

14

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 MARZO 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AUGUSTO BARBERA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,40.

(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).

Audizione del professor Gaetano Silvestri.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare il professor Silvestri per aver accettato l'invito della Commissione. Ricordo che erano stati invitati anche il professor Guido Corso, il quale ci ha fatto pervenire poc'anzi un fax per comunicare di essere ammalato, ed il professor Pietro Virga, che dovrebbe arrivare quanto prima.

Do subito la parola per una breve introduzione al relatore, onorevole Riggio.

VITO RIGGIO, Relatore per le regioni a statuto speciale. Ringrazio a mia volta il professor Silvestri per essere intervenuto alla seduta della Commissione.

Credo vi sia pochissimo da aggiungere alle cose che abbiamo già detto. Personalmente avverto l'esigenza di un conforto di tipo scientifico sulle analisi e sulle proposte che mi sono permesso di avanzare nell'ambito della prerelazione, che è

stata fatta pervenire al professor Silvestri, nella quale si sostiene una tesi ormai abbastanza diffusa, anche se contestata nella sua forma linguistica dal senatore Pasquino, secondo cui la stessa nozione di specialità come tale è ben poco significativa, mentre nella realtà vengono emergendo tra le regioni a statuto speciale differenze rilevanti, che si collocano in posizione sottostante rispetto al meccanismo giuridico formale. Tali differenze impongono una terapia in termini di proposte per il rafforzamento o, comunque, per la modifica della forma di governo; proposte che tengano conto della persistenza delle differenze originarie, con particolare riguardo all'aggravarsi – che ci è stato confermato la scorsa settimana dagli esponenti politici della regione siciliana – delle condizioni sociali, civili ed economiche che a suo tempo avevano giustificato in prospettiva lo statuto speciale e che, mentre hanno fatto invecchiare alcune parti dello statuto, hanno messo in difficoltà il « cuore » dello statuto siciliano, cioè quel meccanismo di solidarietà nazionale intorno al quale si sarebbe dovuta costruire ben altra capacità di proiezione programmatica e di funzionamento dell'istituzione governo, considerata come un circuito complessivo tra regione ed enti locali ed anche di rapporti con lo Stato.

Questo sul versante delle proposte che mi hanno portato a formulare l'ipotesi di elezione diretta del presidente della regione e di un sistema elettorale conseguente che serva, in qualche misura, non solo a recuperare il tempo perduto – uso un'espressione che hanno adottato il presidente della regione siciliana ed il presidente dell'assemblea regionale –, ma anche, per l'avvenire, a consentire un di-

verso meccanismo di rapporti tra la politica e l'amministrazione, non solo attraverso il recepimento, che ci è stato annunciato, dei principi contenuti nelle due leggi di riforma che il Parlamento nazionale ha varato in questa legislatura (mi riferisco alle leggi n. 241 e n. 142), ma anche in modo originale, cioè tale da corrispondere davvero ad una differenziazione, ad una straordinarietà dell'intervento regionale nelle materie di competenza, nonché nei rapporti con lo Stato.

Avendo espresso soltanto opinioni e non posizioni di partito (perché, com'è noto, la posizione della democrazia cristiana, non ancora specificata su questo tema, non coincide con quella che ho qui esposto), credo sia importante comunque — approfitto della presenza dell'onorevole Mattarella, vicesegretario nazionale del mio partito, per sottolinearlo — che quella da me proposta venga considerata, come correttamente ho sottolineato, alla stregua di un'ipotesi attorno alla quale ricercare un consenso politico sufficiente per costruirla.

Tuttavia mi sembra molto importante che da parte di giuristi illustri, che sono anche esperti perché vivono a contatto con questa realtà, vengano un conforto o una critica in ordine a questa ipotesi, in quanto, a nostro avviso, il ruolo degli scienziati politici e dei giuristi è non solo quello di prendere atto delle difficoltà politiche che si incontrano nel realizzare eventuali proposte di riforma, cosa che ben sappiamo, ma anche quello di valutare se queste ipotesi, che ormai vengono formulate in sede non più solo scientifica ma anche politica, abbiano una qualche attendibilità, fermo restando che non basta modificare i meccanismi giuridico-istituzionali se non cambiano i comportamenti ed i soggetti politici. Le due cose, comunque, sono fortemente correlate.

Mentre sono certo che, persistendo gli attuali meccanismi, è difficile che vi sia un processo di autoriforma dei partiti, probabilmente invece con qualche modifica come quelle suggerite o altre che si pongano i medesimi obiettivi, si indurrebbe un comportamento migliore nella

dinamica dei rapporti tra partiti e tra questi ultimi e le forze sociali.

Questo è il tema specifico della nostra indagine. Per il resto, il professor Silvestri conosce la relazione dell'onorevole Bassanini che si applica in generale alle regioni di diritto comune e che non si discosta poi molto, nella parte propositiva, da quella da me predisposta, a testimonianza del fatto che ormai, soprattutto ove venisse varato il disegno di legge di riforma del bicameralismo, ci troveremmo di fronte ad una sostanziale parificazione tra regioni di diritto comune e regioni a statuto speciale, salvo il di più contenuto negli statuti speciali che, quindi, andrebbero rivisti. Tutto ciò costituisce una ragione ulteriore per accentuare un processo di recupero e di ridefinizione della specialità partendo non più, com'è stato qui detto, dalle garanzie formali, per altro ampiamente violate nel corso di questi anni, ma dalla migliore o addirittura rinnovata capacità di governo di cui in moltissimi casi vi è bisogno, anche se io mi riferisco in modo particolare alla regione siciliana.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Silvestri, che non ha bisogno di alcuna presentazione, essendo molto conosciuto. Ricordo, comunque, ai colleghi che egli è titolare della cattedra di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Messina, nonché membro del Consiglio superiore della magistratura.

GAETANO SILVESTRI, Professore di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Messina. Ringrazio il presidente e la Commissione per l'onore che hanno voluto farmi convocando e vorrei esprimere qualche considerazione iniziale sul problema della revisione dello statuto siciliano, anche con riferimento alla forma di governo.

Penso sia ormai consolidata l'opinione per la quale lo statuto siciliano è irrimediabilmente invecchiato e non è più rinviabile una sua revisione profonda, anzi, direi una sua totale rinnovazione secondo

visioni e criteri moderni, ben diversi da quelli che hanno presieduto alla sua formulazione, tenendo conto dell'esperienza acquisita in quarant'anni e – mi sia consentito dirlo – senza indulgere oltre nella difesa delle « sacre » prerogative su cui si attarda ancora una parte della cultura e della classe politica siciliana; e, nello stesso tempo, senza estremismi demolitori, che talvolta fanno emergere un autoritarismo centralistico che, appuntandosi su alcuni difetti macroscopici del modo in cui è stata gestita la specialità dell'autonomia regionale siciliana, mettono in evidenza un contraltare di tipo centralistico.

Dal punto di vista sia delle funzioni sia dei poteri sia della forma di governo, occorre quindi un disegno completamente nuovo dell'autonomia siciliana; e per aver chiaro in quale direzione muoversi bisogna dare risposta preliminarmente ad un quesito che emergeva in tutti i riferimenti contenuti nella griglia che mi è stata fatta pervenire: se abbia ancora senso la specialità dell'autonomia siciliana.

Mi guardo bene dal tentare un'analisi storica delle cause giustificative della specialità statutaria. Pertanto, su questo punto, a proposito del quale è stato scritto molto, forse troppo, mi limito ad osservare che, se da un lato non è certo possibile, per dare sostegno ad una rinnovata richiesta di specialità, richiamare in vita le condizioni storico-sociali che fornirono alimento alle spinte separatiste, dall'altro è difficile ignorare la rilevabile persistenza della ragione di fondo sottostante a quella peculiarità sociale e culturale, che nel 1948 fu sufficiente a giustificare un ordinamento regionale differenziato. E questa ragione di fondo era e rimane, a mio avviso, la posizione geografica della Sicilia, posizione che ha influenzato ed influenza ancora, in modo non marginale, i suoi rapporti con i paesi che si affacciano sul Mediterraneo e che non può essere dimenticata quando si prendono in considerazione i processi di integrazione con il resto d'Italia e l'Europa. Questa duplicità di orientamenti, di

tensione ideale e di rapporti economici sta alla base della grandezza e della miseria della storia del popolo siciliano e costituisce, a mio parere, la principale chiave di lettura delle più stridenti contraddizioni dell'epoca presente.

Quindi, se la specialità affonda le sue radici e le sue ragioni giustificative nella particolare posizione geografica della Sicilia, bisogna però chiedersi, sul piano istituzionale, a quale specialità si fa riferimento. Certamente né a quella relativa alle rivendicazioni di mero prestigio, che in questi ultimi decenni hanno largamente caratterizzato la regione siciliana, né a quella relativa alla richiesta di flussi aggiuntivi di spesa pubblica. A questo ultimo riguardo, in sede di definizione dei fondi, ogni anno la *querelle* che si sviluppa è sempre la stessa, nel senso che, senza mai chiedersi come la regione li abbia utilizzati, viene solo sottolineato il loro rapporto rispetto a quelli stanziati nell'anno precedente. Né può trattarsi di una specialità che consista soltanto nel mantenimento di uno *status quo* che ha visto la regione trasformarsi in un'entità politicamente subalterna allo Stato centrale ma allo stesso tempo burocratica ed accentratrice verso le autonomie locali. Il rapporto tra gli enti locali siciliani e la regione è peggiore di quello che quest'ultima ha con lo Stato, dal punto di vista dell'accentramento, dell'oppressione burocratica, dei controlli atipici e delle infinite vie di condizionamento delle autonomie locali, le quali derivano proprio dall'esistenza di un ente che esercita poteri accentratori, e soprattutto condizionanti, tramite l'erogazione di contributi finanziari.

A questo proposito, mi sia consentita una cronistoria che credo possa essere giustificativa di quanto ho affermato poc'anzi. Secondo l'articolo 14, lettera o, dello statuto, la regione siciliana esercita potestà legislativa esclusiva, senza riscontro in altri statuti, in materia di ordinamento degli enti locali. L'uso che la regione ha fatto di questa particolarissima competenza è stato a dir poco deludente: l'ordinamento siciliano degli enti locali è

stato in buona parte ricalcato sul vecchio ordinamento nazionale del 1915, tranne l'importante innovazione, che peraltro non ha dato luogo a risultati concreti, dell'individuazione della giunta come organo a competenza generale; le novità più rilevanti contenute nello stesso statuto, quali il libero consorzio dei comuni, non hanno trovato pratica attuazione. Come se ciò non bastasse, si è dovuta addirittura registrare una minore propensione alle riforme rispetto agli stessi processi di trasformazione che nascevano dal dibattito nazionale sulle autonomie locali.

Ma in Sicilia il vero paradosso è rappresentato dalla discussione oggi in atto, la quale tende ad attribuire al recepimento della legge n. 142 — termine orribile se riferito ad un'autonomia speciale — un valore di forte innovazione. Nonostante il nuovo ordinamento degli enti locali, che per tanti aspetti può essere criticabile ma che comunque rappresenta una rilevante novità, la Sicilia ne è esclusa proprio in ragione della sua speciale autonomia. Vi è stata una completa eterogenesi del fine, in quanto l'autonomia speciale e la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, conferite proprio perché la regione potesse emanare ordinamenti più avanzati rispetto a quelli nazionali, oggi rappresentano un ostacolo alle innovazioni provenienti dall'esterno. Dunque, se questo è il modello concreto di utilizzo dell'autonomia speciale, è evidente che non potrà essere riproponibile per il futuro.

Ho inteso sottolineare con forza questo aspetto perché ritengo che offra un esempio paradigmatico di appiattimento della specialità, dovuto non ad un intervento centralistico e prevaricatore dello Stato, ma ad una carenza della stessa assemblea regionale siciliana nell'elaborazione di un qualsiasi modello di riforma. In pratica, si è verificata un'automenomazione delle competenze istituzionalmente garantite alla regione, per cui è chiaro che procedere su questa strada significherebbe togliere credibilità ad ogni rivendicazione di maggiori spazi di autonomia, in

quanto non sono stati utilizzati gli strumenti che pure esistevano.

Ciò premesso, credo sia necessario sottolineare che l'individuazione delle nuove forme e condizioni della specialità siciliana debbano essere individuate partendo da una riflessione collettiva che responsabilizzi, in primo luogo, le forze politiche, sociali e culturali della stessa regione. A mio avviso, in Sicilia molti ritengono che il nuovo statuto della regione debba piovere dall'alto, quasi che vi sia un « cervello » illuminato, individuale o collettivo, in grado di partorirlo. Niente sarebbe più sbagliato, proprio perché si andrebbe ancora avanti sulla strada della deresponsabilizzazione delle forze politiche siciliane.

A me non sembra, quindi, una buona scelta quella di una riforma elaborata e realizzata altrove. E se questa è una considerazione ragionevole, credo sia necessario anzitutto ridare alla Sicilia autonomia statutaria, al fine di aprire una vera e propria fase costituente. Non sono più proponibili, infatti, pezze e rattoppi al vecchio statuto, il quale, a prescindere dal tipo di funzione esercitata e dal modo in cui l'ha svolta, ormai non è più utilizzabile *in toto*.

Contrariamente a quanto avanzato in talune proposte, ritengo che non sia percorribile la strada della totale decostituzionalizzazione della materia, sia perché non sarebbe possibile stabilire forme e condizioni particolari di autonomia senza incorrere in problemi di costituzionalità, sia perché ciò significherebbe compiere una scelta in direzione opposta a quella della specialità. Ovviamente, ciò non esclude che tale tipo di scelta possa essere attuata sul piano politico, purché se ne abbia la consapevolezza. Né a me sembrano soddisfacenti proposte volte ad introdurre anche per la Sicilia forme di decostituzionalizzazione parziale, quali quelle, per esempio, previste dall'articolo 54 dello statuto sardo. La distribuzione della materia statutaria su diversi livelli di fonti normative sarebbe, a mio modesto avviso, causa di complicazioni e macchinosità di cui certo non si avverte il

bisogno in un momento in cui ogni riforma degli istituti dell'autonomia regionale, sia ordinaria sia speciale, deve muoversi soprattutto all'insegna della semplificazione.

La cultura regionalistica italiana – di cui il presidente Barbera è un illustre esponente –, che pure ha prodotto costruzioni teoriche di grande raffinatezza, rischia oggi di restare impigliata nelle secche di un calligrafismo esasperato, staccato dai problemi più urgenti e determinato da una generale situazione di incertezza e di confusione, nonché da una alluvionalità non solo normativa ma anche giurisprudenziale. La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale testimonia della necessità di rifare continuamente questa sorta di « tela di Penelope » del modello regionalistico italiano. L'obiettivo è evidentemente la semplificazione: se si procede ad una decostituzionalizzazione parziale, con parti di statuto che si collocano a livello della legge costituzionale ed altre su quello della legge ordinaria, si darà molto lavoro ad avvocati, professori ed alla stessa Corte costituzionale, ma certamente non si sarà realizzata una riforma effettiva.

A mio avviso, sarebbe allora sufficiente una legge costituzionale che attribuisse alla stessa assemblea regionale siciliana – ma la medesima proposta potrebbe valere per le altre regioni – il potere di deliberare lo statuto della regione, da approvarsi poi con successiva legge costituzionale dello Stato, secondo la procedura di cui all'articolo 138 della Costituzione.

Rispondo preliminarmente ad un'obiezione che immagino potrebbe essere mossa a questa mia proposta: cosa accade se, come purtroppo non è difficile immaginare, l'assemblea regionale siciliana apre una fase costituente che dura 25 anni e di fatto non vara lo statuto? Proprio nella prospettiva che l'autonomia speciale deve essere un potere « meritato », cioè nella prospettiva del regionalismo competitivo di cui tanto si parla recentemente, immaginavo che si potesse prevedere un termine, ad esempio di due

anni, entro il quale l'assemblea regionale dovrebbe procedere all'approvazione dello statuto, pena la perdita della potestà statutaria e l'attribuzione al Governo della Repubblica del potere di proporre al Parlamento un progetto di statuto da approvarsi con legge ordinaria, previa consultazione referendaria dell'elettorato siciliano.

In altre parole, a mio avviso, il Parlamento nazionale dovrebbe offrire una grande *chance* all'assemblea regionale siciliana, quella di farsi il proprio statuto entro un termine ragionevole, statuto che poi il Parlamento si riserva di approvare o meno. Tuttavia, se l'assemblea regionale siciliana non vara lo statuto, evidentemente non ha interesse a mantenere l'autonomia speciale. Qualora, invece, lo varasse, la specialità si trasformerebbe da retaggio immobile del passato a potere di automodellarsi per il futuro, da conquistare e meritare con l'attività e l'iniziativa. La classe politica siciliana verrebbe in tal modo fortemente responsabilizzata e, per così dire, costretta a ripensare in termini nuovi i contenuti di quello che si usa chiamare patto autonomistico. Chi vive ed opera in Sicilia ha infatti la sensazione che l'autonomia speciale sia un'eredità storica inesauribile, qualcosa che ormai sta nella natura, che non si discute; invece, l'autonomia speciale è tale proprio perché deve corrispondere a particolari esigenze e tensioni sia ideali sia concrete e deve essere in questo senso vivificata.

Se il presidente me lo consente, vorrei aggiungere ancora qualche breve considerazione per quanto riguarda la forma di governo.

PRESIDENTE. Questo è uno dei punti centrali della nostra indagine conoscitiva.

GAETANO SILVESTRI, *Professore di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Messina.* A mio avviso, sono forse eccessive le preoccupazioni di chi si oppone alla devoluzione dell'individuazione della forma di governo all'autonomia statutaria: mi sembrerebbe, infatti, una contraddizione so-

stenere le ragioni di un autonomismo forte e, nello stesso tempo, non riconoscere alla comunità che deve autogovernarsi il potere di scegliere le forme del proprio autogoverno. Se tale comunità viene riconosciuta non in grado di scegliere le forme del proprio autogoverno, evidentemente essa non è neppure in grado di autogovernarsi; il tutto sempre all'interno della costellazione di valori fondamentali contenuti nella Costituzione repubblicana, sull'esempio della costituzione federale tedesca, che stabilisce alcuni principi fondamentali (democraticità, uguaglianza, nonché determinate caratteristiche del voto) che evidentemente non potrebbero mai essere intaccati da uno statuto regionale.

Il pericolo che una classe politica regionale incline a perpetuare le attuali prassi di spartizione partitica del potere si orienti ad elaborare forme di governo deboli — un'obiezione del senatore Pasquino che ho letto in un resoconto di una seduta di questa Commissione —, più adatte a mantenere in vita tale prassi, indubbiamente esiste, non dobbiamo nascondercelo; tuttavia, ad essere sincero, sono scettico sull'impostazione centralistica di un modello al di là delle ipotesi cui facevo cenno in precedenza, perché mi pare che, tutto sommato, la necessità di modificare le regole della politica debba penetrare nelle stesse forze che oggi sono in condizioni di assumere la responsabilità di guidare le assemblee elettive. In caso contrario, come è stato dimostrato, l'imposizione delle costituzioni ha sempre un valore molto limitato. Il fatto poi che la classe politica siciliana non sia in condizioni di comprendere i vantaggi di una forma di governo forte rispetto a quelle deboli mi pare rappresenti un'argomentazione che potrebbe richiamare quella di chi riteneva che il popolo non fosse mai maturo per la libertà. Per altro, è possibile che tali difficoltà emergano: se posso parafrasare un'espressione comune, vorrei osservare che ogni popolo ha la forma di governo che si merita.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. La maggioranza del popolo.

GAETANO SILVESTRI, *Professore di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Messina*. Naturalmente, è sempre la maggioranza alla fine a decidere.

In questa prospettiva, la forma di governo prevista dallo statuto siciliano « invecchiato » può essere definita come il figurino della forma di governo parlamentare nella sua accezione più classica, sia pure aggravato dal fatto che, non essendovi un Capo dello Stato, le modalità di elezione del presidente della regione sono talmente complicate e danno luogo a tali problemi che spesso si trasformano in burletta. Ciò significa che ci troviamo di fronte ad un sistema da cambiare con grande velocità. A me sembra che vadano cambiati — ma questo è un suggerimento rivolto a chi dovrebbe in futuro esercitare l'autonomia statutaria — sia il sistema elettorale sia la forma di governo. Non è assolutamente immaginabile pensare a forme di governo nuove o di risolvere i problemi, come qualcuno ha suggerito, introducendo l'istituto della sfiducia costruttiva nella presunzione che essa possa produrre risultati taumaturgici. La sfiducia costruttiva, in realtà, è quanto mai aggirabile: è sufficiente che il presidente si dimetta prima, senza mozione di sfiducia, per aggirare l'istituto in oggetto.

A mio avviso, è innanzitutto necessaria una riforma del sistema elettorale che preveda l'incentivazione nella formazione di coalizioni, l'eliminazione delle preferenze — cosa sulla quale credo vi sia un accordo che sta diventando sempre più vasto —, una legittimazione politica forte per i capilista delle coalizioni e, quindi, una designazione da parte dell'elettorato dello stesso presidente della regione. Si può discutere se giungere a questa designazione stabilendo che automaticamente, per disposizione statutaria, il capolista della coalizione vincente diventa presidente della regione; o lasciare la possibilità all'assemblea di eleggere il suo presi-

dente fissando, però, determinati limiti, ad esempio stabilendo che il presidente debba essere eletto tra coloro che sono stati presentati dai partiti nelle liste regionali.

La caratteristica essenziale di una riforma elettorale che vada in direzione della responsabilizzazione è quella di prevedere una « sprovvincializzazione », attraverso la presentazione di liste regionali che si affianchino ai collegi uninominali. Questa è un'opzione duplice che può essere lasciata aperta. Non sarei contrario a conferire all'assemblea la possibilità di eleggere il presidente, seguendo però norme precise che prevedano che il presidente scelga gli assessori e nomini egli stesso un vicepresidente, senza sottoporre (per evitare la contrattazione) all'assemblea tale scelta, la quale dovrebbe avvenire in un momento successivo all'elezione del presidente. La giunta dovrebbe rimanere in carica per tutta la legislatura. In caso di vacanza della carica di presidente per motivi diversi dalle dimissioni, l'assemblea dovrebbe eleggere un nuovo presidente scegliendolo tra i candidati delle liste regionali.

Non possiamo prevedere che l'assemblea si scioglia per morte od impedimento del presidente; in caso di vacanza della carica del presidente per dimissioni volontarie, a mio avviso bisogna distinguere se le dimissioni siano un atto dovuto che segue ad una mozione di sfiducia: in questo caso si dovrebbe automaticamente considerare sciolta l'assemblea. Invece, se le dimissioni sono indipendenti da una mozione di sfiducia, vale a dire sono dimissioni preventive, allora si potrebbe procedere all'elezione di un nuovo presidente per evitare lo scioglimento, che è sempre un fatto traumatico, il dimissionario divenendo ineleggibile alla carica di presidente per tutta la durata della legislatura (si tratta di una proposta avanzata in Francia), per evitare che all'interno di un sistema rinnovato si ripropongano vecchi modelli. Se un presidente si dimette per motivi diversi dalla sfiducia, vuol dire che è ammalato, che ha problemi personali o che non ne vuol più sapere e desidera porsi fuori del gioco

politico; se a questo aggiungiamo un'eventuale norma che stabilisca l'incompatibilità tra la carica di presidente o di assessore e quella di consigliere dell'assemblea regionale, l'uscita dalla scena del presidente che si dimette diventa definitiva (perché non dovrebbe essere previsto il rientro nel ruolo di parlamentare una volta che si è entrati a far parte della giunta).

Questo probabilmente – dico probabilmente perché, anche in presenza della più spiccata fantasia costituzionale, la prassi è sempre più fantasiosa – dovrebbe scongiurare le crisi dovute a motivi di palazzo od a contrattazioni che nulla hanno a che fare con il programma e che appaiono come iatture naturali (vi sono assessori e uomini politici che parlano della crisi come se fosse scoppiato un temporale, cioè come se essa non fosse il frutto di una prassi politica proveniente da determinati soggetti). In questo modo stabiliamo una sanzione costituzionale per comportamenti che comunque creano difficoltà alle istituzioni.

Per il momento posso terminare qui la mia esposizione, in attesa delle domande che mi verranno rivolte.

PRESIDENTE. Ringraziamo il professor Silvestri, il quale, come abbiamo visto, merita ampiamente il titolo di chiarissimo professore, poiché è stato chiaro e preciso; non so quanto sia stato convincente, ma questo dipenderà dalle valutazioni dei colleghi.

GIANFRANCO PASQUINO. Il professor Silvestri ha due volte sottolineato con vigore l'opportunità di scegliere il presidente all'interno delle liste regionali. Questo significa voler escludere la possibilità di eleggere un presidente all'infuori di coloro che sono stati eletti nel consiglio regionale, nonché dei candidati che si sono presentati nelle liste regionali? Non ho capito bene questo tipo di accentuazione.

In secondo luogo, se il consiglio regionale non si dà uno statuto entro due anni, a quel punto la parola passa al Parlamento e lo statuto elaborato da que-

st'ultimo deve essere sottoposto a referendum regionale. Questa è la proposta, ma mi chiedo se sia un'operazione di rafforzamento o di indebolimento quella di sottoporre anche lo statuto elaborato dal consiglio regionale al referendum popolare tra i cittadini della regione.

Mi pare inoltre che tutte le proposte avanzate dal professor Silvestri siano trasferibili senza alcun ritocco alle altre regioni a statuto speciale; capisco che la provenienza e la collocazione geografica influenzino il professor Silvestri, ma ritiene egli che le sue proposte siano trasferibili, oppure nutre delle riserve in proposito?

CONCETTO SCIVOLETTO. Ringrazio innanzitutto il professor Silvestri per il contributo che ha fornito all'indagine conoscitiva in corso e pongo una domanda di ordine generale, che ho rivolto nel corso dell'ultima riunione anche al presidente della regione siciliana: stiamo discutendo, nell'ambito del dibattito sulle riforme istituzionali, a proposito del rilancio del regionalismo o comunque della nuova frontiera di uno Stato regionalista. Mentre si sviluppa con maggior vigore, negli ultimi tempi, tale approccio regionalista, diminuisce l'interesse verso le specialità (a volte abbiamo registrato anche segnali di tipo opposto): mi domando se siamo in presenza di un approccio, per così dire, tattico alle questioni del regionalismo (cosa che a me non pare), oppure se sia in atto un processo di omologazione all'interno del sistema delle autonomie regionali tra regioni a statuto ordinario e a statuto speciale; in quest'ultimo caso, la tendenza è verso l'alto, in un processo in cui l'ordinario tende ad acquisire il livello della specialità, oppure siamo di fronte ad un abbassamento dell'insieme del sistema regionale?

Si tratta di una domanda di carattere generale alla quale credo che lei, professor Silvestri, potrebbe darmi quella risposta che finora non mi è giunta da nessuno.

La seconda questione che voglio evidenziare è relativa al permanere, nell'am-

bito della specialità siciliana, di difese ad oltranza, anacronistiche e fuor di luogo, e di spinte demolitorie. Vorrei comprendere meglio quali siano i contenuti che riempiono il campo delimitato dalle due tendenze estreme che ho adesso evidenziato e che anch'io, al pari del professor Silvestri, non accetto.

Per quanto riguarda la specificità dello statuto siciliano, al di là delle motivazioni storiche relative alla sua genesi, ritengo che oggi sia necessario interrogarsi sul perché del suo fallimento (mi rendo conto di usare un termine piuttosto pesante)...

PRESIDENTE. Forse sarebbe meglio usare il termine « insuccesso ».

CONCETTO SCIVOLETTO. Personalmente ho percepito una certa sfiducia verso l'istituto dell'autonomia regionale da parte degli stessi cittadini siciliani, una sfiducia a mio avviso addebitabile al fatto che in oltre quarant'anni non si è verificato ciò che tutti auspicavano, vale a dire il riequilibrio fra Nord e Sud o, comunque, fra la Sicilia ed il resto del paese. In questi anni abbiamo assistito ad una sorta di disintegrazione del fondo di solidarietà nazionale per la Sicilia; e da un punto di vista normativo credo che tale fondo sia stato proposto addirittura in modo offensivo, in quanto ultimamente è stato inserito nel decreto-legge riguardante provvedimenti urgenti per Venezia e Chioggia, senza alcun riferimento ad una revisione quinquennale basata su parametri tendenti al riequilibrio tra la Sicilia ed il resto del paese.

Concludo sottolineando un ultimo punto sul quale gradirei acquisire l'autorevole punto di vista del professor Silvestri. A mio avviso, la rinuncia di fatto all'autonomia (perché di questo si è trattato) credo sia addebitabile, al di là degli alti e bassi della vicenda politica siciliana, alle forze politiche siciliane, a mio avviso incapaci di conquistarla nei confronti delle forze politiche nazionali, cioè dei rispettivi partiti. All'interno di questi ultimi vi è stato, in pratica, un irrigidi-

mento che non ha permesso di cogliere il momento specifico dell'autonomia siciliana, che non ha consentito di farla vivere secondo le logiche che essa avrebbe richiesto, anziché secondo quelle verticali dell'organizzazione dei partiti tradizionali.

Infine, vorrei che il professor Silvestri mi desse un chiarimento circa i criteri di elezione del presidente della regione, a proposito del quale a me sembra di aver capito che si tenda ad indentificarlo con chi si trova a guidare una o più liste, ovviamente a prescindere dai voti di preferenza, in relazione ai quali tra le ipotesi di riforma vi è anche quella relativa alla loro eliminazione.

CESARE DUJANY. A proposito dell'interrogativo riguardante il senso o meno dell'autonomia siciliana (che ha senz'altro difensori più validi di me), voglio augurarmi che non venga posto anche per le altre regioni a statuto speciale, per evitare che la risposta sia identica a quella che è stata accennata in questa sede.

A me sembra che le giustificazioni per un ulteriore e diversa interpretazione della specialità siano state individuate nel mancato funzionamento dell'autonomia al suo interno e allora chiedo al professor Silvestri se sia questo il solo motivo o se non ve ne siano anche altri, riconducibili al comportamento, sul piano nazionale, dei partiti politici, del Parlamento, del Governo, degli enti giurisdizionali, delle organizzazioni sindacali e dell'informazione.

A mio avviso, tutto il contesto della specialità ha incontrato difficoltà interne, ma ritengo anche che dall'esterno sia stato fortemente frenato e conseguentemente impossibilitato ad espandersi. Mi chiedo quindi perché non si esamini anche questo aspetto del problema, al fine di offrire una risposta completa all'interrogativo posto.

PRESIDENTE. Mi è parso di capire che l'ipotesi avanzata sia quella di eleg-

gere una parte dei componenti l'assemblea nei collegi uninominali e un'altra parte attraverso liste regionali bloccate. Si tratta di una soluzione analoga a quella prevista nei *Länder* della Germania Federale, dove le elezioni avvengono, appunto, tramite canali regionali e collegi uninominali. Va detto, però, che nei *Länder* vigono due diverse modalità di votazione, in quanto in alcuni vi sono due voti, mentre in altri – per esempio in Baviera – vi è un solo voto. Mi chiedo, professor Silvestri, se lei abbia pensato anche a questa doppia variante. Dal modo in cui lei ha prospettato il suo modello, a me sembra di capire che si tratterebbe di un sistema simile a quello tedesco ma con doppio turno, in quanto un capolista potrebbe assumere automaticamente la carica di presidente della regione oppure quest'ultima potrebbe essergli conferita dall'assemblea regionale (e in questo caso si tratterebbe più di una presa d'atto che di una elezione). Nel caso in cui sia previsto questo secondo turno, che a me è sembrato implicito nel suo discorso, professor Silvestri, le chiedo se esso dia luogo ad un premio di maggioranza o ad una sorta di ballottaggio.

GIANFRANCO PASQUINO. Se lo si definisce presa d'atto, evidentemente non si tratta di un secondo turno.

PRESIDENTE. Intendevo riferirmi ad un secondo turno elettorale; avevo chiesto se un secondo turno sia previsto o meno. Mi è sembrato di aver compreso che il sistema sia analogo a quello tedesco, cosa che del resto è emersa da varie voci anche in questa sede e che costituisce ormai un punto acquisito in modo consolidato: il sistema dovrebbe prevedere due canali, uno per collegio uninominale e l'altro con una lista regionale. Se ciò che dico è esatto, vorrei sapere se sia previsto un solo voto o il doppio voto, come avviene in Germania, dove si esprime un voto per il candidato ed uno per la lista; chiedevo

anche se fosse previsto un eventuale secondo turno nel caso in cui nel primo turno nessuna lista, singolarmente considerata o in collegamento con altre, avesse conseguito la maggioranza assoluta dei voti. Inoltre, ho chiesto quali siano le modalità previste per il secondo turno, se tra il primo ed il secondo si possano, ad esempio, cambiare le alleanze secondo un modello che ci è stato indicato dal senatore professor Pasquino sette anni fa.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Desidero, a mia volta, ringraziare il professor Silvestri e, ricollegandomi a quanto ha osservato sotto il profilo generale il collega Dujany, credo che non vi debbano essere dubbi quando il professor Silvestri afferma che da un lato si pone l'esigenza di rivedere alcune parti dello statuto che probabilmente «nacquero morte», nel senso che non sono mai state attuate non solo per la resistenza centralistica, ma perché forse erano inattuabili (e questa è una constatazione che soltanto il ritardo dei processi di revisione ha reso così protatta nel tempo), e dall'altro, però, si pone anche la giusta accentuazione sul fatto che, nel corso dei primi vent'anni di storia dell'autonomia, indubbiamente vi è stata una resistenza centralistica.

Pertanto, quando si parla di revisione degli statuti, personalmente – ma credo sia anche l'opinione del professor Silvestri – penso a quel più di autonomia che oggi è resa necessaria dal fatto che, se passa il progetto di riforma del bicameralismo nel testo che è stato proposto, si va di fatto ad una parificazione almeno formale. Infatti, quando si stabiliscono le competenze dello Stato e si afferma che tutto il resto è competenza delle regioni, necessariamente l'autonomia speciale, se vuole un futuro, deve porsi il problema di dove rinvenire quel di più. Ricordo che questa era stata la conclusione della nostra precedente indagine conoscitiva, che rimane ancora for-

temente valida e anzi diventa politicamente attuale.

Il punto centrale è quello che attiene alle fonti; il ragionamento del professor Silvestri – che coincide con quello da me svolto nella relazione – è ineccepibile: non avrebbe senso un modello uniforme, «calato dall'alto», per regioni che, invece, devono trovare un di più di autonomia. Tuttavia, è anche vero che qui ci si trova di fronte ad un nodo difficilmente risolvibile: avevo proposto, per ragioni di natura tutta politica, intanto di decostituzionalizzare almeno la parte relativa all'organizzazione, nel presupposto che vi fossero proposte di riorganizzazione che evidentemente non potrebbero che essere avanzate dalla stessa assemblea o dai consigli regionali. Sempre di più andiamo scoprendo che quella categoria di decentramento conservatore che fu attribuita a Di Rudinì – che non a caso era palermitano – è sempre più valida per i comportamenti di quella che ci ostiniamo a chiamare classe politica e che invece è un insieme confusamente dialettico; tutto ciò finisce con il determinare il fatto che una maggiore autonomia può causare comportamenti di astinenza decisionale anche rispetto all'autonomia di cui si gode.

La proposta formulata dal professor Silvestri di stabilire un determinato termine entro il quale le regioni dovrebbero procedere ad una revisione del proprio statuto potrebbe essere applicata in altri campi (come, ad esempio, l'ambiente o gli enti locali) in cui legislazioni di regioni a statuto speciale sono in posizione arretrata rispetto ai passi avanti, sia pur limitati, compiuti a livello nazionale e ancor più a livello delle direttive comunitarie. In tal senso, probabilmente, il meccanismo del «consumarsi» nel tempo del potere, anche di quello speciale, potrebbe utilmente essere introdotto già adesso, nel testo di revisione del bicameralismo, modificando gli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Dalle argomentazioni del professor Silvestri credo di aver compreso che sulla

forma di governo a maggior ragione vale il rinvio alle decisioni che verranno assunte dalle singole regioni, salvo alcuni principi generalissimi quali democraticità e rappresentanza. Tuttavia, proprio perché la proposta formulata dal professor Silvestri finisce con il dare un enorme potere ai partiti come tali, perché sostanzialmente sia le coalizioni sia l'indicazione del presidente sia quella dei candidati nei collegi uninominali finiscono con l'essere sostanzialmente un rinvio alle scelte – sia pure preventive e quindi, come tali, responsabili – dei partiti; probabilmente andrebbe ulteriormente precisato e disciplinato un qualche controllo sulle modalità di esercizio dell'enorme potere che ai partiti verrebbe conferito. In caso contrario, l'obiezione è ovvia: è preferibile un sistema dissennato ma che ha qualche margine di libertà, rispetto ad un sistema in cui, sia pure in nome della responsabilità, di fatto sono i partiti che per intero stabiliscono le candidature e successivamente i governi.

L'indagine conoscitiva in corso ha messo in evidenza una concordanza anche per ciò che concerne il sistema elettorale, la cui modifica si considera strettamente correlata a quella della forma di governo. Qualora si dovesse addivenire all'idea – che noi consideriamo giusta – di indicare all'elettore uno schema di alleanze ed un presidente, lasciando a quest'ultimo la possibilità di scegliere i propri collaboratori, il problema che certamente rimane è quello di un dettaglio tecnico non irrilevante: come si possa passare da un meccanismo come quello proporzionale, che ha dislocato congerie di interessi nazionali (in quanto i risultati delle elezioni siciliane, soprattutto a causa dell'emergere di comportamenti contrari ai partiti in altre aree del paese, finiscono con l'essere fortemente condizionanti del comportamento dei partiti su scala nazionale, e mi riferisco in particolare ai partiti che formano la maggioranza), ad un sistema che ridefinisca il ruolo dei partiti locali e il rapporto che questi ultimi hanno con le centrali nazionali.

Mi sembra evidentissimo, infatti, che dalle elezioni regionali in Sicilia il peso dei partiti di Governo risulterà proporzionalmente molto maggiore proprio perché in altre aree del paese si annunciano comportamenti trasgressivi rispetto alla lealtà al sistema partitico. Si tratta di un problema che può essere consegnato soltanto ad *élites* locali? Quelle hanno dichiarato di essere debolissime, avendo ammesso di non essere in grado di governare per programmi e neppure di ottenere dallo Stato non solo il rispetto formale delle prerogative, ma tutta quella congerie di interventi finanziari aggiuntivi che il professor Silvestri ha osservato non essere fondamentali, ma che finiscono con l'essere siffatti proprio perché non viene correttamente esercitato il potere d'impiego? Ma se fosse correttamente esercitato il potere di impiego, si scoprirebbe che in realtà le elargizioni finanziarie a carico della solidarietà nazionale, per i motivi che ricordava il senatore Dujany, hanno finito per essere irrisorie rispetto alla soluzione dei problemi affidati alla specialità. Con queste affermazioni finiamo infatti per legittimare una linea di comportamento che abbiamo più volte denunciato in questa Commissione, quella secondo la quale di fatto è stata vanificata la specialità ma direi anche l'ordinarietà, perché tutti i finanziamenti sono stati ogni anno tagliati, con il risultato che si è creato un circolo vizioso: si tagliano i finanziamenti perché non si riesce a spenderli e si spende soltanto attraverso una erogazione di risorse che mantiene il sistema così com'è.

Questo meccanismo ha un'influenza importantissima sulla forma di Governo; se quest'ultima deve servire a recuperare ritardi in alcune regioni, non vi è dubbio che questi ultimi si recuperino anche tagliando i nodi che impediscono l'attivazione concreta delle risorse. Ritengo che un nodo fondamentale l'abbia denunciato il presidente della regione siciliana; il negoziato è permanente ed esaustivo, non

per il conseguimento di un risultato, ma per l'individuazione del soggetto cui si intesta l'attività amministrativa. Una forma di governo che separasse nettamente le responsabilità, costringerebbe probabilmente ad eliminare qualcuno di questi ceppi.

GAETANO SILVESTRI, *Professore di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Messina*. Le domande sono state molte, ma io cercherò di essere molto sintetico.

Per quanto riguarda la questione posta dal senatore Pasquino, concernente la possibilità che il presidente venga eletto fuori delle liste regionali, ritengo che essa nasca dalla preoccupazione che, se il presidente venisse scelto soltanto tra i componenti delle liste, di fatto sarebbe predeterminedo dalle segreterie dei partiti e condizionato dal vecchio sistema. Indubbiamente il problema esiste. Direi però che l'alternativa dell'elezione libera di chiunque a presidente della regione potrebbe risultare anche peggiore, perché si potrebbe determinare il rischio di eleggere una persona completamente estranea alla campagna elettorale, su cui non si è focalizzata l'attenzione dell'elettorato.

Ringrazio il presidente Barbera per aver precisato che il sistema cui facevo riferimento è molto vicino a quello dei *Länder* tedeschi ed in questa prospettiva la lista regionale dovrebbe essere quella che presenta candidature « sprovvincializzate », cioè di persone che hanno una forte legittimazione ad essere eletti alla presidenza della regione. Se facciamo riferimento al sistema classico di designazione del *premier* inglese attraverso le elezioni, non è scritto da nessuna parte che egli deve essere il *leader* del partito che ha vinto le elezioni: è un dato naturale, che scaturisce dall'esistenza di due soli partiti. Sarebbe una forzatura anticostituzionale da parte del monarca nominare un *premier* diverso, tant'è vero che se nessun partito riuscisse ad ottenere la maggioranza alla Camera dei comuni, entre-

rebbe in gioco il cosiddetto *royal appointment*, cioè la scelta da parte del monarca di una persona adatta ad assumere la funzione di *leader*. In genere si sceglie il capo del partito che ha ottenuto più voti, il quale però deve ottenere anche l'assenso dell'altro partito, senza i cui voti non otterrebbe la fiducia alla Camera dei comuni.

Pertanto la legittimazione ha sempre una forte connotazione politica; potremmo anche scriverlo nello statuto, però il passaggio apparirebbe un po' brusco e potrebbe irrigidire la campagna elettorale nei confronti di una persona.

Per quanto riguarda il referendum, esso indubbiamente sarebbe anche auspicabile nell'ipotesi di statuto deliberato dall'assemblea regionale siciliana ed approvato con legge costituzionale. Non l'avevo previsto nella mia prospettazione del modello per una questione di semplificazione: vale a dire, se si adotta puramente e semplicemente la procedura *ex* articolo 138, è preferibile fermarsi a questa procedura senza inventarne una nuova, perché l'invenzione di nuove procedure complica sempre inutilmente le cose. Pertanto potremmo considerarci paghi nell'ipotesi in cui lo statuto regionale fosse stato approvato a maggioranza assoluta dall'assemblea regionale siciliana e poi superasse il passaggio dell'approvazione con legge costituzionale con doppia lettura e con l'eventuale referendum su richiesta di cinquecentomila elettori. Nel modello da me proposto, il referendum è necessario in quanto lo statuto è eteronomo, cioè proviene dallo Stato per inerzia dell'assemblea.

A proposito della trasferibilità del modello ad altre regioni, sono convinto, per il fatto stesso di aver proposto un modello, che essa sia possibile; non ne ho postulato l'esigenza in modo diretto e primario perché parlare di un modello unitario per le regioni speciali mi sembra proprio una contraddizione in termini. Quindi, pur essendo del parere che quel modello potrebbe andare bene anche per

la Sardegna o per altre regioni a statuto speciale, tuttavia, proprio perché in Sardegna vi è una decostituzionalizzazione parziale, mi sembra che tutto sommato si potrebbe fare un discorso separato (pur essendo io convinto che la decostituzionalizzazione parziale di cui parla l'articolo 54 dello statuto sardo non ha funzionato).

Circa quanto chiedeva il senatore Scivoletto a proposito dell'abbassamento della specialità al livello delle regioni ordinarie o viceversa, non vi è dubbio che siamo in presenza della prima delle alternative; a mio avviso, cioè, l'omologazione delle regioni a statuto speciale rispetto a quelle ordinarie è avvenuta verso il basso e non verso l'alto, nel senso che le regioni a statuto speciale hanno perduto potere. Basti pensare alla vicenda delle norme di attuazione, che sono una grande sciagura per la regione siciliana, perché hanno bloccato una serie di innovazioni; ricordo quando ci lambiccavamo il cervello a seguito del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 per fare ottenere agli enti locali siciliani quello che già avevano avuto gli enti locali delle altre regioni.

Per quanto riguarda il problema dell'articolo 38, vorrei essere molto cauto e prudente, perché se parlassi contro di esso non mi farebbero tornare in Sicilia! Scherzi a parte, esso costituisce una norma che in sé e per sé appare oggi completamente superata: basti pensare che vi è scritto che il contributo straordinario dello Stato, il fondo di solidarietà nazionale, è finalizzato ad un piano di opere pubbliche. Si tratta quindi di una concezione indubbiamente superata; è vero che oggi l'interpretazione è molto estensiva, per cui questa finalizzazione non è rigorosa e vincolante, però già questa annotazione ci dice come sia una norma legata ad un momento storico che non è più attuale.

Noi dobbiamo pensare a forme moderne ed attuali di autonomia finanziaria della regione, che prevedano che questa possa disporre di fondi liberamente spendibili ed interamente indirizzabili, al di

là della ridefinizione, anno per anno e quinquennio per quinquennio, del contributo straordinario che, come diceva giustamente il senatore Scivoletto, finisce con il diventare una questione umiliante. Bisogna definire, attraverso l'autonomia impositiva ed attraverso forme di canalizzazione dei trasferimenti dello Stato che abbiano certezza ed obiettività e lascino la regione libera e responsabile nella spesa, una alternativa all'articolo 38 dello statuto.

Tale articolo 38, in fondo, è inserito ancora in una logica che potremmo definire di risarcimento, volendo usare un'espressione nobile, o caritativa, usando un'espressione più brutale, che, nella prospettiva di un nuovo assetto statutario della regione siciliana, dovrebbe essere superata. A tale riguardo vorrei essere molto chiaro: non dico che quella solidarietà nazionale debba essere eliminata, ma dico che essa deve assumere forme che consentano di responsabilizzare la classe politica siciliana e gli stessi organi legislativo e di governo della regione.

Rispondo ora al senatore Dujany, il quale ha chiesto se a mio giudizio sia colpevole solo la regione. Quanto ho esposto all'inizio può aver dato l'impressione che io colpevolizzassi soltanto la regione per questa situazione di degrado – se così vogliamo dire – dell'autonomia. Probabilmente sono stato troppo sintetico, dando per scontato il riconoscimento che il processo di degrado dell'autonomia deriva anche da spinte centralistiche che non sono mai state sopite, che si sono sviluppate sempre di più e che hanno avuto il loro culmine in un travestimento – per così dire – moderno di efficienza; ma che trovano il loro alibi nelle insufficienze e nell'incapacità delle regioni di gestire la propria autonomia in modo produttivo: non v'è dubbio che se l'autonomia non funziona, il centralismo diventa sempre più motivato. Quindi sono due termini correlati: quanto più l'autonomia non funziona, tanto più il centralismo avrà legittimazione e maggiori possibilità.

Le responsabilità, dunque, non v'è dubbio che siano principalmente di uno Stato che è rimasto il vecchio Stato accentrato, tant'è vero che ancora si discute del bicameralismo e non si riesce a definire una forma di trasformazione degli organi costituzionali centrali dello Stato in una prospettiva che non sia centralistica. Ma, allo stesso tempo, la permeabilità del vecchio Stato accentrato è stata giustificata dal fatto che le regioni – quale più quale meno, ma questo può valere per tutte – non hanno fornito quella prova che ci si aspettava, non hanno corrisposto alle speranze che si nutrivano.

Voglio qui fare un paradosso: in Sicilia un cittadino, quando sa che una questione dipende dalla prefettura, tira un sospiro di sollievo, mentre si « mette le mani nei capelli » se questa dipende da un assessorato regionale.

VITO RIGGIO, *Relatore per le regioni a statuto speciale*. Basti dire che nel caso in cui si è dovuto nominare un commissario per le grandi città, si è modificata la legge che prevedeva si trattasse di un funzionario regionale per sostituirlo con un prefetto.

GAETANO SILVESTRI, *Professore di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Messina*. La verità è che al cittadino siciliano dà un senso di sollievo il sapere di non avere a che fare con la regione e questo è davvero drammatico.

Il presidente Barbera mi chiedeva se io sia favorevole all'espressione di due voti o di un voto. Io non sarei contrario a prevedere i due voti, se il sistema venisse proiettato sul livello nazionale. Nell'ambito regionale, invece, mi sembra preferibile la soluzione del voto unico. Questo perché si tratta di elezioni nelle quali un certo tipo di pressione può essere maggiore e potrebbe, pertanto, verificarsi una divaricazione molto forte tra voto uninominale e voto della lista. Que-

sta divaricazione forte certo non andrebbe nella direzione di una semplificazione del sistema politico, bensì nella direzione di una sua ulteriore complicazione, perché è facile prevedere che in determinati collegi vi sarebbe una pressione fortissima a favore del candidato del collegio che dispone di certi canali, mentre magari l'elettore, dopo aver ceduto alla pressione per quanto riguarda il candidato, pensa di « salvarsi l'anima » votando per la lista nella quale crede. Per questo motivo sono favorevole al voto unico e sono anche dell'opinione che, all'interno di questo sistema elettorale rinnovato, si debba prevedere il doppio turno. Però parlerei di un doppio turno eventuale, cioè al quale fare ricorso solo nel caso in cui non vi sia una maggioranza sufficiente; quindi un premio di maggioranza legato soltanto alla necessità di avere una maggioranza stabile.

Per quanto riguarda le considerazioni svolte dall'onorevole Riggio, io concordo pienamente con esse: il punto centrale è il rovesciamento dell'articolo 117 della Costituzione. Non dico che una volta compiuto questo salto culturale il resto verrà da sé, perché è tutto da costruire; ma se non si compie tale salto, si resta nella vecchia cultura del regionalismo, mentre dobbiamo andare verso una nuova cultura.

L'onorevole Riggio ha parlato anche di decostituzionalizzazione della parte relativa all'organizzazione. Io sono contrario e lo sono, tra l'altro, perché ritengo che questa sia materia costituzionale per eccellenza. Quindi è difficile decostituzionalizzarla ed anche quando lo si fa essa resiste e quasi si considera costituzionale al punto da non venire modificata, come è accaduto nel caso dello statuto della Sardegna.

Una risposta molto breve desidero dare, in conclusione, anche alla domanda relativa all'attuazione delle direttive comunitarie. A me sembra, ad esempio, che il disegno di legge cosiddetto Maccanico sull'attuazione delle direttive comunitarie

preveda con troppa facilità una possibilità sostitutiva, in quanto prevede che lo Stato possa sostituirsi per una serie di motivi diversi dall'inerzia. L'unico caso in cui, in un sistema regionale serio, è costituzionalmente ammissibile che lo Stato si sostituisca alle regioni è quello in cui, essendovi una direttiva comunitaria che vincola lo Stato italiano, la regione è inattiva ed il termine fissato viene superato. Se invece, come accade attualmente e come è stato, ahimé, avallato dalla Corte costituzionale, la sostituzione avviene o perché vi è l'urgenza di provvedere o perché vi è questa « leale collaborazione » che nessuno ha capito bene cosa

sia – anzi, lo si capisce fin troppo bene –, tutto il sistema finisce per orientarsi centralisticamente. Quindi io ritengo che, per quanto riguarda il potere sostitutivo, si debba essere molto rigorosi: può essere esercitato solo ove vi sia inerzia e questa sia proceduralizzata, cioè accertata con i dovuti strumenti.

PRESIDENTE. Ringrazio, anche a nome della Commissione, il professor Silvestri per il contributo importante fornito ai nostri lavori.

La seduta termina alle 17,05.

PAGINA BIANCA