

16

SEDUTA DI MARTEDÌ 9 APRILE 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).

Seguito dell'esame del documento conclusivo.

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

Do la parola all'onorevole Luciano Caveri.

LUCIANO CAVERI. Non è facile intervenire in questo momento sull'argomento oggetto della nostra indagine conoscitiva, vale a dire le forme di governo regionale. Non è facile perché, dopo molto immobilismo, come d'improvviso, sull'organizzazione della Repubblica italiana e sul ruolo delle regioni si è tornati a discutere con una apparente volontà di cambiare.

Pochi giorni fa, assieme al Senatore Dujany, ho ascoltato dal Presidente incaricato Andreotti una volontà, che si esprimerà meglio nel programma che verrà

presentato al Parlamento, qualora Andreotti riuscisse a formare il suo settimo Governo. Un fatto è certo: esiste quantomeno un'affermazione di principio, secondo la quale il problema di nuove competenze e di un riordino del sistema regionale appare indifferibile ed urgente.

Qualche cosa in questo senso si sta innestando nel dibattito in corso sul bicameralismo, i cui contorni nella Commissione affari costituzionali alla Camera, dopo una profonda modifica apportata al testo base dal relatore, il presidente Labriola, risultano ancora indeterminati.

Si è molte volte evocata, come una sorta di fantasma, la Lega lombarda. Lo hanno fatto diversi oratori in quest'aula ed in questa discussione. Vorrei semplicemente dire che può benissimo darsi che questo dibattito sulle regioni fosse comunque destinato, come avviene nel resto d'Europa, a diventare di attualità anche in Italia, però una verità va detta: il successo elettorale ha agito da amplificatore di alcuni problemi, costringendo prima ad una posizione di difesa il sistema tradizionale dei partiti, che successivamente - specie in questo anno che ci divide dalla scadenza naturale della legislatura - ha manifestato tutte le intenzioni di affrontare in campo aperto (scusate il linguaggio guerresco) le truppe del carroccio del senatore Bossi. Sarà il tempo e saranno gli avvenimenti a dirci se e come questo sistema avrà le capacità per una autoriforma ed è quanto di più difficile ed ostico possa avvenire con lo stesso personale politico buono nel passato e buono anche oggi per il cambiamento, con i partiti che hanno spesso al loro interno una caricatura di democrazia, perché il loro sviluppo e la loro

organizzazione sono esattamente speculari rispetto a questo Stato italiano, a questa Repubblica che contiene un po' di tutto: dal centralismo crescente alle grandi affermazioni di autonomia, da alcune velleità di efficienza a sacche di sprechi incredibili, da una vivacità nell'associazionismo al totale immobilismo in certe istituzioni.

Il quadro sarebbe suggestivo da dipingere e l'affresco che ne risulterebbe sarebbe quello di un paese assieme ricco e straccione, dove — questo è certo — la politica è ormai alla deriva e vive nell'attesa della riforma, assegnando alle riforme istituzionali quel ruolo quasi magico, propiziatorio, di chi, con il solo parlare, crede già di intervenire, cambiando e rinnovando.

Il lavoro che abbiamo condotto nella Commissione potrà risultare utile, un giorno, per capire non tanto quali soluzioni giuridiche o istituzionali avrà partorito il nostro lavoro, quanto la temperie di quest'epoca, l'aria che si respira: prima di qualche prevedibile cambiamento che — e qui subito mi espongo — o sarà una vera riforma federalista o si trasformerà nella semplice attesa di un regime bonapartista, alla ricerca di un santo protettore, se non sarà la comunità intera ad esprimere valori e ad assumersi quelle responsabilità che sempre devono connotare la politica, cui siamo tenuti a dare una accezione nobile perché, se così non fosse, verrebbe meno il senso stesso della nostra presenza in questo Parlamento. Credo proprio che se l'importante alla fine deve essere trovare soluzioni reali, la nostra Commissione non possa che condividere l'idea, che sembra ora prevalere, di trasformare la prossima legislatura in legislatura costituente. Sempre che non risulti un'*escamotage* per prendere tempo e portare a casa il quinquennio di legislatura. Se l'orizzonte viceversa offre questa prospettiva, e cioè una soluzione complessiva e non un procedere spezzettato, pezzo di riforma per pezzo di riforma, ritengo doveroso dire ed affermare qui, anzitutto, qualche cosa che riguarda il federalismo, prima di affrontare

il discorso dell'autonomia speciale ed i temi posti dalla relazione dell'onorevole Riggio.

In tempi di leghe ed in tempi in cui molti partiti hanno scoperto una vena federalista (scava scava tutti riescono a trovare qualche precursore nelle loro file, senza magari precisare che fine fece e che portata ebbero le sue idee), io vorrei, forse con un certo orgoglio, ricordare come, in tempi difficili, dal dopoguerra ad oggi, sono state forze politiche come quella cui appartengo, vale a dire l'Union Valdotaïne, a mantenere vivo lo studio, in collegamento con alcune delle migliori forze del federalismo europeo, dei problemi dell'applicazione del modello federalista allo Stato italiano, legato ovviamente alla necessità di affermare sempre più quel desiderio di autogoverno del popolo valdostano, certo non soddisfatto da uno Statuto speciale *octroyé* ed i cui meccanismi farraginosi pesano oggi: benché alcune intuizioni vi fossero, come il ruolo importante del presidente della Giunta (che assomma anche il ruolo di prefetto, unico caso in Italia) o la possibile nomina di assessori-tecnici. Ma non è stato il nostro Statuto, è stato uno Statuto imposto. Penso alla proposta che il consiglio regionale della Valle d'Aosta votò il 3 marzo del 1947. Era uno Statuto federalista (certe materie allo Stato, le restanti alla regione) ed invece ebbe il sopravvento il timido regionalismo, reso ancora più timido dalla ventata centraslista che ancora spira. Un solo esempio: l'allora *leader* dell'Union Valdotaïne, Séverin Caveri, capì che cosa avrebbero significato i controlli di un organismo statale — la commissione di coordinamento — sull'autonomia della regione, quando scrisse: « È come portare in questa specie di cittadella, o stato valdostano, un cavallo di Troia, cioè la macchina da guerra che potrà distruggere o limitare l'autonomia ».

Vorrei davvero sapere che cosa potrebbe pensare questo mio illustre zio di tutte le diavolerie inventate successivamente, come le funzioni di indirizzo e coordinamento o il ridimensionamento di

competenze attraverso la Comunità europea sui cui procedimenti decisionali - anche quando si parla di competenze primarie - le regioni autonome non sono chiamate ad esprimersi. Il tempo ha dato ragione a chi, sin da allora, parlava di federalismo nel solco del padre spirituale dell'autonomia valdostana, Emile Chanoix, contrapposto, come la polemica politica può fare, allo storico Federico Chabod, che parlava di un'autonomia amministrativa, di un decentramento, più che di una Valle d'Aosta inserita in un sistema federale. Vorrei a questo proposito dire che dovremmo riflettere sul fatto che gli unici che hanno potuto ottenere un realizzato sistema di autogoverno sono stati, attraverso numerose ed aggiornate norme di attuazione, i sudtirolesi, grazie alla presenza di un accordo internazionale e alla tutela esercitata dall'Austria.

Purtroppo, la Valle d'Aosta non ebbe un'eguale garanzia internazionale e non è un caso che il celebre Alessandro Passerin d'Entrèves, dubbioso sulla garanzia internazionale, scrisse a Chabod nel 1946: « Debbo confessarti che, a pensarci bene, i timori dei valdostani di vedersi un giorno o l'altro sottratto quanto fu loro (abbastanza a malincuore) concesso dall'Italia, non mi sembrano del tutto infondati ». Ed è con queste premesse che può risultare comprensibile quanto il dibattito sia stato ricco in Valle d'Aosta, sempre nel confronto con altre realtà europee, grazie proprio a quella rete di solidarietà con molte minoranze etniche europee ed i loro movimenti politici. Frutto più recente di questo dibattito è una presa di posizione del consiglio della Valle, cioè del consiglio regionale valdostano, all'unanimità.

Mi limiterò a leggere pochi brani di questo documento: « L'idée fédéraliste est de toute évidence la meilleure clé pour la solution des problèmes politiques de notre continent. C'est grâce aux principes fondamentaux de cette doctrine que pourront être harmonisées les différences culturelles, comblés les clivages économiques et renforcés les liens de solidarité entre les peuples d'Europe dans le respect

des identités propres à chacun d'entre eux ».

Sui temi interni il documento così prosegue: « En même temps nous constatons que le processus de régionalisation en Europe avance à une vitesse différente d'un pays à l'autre.

En Italie nous avons assisté, au cours des dix dernières années, à une "involution" nette des Régions et à un retour assez marqué vers une politique "néo-centraliste".

Cela contraste de toute évidence avec la tendance générale à associer les Régions au processus d'intégration européenne et à en faire un moteur dynamique dans la construction de l'Europe.

Il paraît donc indispensable en ce moment de renforcer sensiblement les Régions et leurs pouvoirs en transformant la structure politique et constitutionnelle de l'Etat italien en véritable Etat fédéral.

Les régions italiennes, transformées en états membres de la fédérations italienne, partie intégrante de l'Union politique de l'Europe, seraient ainsi directement impliquées dans le débat sur la future constitution européenne. Elles assumeraient en même temps le rôle qui leur est propre dans la gestion responsable des ressources économiques, dans l'amélioration de la qualité de la vie et dans la mise en valeur des identités régionales ».

Infine, l'impegno: « Le Conseil régional de la Vallée d'Aoste engage le Gouvernement régional afin qu'il manifeste au Gouvernement italien ed au Parlement italien la volonté d'une réforme de l'Etat dans le sens de la création d'un véritable Etat fédéral ».

Ho ritenuto opportuno informare la Commissione circa la volontà del consiglio regionale della Valle d'Aosta che si è associato alla volontà, in questo stesso senso espressa, dal Friuli-Venezia Giulia e dal Trentino-Alto Adige.

Questi sono dunque gli auspici, che andrebbero anche inquadrati in una realtà particolare di cui, come popolo al-

pino, sentiamo la necessità, e cioè che nell'Europa di domani, attraverso una piena possibilità di cooperazione transfrontaliera, salti la logica delle frontiere, ridando alle Alpi, nell'ambito dell'Europa unita, quel ruolo di collaborazione fra le popolazioni – con problemi molto simili, comparabili, da discutere assieme – che vivono lungo i 1200 chilometri della catena alpina: una montagna umana, abitata, che vive trasformazioni profonde e traumatiche. Il federalismo permetterebbe questo dialogo all'interno della regione alpina, le cui popolazioni devono tornare a confrontarsi *vis à vis*, senza più avere quel complesso – che derivi da Roma o da Parigi – di essere considerate zona marginale, che ha voltato le spalle ai confini con la nascita degli Stati nazionali, mentre l'impulso naturale è quello del *trait d'union*; e non sto a dirvi quanto possono essere utili le minoranze linguistiche di confine, che siano di lingua tedesca, francese, slovena e – perché no? – occitana.

Per rispondere, infine, alla domanda « quale federalismo? » ecco la risposta che almeno dalla nostra parte viene: un federalismo integrale, come magistralmente tracciato da pensatori come Guy Héraud. Se sarà un federalismo di facciata, non risolverà i problemi.

Forse queste mie considerazioni potranno risultare un po' astruse, perché non rigidamente vincolate a quello schema giuridico da cui dovevamo partire e a cui dovevamo arrivare per proporre soluzioni. Ma – e questo è il principale rimprovero che rivolgo all'amico Riggio – dobbiamo dire sempre e forte che l'autonomia è anzitutto assunzione di responsabilità, capacità di dimostrare la propria originalità, di aprire spazi per nuove competenze da esercitare nella logica che la vera eguaglianza è applicare leggi diverse alle diversità e non trattare, attraverso l'egualitarismo, in modo uguale situazioni diverse, né solo – ecco il rimprovero – dare al problema della specialità un'impostazione economicistica. E lo dice il rappresentante di una regione che ha

dato un forte impulso alla Valle d'Aosta, preparandola all'appuntamento europeo; si tratta di una regione che ha fatto per decenni i conti con scarsissime risorse, ma è anche in tale povertà, ben più che nella ricchezza attuale, che si è formato l'orgoglio dell'autonomia e si è intrapresa la battaglia per ottenere le giuste risorse in un'ambiente difficile come quello della montagna. Insomma, l'autonomia come fatto politico, culturale e direi anche ideale, perché le risorse economiche non scivolino via in assenza di punti di riferimento: con i soldi come semplice panacea non si cura il moribondo.

Vorrei aggiungere alcune riflessioni conclusive a quanto ho detto. Ho la preoccupazione ed il timore che l'attuale impostazione del problema del rilancio delle regioni, almeno così come emerge ancora vagamente da alcuni programmi di governo, possa significare un semplice rinvio di un dibattito. Il timore è che questo processo di tipo costituente non sarà tale se non sarà chiaro chi ne farà parte. Per esempio, le regioni certamente ne dovranno far parte, studiando meccanismi perché uno stato federale nasca, così come accade in tutti gli stati federali, dal basso e non come un'imposizione dall'alto, non certamente come imposizione da parte di un Parlamento nazionale.

In questo senso bisogna tener conto del fatto che purtroppo esiste un'artificialità di talune regioni italiane; cito fra tutti il caso del Friuli-Venezia Giulia, che sicuramente è un'invenzione bizzarra nell'ambito istituzionale italiano.

Quanto al problema degli statuti, ovviamente un sistema federale deve prevedere che ogni regione possa modulare una propria organizzazione interna. Ma quali ne saranno i limiti? Vorrei che fosse chiaro fin dall'inizio, soprattutto nella proposta attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera. Analogamente, sarà essenziale capire se e come verranno modificati fin dall'immediato i sistemi di controllo. La Corte costituzionale sarà un organismo, in questo senso, di nomina sta-

tale o, come in tutti i sistemi federali, si porrà in una situazione di mezzo e non di parte, come sarebbe attualmente?

Vorrei evocare, come ultimo argomento, il problema dell'Europa. Il punto, infatti, non è quello di come oggi le regioni considerino distante ed ostile la capitale, ma di come domani o dopodomani Bruxelles o Strasburgo potranno apparire altrettanto distanti ed ostili perché non si arriva a partecipare ai processi di formazione della volontà. È il grosso limite della Commissione di cui facciamo parte, nel senso che spesso ascoltiamo una volontà delle regioni che non riesce a trasferirsi nei processi decisionali posti successivamente in atto dal Governo. Mentre studiamo processi che democratizzano il sistema interno italiano, dobbiamo anche capire attraverso quali meccanismi - visto che molte competenze verranno trasferite a livello europeo - le regioni, all'interno di uno Stato federale, potranno partecipare a tali processi decisionali. Sono state registrate grandi difficoltà anche in Stati federali di grande tradizione come la Germania, ma la scelta finale è stata quella di una compartecipazione dei Länder, nel momento in cui all'interno della Commissione della Comunità economica europea si discute delle competenze primarie di questi ultimi.

Sono queste le considerazioni che intendevo fare oggi, notando ancora una volta l'attualità di questo dibattito, forse iniziato in sordina, nella convinzione che l'attuale legislatura sarebbe finita anzi tempo e che quindi le nostre conclusioni sarebbero state sospese con l'inizio di una nuova legislatura; ci troviamo invece in questo momento ad avere una grossa responsabilità perché, nonostante sia avvenuto *en petit comite*, il lavoro svolto da questa Commissione può diventare una base preparatoria per tutto ciò che avverrà nei prossimi mesi. Speriamo che ai propositi seguano i fatti.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Caveri, per il suo impegnato intervento.

CONCETTO SCIVOLETTO. Lo svolgimento in un arco temporale abbastanza ampio dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale si è intrecciato con uno sviluppo della vicenda politica italiana, e per certi aspetti europea, estremamente significativo per i contenuti e gli obiettivi della stessa indagine, che ha visto pertanto crescere il livello di attualità e di consonanza con i processi politici in corso. Intendo riferirmi schematicamente alle elezioni regionali del 1990, come hanno fatto altri colleghi, al risultato elettorale delle leghe, al tipo di correzione del bicameralismo approvato dal Senato, alla prospettiva federalista, alle posizioni maturate da alcuni partiti (dal convegno di Brescia del partito socialista alla conferenza programmatica del partito comunista), alla vicenda dei referendum elettorali, ai nuovi orientamenti emersi nella Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati in tema di bicameralismo e di competenze regionali; penso, infine, al rilievo primario assunto dal tema delle riforme istituzionali sull'apertura e lo svolgimento della crisi di governo in atto. Di ciò voglio dare atto al presidente per il modo come ha condotto i nostri lavori ed anche ai relatori, onorevoli Bassanini e Riggio.

È cresciuta, a mio avviso, la consapevolezza della necessità di un processo generale di rifondazione democratica dello Stato. La crisi della politica e del rapporto di fiducia fra istituzioni e cittadini, la crisi di credibilità dello Stato come strumento per la tutela dei diritti e per la regolazione dei processi economici e sociali, la crisi della legalità democratica, specie nel Mezzogiorno, la caduta della solidarietà e della coesione nazionale sono tutti elementi che spingono verso un cambiamento profondo del sistema politico, al fine di dare più potere ai cittadini ed alle istituzioni democratiche, nonché di estendere e rafforzare la democrazia. In questo quadro assume un grandissimo rilievo, come snodo e momento strategico del processo di riforme istituzionali, il rilancio del ruolo, delle funzioni e dei poteri delle regioni, ovvero - come

noi sosteniamo – il processo di rifondazione regionalista dello Stato, la scelta netta dell'autogoverno regionale.

In questo processo crediamo che possano trovare spazio reale sia l'aspirazione ad una crescita economica, sociale e culturale delle regioni, sia la volontà di salvaguardia e valorizzazione delle peculiarità regionali, insomma delle identità storico-culturali delle regioni d'Italia. A me sembra che i pilastri fondativi di un nuovo Stato regionale, come emerge dall'indagine e dai processi politici in corso, siano fondamentalmente quattro: la riscrittura dell'articolo 117 della Costituzione, con un nuovo riparto di competenze fra Stato e regioni, partendo dal presupposto che queste ultime debbono esercitare la funzione legislativa nelle materie che la Costituzione non riserva espressamente allo Stato o che non siano devolute a comunità sovranazionali; la Camera o il Senato delle regioni, cui vengano affidate le funzioni di concorrere alla garanzia del rispetto delle competenze decentrate alle regioni, nonché di assicurare la collaborazione di queste ultime ai procedimenti decisionali nazionali ed il collegamento fra Stato e regioni; la piena autonomia statutaria, all'interno della quale – almeno questa è la mia opinione – risolvere i problemi della riforma della legge elettorale e della forma di governo regionale, salvaguardando ovviamente i principi costituzionali della democraticità, dell'uguaglianza e della segretezza del voto, come è stato affermato da altri colleghi.

Detto questo, voglio comunque dichiarare la mia adesione – conformemente ad alcune questioni che sono state poste nel corso dell'indagine – all'elezione del presidente della regione come capolista di una o più liste, quindi espressione di una maggioranza e di un programma; condivido altresì la necessità di superare i collegi provinciali, nonché di pervenire alla riduzione dei voti di preferenza. Quarto ed ultimo pilastro è il riconoscimento di una seria autonomia di imposizione tributaria, attraverso l'individuazione di tributi propri regionali, il trasferimento di

una parte del prelievo statale alle regioni ed infine interventi di riequilibrio territoriale nel Mezzogiorno e nelle zone depresse e svantaggiate.

Ritengo che, al di là del nominalismo sul federalismo od il regionalismo forte, se si compiono queste scelte non solo si va verso il superamento reale della struttura accentrata dello Stato italiano, ma si dà anche una risposta avanzata, moderna – oserei dire di tipo europeo – alla forte domanda di riconoscimento di identità, di identificazione e di autogoverno regionale. In questo quadro sono convinto che le regioni a statuto speciale possono ricevere e trasmettere forti impulsi autonomistici al processo di riforma istituzionale e di rifondazione regionalista dello Stato.

In questi anni abbiamo assistito ad un processo di omologazione verso il basso delle regioni a statuto speciale e ciò fondamentalmente per motivi esterni, legati alla politica centralistica del Governo e del Parlamento nei confronti delle autonomie locali e dell'insieme dell'ordinamento regionale – come abbiamo più volte rilevato in questa sede – ma anche per motivi interni legati, in alcune regioni come la Sicilia, al governo dell'autonomia.

In sostanza, si è posto e si pone non solo il problema della forma di governo, ma anche quello del governo della forma. Oggi, a mio avviso, sarebbe possibile invertire la tendenza, in quanto si prospettano condizioni politiche favorevoli. La mia convinzione è che le regioni a statuto speciale hanno ancora un senso e che le motivazioni della specialità sono connesse ad alcuni fattori peculiari. Da questo punto di vista, mi sembra riduttiva e semplicemente descrittiva di fatti e di situazioni la distinzione operata dall'onorevole Riggio fra regioni forti e regioni deboli.

I fattori, a mio avviso, sono dati dalle questioni etnico-linguistiche, geografiche (per cui si attribuiscono ad alcune regioni funzioni di cerniera tra l'Italia ed i paesi del Mediterraneo), di divario economico, sociale e perfino di legalità democratica

in alcune regioni. In questi fattori risiedono le ragioni attuali delle specialità delle regioni a statuto speciale, le quali nell'insieme, al di là delle differenziazioni marcatissime tra le regioni a statuto speciale sul terreno della governabilità, dell'uso delle risorse finanziarie e via dicendo, non pongono – come ha detto anche il relatore, onorevole Riggio – problemi specifici per ciò che attiene alla forma di governo.

Esistono invece problemi seri di inserimento nel processo di formazione delle decisioni europee per le regioni nel loro complesso e su questo terreno sarebbe opportuno – riprendo alcune osservazioni espresse da ultimo dall'onorevole Caveri – approfondire la ricerca e le proposte.

Per una regione come la Sicilia, attuare la specialità può significare affrontare il problema delle competenze in rapporto a problematiche quali la salvaguardia dell'equilibrio del Mediterraneo, la questione degli immigrati, il tema della lotta alla criminalità ed i rapporti con i paesi del Mediterraneo.

Per tutte le regioni, infine, credo che si ponga nei confronti dei processi di integrazione europea – penso alla scadenza del 1993 – una questione riguardante l'insieme delle regioni d'Europa. Da questo punto di vista, avanzerei la seguente proposta: che si possa da parte della Comunità elaborare una specie di carta europea dei diritti e dei poteri delle regioni d'Europa.

Giungo ad alcune considerazioni finali.

Nell'avviare l'indagine sulle forme di governo regionali, la nostra Commissione prevedeva in via generale una ricognizione delle conseguenze sul funzionamento delle regioni ordinarie e speciali derivanti dall'assetto disposto dal titolo V della Costituzione, nonché dagli statuti speciali ed una verifica del sistema elettorale previsto dalla legge n. 108 del 1968. Tale ricognizione, incentrata sulla finalità di un migliore rendimento dell'istituzione regionale, si è andata sviluppando in un contesto di progressiva accelerazione delle esigenze di un nuovo regionalismo che superasse le difficoltà ed i limiti regi-

strati soprattutto dalle esperienze delle regioni ordinarie, dando vita ad un diverso equilibrio dell'ordinamento costituzionale dei poteri e ad una loro più ampia legittimazione democratica.

Nella prospettiva di un nuovo regionalismo, le motivazioni di un regime speciale per alcune regioni – in particolare per quelle che ne hanno finora beneficiato – si presentano certamente radicalmente diverse rispetto a quelle – affronto quindi un'altra questione – che portarono alla formulazione dell'articolo 116 della Costituzione, con il quale si affidò ad atti puramente formali (gli statuti speciali dettati con legge costituzionale) la tutela della specialità, senza tuttavia stabilire né i principi peculiari, né i contenuti essenziali.

Oggi si tratta di recuperare e mantenere ferme le ragioni della specialità in un contesto molto più avanzato di autonomia e di poteri effettivi per la generalità delle regioni. Bisogna concordare, quindi, con coloro che hanno rilevato come per le regioni speciali le garanzie formali poste a base della loro autonomia statutaria – ed in particolare i procedimenti per l'adozione degli statuti e delle norme di attuazione – non solo non hanno inciso sulla funzionalità delle forme di governo e sull'efficacia dell'azione regionale, ma addirittura hanno rappresentato un ostacolo ad ogni modifica della loro organizzazione interna e ad ogni aggiornamento delle loro funzioni.

Occorrerebbe allora superare l'impostazione formalistica dell'articolo 116 della Costituzione, deconstituzionalizzando, come hanno proposto Paladin, nonché, mi pare, Amato e Riggio, le garanzie formali della specialità. Pongo la questione in termini aperti, perché mi risulta che in questa Commissione siano state espresse da altri autorevoli studiosi, come il professor Silvestro, idee diverse e contrastanti; mi pare che in ogni caso la questione vada approfondita.

Gli statuti di tutte le regioni dovrebbero trovare, come ho detto prima, nella Costituzione limiti generalissimi, discipli-

nando in piena autonomia l'organizzazione interna e la forma di governo della singola regione. Gli statuti inoltre non dovrebbero più essere sottoposti a procedimenti costituzionali od ordinari di approvazione da parte del Parlamento, in quanto, essendo soggetti ai soli limiti dei principi costituzionali, l'unico sindacato della loro legittimità potrebbe essere quello eventuale del giudice costituzionale.

Se concordiamo sull'esigenza di un'autonomia speciale per le regioni che storicamente ne hanno beneficiato, occorre invece individuarne le ragioni specifiche in modo più sostanziale, tenendo conto delle attuali caratteristiche culturali e socio-economiche che giustificano prerogative particolari da assicurare e difendere per una più efficace azione di sviluppo e di riequilibrio.

A tale questione, che nel dibattito e nelle audizioni della Commissione ha pure trovato spazio, non mi pare sia stato finora dato il risalto necessario in termini di proposte di revisione costituzionale dell'articolo 116. Sembra quindi più che mai auspicabile che l'esame della Commissione affari costituzionali della Camera sul testo base proposto dal presidente vada avanti, recependo, pur nel quadro assai avanzato dei contenuti ispiratori del nuovo regionalismo, le esigenze della specialità delle cinque regioni che ne hanno finora goduto, dando rilievo costituzionale alle esigenze attuali, che giustificano il recupero ed il mantenimento di questa nuova specialità.

Questa nuova specialità non dovrebbe tanto fondarsi sulla peculiarità della forma di governo (se per la generalità delle regioni se ne accentui la legittimazione democratica, la responsabilità politico-amministrativa, la trasparenza dell'azione) quanto sulla revisione delle competenze e degli ambiti territoriali di intervento che caratterizzano la specialità stessa. Si tratta infatti di prendere atto delle diverse peculiarità etniche, delle diverse realtà economiche e sociali, ma anche delle affinità storiche e geografiche delle singole regioni al loro interno e nei

rapporti con altre regioni ed anche con altre nazioni, per valorizzare, piuttosto che espropriare a favore dello Stato, il ruolo delle istituzioni regionali.

Laddove i problemi investono non una ma più regioni limitrofe, si tratta di stimolare la cooperazione, la responsabilità delle regioni interessate, affinché trovino esse le azioni più idonee e le risorse necessarie a risolvere i problemi stessi, piuttosto che rimettersi ad interventi statali.

Le intese interregionali dovrebbero essere lo strumento più idoneo a governare gli interessi ed i rapporti comuni a più regioni, specie quando questi investono profondamente la realtà locale, richiedendo azioni coordinate e forme di solidarietà che lo Stato non è stato finora in grado di assicurare.

In tale contesto, il ruolo delle regioni speciali andrebbe profondamente rinnovato ponendolo in funzione di impulso e di iniziativa nei confronti delle regioni vicine interessate da problemi analoghi, per realizzare il massimo coinvolgimento comune nella loro soluzione. Ciò dovrebbe tradursi sul piano dei principi costituzionali in una nuova formulazione dell'ambito sostanziale della specialità, che induca chiaramente verso un riconoscimento di più ampi poteri in relazione da un lato alle caratteristiche etniche, geografiche e culturali delle singole realtà regionali e dall'altro alle esigenze di risanamento e di sviluppo civile, sociale, economico delle stesse e che inoltre dia maggior risalto costituzionale alle forme di collaborazione e di gestione comune tra regioni, secondo un modello di relazione certamente più avanzato di quello finora consentito dall'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 alle sole regioni ordinarie.

Si potrebbe pensare ad una riscrittura dell'articolo 116 della Costituzione, per cui alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta verrebbero attribuiti poteri e funzioni particolari a tutela delle loro caratteristiche geografiche, etniche e culturali. Le stesse regioni potrebbero sta-

bilire intese tra loro e con altre regioni per attività e programmi di comune interesse per lo sviluppo sociale, economico e civile delle rispettive comunità e stabilire relazioni con paesi transfrontalieri, nell'ambito degli accordi internazionali dello Stato.

Un riconoscimento del ruolo autonomo della regione nello sviluppo e nell'integrazione economica e politica europea sembra ormai maturo e può contare sull'esito positivo di alcune apprezzabili iniziative assunte dalle regioni speciali, sia verso i paesi della Comunità e dell'Europa centro-orientale, uscite indenni anche dal sindacato della Corte costituzionale (vedi la sentenza n. 179 del 1987), sia verso i paesi dell'area mediterranea. Per il resto, una volta basato su contenuti sostanziali il trattamento costituzionale delle regioni speciali, ci si può attestare su un più avanzato livello di rappresentatività politica e di autonomia finanziaria comune a tutte le regioni, secondo le indicazioni già emerse nel dibattito più recente.

Infine, vorrei porre due questioni a titolo assolutamente personale, che forse solo marginalmente possono interessare l'indagine conoscitiva. In primo luogo sono convinto che nel momento in cui si realizzano riforme che puntano a dare stabilità ai governi nazionali e regionali, sarebbe opportuno e necessario mettere un limite all'elettorato passivo ed alla rieleggibilità dei parlamentari e degli uomini di Governo. Dovremmo cioè accompagnare la stabilità degli esecutivi al ricambio del personale, ribaltando in pratica quello che succede oggi e che varie volte il presidente ha portato alla nostra attenzione. In secondo luogo, sarebbe opportuno pensare, nella produzione legislativa regionale e nazionale, ad una specie di organo di valutazione dell'impatto sociale e civile che le leggi hanno sui cittadini, al fine di favorire una semplificazione – oggi succede esattamente il contrario – nel rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione e nel complesso del rapporto tra società ed istituzioni.

PRESIDENTE. Temo che una di queste opinioni personali non sia molto popolare in questo Parlamento! Ricordo, comunque, che negli Stati Uniti, in Oklahoma, si è svolto un referendum propositivo ed è stato deliberato il divieto di occupare cariche pubbliche per più di dodici anni.

CONCETTO SCIVOLETTO. Il problema è più cogente per l'esecutivo. Se si andrà a governi di legislatura – e lo spero – la questione diventerà più rilevante.

PRESIDENTE. Do ora la parola all'onorevole D'Onofrio, che nel corso di questa indagine è stato ascoltato anche in qualità di esperto.

FRANCESCO D'ONOFRIO. È proprio questa, signor presidente, la ragione per cui il mio intervento sarà più contenuto rispetto ai precedenti. Mi riferisco alla particolarità di aver reso un'opinione qualche tempo fa, nel contesto di un'indagine che poteva prefigurare una conclusione e che sembrerebbe rivestire ben altra dimensione di ordine costituzionale rispetto a quella inizialmente ipotizzata.

Partendo da questa premessa, vorrei svolgere alcune « sottoconsiderazioni », senza sfuggire al tema oggetto dell'indagine, cioè alle forme di governo regionale, per cercare di capire perché questo faccia parte del tema più generale del regionalismo. La prima riflessione è che il contesto in cui il nostro sistema regionale opera è mutato rispetto al momento in cui iniziò l'indagine, almeno per due ragioni d'ordine istituzionale, che in un certo senso comportano una modifica del modo in cui le regioni possono essere governate.

La prima ragione è un tipo di accelerazione del processo di integrazione europea che, mediante l'Atto unico, sta facendo emergere tale integrazione dalla giustapposizione al sistema nazionale e la sta facendo diventare parte integrante della vita quotidiana dell'istituzione. Il modo in cui le regioni intervengono nel processo delle decisioni europee non può

più essere marginale e casuale, come in passato. Il raccordo tra l'integrazione europea ed il decentramento regionale deve essere elevato di tono, a livello costituzionale. Se avremo modo di completare il nostro lavoro nel corso di questa legislatura, credo che nel contesto del nuovo regionalismo in cui stiamo operando in sede di Commissione affari costituzionali, il rapporto tra le regioni e l'integrazione europea dovrebbe ricevere un riconoscimento costituzionale, che non fu prefigurato nel testo del 1949 e che non fu previsto nel momento in cui vennero istituite le regioni. Questo processo modifica la qualità del governo regionale, perché tende a farlo uscire dalla dimensione localistica.

La seconda ragione, che costituisce una grande novità, è l'intervenuto nuovo ordinamento delle autonomie locali attuato nello scorso anno, che superando molti degli aspetti limitativi del vecchio ordinamento — sia dal punto di vista delle funzioni normali dei comuni e delle provincie, e quindi rendendo la delega un istituto complementare e non più decisivo per i rapporti tra regioni ed enti locali, sia prevedendo alcuni poteri regionali di organizzazione dei poteri locali, che non erano previsti con certezza dagli articoli 117 e 118 della Costituzione — fa delle regioni potenzialmente dei soggetti di governo della vita delle amministrazioni locali, soggetti che all'inizio dell'indagine non esistevano.

Queste due modificazioni, una di rango europeo ed una di rango locale, modificano il contesto politico-istituzionale nel quale le regioni operano ed alla luce del quale il nostro giudizio sulle forme di governo regionale non può non essere modificato.

Il punto successivo da affrontare riguarda la forma di governo regionale in senso stretto nel nostro sistema politico-istituzionale. In proposito intendo esprimere la valutazione del gruppo democratico cristiano ed anche svolgere alcune considerazioni sulle prospettive.

Ho constatato che nel corso dell'indagine è stata soffermata l'attenzione sul rapporto tra territorio di elezione e dimensione regionale della direzione politica, lamentandosi da più parti che la dimensione provinciale dei collegi regionali tende a non consentire una visione regionale degli interessi, facendo della regione stessa una somma degli interessi provinciali. Credo che l'esame dell'esperienza concreta confermi il fatto: la provenienza territoriale dei componenti delle giunte regionali, in modo non dissimile da quanto accade per i ministri ed i sottosegretari della Repubblica, tende a rendere evidente che la provenienza elettorale esercita influenza sul modo di gestione dei poteri.

Mi chiedo se, fra le tante soluzioni di modifica proposte, si sia tenuto conto di un altro aspetto, che l'esperienza politica degli ultimi tempi mi ha fatto considerare con più attenzione. È vero che deve esistere la percezione di un interesse regionale, come tale posto a fondamento dei poteri esercitati dalla regione; esiste però un problema di equilibrio tra le diverse parti del territorio e le rispettive capacità di espressione, delle quali oggi, a mio giudizio, il sistema elettorale non tiene conto; occorre verificare se sia necessaria una nuova legge elettorale regionale — parlo rispetto alla dimensione territoriale, non al modello — o altro.

Mi riferisco, in particolare, a quelle aggregazioni sovracomunali, presenti dovunque in Italia, che con il nuovo ordinamento possono dar vita a nuove provincie, costituendo in tal modo un ente locale a dimensione comunitaria sovracomunale ed infraregionale — in tal caso molte delle ragioni dell'equilibrio non raggiunto dalle regioni in questi venti anni potrebbero essere superate — ovvero ipotizzando un sistema elettorale regionale che in qualche modo tenga conto della doppia esigenza della dimensione regionale unitaria (che oggi il sistema non consente, almeno allo stato dei rapporti interni ai partiti) e delle realtà infraregionali.

Intendo dire che un sistema elettorale che imponga, per così dire, di essere eletti su base regionale unitaria finisce con lo spostare il peso della rappresentatività apparentemente a favore dell'interesse regionale, ma di fatto a favore delle aree demograficamente più forti. Per esempio, un collegio regionale elettorale unico del Lazio « ammazzerebbe » — uso un termine volutamente violento — di più di quanto non siano oggi « ammazzati » gli interessi della provincia di Frosinone, di Latina, di Viterbo o di Rieti. Lo stesso discorso vale per le regioni dove il collegio regionale unitario in qualche modo finirebbe per essere un collegio a favore delle aree forti. Allora mi chiedo se tali aree, che già si trovano ad essere disciplinate dalla legge sulle autonomie locali nella forma del governo metropolitano — qualunque sia la soluzione che verrà adottata — debbano ottenere un secondo premio mediante il potenziamento della loro capacità di elezione dei consiglieri regionali. Mi domando ancora se non sia da valutare nella sua saggezza, anche se i risultati sono esigui, l'attuale sistema elettorale dei consiglieri provinciali che tende, invece, a ripartire a metà tra le province ed il capoluogo (nel caso di Roma 23 e 22), riequilibrando a favore delle zone periferiche il peso demografico delle zone principali.

Le mie considerazioni tendono a sottolineare un dato di fatto: quando esaminiamo i sistemi elettorali, dobbiamo farlo sia dal punto di vista del rendimento politico — formazione dei governi, stabilità, alternanza, giudizio popolare, non ricandidabilità — sia dal punto di vista di come gli interessi sul territorio vengono complessivamente rappresentati. Ciò significa che bisogna esaminare contemporaneamente i sistemi elettorali comunali, provinciali, regionali e nazionali mono e bicamerali perché l'insieme delle rappresentatività, che consente alle diverse popolazioni di ritenere che il sistema tuteli la pluralità degli interessi, in realtà favorisca l'uno o l'altro. Avremmo potuto favorire gli interessi rurali e collinari, per intenderci, secondo un modello arcaico;

ora ho il timore che la nostra indifferenza rispetto alle zone deboli delle diverse regioni stia indebolendo eccessivamente queste zone a scapito di quelle demograficamente forti.

Anche nell'esaminare le proposte che la Commissione riterrà di avanzare sulla riforma del sistema elettorale regionale è opportuno che si tenga conto delle novità che il sistema delle autonomie locali introduce e dell'opportunità che in qualche modo il sistema si faccia carico delle comunità intermedie e periferiche rispetto a quelle metropolitane forti. Questo è un suggerimento di ordine politico che riguarda il rapporto tra rappresentatività e territorio.

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo, ma vorrei ricordarle che un'ipotesi che sta emergendo è quella di prevedere l'elezione di metà dei consiglieri in collegi uninominali e l'altra metà in collegi unici regionali.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Ne ho sentito parlare e ritengo che si tratti di una delle modalità che consentono di soddisfare le esigenze che ho sottolineato.

La mia segnalazione è duplice, perché da una parte va ancorata al giudizio sul governo regionale, dall'altra deve tener conto anche dell'insieme dei sistemi elettorali perché può darsi che talune esigenze non debbano trovare espressione nel consiglio regionale, ma lo trovino nelle nuove province forti. Il sistema regionale, che quando fu esaminato da questa Commissione era il solo sistema elettorale rilevante, perché quello provinciale era periferico, potrà essere riconsiderato qualora il Parlamento modifichi, come mi auguro che faccia, la legge elettorale provinciale che oggi produce conseguenze del tutto casuali ed imprevedibili, stante l'abbinamento tra i sistemi uninominale e proporzionale.

Vi sono territori totalmente privi di consiglieri provinciali ed altri sovraccarichi per circostanze che prescindono dalla volontà specifica.

PRESIDENTE. Così come avviene al Senato.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Quindi, c'è un problema di rapporto tra rappresentatività e territorio che va messo in risalto.

Il secondo aspetto su cui mi vorrei soffermare riguarda il piano delle forme di governo, in particolare il grado di partitismo dei governi regionali. È evidente che fino a quando le regioni saranno amministrate - attualmente lo sono in prevalenza - e governate da forze politiche organizzate in partiti politici nazionali è difficile ipotizzare, in tale contesto, una seria possibilità di differenziare i sistemi di governo regionale, che non tanto nel funzionamento quanto nella struttura di fondo tenderanno ad essere omogenei dal punto di vista della forma di governo, stante il fatto che il sistema elettorale è tuttora previsto come sistema nazionale e che i partiti rimangono partiti nazionali.

Tuttavia, vi è una tendenza, che ritengo appena incipiente nell'ambito dei partiti, anche di quelli maggiormente strutturati su base nazionale, ad accentuare la dimensione regionale della propria organizzazione. Questo potrebbe portare, fatti salvi alcuni principi costituzionali comuni, ad aprire per la prima volta uno spazio legislativo regionale sui sistemi elettorali. Intendo dire che sistemi elettorali differenziati per regione, nella salvaguardia dei principi comuni - che riguardano la democraticità, la rappresentatività ed alcune regole non differenziabili - potrebbero dar vita a sistemi differenziati: perché, a mio giudizio, andremo sempre più verso una situazione in cui le forze politiche operanti sul piano regionale non riprodurranno soltanto dimensioni regionali di modelli nazionali. Stiamo andando verso una scomposizione dei quadri partitici all'interno delle regioni, e tale scomposizione può dar vita ad una sorta di libertà di organizzazione elettorale.

Non so se vi siano già le condizioni, ma questa è la ragione per cui nel corso della mia audizione avevo espresso dubbi sulla possibilità di esprimere giudizi ne-

gativi sul rendimento delle forme di governo a prescindere dall'analisi della natura dei partiti che governano le regioni.

Il terzo punto, collegato anch'esso alla forma di governo regionale, riguarda la novità che può essere introdotta in Italia rispetto ad un lungo passato in cui l'omogeneità delle alleanze di governo ha costituito l'asse portante dei rapporti tra i partiti nei comuni, nelle provincie e nelle regioni e nel governo nazionale, asse portante che ha ridotto la valenza autonomatica dell'istituto regionale.

Qualora si voglia entrare in una fase politica istituzionale in cui la preminenza dei programmi divenga una realtà al di là delle affermazioni di principio, e in cui quindi saranno sperimentabili forme di coalizione che non necessariamente riproducano su scala regionale gli accordi nazionali e viceversa, allora in tal caso vi sarà un accentuato valore locale autonomo della forma di governo.

Aggiungo che anche ordinamenti in cui l'alternanza al governo è stata caratterizzata dal prevalere dei programmi sugli schemi ideologici (come è accaduto in Germania) il valore di una elezione regionale rimane un valore nazionale. Tenderei a non esagerare l'attesa di elezioni regionali completamente indifferenti per il contesto nazionale e viceversa, pur in una fase di elasticità progressiva; ora, comunque, non mi sembra che ci troviamo in una fase nella quale potremmo assistere a forme di governo seriamente differenziate e a forme di alleanza seriamente indifferenti rispetto ai quadri politici più ampi. Questo per quanto riguarda il giudizio sull'esistente.

Non mi soffermo sui dati statistici, interessanti, sulla stabilità delle giunte, sulla durata delle crisi delle giunte, dai quali emerge una tendenza maggiore alla stabilità delle giunte regionali in questa legislatura rispetto al passato. Pongo però una domanda che in qualche modo è una curiosità: per quale ragione le assemblee regionali non sono soggette allo scioglimento anticipato in caso di disaccordo, al contrario di quanto accade ai consigli

comunali, provinciali e a livello centrale? Mi chiedo per quale ragione in questo sistema politico, dove il disaccordo porta allo scioglimento, stante la natura parlamentare del sistema (perché tale è la struttura degli enti locali), ciò non sia mai accaduto per i consigli regionali.

Un'opinione l'ho maturata, visto che si tratta di una curiosità del nostro sistema non legata a difficoltà procedurali, come potrebbe essere per la regione Sicilia, ma a fatti della vita politica. La mia sensazione – questo sarebbe un discorso severo non nei confronti delle regioni, ma nei riguardi della limitatezza dell'esperienza regionale italiana – è che le regioni rimangano in fondo abbastanza estranee alla vita quotidiana della gente. La capacità di incidenza delle regioni sulla vita quotidiana è marginale e gli scontri all'interno dei consigli regionali rimangono scontri da « superaddetti » ai lavori. I consiglieri regionali nel nostro sistema sono il punto più alto e forse più esasperato della struttura partitico-burocratica della dirigenza politica nazionale; sono il luogo nel quale l'appartenenza di partito e la carriera politica finiscono per essere la caratteristica di fondo. Ritengo che in questo residui la capacità dei consigli regionali di evitare lo scioglimento, perché in fondo l'incidenza sulla vita quotidiana è minore (parlo di regioni che hanno visto crisi di durata inenarrabile, com'è accaduto per la giunta calabrese, ma anche di casi in cui lo scontro politico è stato molto forte); questa ragione andrebbe comunque indagata meglio, anche alla luce dell'esperienza dei consiglieri regionali, per capire in cosa consista. Innegabilmente, ai fini di un giudizio sulla forma di governo, qualcosa deve pur significare rispetto al governo nazionale.

Vengo ora ad alcuni passi del nuovo regionalismo, che ci impegnerà seriamente nelle prossime settimane, elencando sinteticamente alcuni punti. In primo luogo, torno a ribadire l'importanza della dimensione costituzionale del rapporto Europa-Stato-regioni, che non può essere rimesso alla legislazione ordinaria: occorre un'elevazione di tono euro-

peistico dell'ordinamento regionale. In secondo luogo mi sembra che vi siano condizioni mature perché quel tanto di rapporto gerarchico, che pure vi è tra il Governo e le regioni, ed in qualche misura tra il Parlamento e le regioni, venga seriamente rivisto (ascoltavo, poco fa, alcune considerazioni di questo tipo). Proporrei che il controllo sulle leggi regionali non passasse più attraverso il Governo in sede preventiva ma che si potesse configurare l'instaurazione di una sorta di procura della Repubblica costituzionale presso la Corte costituzionale, con il compito di valutare se le leggi debbano o meno andare a giudizio. Il fatto che il Governo abbia il compito di valutare se le leggi regionali debbano essere rimesse alla Corte costituzionale introduce nell'ordinamento un elemento di dipendenza gerarchico-politica che mi sembra veramente contrario alle esigenze dell'autonomia.

Qualcosa di analogo esiste nei rapporti tra Parlamento e regioni: una cosa è il primato del Parlamento sul piano nazionale, che non può essere revocato in dubbio, ed un'altra è un contesto nel quale il Parlamento in fondo rimane arbitro del rispetto della Costituzione in ordine a tutti i principi, a differenza delle regioni. Mi riferisco sia ai limiti di impugnativa di leggi nazionali da parte delle regioni, che devono attenere all'interesse regionale (nel caso dello Stato così non è), sia alle modalità di approvazione degli statuti regionali ordinari, che portano ad un'omogeneità che nel 1971-1972 fu molto spinta, ma che anche in alcune revisioni in corso in questa legislatura conducono i consigli regionali ad una sorta di dipendenza gerarchica dal Parlamento. Un'autentica terzietà di un organo che funzionasse da snodo fra Stato e regione libererebbe energie autonomistiche nei rapporti Governo-Parlamento-regioni; mi sembra normale che ciò sia ancorato ad una Corte costituzionale anch'essa rivisitata, in presenza di un ordinamento regionale più forte.

Sono contrario all'affidare nella sua interezza alle regioni il governo dei poteri

locali; mantengo una lettura della nostra storia istituzionale in base alla quale i comuni e le province non sono diramazioni periferiche delle regioni, ma espressioni di comunità locali autonome, la cui autonomia può non trovare nelle regioni la tutela necessaria. Preferisco, cioè, che sia l'ordinamento generale della Repubblica a stabilire quali sono i poteri locali. Ritengo che la flessibilità introdotta dalla legge n. 142 soddisfi le esigenze delle particolari situazioni regionali; non sarei tuttavia favorevole a rimettere alle regioni il potere di stabilire quali siano le attribuzioni degli enti locali.

Per quanto riguarda il problema dei rapporti tra regioni a statuto speciale ed ordinario, capisco che la materia meriterebbe ben altro approfondimento. Le ragioni della specialità sono antiche e diverse le une dalle altre; ritengo che in relazione sia alle due maggiori isole che alle regioni di confine esse non siano venute meno. Si possono rivedere alcune delle specialità previste originariamente nei loro statuti, si può stabilire se la specialità debba necessariamente consistere in una provvista di risorse finanziarie più ampia di quanto non sia previsto per le altre regioni. Potrebbe non essere questa la strada maestra, potrebbero essere altri i poteri speciali di cui queste regioni sono dotate; così come l'articolo 117 della Costituzione va verso una revisione del rapporto tra Parlamento nazionale e regioni, non escluderei che si possano ripensare i criteri della specialità e le materie affidate alla potestà esclusiva. È maturo il tempo di una revisione della specialità, ma la specialità in sé non mi pare contestabile come questione di scelta costituzionale.

A proposito della forma di governo regionale e nazionale, il bicameralismo e le regioni, è probabile che ciò finisca con il diventare un oggetto di effettiva decisione politica nel corso di questi mesi e della prossima legislatura. Ho detto prima che mi sembrano da non escludere spazi di sperimentazione di modelli di governo regionale non identicamente ripetitivi e che quindi si possano ridurre le norme costi-

tuzionali identiche: penso alla formazione della giunta regionale composta da soli consiglieri, novità che è stata introdotta negli enti locali e che si potrebbe applicare anche in sede regionale (se non ricordo male, la Sardegna e la Valle d'Aosta hanno nel loro statuto questa possibilità, che però non è stata mai esercitata, se non in casi rarissimi). Allo stesso modo, salvo alcuni principi elementari, mi sembra che nei rapporti consiglio-giunta, giunta-dirigenza amministrativa, governo regionale-governi locali si possano sperimentare forme diverse da quelle consuete. La questione di fondo è se si possano avere sistemi di governo, per come noi li consideriamo costituzionalmente, diversi: presidenziali, parlamentari, assembleari o forme miste dell'uno o dell'altro; legislazioni integralmente proporzionalistiche, modificate, maggioritarie, uninominali e così via. Ho l'impressione che i margini di differenza rimangano molto tenui, che sia difficile ritenere che vi siano le condizioni mature per sperimentare sistemi di governo molto diversi. Credo che i sistemi di governo siano la conseguenza della storia politico-sociale di un popolo e che quindi non possano essere inventati; mi rendo conto che le regioni a statuto speciale, soprattutto quelle di confine, potrebbero benissimo avere sistemi di governo diversi (come in fondo avviene per il Trentino-Alto Adige). Tuttavia in quei casi la diversità è data da ragioni etniche, così come nel sistema valdostano la specialità non è il regime parlamentare o presidenziale, ma la coincidenza della regione con la provincia. Queste specialità appaiono la naturale conseguenza della specialità reale dei corpi sociali; le altre mi sembrerebbero meno proponibili.

Non entro nel merito delle forme di governo. Sono favorevole ad una riforma dei sistemi elettorali, dal locale al nazionale, che riduca il grado di libera determinazione dei partiti politici nella valutazione dei risultati elettorali; ricordo che la proposta elettorale del mio partito tende a porre nelle mani degli elettori l'individuazione della maggioranza di governo.

Colgo il fascino della proposta di abbinare a questo l'individuazione del *leader* della coalizione, ma continuo a ritenere che sia di difficile sperimentabilità, almeno fino a quando le coalizioni saranno composte da molti partiti, nessuno dei quali riterrei facilmente disposto a rimanere per tutta una legislatura senza un proprio *leader* capace di governare la coalizione. Nel caso di un sistema sostanzialmente bipartitico, con terzi e quarti partiti molto più piccoli dei due maggiori, tali da far di norma guidare l'alleanza dal maggiore partito della coalizione, si può instaurare un sistema di *leadership* di partito che diventa *leadership* di governo. Invece, in presenza di coalizioni basate sul principio della pari dignità, per tale intendendosi l'idoneità di ciascuna componente dell'alleanza di governo ad esprimerne la guida, mi sembra difficile imporre, attraverso la legge o la Costituzione, che la *leadership* venga indicata agli elettori prima, perché credo che gli altri *partners* della coalizione si auto-squalificherebbero troppo nei confronti di un governo di coalizione. Capisco il fascino e la completezza della proposta, ne colgo anche il valore di indicazione di una *leadership* che parrebbe emergere nell'opinione pubblica, ma dubito che sia proponibile allo stato dei rapporti politici in Italia.

PRESIDENTE. Mi scuso per l'interruzione, ma l'argomento mi interessa in modo particolare. È verissimo quanto lei ha affermato, e cioè che è difficile poter indicare al corpo elettorale una *leadership*, però, se così è, mi domando quali garanzie di stabilità si avrebbero dopo aver presentato agli elettori una coalizione di governo che ottiene, proprio perché coalizione, un premio di maggioranza, tenuto conto che l'esperienza insegna come l'instabilità dei governi il più delle volte sia stata determinata anche dalla lotta per la Presidenza del Consiglio, non soltanto fra gli alleati (democrazia cristiana e partito socialista, De Mita o Craxi o Spadolini), ma anche all'interno degli stessi partiti, in particolare in

quello di maggioranza relativa. Si chiederebbe agli elettori di votare una coalizione e si conferirebbe un premio di maggioranza senza avere la sicurezza della stabilità di governo.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Rispondo a questa obiezione osservando come il fatto che non sia presente nell'esperienza di altri paesi una formula di governo la quale garantisca stabilità e in qualche misura proporzionalità mi induce sempre a chiedermi fino a che punto potremmo noi essere totalmente disomogenei. Se consideriamo preminente in qualche modo la tutela dell'identità delle forze politiche, dobbiamo pagare il prezzo dell'eventuale instabilità delle guide, delle coalizioni dei vertici; in altri termini, fra i due valori vi è una scelta prioritaria. Se riteniamo che la stabilità di guida della legislatura sia talmente decisiva per il buon governo del paese da pagare il prezzo dell'elezione diretta del *leader*, il quale decide la formazione del proprio governo, dobbiamo però sapere che in consiglio comunale o regionale o in Parlamento questi potrà non avere una maggioranza omogenea.

I sistemi a stabilità rigida dell'esecutivo non garantiscono una maggioranza omogenea nelle assemblee. Nessun paese è riuscito a conciliare le due cose. I sistemi che danno la maggioranza sicura nelle assemblee – penso al caso britannico – non garantiscono la non discontinuità; dopo dieci-undici anni di guida, la signora Thatcher si è dimessa in ventiquattr'ore « all'italiana », senza andare in Parlamento, nelle mani della regina, e il partito ha indicato il suo successore, secondo sistemi di governo di partito.

Se abbiamo un sistema di governo di partito, di coalizione, il massimo che si può ottenere è che le coalizioni si presentino come tali agli elettori; il « di più » è l'abbandono del sistema stesso. Avremo comunque modo di approfondire questi temi nei successivi dibattiti.

PRESIDENTE. Ha fornito una risposta che non condivido, ma che ritengo intellettualmente onesta.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Non vi sono difficoltà astratte, vi è un giudizio di conformità ad una valutazione ...

PRESIDENTE. Normalmente si sente dire che il vincolo di coalizione significa stabilità ed effettivo potere di decisione nei confronti degli elettori ...

FRANCESCO D'ONOFRIO. Significa spingere verso una indicazione che riduce in parte taluni inconvenienti; poi, questo rimane nelle mani della dirigenza partitica.

Sul rapporto regionalismo nuovo-bicameralismo - questo è un altro argomento molto delicato - esprimo un doppio giudizio di ragionevole previsione delle cose che possono accadere e di prospettiva.

Mi sembra anche in questo caso molto difficile che nella presente o in altra legislatura un sistema bicamerale come il nostro possa, per così dire, sancire la scomparsa di una delle due Camere con un mutamento di nome, di sostanza, di procedura, di elezione; mi sembra difficile per un fatto che andrebbe guidato in altro modo.

Che cosa è il bicameralismo ancora oggi ed in che cosa esso mantiene una sua capacità di andare oltre i quarant'anni precedenti?

Se riteniamo che le due Camere debbano essere elette direttamente dal corpo elettorale e manteniamo una distinzione dei sistemi elettorali (i quali, sebbene non incidano, se non in modo marginale, sui rapporti di rappresentatività tra i diversi partiti - *grosso modo* le forze sono omogenee - influenzano il modo di selezione delle candidature e quindi del personale parlamentare), il bicameralismo, legittimato dalla diversa natura del senatore rispetto al deputato (parlo dei grandi numeri, non delle singole persone) mantiene una sua capacità di sopravvivenza; in tal caso, può essere effettivamente rivisitato riducendo a poche le materie nelle quali la doppia deliberazione è necessaria.

Se, al contrario, andiamo ad una modifica del sistema elettorale, che renda sempre più omogenei i due sistemi (uninomiale, patto preelettorale e via dicen-

do), tale che in realtà i candidati finiscano con l'essere la stessa cosa, la sola ragione di sopravvivenza del bicameralismo, la diversa composizione del personale parlamentare, finisce per perdere significato; si va verso una modifica strutturale di una Camera, che diventerebbe rappresentativa delle regioni o di altro. Quindi, non si avrebbe più un Senato della Repubblica a base regionale, con prevalenti funzioni sul quadro regionale, ma un'altra cosa.

Pertanto, quando si discute della riforma elettorale - finora si è parlato, almeno da quanto ho potuto constatare, più di frazioni e di comuni che di Parlamento nazionale - ho l'impressione che non ci si soffermi (almeno mi pare di non aver letto nulla in tal senso) sulla valutazione delle conseguenze che la modifica dei sistemi elettorali comporta sulla natura bicamerale del sistema.

Se andassimo ad un sistema elettorale in cui al Senato si venisse eletti con una maggioranza meno alta di quella oggi prevista, con un meccanismo che favorisce le aggregazioni (la proposta democristiana parla di un 45 per cento) ed alla Camera venisse introdotto un sistema di patto preelettorale, spingendo ancor di più verso la formazione di coalizioni di Governo, dal punto di vista politico le due Camere diventerebbero ancora più simili di quanto non siano ora e dal punto di vista personale si differenzierebbero ancora di più: il senatore eletto con una maggioranza del 45 per cento, e quindi eletto direttamente con una probabilità maggiore rispetto ad oggi, tenterà di essere più di ora qualcosa di diverso.

Mi riferisco ad analisi compiute molto sommariamente su personale politico democristiano; mi sembra abbastanza simile la situazione per altri partiti, ma tengo a dire che il bicameralismo rimane paritario, nazionale, senza che si giunga alla camera delle regioni, fin quando i sistemi elettorali per eleggere Camera e Senato rimangono basati sul principio dell'elezione diretta di deputati e senatori con sistemi elettorali che mantengono una qualche differenza. Il giorno in cui

fossero eletti con lo stesso sistema, diventando identiche le caratteristiche del personale politico, il monocameralismo diventerebbe la conseguenza normale dal punto di vista politico.

Questa è la ragione per la quale, se discutere di sistemi elettorali può sembrare apparentemente non voler affrontare i temi istituzionali di fondo, il rapporto di rappresentanza politica è in realtà il più istituzionale dei temi istituzionali.

In termini di previsioni riguardanti il lavoro di fine legislatura, non foss'altro per l'esiguità del tempo e per la prevedibilità di un esito così innovativo, se saremo in grado di raggiungerlo, tendo a ritenere che la formula del bicameralismo proveniente dal Senato, integrata e corretta dalla Camera, può diventare una riforma sostanziale; ma, al contrario, penserei che non sarebbe approvata dall'altra Camera una formula la quale privi il Senato della certezza della deliberazione su questioni fondamentali, rimettendo tale deliberazione all'eventualità di una richiesta della maggioranza di quel ramo del Parlamento.

Occorre valutare se intendiamo fare di questo tema un argomento di battaglia politico-elettorale, destinato a non concludersi e tale da rientrare poi nella riforma costituzionale della prossima legislatura, o se riteniamo che il tema debba essere concluso in questa legislatura; in tal caso, vi è un problema di accordo con l'altra Camera, se non altro per le maggioranze richieste (in realtà ciò sarebbe necessario anche se non fosse richiesta una maggioranza qualificata).

In questa legislatura, dal momento che i senatori sono stati eletti con un sistema che ne garantisce la specificità rispetto ai deputati, deputati e senatori compongono un insieme, in cui gli uni sono complementari rispetto agli altri. Dal momento che questa situazione riguarda certamente la sostanza del ceto parlamentare democristiano, credo che il problema interessi collateralmente anche

altri partiti. Tale complementarità (non vi è il superiore e l'inferiore) e il lavoro congiunto degli uni e degli altri, che realizza l'insieme della rappresentanza politica del partito, mi fanno ritenere impensabile la soppressione degli anelli di congiunzione molto nutriti che il Senato ci aveva lasciato. La Camera può ridurne la portata: le materie di obbligatoria deliberazione comune possono ridursi alla revisione costituzionale, alla conversione dei decreti-legge, alla delegazione legislativa, ai trattati internazionali. Per queste materie deve però essere chiaro che i parlamentari sono, per alcuni decisivi aspetti, sullo stesso piano, che hanno lo stesso *status*.

In prospettiva, non saprei prevedere la sorte del bicameralismo. La farei dipendere dalle decisioni che saranno assunte sul piano delle riforme elettorali.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole D'Onofrio per il suo intervento.

Mi riservo di consultare i relatori per stabilire quando la Commissione potrà discutere nuovamente del documento conclusivo. Forse altri colleghi vorranno intervenire nel dibattito e quindi non posso preventivare la conclusione del medesimo. Il mio auspicio è che si possa continuare l'attività anche in periodo di crisi di governo.

Come è stato rilevato da alcuni colleghi, il lavoro compiuto dalla Commissione è riuscito a far maturare alcuni orientamenti tra le forze politiche su temi tra loro connessi. È accaduto per il sistema regionale ed il sistema bicamerale; la connessione esiste, anche se non è facile individuarla. Credo che occorra fare riferimento alla specifica forma di governo regionale e ritengo che non sia possibile trasferire forti competenze a livello regionale senza rispondere ai problemi di stabilità delle giunte regionali e di moralità delle competizioni elettorali regionali. Mi rendo conto che si tratta di un problema che non riguarda l'insieme delle regioni, come ci è stato fatto presente dai presidenti delle giunte regioni; bastano

però alcuni casi di instabilità o di inefficienza, ovvero di reale incapacità rappresentativa dei governi, per influire negativamente sulla situazione nel complesso.

Compio queste considerazioni perché vi può essere la tentazione di non affrontare il tema più difficile, cioè la legge elettorale e le forme di legittimazione delle giunte regionali. Sarebbe però sba-

gliato saltarlo a piè pari: il bicameralismo, l'assetto regionale e le forme di governo regionali sono tre questioni strettamente collegate, insieme a quella relativa alla forma di governo nazionale.

Il seguito del dibattito è pertanto rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 17.