classe politica, il cuore della sua specialità resta ancora il Fondo di solidarietà nazionale dell'articolo 38 dello Statuto. Nel 1977 il reddito netto disponibile delle famiglie era, secondo una recente ricerca, inferiore del 27 per cento alla media nazionale e il complesso dei redditi da lavoro dipendente — parametro cui andrebbe riferito l'ammontare del Fondo di solidarietà — era inferiore di circa il 32 per cento della corrispondente media nazionale.

L'altra scatola cinese cui facevo riferimento è quella del rispetto e della revisione delle competenze e riguarda le speciali come le ordinarie. Nel corso delle audizioni dei rappresentanti regionali, il coro di critiche al centralismo è stato unanime. Più articolatamente, alcuni esperti ascoltati e dei colleghi intervenuti si sono chiesti se, al di là dell'articolo 117 e 118 della Costituzione, il *set* di funzioni delle regioni non debba essere rivisto anche perché frutto di « ambizioni forse smodate degli statuti del 1970 ». Anche qui non vorrei apparire difensore del centralismo, o della sciatteria con cui spesso il Governo — e, dobbiamo riconoscere, anche il Parlamento — trattano la ripartizione delle funzioni tra centro e autonomie. Nella relazione presentata per l'indagine conoscitiva sui rapporti tra Parlamento e regioni, a proposito dell'atteggiamento centralistico della legisla-

zione nazionale, del Governo e della Corte costituzionale, scrivevo che « si è dato luogo ad una irresistibile combinazione di criteri interpretativi e valutativi della primazia degli indirizzi ed interessi definiti nella legislazione statale, che stringono in margini esegui la resistenza affidata, una volta, alle norme attributive di competenza e al principio di legalità ». Una sorta di sinergia delle delimitazioni. E anche allora, pensando ad una possibile via di uscita, ricordavo che si tratta di trovare il « ben noto equilibrio tra tutela della sfera di autonomia regionale... ed espansione dei diritti di partecipazione alle funzioni centrali,... dove, la contrazione dell'uno, postula il riequilibrio nell'altra ». Quei giudizi e quelle valutazioni mi sembrano validi ancora oggi.

Tuttavia anche qui occorre abbandonare il terreno della mera rivendicazione. Se non siamo alla sciatteria alla quale facevo cenno, allora la rivendicazione di un potere o di una competenza non può essere avanzata senza che tenga conto contestualmente delle altre esigenze con cui si confronta. Non mi riferisco alla rivendicazione in sede giurisdizionale, nella quale quella contestualità è valutata dalla Corte costituzionale. Penso al gran parlare politico e culturale intorno alla questione delle competenze. Questi discorsi si rincorrono da anni senza che si trovi il modo di decidere concretamente.

Da quando la crisi della finanza pubblica ha reso insostenibile la distribuzione incondizionata dei poteri fondati sui proventi dell'erario, la questione delle competenze non può essere trattata in termini di mera garanzia. Diventerebbe una questione di competenza — solo di competenza — lo stesso problema dei trasferimenti, o il ricorso alla autonomia impositiva. Di fronte alla esplosione della spesa sanitaria, al *deficit* crescente delle aziende di trasporto pubblico locale, al disequilibri territoriali che si accentuano nella diseguaglianza delle prestazioni, dei servizi, dei trasferimenti, la rivendicazione della competenza si qualifica solo ricongiungendo nell'unica decisione concreta quella relativa al potere richiesto e

alla responsabilità che vi è connessa. Il deficit della spesa sanitaria non può essere risolto invocando ritualmente la sottostima del fondo nazionale (che è certamente sottostimato) e una maggiore autonomia dai vincoli centrali. Nello stesso contesto, vi sono almeno l'esigenza di equilibrare le prestazioni sul territorio nazionale e la responsabilità di tutto o di parte del disavanzo che si forma. La questione non può essere risolta inventando un nuovo organo nel quale stemperare il contrasto di merito, ma decidendo del merito. Da tempo tutti ripetiamo che occorre ridefinire la compatibilità tra diritti e soggezioni delle regioni. Ma tutto viene lasciato indeciso e rimesso agli equilibri interpretativi della Corte costituzionale. Salvo le periodiche accuse dello Stato alla irresponsabilità delle regioni che sarebbero oramai « fuori controllo » e le trincee di queste a difesa della autonomia tradita.

Per chiudere queste considerazioni generali sulla specialità, vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi su due punti emersi ripetutamente nel corso delle audizioni. La riforma della finanza regionale e la prospettiva del federalismo. Tutti e due rappresentano elementi del contesto che qualificano fortemente la forma di governo regionale. In generale e, per quanto vado svolgendo, di quella delle autonomie speciali in particolare. Io credo che l'una e l'altra questione, per divenire una prospettiva percorribile devono offrire al loro interno una risposta positiva alla differenza cruciale che corre tra regioni forti e regioni deboli. Queste non possono nascondersi dietro irresponsabilità ed alibi, quasi che le soluzioni siano sempre e comunque altrove. Ma autonomia impositiva e federalismo non possono essere perseguiti come il trucco che sposta nuovamente i termini della regolazione di merito o, peggio ancora, che legittima l'arroccamento delle regioni forti. La riforma della finanza è quanto mal urgente. Ma l'autonomia impositiva non può avere come base la richiesta di incassare, ciascuna regione, i nove decimi delle imposte riscosse sul territorio regio-

nale. Al momento attuale, per quanto mi è riuscito di sapere, il governo è fermo a rastrellare quanto possibile di ulteriore pressione fiscale per offrirla alle regioni in cambio di minori trasferimenti; le regioni ad autonomia speciale sono intente a non cedere di un punto sull'automatismo delle compartecipazioni e a difendere strenuamente quanto resta degli altri trasferimenti; le regioni forti tornano a riproporre addizionali e compartecipazioni sulle imposte dirette o all'IVA; le esigenze della perequazione e del riequilibrio territoriale non sono affatto negate ma per il momento, restano orfani di proposte.

Mi sembra che il federalismo contenga un pericolo analogo se non più grave. Per quanto io stesso sia convinto che quello è l'assetto più congeniale alla evoluzione del nostro ordinamento. Ma, a parte il dubbio che possa essere perseguito nell'attuale fase delle riforme, ho la sensazione netta che il federalismo venga invocato senza una adeguata riflessione su quali ne potrebbero essere gli effetti in una situazione di grave squilibrio tra regioni deboli e regioni forti. Non conosciamo il dettaglio della proposta, ma il clima in cui è formulata quella delle tre repubbliche da parte della Lega nord, dovrebbe essere sufficiente a dare corpo ai miei timori.

Per quanto mi sembri paradossale per una relazione che si propone come specifica per le regioni a statuto speciale, credo che le cose dette sino ad ora mi esimano del tentare la ricostruzione « di diritto positivo » della forma di governo eventualmente « tipica » delle regioni ad autonomia speciale. Non vi è una correlazione immediata tra specialità della regione e forma di governo, né nel senso che debba esserci una forma di governo appropriata alle cinque regioni a statuto speciale, distinta dalla forma di governo delle regioni ordinarie, né nel senso che ciascuna regione speciale necessiti di una sua forma di governo. Anche per quanto attiene all'esperienza storica, devo ripetere, richiamando quanto ho detto all'inizio, che né i dati raccolti nel corso della ricerca affidata al Servizio studi della Ca-

mera, né i pareri ascoltati in sede di audizione, offrono indicazioni sufficienti a rendere plausibile l'ipotesi della tipicità. Mi riferisco ai dati e alle opinioni che stimo rilevanti ed utili per il dibattito politico. Avrei una opinione meno drastica e meno contraria nel caso dovessi sottolineare quelle differenze in sede accademica. Ho già detto come i tratti del parlamentarismo sono più marcati e caratterizzano più decisamente i rapporti tra giunta e consiglio, o all'interno della giunta, nelle regioni ad autonomia speciale, più di quanto non succeda per quelle ordinarie. Vi sono poi molti altri elementi negli statuti, nei regolamenti consiliari e nelle leggi di organizzazione delle funzioni che potrebbero avallare un tentativo di ricostruzione più ampia. Sono dell'opinione però che una analisi di questo tipo sarebbe del tutto marginale rispetto alla ipotesi di cambiamenti e di trasformazioni « forti » che, io credo, dobbiamo perseguire. Mi riferisco allora alle speciali soltanto per sottolineare talune differenze o talune concordanze che confermano la tesi che vado esponendo. Nella sostanza, il discorso riguarda la forma di governo quale che sia la regione cui pensiamo di riferirla. Se mai, le regioni deboli, secondo la distinzione cui mi sono riferito prima, necessiterebbero di forme di governo che privilegiano la funzione di sintesi dell'esecutivo, mentre le regioni forti non dovrebbero patire eccessivi problemi da una forma di governo che conservi l'attuale rilievo della rappresentanza.

Dirò subito quali sono le opinioni e le opzioni che intendo sottoporre alla Commissione, ma devo avvertire che — in questa fase — esse rappresentano solo le mie opinioni di relatore. Come è di tutta evidenza, sono impegnato a rappresentare anche il consenso della democrazia cristiana sulla eventuale proposta di documento conclusivo che dovessi avanzare al termine del dibattito.

Io ho maturato la convinzione che se non vogliamo continuare a girare intorno al nucleo reale delle questioni, la nostra proposta dovrà essere quella di una ri-

forma forte, di alto livello, che abbia di mira prima di tutto gli effetti e le trasformazioni da indurre sul sistema politico: i partiti e il ruolo con cui le loro élites acquisiscono e detengono le risorse istituzionali. Di riflesso, sul piano delle istituzioni questo obiettivo deve essere conseguito attraverso modifiche alla conformazione degli organi di governo e alla legge elettorale intese a separare, quanto più nettamente possibile, la funzione di governo da quella di rappresentanza. Questo obiettivo postula quello di connettere quanto più direttamente possibile l'elezione e la revoca dell'esecutivo alla legittimazione elettorale e quello di rendere incompatibili e impermeabili il circuito del governo e quello della rappresentanza.

Scelgo come prima formulazione quella per obiettivi e per intenti perché sono ben conscio che le opzioni concrete possono essere molte e che, in questa fase, le proposte di dettaglio devono essere flessibili e in grado di raccogliere i consensi che sono convergenti. Ho accennato prima alle proposte dei tre partiti maggiori. Per quanto esse non siano ancora complete nel dettaglio e riguardino per lo più il livello nazionale, tuttavia consentono il confronto di merito. Per parte mia indicherò un insieme di proposte in linea con le opzioni che ho formulato e che in questa fase vogliono costituire soltanto un termine di riferimento.

Uno dei temi sottesi alle audizioni e al rapporto di ricerca elaborato dal Servizio studi della Camera riguarda il livello e la natura degli interventi possibili. Si tratta, per un verso, di verificare quale sia il quadro delle modificazioni da introdurre alla normativa esistente (la questione del livello delle fonti) e, per altro verso, quali siano le modificazioni che, prevedibilmente, sono in grado di determinare gli effetti che ci ripromettiamo (efficacia delle modificazioni ipotizzate). Come è ovvio, i due punti si influenzano reciprocamente e devono scontare insieme l'ipotesi che taluni interventi potrebbero rivelarsi particolarmente « costosi » perché suscitano una resistenza almeno pro-

porzionata al grado di trasformazioni che si ripromettono. Se si accede all'idea di modifiche contenute all'interno del quadro costituzionale esistente, allora dovremmo attenderci che siano efficaci riforme che toccano per lo più il livello dei regolamenti consiliari e delle leggi regionali di organizzazione; ad esempio, lo spostamento di tutte le funzioni amministrative in capo alla giunta, ad eccezione del potere regolamentare del consiglio che resta fissato nell'articolo 121 della Costituzione. Già l'introduzione della sfiducia costruttiva richiederebbe la modifica degli statuti regionali con legge ordinaria e, per la maggior parte di quelli speciali, con legge costituzionale. In campo elettorale, sarebbe possibile introdurre la soglia di sbarramento e modificare sostanzialmente la legislazione di contorno, ma l'elezione del presidente e della giunta da parte del consiglio e all'interno del consiglio sono fissati in costituzione.

So bene quanto sia diffusa e concreta la scuola dei gradualisti. Spesso, in situazioni in cui lo stallo condannerebbe alla paralisi ogni velleità di cambiamento, l'approccio incrementale, o il ricorso a modifiche procedurali, contribuiscono almeno a « tenere in moto » le riforme. Se però — secondo l'opzione che ho avanzato — attraverso le modifiche istituzionali che ipotizziamo, l'obiettivo è quello di incidere sul sistema dei partiti e sul loro rapporto con le istituzioni, allora il livello è necessariamente quello delle modifiche costituzionali. È in questo senso che accennavo a riforme « forti » rispetto a quelle « deboli » che si potrebbero introdurre più facilmente negli interstizi della legislazione ordinaria o con piccoli aggiustamenti costituzionali.

Una seconda questione generale e preliminare è quella della autonomia statutaria. In realtà, coniugando il massimo di autonomia per le regioni e di semplicità per la nostra discussione, potremmo arrivare all'estremo che la nostra proposta potrebbe ridursi a quello di rimuovere tutte le norme della Costituzione e degli statuti speciali (comprese quelle « di at-

tuazione ») che vincolano le regioni ad una qualche forma di governo e, se ci si spinge a tanto, ad un particolare sistema elettorale. Restituire il massimo di autonomia alle regioni, sarebbe un valore sul quale i consensi potrebbero convergere facilmente. Personalmente, senza voler resuscitare la contesa sulla « fantasia » dei giuristi che hanno confezionato gli statuti del 1970, sarei molto perplesso su di una simile linea. Abbiamo sentito ripetere dagli esperti consultati che le regioni non hanno sfruttato i margini lasciati dalla Costituzione. Taluni ritengono che sarebbe esclusa la sola forma di governo presidenziale e lecita persino quella direttoriale. Ad esempio sarebbe stata possibile la sfiducia costruttiva, come mostra la norma dello Statuto della regione Piemonte, che però non vi ha fatto mai ricorso. ugualmente può dirsi per la soglia di sbarramento. Ricordiamo tutti la vicenda del quoziente pieno della legge elettorale della Sardegna e il riflesso che ebbe sulla coalizione di governo nazionale per la reazione del PLI e del PRI che si ritenevano colpiti. Gli statuti della Valle d'Aosta e della Sardegna consentono che siano eletti assessori persone estranee al consiglio regionale. Tuttavia questa possibilità è stata esclusa di fatto. Non mi riesce di prefigurare su quali basi si fonderebbe oggi un maggiore ottimismo per la capacità di autoriforma delle regioni. Per quanto l'analogia sia un pò forzata — almeno per quanto riguarda i piccoli comuni — credo che a molti di noi sia capitato di avere tra le mani in questi giorni gli schemi di statuto che i comuni vanno copiando l'un l'altro, aiutati magari dagli appositi manuali predisposti dall'ANCI e dalla Lega delle autonomie locali.

Gli studiosi intervenuti nel dibattito si sono divisi sulla questione delle fonti in due gruppi.

Un primo gruppo (Giannini, Onida, Rotelli) ritiene che la scelta della forma di governo debba essere rimessa alla singola regione (attraverso il duplice meccanismo della abrogazione degli articoli 121 e 122 e la rimessione piena della materia

alla potestà statutaria). Altri (ad esempio l'onorevole Amato) si sono mostrati perplessi sul punto perché l'adozione dello statuto deve pur rispondere a degli obiettivi specifici, ovvero hanno suggerito (Lanchester) un previo intervento statale che delimiti le opzioni possibili (es, regime presidenziale o regime parlamentare, con le possibili varianti e « ibridazioni »); sicché le regioni – o meglio ciascuna regione – sceglierebbe tra modelli precostituiti dallo Stato articolando poi la scelta nei dettagli. Tuttavia, anche quelli vorrebbero affidare alle regioni una piena autonomia, sono entrati nel merito manifestando le loro preferenze.

Se si accede all'idea di graduare le modifiche proposte, allora vanno considerati i diversi livelli normativi sui quali occorre intervenire. Poiché gli statuti speciali sono stati approvati con legge costituzionale, la modifica della organizzazione interna esige (tranne che per la Valle d'Aosta e la Sardegna) il procedimento di revisione costituzionale. Da questo punto di vista le regioni speciali, con le due eccezioni segnalate, dispongono di una autonomia statutaria inferiore a quelle delle regioni ordinarie le quali deliberano il proprio statuto che viene approvato con legge ordinaria dello Stato (articolo 123 Cost.). La proposta, formulata per es. dal prof. Paladin (che è già consacrata in un progetto di riforma dello statuto del Friuli-Venezia Giulia) è quella di decostituzionalizzare la materia. Occorrerebbe cioè una legge costituzionale con la quale fosse stabilito che le norme degli statuti speciali che riguardano l'organizzazione interna della regione possono essere modificate dal consiglio regionale con delibera approvata con legge del Parlamento.

L'altra ipotesi, non esplicitamente prospettata nel dibattito ma formulabile in termini teorici, è quella di una legge costituzionale che non si limitasse a decostituzionalizzare la materia della organizzazione interna per le regioni a statuto speciale, ma formulasse anche alcuni principi generali di organizzazione (democraticità, rappresentatività, eguaglianza

del voto, efficienza, etc.) valevoli per tutte le regioni (a statuto ordinario oltre che speciale). Sicché la legge regionale sarebbe sufficiente a variare lo statuto alla sola condizione che venissero osservati i principi predetti: mentre non sarebbe necessaria, a questo punto, una legge parlamentare di approvazione.

Una tale soluzione, certamente più rispettosa del principio dell'autonomia statutaria regionale di quanto non sia l'attuale assetto (in cui è richiesta una legge del Parlamento per le regioni a statuto ordinario e per la Valle d'Aosta e la Sardegna, e una legge costituzionale per la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia), sarebbe anche più razionale se si addivenisse, come hanno proposto i professori Giannini e Onida, alla abrogazione degli articoli 121 e 122 della Costituzione. Venuta meno la predeterminazione da parte della Costituzione degli organi della regione e della forma di governo regionale, rimarrebbero aperti agli statuti, spazi che converrebbe delimitare con la formulazione di alcuni principi generalissimi da parte della legge (costituzionale) di cui è detto sopra.

Alcuni degli esperti ascoltati dalla Commissione hanno manifestato qualche perplessità sull'approccio alla valutazione del « rendimento » della forma di governo e del sistema elettorale regionali. In particolare, sono stati avanzati dei dubbi sulla scelta del parametro della stabilità della giunta come misura del rendimento istituzionale. La critica si è estesa, di conseguenza, alla equazione che la Commissione avrebbe fissato tra stabilità ed efficienza della giunta. Credo che nel corso del dibattito e con il rapporto cui ho fatto cenno più volte siano stati chiariti sufficientemente sia le ragioni ed i limiti del ricorso al concetto di rendimento, sia quelli della scelta del parametro della stabilità tra gli otto che, ad esempio, sono stati identificati ed adottati dalla ben nota ricerca di Putnam, Leonard e Nanetti. Penso quindi di potermi riferire al risultati di questo approccio ritenendo superati i dubbi che esso ha suscitato.

Salta agli occhi con evidenza che, se il confronto dovesse essere fatto con la stabilità dei Governi nazionali, quelli regionali dovrebbero essere considerati « molto stabili ». Nel periodo preso in esame dal rapporto (gennaio 1991-novembre 1989), rispetto ai 250 giorni di durata media dei Governi nazionali, per quelli regionali la media nazionale si attesta su 589 giorni. Per altro sono più numerosi i casi in cui la durata si colloca sopra la media. Quelle al di sotto hanno durate molto brevi e rappresentano sia i sistemi regionali relativamente instabili (come la Sicilia, la Sardegna, la Campania), sia episodi particolari di instabilità che sono invece diffusi quasi uniformemente. Vi sono anche dei casi in cui la stabilità della giunta potrebbe essere considerata quasi eccessiva. In Umbria, con un piccolo aggiustamento formale dello statuto, nelle prime quattro legislature è stato realizzato, di fatto, il governo di legislatura.

Se si isolano le regioni a statuto speciale, la divisione è netta. Da una parte vi sono quelle del nord, con le province autonome, caratterizzate da una grande stabilità, con Governi che si appoggiano a maggioranze relativamente alte. E ciò malgrado la maggiore frammentazione della rappresentanza consiliare dovuta alla presenza di partiti espressi da gruppi linguistici o da autonomismi locali. Dall'altra la Sicilia e la Sardegna dove le giunte sono relativamente instabili (il minimo nazionale di durata per la Sicilia e, immediatamente prossima, la Sardegna), le maggioranze appena sufficienti, la regolazione e la soluzione delle crisi piuttosto lunga.

Non voglio ripercorrere l'insieme delle variabili che sono state considerate. La ricompattazione finale delle regioni sotto i vari gradi di « articolazione » o complessità del sistema politico-istituzionale corrisponde alle esperienze e alle convinzioni che tutti abbiamo maturato da tempo. Se la complessità politico-istituzionale è alta (Sicilia, Sardegna, Lazio) significa che in quella regione il sistema politico viene regolato a fatica, vi è una continua contesa per l'occupazione delle

cariche, le crisi di giunta durano a lungo, la regolazione per la ripartizione dei benefici genera spesso lunghi periodi di paralisi; conseguentemente sono basse sia la capacità di programmazione, sia quella di spesa.

Che il problema sia costituito dalle regole che agiscono nel sistema dei partiti e non da quelle istituzionali che disciplinano gli organi della regione, è confermato da una osservazione ulteriore. Sotto la relativa instabilità dei governi regionali vi è, come per quelli nazionali, la stabilità quasi granitica delle élites. In Sicilia, nei circa venti anni osservati, solo quattro persone, sommando la durata dei loro Governi, si sono ripartiti il 73 per cento della durata delle giunte. Nel Veneto, delle nove giunte che si sono succedute, cinque sono state presiedute da Tomelleri (45,9 per cento del tempo complessivo), due da Bernini (49,2 per cento del tempo complessivo). Lo stesso vale per la Lombardia, ma anche per la Campania e il Lazio considerate particolarmente instabili. In Emilia-Romagna poi si direbbe che vi è un problema di stabilità eccessiva, se due soli presidenti hanno governato per circa il 77 delle prime quattro legislature. Conosciamo il modello delle élites « stellari ». Al Governo non si alternano élites differenti di giunta in giunta ma, secondo periodizzazioni interne alla vita dei partiti, di tempo in tempo cambia il presidente che costituisce « il polo della stella ».

Come è per il livello nazionale, anche per quello regionale la riforma del sistema elettorale si conferma lo strumento che promette grande efficacia se l'obiettivo prescelto è quello di incidere sul sistema dei partiti e sulla forma di governo. Specie se, come in questo caso, nella modifica del sistema elettorale non si ricomprende soltanto la formula di trasformazione dei voti in seggi, ma l'attribuzione agli elettori del potere di eleggere o formare l'esecutivo, o quello di determinare la maggioranza. L'opinione degli esperti ascoltati e quella dei colleghi che sono intervenuti nel corso delle audizioni si è distribuita sostanzialmente

sull'intera gamma delle opzioni che sono state avanzate. Qui se ne può ripercorrere solo l'elenco con qualche annotazione schematica.

*Il regime presidenziale e l'elezione diretta del presidente della giunta.*

Molti studiosi (particolarmente Gianini, Galeotti, Miglio) si sono espressi per il regime presidenziale e, più precisamente, per l'elezione diretta del presidente della regione come strumento indispensabile per assicurare al presidente legittimazione piena (attraverso l'investitura popolare diretta), autonomia rispetto ai partiti (quanto meno rispetto ai condizionamenti che esulino dal momento elettorale) e libertà di scelta nella individuazione dei collaboratori (è diffuso il convincimento della opportunità di attingere i componenti della giunta anche – o solo – all'esterno del consiglio; ma su questo tornerò specificatamente). L'opposizione è venuta da chi teme un eccesso di personalizzazione, o paventa le manipolazioni che l'elettore potrebbe subire dai mezzi di comunicazione di massa (o addirittura dalla criminalità organizzata: così Scudiero).

In genere si è ribadita l'esigenza del passaggio da una democrazia « mediata » (così il professor Galeotti mutuando la terminologia di Duverger) ad una democrazia « immediata ». Ciò postula una relazione diretta tra l'elettorato e il governo regionale che può essere garantita in due modi: o, come si è detto, attraverso l'elezione del presidente della regione e l'elezione separata del consiglio, in modo che anche il primo (e la sua giunta) abbia una investitura popolare diretta, oppure attraverso una modifica del sistema elettorale che, senza introdurre un regime presidenziale, semplifichi la scelta elettorale. In questo modo il cittadino sarà chiamato a votare non solo il suo rappresentante, ma il *leader* del partito (o della coalizione di partiti) che andrà a ricoprire la carica di presidente della regione. Conosce, cioè, qual è la

destinazione finale del suo voto mentre, come è noto, oggi l'utilizzo di quel voto e la scelta del presidente sono rimessi alla negoziazione dei partiti.

Come argomentazione ulteriore a sostegno della investitura diretta del presidente (nelle due varianti sopra ricordate) qualcuno ha richiamato la questione dei rapporti tra Stato e Regioni. La complessità crescente di quei rapporti postula, sul versante regionale, un interlocutore unico che sia pienamente legittimato nel momento in cui formula domande e fornisce risposte allo Stato. Non invece, come accade oggi non di rado, un interlocutore sfornito sul piano politico di poteri procuratori pieni, esposto com'è alle smentite (e alla conseguente delegittimazione) che gli provengono dall'interno della regione.

A mio avviso, se si addivenisse alla proposta di elezione diretta del presidente della regione, la decisione non potrebbe essere lasciata alla autonomia degli statuti. Tuttavia ho molte perplessità nell'immaginare come questa scelta potrebbe salvaguardare l'esigenza di conservare il rispetto della proporzionale etnica nelle giunte della regione Trentino-Alto Adige e della provincia autonoma di Bolzano. Salvo ricorrere ad artifici molto elaborati, penso che sia molto difficile ipotizzare per questa regione altra forma di governo che quella parlamentare. Si dovrebbe fare allora almeno una eccezione alla obbligatorietà generale della forma presidenziale. Per altro, per quanto ci è stato ricordato che l'omogeneità della forma di governo tra i vari livelli non è né una esigenza scientifica (di buon funzionamento del sistema), né una opzione politica sensata (Onida), trovo difficile immaginare che la scelta presidenziale possa diffondersi e – soprattutto – produrre gli effetti che vi annettiamo se non sarà obbligata e generalizzata.

*Modificazione della formula elettorale.*

Premio di coalizione; clausola di sbaramento. Questa linea di intervento è in-

dicata e privilegiata da quanti ritengono che nella sostanza, devono essere conservati sia il sistema parlamentare, sia il meccanismo proporzionale. Tuttavia essi suggeriscono di apportarvi una serie di correzioni intese a semplificare (ridurre) la frammentazione della rappresentanza e a predeterminare la formazione delle maggioranze con l'obiettivo finale di stabilizzare l'esecutivo. Quanto alla formula elettorale (scelta di un sistema di computo meno proporzionalista nella trasformazione di voti in seggi) e al premio di coalizione, la questione di maggior rilievo è quella del loro dimensionamento in ragione del grado di correzione che si pensa di ottenere.

Sulla clausola di sbarramento invece, credo che occorrerebbe fare qualche ulteriore riflessione e raccogliere anche le indicazioni che sono state avanzate nel corso delle audizioni. Anzitutto per valutare la sua reale efficacia in relazione al « costo » che essa implicherebbe per la reazione di quei partiti che la sentirebbero non come una misura di carattere generale, ma diretta espressamente contro di loro. Supponendo che l'introduzione della clausola non modifichi spontaneamente il comportamento degli elettori (per rafforzare o fuggire da un partito), nelle ultime elezioni regionali ordinarie uno sbarramento al 5 per cento avrebbe eliminato da computo circa 5,9 milioni di voti validi (pari al 18,56 per cento del totale) e 107 seggi attribuiti (14,86 per cento del totale) a partiti quali MSI-DN (20 seggi), PLI (13 seggi), PRI (21 seggi), PSDI (14 seggi), Liste VERDI (19 seggi), oltre ad altre liste minori. La Lega lombarda avrebbe perso un solo seggio (in Emilia) e 134.674 voti, di cui la metà in regioni dove non ha ottenuto alcun seggio. Solo una clausola di sbarramento al 2 per cento avrebbe consentito di sottrarre pochi seggi ai partiti nazionali (4 a DP, 8 al PLI, 3 al PSDI e 5 alle Liste VERDI). Di fatto però sarebbe una misura esclusivamente dimostrativa perché inciderebbe su circa 2 milioni di voti validi e 32 seggi.

Non mi sembra che nelle regioni vi siano stati mai problemi di stabilità legati a questo livello di intervento. Del resto, dove il numero dei partiti che ottengono consensi supera quello dei partiti nazionali, si tratta sempre di liste locali con forte radicamento nella regione. Se il problema è quello di evitare liste « di disturbo », allora sarebbe più congruo modificare la disciplina relativa alla presentazione delle candidature. Un discorso sostanzialmente analogo vale anche per la fissazione del raggiungimento del *quorum* in almeno un collegio per concorrere alla ripartizione proporzionale nel collegio unico regionale.

*Modificazione delle circoscrizioni elettorali, collegio uninominale.*

La legge elettorale del 1968, e le corrispondenti leggi delle regioni a statuto speciale, sono state criticate – quasi all'unanimità – per la corrispondenza del collegio elettorale con la provincia. Dimensione che è stata giudicata incongrua rispetto alla dimensione regionale degli interessi giacché finirebbe col privilegiare il localismo e i gruppi di pressione locale. Da qui la domanda che i seggi – o almeno una parte di essi – vengano attribuiti in un collegio unico regionale (CUR). Per altro verso è stata insistente la richiesta della introduzione di un sistema elettorale uninominale che, a sua volta, postula collegi molto più ristretti della attuale circoscrizione provinciale se, come tutto lascia prevedere, non vi è alcuna possibilità di diminuire il numero dei consiglieri regionali. La soluzione prospettata da più parti (soprattutto dal presidente onorevole Barbera, dal professor Galeotti e dall'onorevole D'Onofrio) è di tipo misto e composito. Una parte dei seggi da assegnare mediante voto a maggioranza in collegi uninominali (la metà o la maggiore) e una parte nel collegio unico regionale. Se per l'elezione del consiglio si scegliesse di attribuire tutti i seggi in collegi uninominali, allora dovrebbe essere prevista l'elezione diretta

del presidente della giunta nel collegio unico regionale (D'Onofrio).

La censura di « localismo » che è stata avanzata nel dibattito, sembra essere ispirata ad una certa genericità. Non si è tenuto conto adeguatamente della natura della potestà legislativa regionale quale risulta soprattutto dalla lettura che ne ha fatto la Corte costituzionale. Se la legge regionale non è « regolatrice » ma essenzialmente « erogatrice », è evidente che attorno ad essa si determina una competizione di interessi che non è diversa, nella sostanza, da quella che circonda l'attività di un comune. Non ci si può meravigliare o scandalizzare della struttura degli interessi che costellano le decisioni regionali se si prende atto del fatto, segnalato con particolare vigore dal professor Paladin, che oggi la regione non è un mini Stato ma è soprattutto un grande ente locale. Tutto ciò non toglie che, effettivamente, nell'operato di certe regioni si avverta il peso schiacciante di interessi localistici. Ma vale pesantemente anche l'obiezione opposta. Se si frammenta eccessivamente la dimensione della rappresentanza (piccoli collegi uninominali) diventa molto più facile che gli interessi che per la loro dimensione non trovano corrispondenza in quella rappresentanza cerchino la via che viene definita eufemisticamente della « partecipazione influente » per scacciare il termine un po' sospetto di *lobbying* (D'Onofrio).

#### *Il voto di preferenza.*

Anche il voto di preferenza ha riscosso un insuccesso — si potrebbe dire — unanime. Poche voci a difesa per lo più sull'onda dell'ipotesi di potenziamento della scelta dell'elettore. Sorvolando, di fatto, sulle analisi che lo identificano — di buona misura — con il voto di scambio e quant'altro di negativo gli viene attribuito. In genere, l'atteggiamento negativo viene motivato dal fatto che « il voto di preferenza viene ricondotto alle dinamiche intrapartitiche, come la lotta tra le correnti e le fazioni interne, che per altro si svolge sempre attraverso la promessa

di erogazione di benefici di tipo clientelare » (Cazzola, Cartocci). Con maggiore veemenza il professor Caciagli ci ha detto che esso è « elemento di corruzione politica evidente, oltre che causa di spese ingenti per i partiti, le correnti all'interno di essi, i gruppi di potere, le cordate ». La rilevazione che è stata richiesta al Servizio studi della Camera sulla sua utilizzazione nelle elezioni regionali del 1985 e del 1990 conferma la distribuzione territoriale e tra i partiti già osservata per le elezioni nazionali. Essa mostra anche che il ricorso al voto di preferenza si accentua col susseguirsi delle elezioni (e questo potrebbe essere un indice della accentuazione del peso del voto di scambio) e, per quanto non sia stato possibile completare lo studio, una prima rilevazione segnala l'esistenza di una correlazione molto forte tra voto di preferenza e presenza negli assessorati.

A mio avviso, se non si opta per il collegio uninominale, di fronte al permanere di circoscrizioni piuttosto vaste, l'abolizione del voto di preferenza dovrebbe essere accompagnata necessariamente dalla disciplina di un sistema di « primarie » che sottragga la scelta dei candidati al totale arbitrio dei partiti. A meno che non si riesca a sterilizzare il voto di preferenza stabilendo la totale incompatibilità tra cariche di Giunta ed elezione al consiglio. In ogni caso, per ora la scelta è condizionata dalla risoluzione del referendum ammesso dalla Corte costituzionale.

#### *La legislazione elettorale di contorno.*

Oltre agli effetti già ricordati a proposito della disciplina delle candidature e intesi a ridurre il numero delle liste e dei candidati che concorrono alla elezione, il campo di maggiore intervento e di maggiore efficacia dovrebbe essere quello della regolazione delle spese e della disciplina della propaganda elettorale.

La scelta di intervenire attraverso il sistema elettorale non rende meno importante il ricorso alla disciplina diretta della conformazione degli organi regionali e dei rapporti che ne regolano reciproca-

mente i poteri. Per altro, al di là del termine « ibridazione » che richiamerebbe un atteggiamento più sperimentale che meditato, vi è la necessità assoluta che le modifiche alla forma di governo regionale siano per quanto possibile sistemiche. Costituiscono cioè un complesso articolato di interventi in grado di rendere tutto il sistema delle relazioni tra gli organi coerente alle innovazioni introdotte. In questo settore però, la maggior parte delle scelte, dovrebbe essere lasciata alla autonomia statutaria. Un elenco può servire anche in questo caso a favorire la ricognizione.

#### *Modalità di elezione del presidente e della giunta.*

Avendo collocato l'elezione diretta del presidente fra le riforme di natura elettorale, resta qui da considerare la gamma piuttosto vasta di interventi che, per la forma di governo parlamentare, consentono di accentuare la preminenza dell'organo esecutivo. L'indagine e la rilevazione cui si è fatto cenno più volte hanno mostrato però la scarsa rilevanza di tutti gli accorgimenti che possono essere disposti sia in sede statutaria che attraverso i regolamenti consiliari. L'elezione a scrutinio palese, la disciplina della mozione di fiducia, la regolazione del dibattito politico-programmatico, l'affidamento al presidente del consiglio regionale delle funzioni di « gestore della crisi », l'elezione contestuale del presidente e della sua giunta, l'abolizione della elezione dei singoli assessori, sono tutte misure che favoriscono l'accentuazione del ruolo e della autonomia dell'esecutivo ma che, per quanto è avvenuto sino ad ora, mostrano di agire soltanto a margine delle regolazioni e dei rapporti sostanziali che continuano ad intercorrere direttamente tra i partiti che concordano la coalizione.

#### *Incompatibilità tra cariche elettive e cariche di governo.*

Come ho anticipato più volte, credo che questa misura appartenga al novero

delle riforme forti, in grado essa sola – sia nella forma di governo parlamentare, sia in quella presidenziale che conservasse l'elezione degli assessori – di modificare radicalmente gran parte dei comportamenti politici e dei risultati elettorali. Su questo punto posso rinviare direttamente alle osservazioni di D'Onofrio sulla partecipazione al governo come punto di arrivo ed obiettivo della competizione elettorale e alle osservazioni che facevo prima a proposito del voto di preferenza.

La mia preferenza va nettamente ad un sistema che escluda l'elezione dei componenti la giunta e preveda quindi – quale che sia la forma di governo – la loro designazione da parte dello stesso presidente. Contestualmente dovrebbe essere previsto il divieto di nominare assessori coloro che siano stati eletti consiglieri nella legislatura in corso o, nel caso non fosse possibile, prevedere l'incompatibilità delle cariche.

#### *Strumenti di stabilizzazione dell'esecutivo e di risoluzione delle crisi.*

Quanto ho detto sino ad ora, mi esime dall'argomentare perché ritengo che la migliore stabilizzazione è quella dei sistemi che consentono solo giunte di legislatura. Tuttavia, anche in questo caso devo osservare che per quanto utili, tutte le indicazioni proposte hanno mostrato già una efficacia molto relativa: sfiducia costruttiva, revoca della giunta o di uno degli assessori, termini di convocazione del consiglio per procedere alla elezione, abbassamento del *quorum* per l'elezione, sino alla introduzione del ballottaggio. Resta però un punto estremamente delicato. La proposta di applicare anche alle regioni il termine dei 60 giorni imposto dalla nuova legge sulle autonomie locali. A parte le osservazioni che molti hanno fatto sulle tecniche di stallo che consentono di eluderlo, credo che questa soluzione non sarebbe una buona risposta alla elusione ventennale (o alla insufficienza) dell'articolo 126 della Costitu-

zione. Lo scioglimento di un consiglio regionale non può essere assimilato *tout court* a quello di un consiglio comunale o dell'assemblea di una USL. Specie se pensassimo di estenderlo « omologando » le regioni a statuto speciale.

*Ripartizione delle funzioni tra giunta e consiglio.*

L'esigenza di liberare la forma di governo regionale dagli ultimi residui di assemblearismo che sono rimasti come eredità degli statuti vigenti e di una determinata fase politica e culturale è un altro dei punti che ha trovato un consenso quasi unanime. Resta tuttavia qualche dubbio sulla possibilità di escludere completamente il consiglio regionale dalle funzioni amministrative, se non si rivede il rapporto tra legge nazionale e legislazione regionale. L'attuale sistema di « amministrazione integrata » ( Cammelli, Pizzetti) ha intessuto una rete da cui sarà difficile liberare completamente il consiglio regionale.

Sempre in relazione ai consigli regionali è stata sollevata da parte dei rappresentanti delle regioni la questione dell'insufficienza del numero dei consiglieri. Si è segnalato che in alcune regioni (come la Lombardia e l'Emilia-Romagna) i consiglieri regionali sono in numero inferiore ai parlamentari della stessa regione, e persino, ai componenti il consiglio del comune capoluogo. Più in generale, sono stati denunciati gli inconvenienti che derivano dal cumulo fra impegni di governo e impegni in commissione, con grave pregiudizio della funzionalità di queste ultime.

In proposito possono essere fatte alcune osservazioni. Innanzi tutto questo sovraccarico è determinato dal fatto che i consigli regionali svolgono anche funzioni amministrative. Se poi venisse accolta la proposta dell'incompatibilità fra la carica di assessore e quella di consigliere, i consiglieri potrebbero dedicarsi esclusivamente all'attività legislativa. Va richiamato infine il rilievo di principio formu-

lato dal senatore Pasquino, secondo cui il prestigio dei corpi politici è in ragione inversa al numero dei loro componenti. Una ulteriore estensione dei consigli, senza una riduzione almeno pari dei parlamentari nazionali, verrebbe percepita dal cittadino come un esempio di autoriproduzione della classe politica e come una misura volta alla garanzia della propria conservazione (mediante l'incremento della torta da spartire).

A questo punto, solo alcune considerazioni conclusive. Se la commissione dovesse fondare le sue valutazioni su quanto hanno riferito, sul tema della funzionalità delle istituzioni regionali, i rappresentanti delle regioni a statuto speciale ne dovrebbe trarre la conclusione di una situazione del tutto idilliaca. Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, ma anche Sicilia e Sardegna appaiono regioni ben funzionanti, in cui poco o nulla c'è da cambiare sul versante interno, salvo le rituali recriminazioni contro lo Stato.

È evidente quanto questo giudizio compiaciuto risenta dell'atteggiamento autoreferenziale della classe politica regionale, poco incline (come la classe politica italiana in genere) a cogliere il negativo che invece il cittadino percepisce naturalmente. Lo stesso elogio della stabilità delle giunte, venuto da più parti, e fondato del resto su dati oggettivi, non deve trarci in inganno. La durata dei governi regionali, in taluni casi, è assicurata da una sorta di convenzione costituzionale che si potrebbe qualificare della « astinenza decisionale »: un congegno che i politologi hanno studiato da tempo e che opera in modo particolarmente intenso in situazioni consociative e tendenzialmente unanimitiche. L'equilibrio precario fra giunta e consiglio, minato alla base dalla aspirazione dei componenti il consiglio di subentrare ai colleghi di partito componenti della giunta, viene mantenuto attraverso la rinuncia a qualsiasi decisione che potrebbe avere carattere lacerante. Il mancato impiego di risorse di cui pure la regione dispone, normalmente imputato ad inefficienza della macchina

amministrativa ha più spesso questa motivazione specifica: l'agenda viene ristretta ai temi sui quali è possibile raggiungere la quasi unanimità. Inefficienza dunque della macchina politica.

Torna di nuovo il sospetto che non sempre la stabilità equivalga ad efficienza. Per questo sono tornato con insistenza ad indicare la mia preferenza per tutte le misure che sono in grado di modificare il comportamento degli « attori politici ». Anche se, appartenendo a questa categoria, non mi faccio illusioni sulla nostra « remissività » e temo fortemente la nostra « capacità di adattamento ».

Sono convinto che il dibattito potrà sciogliere e semplificare le troppe indicazioni che sono emerse. Io, per parte mia, ferma la disponibilità a concorrere alla definizione di uno schema di relazione conclusiva sul quale far convergere il consenso politico della democrazia cristiana, posso elencare qui per punti – come mero schema riassuntivo – la preferenza che ho esposto nel corso della intera relazione. Essa riguarda:

a) la modifica della legge elettorale regionale nel senso che preveda l'elezione diretta del presidente della regione come capo del governo regionale e *leader* della maggioranza;

b) l'individuazione di una formula per la trasformazione dei voti in seggi tale che consenta comunque l'elezione di una maggioranza, anche attraverso un premio di coalizione (o di maggioranza) da attribuire, preferibilmente, in un secondo turno;

c) la nomina diretta degli assessori da parte del presidente della giunta, con l'apposizione della regola che escluda, preferibilmente, coloro che sono stati eletti consiglieri, o – almeno – con la previsione della assoluta incompatibilità tra le cariche dei due organi;

d) la salvaguardia della applicazione della proporzionale etnica alla giunta della regione Trentino-Alto Adige e alla giunta della provincia autonoma di Bolzano;

e) la formulazione di una proposta di principi per la revisione delle funzioni e delle competenze delle regioni, tendente ad individuare il nucleo di quelle comuni a tutte le regioni, sulle quali verificare la persistenza e l'adeguatezza di quelle che caratterizzano e sostengono la specialità;

f) il principio di riservare alla autonomia statutaria la disciplina della forma di governo per tutte quelle parti delle proposte di modifica che non incidono sul perseguimento degli obiettivi esposti ai punti precedenti.

PRESIDENTE. Grazie onorevole Riggio. Apriamo ora il dibattito, se qualche collega intende porre delle questioni ai relatori.

GIANFRANCO PASQUINO. Vorrei che preliminarmente fosse chiarita meglio la motivazione che sorregge specificamente l'autonomia statutaria. Infatti, mentre capisco come vi possa essere la necessità di autonomia statutaria per i comuni (è chiaro, infatti, che un comune di 5.000 abitanti non può essere governato come uno di 100.000 od uno di un milione), mi riesce meno facilmente comprensibile la motivazione per quanto riguarda le regioni. Secondo quanto mi risulta, negli Stati americani e nei Länder tedeschi non vi è affatto autonomia statutaria; essi sono governati in base a determinate forme ed al massimo possono decidere il numero dei consiglieri.

Sono convinto che se lasciassimo piena libertà alle regioni non otterremmo grandi risultati. Se ho capito bene, nella proposta dell'onorevole Riggio è previsto che le regioni deboli, quelle cioè caratterizzate da un'alta instabilità di governo, che quindi sono esposte alle pressioni di interessi organizzati di vario tipo, si meritano e dovrebbero quindi darsi una forma di governo forte. Chi di noi pensa che si possa definire, per esempio, la regione Campania come una regione debole? Quale amministratore campano vorrebbe che la propria regione fosse definita debole? Dobbiamo essere noi a de-

finire come forti o deboli le regioni, oppure devono essere loro stesse? In quest'ultimo caso molte non ammetteranno mai di essere deboli e si daranno forme di governo deboli, per lasciarsi « trapassare » dagli interessi forti. Si apre, pertanto, un problema difficile da risolvere; vorrei perciò sapere se vi sia qualcosa di più alle spalle di questa conclusione, che condivido in larghissima misura.

**PRESIDENTE.** È il famoso paradosso delle riforme istituzionali: sono necessarie perché non si riescono a produrre decisioni forti, ma per fare le riforme ci vuole una decisione forte. Come se ne esce? Avevamo pensato ad un referendum, ma l'onorevole Amato pare non essere d'accordo.

**FRANCO BASSANINI, Relatore per le regioni a statuto ordinario.** Ho volutamente fatto una ricognizione problematica degli elementi emersi ed ho registrato che la grandissima maggioranza dei nostri esperti, salvo Lanchester, si è pronunciata a favore di una forte estensione dell'autonomia statutaria. Da questo punto di vista sarebbe interessante rivolgere loro questa domanda che, in effetti, forse non è stata loro fatta, almeno in termini espliciti. Molti di noi hanno già da tempo pensato a soluzioni che rimettevano all'autonomia statutaria la scelta delle forme di governo, ma effettivamente, come afferma il senatore Pasquino, tali ipotesi erano riferite ai comuni (e ricordo che furono definite dal presidente della Commissione affari costituzionali con epiteti che non è opportuno riferire in questa sede).

Per i comuni, la ragione dell'autonomia statutaria è molto evidente, come accennava il senatore Pasquino, e consiste nelle marcatissime differenze di realtà demografiche, sociali, politiche e morfologiche. Per le regioni tale motivo esiste ancora, per la verità, anche se in forma meno profonda; non vi è dubbio, infatti, che fra Lombardia e Valle d'Aosta esistono diversità molto consistenti di dimensioni, di problemi e via dicendo, ma

questa non può essere la differenza fondamentale. Posso tentare di formulare una risposta, però non mi sento in grado di interpretare le ragioni per le quali gli esperti da noi consultati si siano dichiarati orientati in quel senso.

La prima risposta (di tipo strutturalmente autonomista) è che risulta comunque preferibile od utile nei confronti di vaste comunità, alle quali si ritiene di dover riconoscere una forte autonomia costituzionale, la soluzione di renderle sovrane anche nella scelta della struttura istituzionale ed organizzativa che ritengono più adatta al perseguimento dei loro fini.

La seconda ragione può essere invece più politica e cioè che, di fronte alla marcata difficoltà delle forze politiche nazionali di identificare soluzioni innovative per l'insieme del nostro ordinamento, ci si chiede se una scorciatoia non possa consistere nel consentire sperimentazioni locali, in situazioni nelle quali si pensa di coagulare più facilmente un orientamento riformatore e coraggioso, aprendo anche una fase sperimentale dal punto di vista istituzionale.

Naturalmente, questo presuppone che si riveli non vero il rischio ipotizzato dal senatore Pasquino: e cioè che poi, o per carenza di fantasia o per effetti imitativi o per forza d'inerzia, l'autonomia riconosciuta non venga effettivamente esercitata. Questo è un rischio reale del quale abbiamo già discusso in questa sede, sia pure sotto forma di domande agli esperti.

**VITO RIGGIO, Relatore per le regioni a statuto speciale.** Poiché la risposta è già stata fornita in parte, io mi soffermerei sul secondo punto: se nel paese vi fosse una coalizione di Governo con un modello chiaro, concordato, probabilmente questo modello — per la stessa ragione per cui gli statuti, anche dei comuni, di fatto si influenzano tra loro — finirebbe con l'essere trasferito anche alle regioni. Che vi fosse o no l'autonomia. Certo però che se vi fosse questo fatto si accentuerebbe. Tuttavia, poiché ciò non è, probabilmente occorre immaginare o sperare

che si realizzi una sperimentazione. La perplessità manifestata dal senatore Pasquino è più profonda e rimette in discussione il significato dell'autonomia in molti casi: si tratta di un'obiezione già sollevata alla fine dell'ottocento, quando si spiegava che non era il caso di concedere l'autonomia al Mezzogiorno perché – cito quasi testualmente Turiello – « questo avrebbe comportato un risalire delle mafie dal Mezzogiorno verso il Nord », argomento che oggi probabilmente trova diffusione in certe aree del paese e spiega un'accentuazione dell'autonomia come forma di separazione di una parte di esso.

Quindi, il problema – rispetto al quale ho manifestato la mia preferenza, ma per il quale non ho alcuna certezza – è delicatissimo. L'esperienza dimostra come nelle regioni cosiddette deboli (che continuo a definire così sulla base di indicatori non solo di instabilità, che pure vi

sono, ma anche di mancato raggiungimento dei fini fondamentali contenuti nello statuto siciliano: mi riferisco all'articolo 38, cioè al pareggiamento delle condizioni della media dei redditi, perché da quel punto di vista si può dare un giudizio di non soddisfazione) molto probabilmente viene fatto un uso dell'autonomia in senso conservatore, di mantenimento di costumi, di modalità del processo politico che noi vorremmo sconfiggere. Ciò porterebbe a pensare che i processi di modernizzazione si realizzano più efficacemente, più velocemente, attraverso la centralizzazione. Chi è oggi in grado di dare una risposta politica di questo genere, ammesso che ciò sia vero? È questo un altro quesito che pongo.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di martedì 19 febbraio prossimo.

**La seduta termina alle 17,20.**