

Per una repubblica delle regioni. Disegno strategico della riforma istituzionale e riforme a breve termine

Luigi Mariucci

Sommario

1. Le nuove regioni: oltre la crisi del vecchio regionalismo – 2. Competenze e autonomia finanziaria delle regioni – 3. Regioni e autonomie locali – La Camera delle regioni – 4. Qualificazione del disegno di riforma. Federalismo unitario o regionalismo rafforzato? – 5. Tempi e processualità della riforma istituzionale – 6. Le riforme a breve termine. Forma di governo e riforma elettorale delle regioni.

1. Le nuove regioni: oltre la crisi del vecchio regionalismo

Il lungo dibattito sulla riforma istituzionale, pur non avendo finora prodotto risultati concreti¹, dovrebbe essere almeno servito a mettere

Articolo pubblicato in *Regione e governo locale*, 1994, n. 4, pp. 409-437.

(1) I passaggi più significativi del lungo dibattito e delle molteplici proposte formulate in materia di riforma istituzionale possono essere così riassunti: nel corso della X legislatura, la I Commissione della Camera dei deputati in sede referente approva nella seduta dell'11 giugno del 1991 un progetto di revisione dei disposti costituzionali concernenti il procedimento legislativo, l'attività normativa del governo e le competenze delle regioni, mentre nel gennaio 1992 numerosi consigli regionali promuovono ai sensi dell'art. 75 Cost. quattro referendum abrogativi di altrettanti Ministeri statali: si tratta dell'unica iniziativa che fin qui ha ottenuto un risultato tangibile, dato che il 18 aprile 1993 si sono tenuti, tra gli altri, i referendum abrogativi del Ministero dell'agricoltura e del Ministero del turismo e dello spettacolo, ottenendo entrambi la maggioranza dei consensi. Nel corso della I legislatura sette consigli regionali (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana, Veneto) approvano altrettante proposte di legge alle Camere di revisione costituzionale, mentre la *Commissione parlamentare per le Riforme istituzionali*, la cui costituzione è deliberata da Camera e Senato il 23 luglio 1992 e i cui poteri sono regolati dalla legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, comunica in data 11 gennaio 1994 alle Presidenze della Camera e del Senato, un *Progetto di legge costituzionale*, correlato dalle *Relazioni* di Nilde Iotti, Presidente, Silvano Labriola, relatore per la forma di Stato, Franco Bassanini, relatore per le forme di governo (cfr. Camera dei deputati n. 3587 – Senato della Repubblica n. 1789, XI legislatura).

a fuoco la fisionomia e il nucleo centrale dell'identità delle nuove regioni nel quadro di una vera Repubblica delle regioni.

Al riguardo va detto intanto che il rilancio della istituzione regionale, come asse portante della riforma dello Stato, è credibile solo a partire da una critica rigorosa dell'esperienza regionalista che fin qui abbiamo conosciuto.

Il regionalismo in Italia è stato viziato fin dalle origini da un motivo essenziale: la Carta costituzionale, come è noto, ha disegnato un assetto del decentramento locale, fondato sulla triade regioni-province-comuni, la cui attuazione è stata profondamente e irrimediabilmente alterata dal grave ritardo nell'emanazione della legge istitutiva delle stesse regioni. Nel disegno costituzionale, al di là dei limiti che possono imputarsi al titolo V della Costituzione e allo stesso compromesso stipulato dai costituenti, l'istituzione delle regioni costituiva un *prius* logico-istituzionale rispetto all'intero riassetto dei rapporti tra Stato e autonomie locali: basti ricordare che il titolo V della Costituzione dedica ben 16 articoli alle regioni e appena due norme a province e comuni. Le regioni, in altri termini, erano previste dalla Costituzione come uno snodo essenziale della articolazione del sistema istituzionale, a partire dal principio della loro "autonomia finanziaria" di cui all'articolo 119 Cost. L'ispirazione regionalista della Costituzione è stata invece disattesa. Le regioni sono state istituite con 24 anni di ritardo e in termini tali da ridurne gravemente il ruolo.

Infine, nello scorcio della XI legislatura, le regioni approvano, nell'ottobre 1993, un documento di indirizzo e proposte in tema di "Riforma regionalista dello Stato e riforma elettorale delle regioni" (vedilo pubblicato in *Regione e governo locale*, 1993, n. 4, p. 843 ss.) e, il 2 marzo 1994, un *Manifesto elettorale*, a seguito di una sessione della conferenza dei presidenti delle regioni, tenuta a Firenze il 12 febbraio 1994 (per il resoconto cfr. l'*Inserto redazionale* di *Regione e governo locale*, 1993).

Quanto alla più aggiornata documentazione dei molteplici dibattiti svolti nel più recente periodo si vedano: i numeri monografici di *Regione e governo locale*, dedicati rispettivamente a *Nuovo regionalismo e riforme istituzionali* (Atti del Convegno di Firenze del 7/8 maggio 1993), n. 3 del 1993, *La riforma elettorale per le regioni* (Atti della tavola rotonda tenuta a Bologna il 16 luglio 1993), n. 4 del 1993, *Stato regionalista e sistemi elettorali: la riforma elettorale per le regioni* (atti del Convegno di Firenze del 22-23 ottobre 1993), n. 6 del 1993. Si vedano anche gli Atti del Convegno promosso dalla regione Lazio nell'ottobre 1993 sul tema *Venti regioni in un solo Stato*, Roma, 1994.

Senza voler riscrivere qui la storia del regionalismo italiano², è appena il caso di ricordare che neppure in questo caso il ritardo nell'attuazione costituzionale è stato accidentale. Dietro lo schermo della necessità di rafforzare lo Stato centrale contro i rischi di frammentazione localistica e di espansione incontrollata della spesa pubblica, la mancata attuazione del sistema regionale va infatti ricondotta a ragioni essenzialmente politiche: l'assetto democratico del Paese veniva considerato immaturo mentre, in buona sostanza, costituire le regioni significava consegnare l'amministrazione di alcune di esse, nel centro-nord, al Pci, considerato come partito ancora inaffidabile e tendenzialmente anti-sistema.

Quella del regionalismo italiano nella fase post-costituzionale è stata quindi una sconfitta annunciata. Infatti le regioni, oltre ad essere state costituite solo quando il pericolo della frattura politica appariva ormai superato, fin dall'inizio sono state sottoposte ad un regime di libertà vigilata: non è un caso che nel 1970 si siano istituite le regioni e che, prima con la legge sulla finanza regionale n. 281 del 1970 e poi con la riforma fiscale del 1971-73, si sia dato vita ad un sistema fiscale fortemente accentrato in sostanziale contrasto con i principi dell'art. 119 Cost.³. Così le regioni, già allo stato nascente, si sono trovate a cercare l'impossibile combinazione tra principio della responsabilità politica e irresponsabilità finanziaria. Tutto ciò ha viziato fin dalle origini l'esperienza regionalista. Nel periodo della espansione del debito pubblico le regioni si sono trovate infatti a gestire un volume rilevante di risorse finanziarie, divenendo agenzie decentrate della spesa pubblica.

(2) Per un recente riepilogo cfr. Z. CIUFFOLETTI, *Federalismo e regionalismo*, Laterza, Bari, 1994.

(3) In materia, per una ragionata critica, si veda, per tutti, la relazione presentata da P. GIARDA al Convegno della regione Lombardia del 12-13 maggio 1994 dal titolo *Il nuovo assetto finanziario e fiscale per un regionalismo di ispirazione federalista* (datt.), sulla falsariga della *Relazione conclusiva*, predisposta dallo stesso P. GIARDA, della *Commissione per la finanza regionale* per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 29 aprile 1994 (datt.). Si vedano anche gli Atti del Convegno promosso dalla regione Liguria, il 29/30 gennaio 1993, dal titolo *Autonomia finanziaria e potere impositivo della regione e degli enti locali*. Più in generale si vedano i suggestivi spunti proposti da G. TREMONTI - G. VITALETTI, *Il federalismo fiscale*, Laterza, Roma-Bari, 1994.

Alcune regioni hanno gestito tale funzione garantendo livelli adeguati di responsabilità ed efficienza, nel quadro di organiche politiche di programmazione. Altre regioni hanno perseguito una politica di spesa più disinvolta, contando su puntuali rimborsi a piè di lista⁴.

Quando si è posto il problema del contenimento del debito pubblico, la situazione si è rovesciata: l'irresponsabilità finanziaria si è tramutata in impotenza politica. Il taglio delle risorse e la logica della finanza derivata e in grandissima parte vincolata dal centro quanto alla destinazione, hanno posto le regioni nella condizione di soggetti subalterni.

Se i principi della autonomia finanziaria delle regioni, sanciti dall'art. 119 Cost., sono stati violati fin dall'inizio, la vicenda della attribuzione formale delle competenze sancite dall'art. 117 Cost. si è svolta lungo percorsi più tortuosi e complessi. La soluzione scelta dai Costituenti, com'è noto, fu quella di enumerare specificamente, all'art. 117 Cost., le competenze regionali, affiancando tale indicazione con il vincolo del rispetto di "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato", di cui alla disposizione di apertura dell'art. 117 Cost., e con i congegni finalizzati al controllo di legittimità sugli atti amministrativi (art. 125 Cost.) e al controllo sulle leggi regionali (art. 127 Cost.).

La concreta esperienza regionalista ha dimostrato che tale tecnica è del tutto inadeguata. Dopo l'emanazione del d.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977 si è assistito infatti ad una progressiva distorsione del riparto di competenze delineato dall'art. 117 Cost.

Ciò è avvenuto essenzialmente in virtù di due meccanismi: la progressiva invadenza della legislazione statale, tramite il ricorso eccessivo ed inflazionato al vincolo dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato", di cui alla disposizione di apertura dell'art. 117 Cost., e l'abuso dei meccanismi di controllo sulle leggi regionali sancito dall'art. 127 Cost.⁵.

(4) Per una recente ricerca sulle *performance* delle regioni italiane cfr. R. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.

(5) Per tutti v. G. PASTORI, *La potestà legislativa e i controlli sulle leggi regionali*, in *Regione e governo locale*, 1993, n. 3, p. 567 ss., nonché il saggio dello stesso G. PASTORI, pubblicato nel 2° *Rapporto sulle regioni*, a cura del Cinsedo, Roma, 1994.

In conclusione, la sconfitta del regionalismo italiano è dovuta all'incrocio di almeno tre concause: la tardiva costituzione delle regioni; la negazione della autonomia finanziaria; il progressivo oscuramento dei criteri di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, attraverso lo sviluppo di una legislazione nazionale sempre più invasiva e persino di dettaglio.

Tutto ciò ha contribuito a radicalizzare gli elementi critici del regionalismo italiano ed ha provocato l'ulteriore perdita di identità delle regioni, in senso sia istituzionale sia politico, accentuandone l'originario carattere "artificioso".

Le due dimensioni, istituzionale e politica, si intrecciano. Sul piano istituzionale, le regioni sono apparse essere la riproduzione, in scala ridotta, del modello statale, centralistico e burocratico: così si spiega l'ostilità degli enti esponenziali delle autonomie locali, a partire dai comuni, nei confronti di regioni costituite come intercapedini tra Stato centrale ed autonomie, come interfaccia sub-statale verso le autonomie locali, replicanti del modello ministeriale della organizzazione interna e dell'accentramento burocratico.

Inevitabilmente si è poi verificata una corrispondenza tra dinamica istituzionale e politica. In termini politici le regioni non hanno acquisito una autentica autonomia e una propria, originale fisionomia. Il sistema politico regionale è stato, anch'esso, una sottoriproduzione del sistema politico nazionale, di cui ha accentuato – se possibile – i difetti. Ciò riguarda, in specifico, la formazione del ceto politico regionale, oltre che i suoi comportamenti concreti. In realtà, la competizione politica pregiata si è svolta, anche dopo la istituzione delle regioni, su due livelli: quello politico nazionale e quello locale, con particolare riferimento ai comuni. Allo stesso modo il ceto politico regionale non ha assunto una propria autonomia, ma è stato vissuto, dallo stesso sistema dei partiti, come soggetto subordinato alla dimensione politica nazionale. La struttura centralistica dei partiti, di *tutti* i partiti, sia di governo che di opposizione, ha impedito l'affermarsi di una autonomia del sistema politico regionale. Cosicché spesso l'esperienza politica a livello regionale è stata considerata come luogo di puro transito verso la dimensione nazionale. Il che di per sé non sarebbe un male. È anzi opportuno che la classe politica nazionale si

formi anche con il concorso di chi ha dato buona prova nei governi e nei consigli regionali e locali. Il fatto è che il passaggio dal sistema politico regionale a quello nazionale è avvenuto, fin qui, più nelle forme della cooptazione e della pre-selezione subalterna, che in quella della auto-affermazione delle classi dirigenti regionali.

Così si spiega anche il fatto che il sistema dei partiti, su scala regionale, abbia riprodotto i vizi del sistema dei partiti nazionali, aggiungendovi un *quid* proprio di degenerazioni, come mostra, in molte regioni, la vicenda di “tangentopoli”.

Da tutto ciò consegue che l'avvio di una nuova e autentica esperienza regionalista sarà possibile solo a condizione di recidere in maniera netta i ponti con il passato sotto il profilo sia istituzionale, in particolare per quanto riguarda il nesso tra attribuzione di competenze e autonomia finanziaria, vale a dire del rapporto tra autonomia e responsabilità politica, sia politico, anche attraverso l'introduzione di un sistema elettorale che consenta la formazione di vere classi dirigenti di profilo regionale.

2. Competenze e autonomia finanziaria delle regioni

Sul piano della ripartizione delle competenze, la riflessione critica sull'esperienza regionalista aveva indotto, già nel corso della X legislatura⁶ a suggerire di adottare una tecnica rovesciata rispetto a quella dell'art. 117 Cost., proponendo quindi di stabilire, in Costituzione, le materie riservate alla competenza legislativa statale e rinviando tutte le altre alla competenza delle regioni. Tale scelta, enfatizzata nella formula “allo Stato la bandiera, la spada, la toga e la moneta” e il resto alle regioni, è tanto facile da enunciarsi in astratto quanto difficile da tradursi in concreto.

In concreto, infatti, una ripartizione esclusiva delle competenze rispettive risulta difficile da concepire, ancor prima che da enumerare. Tanto è vero che quando la commissione bicamerale per le riforme istituzionali nel corso della XI legislatura si è cimentata nell'impresa

(6) Cfr. il richiamo, alla precedente nota 1, alla proposta licenziata dalla I Commissione della Camera dei deputati l'11 giugno del 1991.

ha finito con il proporre una soluzione anfibia, anzi triarchica. Da un lato si è proposta una lunghissima elencazione delle materie (ben ventisei!) riservate alla competenza legislativa dello Stato, in sede di proposta di modifica dell'art. 70 Cost., a cui affiancare – in sede di modifica dell'art. 117 Cost. – l'attribuzione alle regioni, in via di competenza esclusiva, da esercitare “in armonia con i principi generali posti dalle leggi di riforma economico-sociale dello Stato”, di tredici materie. Dall'altro lato si è previsto, tra gli ambiti delle competenze esclusive rispettive di Stato e regioni, salvo restando il vincolo – anche nell'area della competenza esclusiva delle regioni – dei “principi generali posti dalle leggi di riforma economico-sociale dello Stato”, di un *tertium genus*, costituito dalle materie in cui le regioni esercitano una competenza legislativa concorrente, regolata tuttavia dalle “leggi organiche” dello Stato che “fissano i principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario”.

Tale tecnica di ripartizione delle competenze appare barocca ed esposta a molti vizi sul piano funzionale. Bisogna comunque riconoscere che ogni tecnica di riparto di competenze fondata sulla enumerazione tassativa delle medesime finisce col produrre risultati insoddisfacenti. A ben vedere non appare infatti praticabile la logica stessa del riparto di competenze per via verticale, alla luce di una declinazione autonomistica del principio di sussidiarietà in base al quale ogni livello di governo deve provvedere alla determinazione delle politiche ad esso proprie, salvo essere surrogato dal livello superiore in caso di inadempienza e considerazione della inevitabile interdipendenza che si viene a determinare, specie se si considerano i processi di integrazione a livello comunitario, in una molteplicità di materie tra le diverse dimensioni (nazionali e regionali) degli interessi coinvolti.

Il rompicapo della ripartizione enumerata delle competenze non può quindi essere risolto, razionalmente, che in un solo modo: stabilendo, in Costituzione, le competenze esclusive dello Stato e al tempo stesso prevedendo le garanzie procedurali e istituzionali vuoi della autonomia legislativa delle regioni su tutte le altre materie, vuoi della necessità di assicurare un quadro unitario delle politiche regionali.

In altri termini, un riparto efficace delle competenze tra Stato e regioni può essere realizzato solo introducendo specifici meccanismi

istituzionali di integrazione quanto ai processi decisionali, tra Stato e regioni, a partire dalla proiezione delle regioni sulla forma di Stato attraverso l'introduzione di una Camera delle regioni cui assegnare funzioni specializzate nei procedimenti legislativi di interesse regionale⁷. In questo quadro la questione del riparto verrebbe da un lato sdrammatizzata e dall'altro orientata al carattere processuale e gradualistico della concreta assunzione di nuove competenze da parte delle Regioni (v. *infra* n. 5). Una misura minima di garanzia della autonomia regionale va comunque individuata nella riforma dell'art. 127 Cost., in materia di controllo sulle leggi regionali, attribuendo al governo la sola possibilità di sollevare, contro le leggi regionali, la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, ovvero quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere, togliendo allo stesso governo ogni potere di diretta sospensione della efficacia della legge regionale.

Il tema del riparto delle competenze, per non ripetere vecchi errori, deve essere strettamente intrecciato con quello dell'autonomia finanziaria delle regioni.

La vera rottura con la vecchia esperienza regionalista, come si è sopra argomentato, riguarda ancora più intensamente il tema della responsabilità finanziaria che quello della ripartizione formale delle competenze. Le regioni devono perciò essere dotate di un proprio livello di fiscalità. Ciò, peraltro, come hanno proposto di recente le stesse regioni⁸, può essere attuato anche senza bisogno di riformare l'attuale art. 119 Cost. In ogni caso, appare essenziale superare il sistema della finanza regionale derivata e vincolata, dando vita ad una autonoma finanza regionale, fondata su prelievi fiscali direttamente regionali. Al riguardo, oltre alla diretta attribuzione alle regioni di una serie di

(7) Questa connessione è bene argomentata, anche nel quadro di un esame comparato delle tecniche di ripartizione delle materie, da U. DE SIERVO, *Il problema delle funzioni regionali*, in *Le proposte delle regioni per le riforme costituzionali, Materiali* del Convegno di Firenze del 30 giugno-1 luglio 1994, p. 7 ss.

(8) Cfr. il documento sulla *Riforma della finanza regionale* approvato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni a Milano il 12 maggio 1994, in *Le proposte delle regioni per le riforme costituzionali, Materiali di documentazione*, cit. doc, n. 7. Cfr. anche *ivi* in *Materiali*, cit., P. RUSSO, *Finanza regionale e questione fiscale*, p. 45 ss.

tributi statali, due appaiono le misure fiscali essenziali: la conversione dei contributi sanitari in una autonoma tassa regionale legata alla gestione dei servizi sanitari e la ripartizione di una voce fiscale strutturale, come l'Irpef, in due quote (l'una progressiva, l'altra proporzionale) ripartite tra Stato e regioni. Va inoltre attribuita alle regioni la possibilità di introdurre, entro limiti predeterminati, tributi propri correlati agli obiettivi proposti dalle politiche regionali.

In materia, al di là dei meccanismi in concreto esperibili, va comunque affermata una essenziale scelta di principio: le regioni devono fruire essenzialmente delle risorse finanziarie che sono capaci di raccogliere direttamente, fatte salve le irrinunciabili esigenze di riequilibrio solidaristico tra regioni forti e regioni deboli, nell'ambito di un fondo compensativo che potrebbe essere alimentato da versamenti diretti delle stesse regioni.

3. Regioni e autonomie locali – La Camera delle regioni

Definita la questione dei poteri e delle competenze, correlata al regime di autonomia finanziaria, va affrontato il tema cruciale dei rapporti tra regioni e sistema delle autonomie locali. Fin qui, come si è detto sopra, le regioni sono state essenzialmente un'interfaccia dello Stato centrale verso le autonomie, da queste giustamente vissuto in termini critici. La corretta soluzione del rapporto tra regione e autonomie locali, a partire dai comuni, risulta quindi cruciale per fondare su basi solide la costruzione di un autentico Stato delle regioni.

Un vero Stato delle regioni deve essere organizzato su base bidirezionale: da un lato va definita la relazione, in termini di competenze e di rispettiva autonomia finanziaria, tra Stato e regioni; dall'altro lato va integralmente rideclinato il rapporto tra regioni e autonomie locali. Le regioni non possono affermare un proprio ruolo ponendosi come intercapedine, ovvero come mandatarie dello Stato centrale verso le autonomie locali. Esse possono affermare una propria identità solo definendosi come proiezione, in una scala intermedia tra centro nazionale e amministrazioni locali, dello stesso sistema delle autonomie locali. Ciò significa che le nuove regioni devono essere concepite come centro ordinatore delle autonomie, rompendo il perverso triangolo tra Stato, regioni e autonomie locali.

Costruire uno Stato delle regioni ha senso proprio per superare la vecchia antinomia italiana tra centralismo e municipalismo. Perciò alle regioni deve essere attribuito uno specifico potere ordinamentale rispetto alle autonomie locali ivi incluse le materie del personale e dell'organizzazione per favorire la gestione dei processi di delega e trasferimento di funzioni⁹ così come tra regioni e autonomie, e in particolare tra regioni e comuni, deve essere stabilito un circuito finanziario diretto: i comuni devono fruire di una propria autonomia impositiva, e ricevere le ulteriori risorse non più dallo Stato centrale, ma dalle regioni. Ciò pone l'esigenza di affiancare ai consigli regionali, analogamente a quanto si propone per la Camera delle regioni, una Camera delle autonomie locali cui assegnare funzioni co-decisionali in materia di politiche di bilancio, di interventi sugli assetti istituzionali delle stesse autonomie e di scelte sul piano del trasferimento di poteri, specie in materia gestionale, dalla regione agli enti esponenziali delle comunità locali (comuni, comunità montane, città metropolitane, enti intermedi quali le province). In sostanza, bisogna riconoscere che fin qui, come ha dimostrato la vicenda applicativa della legge n. 142 del 1990, al di là di orientamenti differenziati e diverse qualità delle *performance* realizzate, si è affermato un principio inevitabile: regioni deboli, perché incerte sulla natura e sulla qualità dei poteri loro assegnati, hanno teso ad intercettare e centralizzare tutte le funzioni loro assegnate, incluse, spesso, quelle di gestione. Bisogna affermare una logica opposta: regioni forti, sicure dei loro poteri e della loro autonomia finanziaria, devono diventare anche leggere, cioè essere capaci di ritrasferire competenze e funzioni di gestione, dedicandosi al loro governo unitario su scala regionale. Qui è il punto insanabile di rottura tra la concezione della riforma istituzionale qui proposta e quella a tratti formulata negli ambienti della Lega Nord, diretta a con-

(9) Una corretta formulazione in materia è proposta da A. BARBERA, *Un moderno Stato regionale*, in *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 268 ss. Cfr. anche L. VANDELLI, *Rapporti regioni-enti locali: verso nuovi equilibri?*, in *Regione e governo locale*, 1993, n. 3, p. 629 ss. Questa è l'impostazione del *Manifesto di intenti* stipulato il 27 settembre 1993 a Reggio Emilia dal Presidente della Giunta regionale, Pier Luigi Bersani, e dai sindaci e presidenti di provincia dell'Emilia-Romagna.

cepire le c.d. macro-regioni come mini-Stati, Repubblicette destinate a mimare i vizi dello Stato centralistico.

Infine, il disegno di riforma istituzionale fin qui delineato esige, per essere coerente, di essere completato su un punto essenziale: la proiezione delle regioni nel centro costituzionale della Repubblica attraverso una conseguente modifica della forma di Stato e dell'assetto parlamentare.

Non vi è infatti nessuna logica compatibilità tra la costruzione di una vera Repubblica delle regioni e un sistema bicamerale paritario perfetto, come quello attualmente vigente in Italia articolato sulla elezione di circa mille parlamentari.

È evidente invece che una riforma ordinata alla coerente costruzione di un autentico Stato delle regioni esige in primo luogo di superare la formula del bicameralismo paritario, peraltro del tutto desueta sopravvissuta solo in Italia in ragione del particolare compromesso politico stipulato dai costituenti nel 1947, e di prevedere una proiezione diretta delle regioni nella forma di Stato, attraverso la costituzione di una Camera delle regioni.

Qui si tocca il tema essenziale della riforma in chiave autenticamente regionalista dello Stato. Non a caso, su questo punto cruciale si sono arrestate tutte le proposte di riforma, compresa quella – accettabile per altri versi – formulata nella XI legislatura dalla commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Una vera Repubblica delle regioni non può essere organizzata su un sistema bicamerale paritario, formato per elezione diretta dei suoi membri a prescindere da ogni influenza diretta delle comunità regionali. Uno Stato delle regioni deve essere fondato su un assetto bicamerale specializzato, che veda attribuito a uno dei rami del Parlamento – la Camera dei deputati – le funzioni ordinate alla rappresentanza politica nazionale, e all'altro ramo – la Camera delle regioni – le funzioni ordinate al coordinamento unitario delle politiche regionali¹⁰.

(10) In materia, da ultimo, efficacemente e nel quadro di un esame comparato, cfr. R. BIN, *Federalismo e forma di governo*, in *Le proposte delle Regioni per le riforme costituzionali*, Documenti, cit., p. 31 ss.

Sulle funzioni e sulla composizione della Camera delle regioni va aperta una riflessione. Ad essa vanno di certo attribuite le funzioni codecisorie essenziali relative ai rapporti tra politiche centrali e politiche regionali, ivi incluse le scelte delle politiche del bilancio statale. Altrettanto certo è che la Camera delle regioni deve essere formata per proiezione diretta dei consigli e delle giunte regionali, superando le stesse formule fin qui ipotizzate di un *mix* tra elezione diretta ed elezione indiretta. Pur nella consapevolezza di talune controindicazioni apparirebbe più coerente rispetto al ragionamento qui svolto la soluzione, di ispirazione tedesca, della espressione diretta da parte degli esecutivi regionali¹¹.

A ben vedere, molte delle complesse questioni relative alle tecniche del riparto di competenza tra Stato e regioni, e degli stessi assetti della finanza regionale, di cui sopra si è parlato, potrebbero essere più agevolmente affrontate nel quadro delle garanzie procedurali e istituzionali che si possono ottenere, per un verso, attraverso la modifica del sistema parlamentare e, per altro verso, attraverso un adeguamento delle modalità di funzionamento dell'organo deputato a regolare i rapporti tra Stato e regioni, vale a dire della Conferenza Stato-regioni. Non a caso, proprio sul riassetto e sulla riqualificazione di tale organismo le regioni hanno di recente insistito, rivendicando la necessità di fare di esso, anche nella attuale fase di transizione, una sede qualificata ed autorevole di assunzione delle decisioni comuni e di definizione dei rapporti tra Stato e regioni¹². Anche sul piano delle relazioni tra Stato e regioni, in conclusione, va affermata la logica fondamentale che ispira il disegno della riforma: non è affatto vero che poteri regionali forti esigano un governo e uno Stato centrali deboli. È vero il contrario: la Repubblica delle regioni ha anzitutto bisogno di un centro nazionale di governo forte, autorevole ed efficace, proprio

(11) Per le argomentazioni al riguardo si veda R. BIN, *Federalismo e forma di governo*, cit., p. 34 ss. In questa direzione si è mossa, da ultima, la proposta di legge di riforma costituzionale approvata dal Consiglio regionale della Lombardia il 9 novembre 1993.

(12) Cfr. il documento di proposte su "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome", approvato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni il 28 aprile 1994 a Bologna.

perché fondato su un alleggerimento e quindi su una qualificazione delle funzioni essenziali di direzione e coordinamento della comunità nazionale.

4. Qualificazione del disegno di riforma. Federalismo unitario o regionalismo rafforzato?

Il disegno appena esposto propone una riforma dello Stato orientata, come si è visto, ad attribuire alle regioni le seguenti quattro essenziali dimensioni istituzionali:

- a) una definizione certa del proprio ambito di competenze e di poteri;
- b) una propria autonomia fiscale;
- c) un potere ordinamentale verso le autonomie locali;
- d) una proiezione diretta nei processi decisionali centrali avverso l'introduzione di un sistema bicamerale specializzato e l'istituzione di una Camera delle regioni formata direttamente dai consigli e dalle giunte regionali.

Resta da chiedersi in quale modo, dal punto di vista della teoria dello Stato, debba essere qualificato tale disegno di riforma. In altri termini, siamo di fronte ad una proposta di riforma in senso federalista ovvero in direzione di un regionalismo rafforzato?

Secondo alcuni autori tale interrogativo sarebbe inutile, se non mal posto. Uscendo dalle contrapposizioni lessicali, se non ideologiche, ed entrando nella definizione concreta dei problemi, si è infatti più volte argomentata l'incertezza del confine tra Stati regionali forti e Stati federali deboli (es.: Spagna, Austria). Cosicché tra un federalismo temperato e un regionalismo forte si potrebbe, secondo il gioco delle affinità, tracciare una sorta di *continuum*¹³.

In realtà, a me pare che tale indeterminatezza nasconda un equivoco e tenda a riprodurre un inganno. Cosicché è opportuno, ed anzi necessario, dare una risposta chiara all'interrogativo appena posto.

A questo punto nasce l'esigenza di una chiarificazione preliminare dei riferimenti concettuali, a partire da una corretta definizione del fede-

(13) A. BARBERA, *op. cit.*, p. 254 ss.

ralismo. La questione non è semplice, perché il federalismo è molte cose: è una teoria dello Stato e, al tempo stesso, un insieme di valori, ovvero una ideologia¹⁴.

Per orientarsi, occorre scegliere. In questa sede si adottano due riferimenti teorici, emblematici della concezione del federalismo unitario, identificati in Alexander Hamilton e Carlo Cattaneo¹⁵ contrapposti ad altre costruzioni, di recente riproposte – in particolare – da Miglio, caratterizzate piuttosto da una impropria similitudine tra federalismo e confederalismo e orientate a legittimare, sia pure spesso obliquamente, una prospettiva di tipo secessionista¹⁶.

Ripercorrendo l'elaborazione del *Federalist*, coesistente alla fondazione degli Stati Uniti d'America e alla formazione della Costituzione di Filadelfia del 1787, si ricavano i seguenti principi fondanti del federalismo democratico:

- 1) il potere e la sovranità, al contrario di quanto pensavano i giacobini, possono essere divisi;
- 2) si può quindi costruire uno Stato non secondo il modello della centralizzazione del potere (sullo schema dello Stato/nazione di matrice europea), ma attraverso un meccanismo di articolazione e successiva ri-unificazione dei poteri;
- 3) l'unità statale può formarsi attraverso l'articolazione e la delegazione di poteri, dal basso verso l'alto. Federarsi, in altri termini, significa unirsi attraverso un meccanismo ascendente e sulla base di

(14) In materia si veda la rassegna proposta da M. ALBERTINI, *Il federalismo e lo Stato federale*, Milano, Giuffrè, 1963, nonché L. LEVI, *Il federalismo*, Milano, F. Angeli, 1987. Cfr. anche la recente *summa* di G. MORRA, *Breve storia del pensiero federalista*, Milano, Mondadori, 1993.

(15) Al riguardo si vedano le raccolte di scritti di A. HAMILTON, in *Lo stato federale*, Bologna, Il Mulino, 1987; *Antologia*, Bologna, Il Mulino, 1961; A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il federalista*, Bologna, Il Mulino, 1980 e di C. CATTANEO, in *Antologia*, Bologna, Il Mulino, 1962.

(16) Mi riferisco, in particolare, al passo in cui G. MIGLIO, nel suo *Come cambiare* (Mondadori, Milano, 1993, p. 37) afferma che “sarebbe più conveniente se l'Unione (italiana), anziché essere una “federazione” prendesse la forma di “confederazione”: cioè fosse una associazione di diritto internazionale, tra comunità “sovrane”. Sulle premesse teoriche di questa impostazione cfr. G. MIGLIO, *Una Costituzione per i prossimi trent'anni, Intervista sulla Terza Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 1990.

un patto politico. Qui appare netta la divisione con la diversa lettura del federalismo, proposta da Miglio in chiave di “contrattualismo” e non di “patto politico”, secondo la quale il “federarsi” implicherebbe il “diritto di separarsi”, proprio ciò che rivendicavano le confederazioni sudiste e a cui si opposero gli Stati americani del Nord all’epoca della guerra civile americana.

Tra questa elaborazione del federalismo americano e il pensiero, in Italia, di Carlo Cattaneo c’è una straordinaria sintonia, come dimostra questa efficace sintesi del pensiero di Cattaneo: “occorre cedere ad istituzioni politiche superiori quella sola parte di potere che torna utile cedere per la migliore funzionalità della vita sociale e nel trattenere invece tutti i poteri di cui non si possa dire altrettanto, amministrandoli nell’ambito delle circoscrizioni che sono nate dalla storia e hanno in essa la loro patente di legittimità”¹⁷.

Questa frase contiene gli elementi essenziali di una visione autenticamente federalista dell’assetto istituzionale e mette a fuoco il concetto essenziale della concezione federalista del potere: il potere va allocato secondo logiche di funzionalità e di ottimizzazione delle funzioni di governo; ogni livello di governo deve vedersi assegnati i poteri che possono essere efficacemente svolti a quella scala, delegando ai livelli superiori solo i poteri che possono essere efficacemente gestiti a scala più ampia.

Già qui può cogliersi l’accezione federalista del principio di sussidiarietà, e la dimensione di valore che collega inscindibilmente pensiero federalista e pensiero democratico.

Il potere non si prende, non si conquista. Perché il potere non sta in un solo luogo, come pretendevano i giacobini andando all’assalto della Bastiglia e i bolscevichi espugnando il Palazzo d’inverno. Il potere invece si divide. Perché, nella visione democratica, il potere è nelle mani dei cittadini e delle loro comunità organizzate, anzitutto a scala locale.

È evidente quindi la stretta connessione tra la visione istituzionale del federalismo e la dimensione dei valori. Tale connessione è efficace-

(17) Così G. GALASSO, nella *Introduzione* a C. CATTANEO, *Antologia*, cit. p. 19.

mente indicata da una frase cruciale di Carlo Cattaneo quando dice, nella prefazione a *Il Politecnico* del luglio 1860: "I molteplici consigli legislativi, e i loro consensi e dissensi, e i poteri amministrativi di molte e varie origini, sono condizioni necessarie di libertà. La libertà è una pianta di molte radici. Quando ingenti forze e ingenti ricchezze e conoscenze stanno raccolte in pugno d'un'autorità centrale, è troppo facile costruire o acquistare la maggioranza d'un unico parlamento. La libertà non è più che un nome: tutto si fa come tra padroni e servi"¹⁸.

Questa frase di Carlo Cattaneo, scritta più di un secolo fa, appare densa di attualità, se si considerano le forme contemporanee con cui si manifestano le difficoltà classiche della democrazia¹⁹.

Essa, al tempo in cui fu scritta, suonava come critica verso il modo in cui andavano costruendosi gli Stati nazionali europei, come eredi dell'assolutismo monarchico, attraverso quella concentrazione dei poteri militari e di polizia, ancora prima che ordinamentali, che sarebbero stati alla radice dell'identificazione tra forma-Stato e tendenze aggressive da cui conseguirono, avendo come epicentro appunto gli Stati nazionali europei, le due guerre mondiali di questo secolo. Ma quella frase, riletta oggi, a fronte delle molte sfide a cui la democrazia come potere diffuso in mano ai cittadini è sottoposta, appare densa di ammonimenti straordinariamente attuali. Ancora oggi, il pensiero federalista si propone come formidabile deterrente dinanzi al rischio della degenerazione della democrazia in video-crazia²⁰ e dinanzi alla possibilità concreta che la democrazia, come principio di costruzione della comunità politica fondato sulla sovranità di ogni singolo cittadino, diventi lo schermo dietro al quale si affermano forme di concentrazione del potere le quali hanno a che fare più che con la visione della democrazia carismatica di Max Weber, che resta fortemente fondata su una idea democratica del potere²¹, con la dimensione orwelliana

(18) C. CATTANEO, *L'ordinamento del Regno*, in *Antologia*, cit. pp. 150-151.

(19) In tema per tutti v. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1994.

(20) Cfr. G. SARTORI, *Democrazia cos'è*, Rizzoli, Milano, 1993, spec. p. 317 ss.

(21) Cfr. M. WEBER, *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi, 1948.

del Grande Fratello. Al riguardo, ancora una volta l'Italia, che resta inguaribilmente la patria della politica, come fu coi Gracchi e coi Cesari e poi con Machiavelli, offre raffigurazioni e anticipazioni *in corpore vili* di tale problematica straordinariamente eloquenti, come mostra l'affermarsi del modello berlusconiano a seguito della crisi del sistema dei partiti che ha governato il paese per quasi cinquant'anni.

La modernità del pensiero federalista consiste nel fatto che ai rischi, vecchi e nuovi, della concentrazione del potere esso oppone una visione strutturalmente pluralista del potere. Perciò il federalismo propone una concezione non generica, ma specifica della costruzione democratica del potere: esso è intrinsecamente autonomista, anticentralista e antiautoritario, e coincide con una visione non-violenta e solidarista dell'assetto sociale e della convivenza tra i popoli. D'obbligo, al riguardo, è il richiamo a Kant quando parlava di pace non come "sospensione", ma come "fine di ogni ostilità", come situazione in cui la "guerra è impossibile" perché si costruisce un centro di potere internazionale, nell'ambito di una federazione universale di liberi popoli (il "governo mondiale") capace di trasformare in realtà giuridica il diritto internazionale, e sottrarre ai singoli Stati quella centralizzazione del potere che rende, al contrario, la guerra sempre "possibile"²². In conclusione, se si fa riferimento a quel filone del pensiero federalista che, attraverso Cattaneo, in Italia filtra per diversi rami, interpretati da personaggi diversi come Gaetano Salvemini, Don Luigi Sturzo, Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, si deduce che le qualificazioni essenziali di una opzione federalista possono essere così riassunte:

- 1) nella accezione federalista i poteri locali sono originari e non derivati. Essi scaturiscono da una fonte diretta che ha le sue origini nello stesso patto costituzionale, e non da una delegazione o trasferimento di poteri dal centro verso la periferia;
- 2) nell'ambito proprio il potere federale è potere pieno e consiste nell'esercizio di un governo politico, che riassume in sé le funzioni essenziali del governo del territorio;

(22) I. KANT, *Per la pace perpetua* (1785), in *Scritti politici e di filosofia della storia del Diritto*, Utet, Torino, 1956.

3) l'assetto federale dei poteri pubblici si esprime nella forma di Stato. Negli Stati federali una Camera rappresenta direttamente le comunità federate.

Se si traggono coerenti conseguenze da queste premesse, occorre quindi concludere che a fini di chiarezza concettuale il disegno di riforma istituzionale sopra riassunto va qualificato in termini di riforma in senso federalista dello Stato italiano. Si è argomentato a sufficienza che il termine "federalismo" viene qui assunto nel significato che ad esso davano, agli inizi di questo secolo, uomini per altri aspetti così diversi come Gaetano Salvemini e Don Luigi Sturzo. Parliamo di quel Don Sturzo che diceva, nel 1901: "Che le regioni italiane abbiano finanza propria e propria amministrazione secondo le diverse esigenze di ciascuna, e che la loro attività corrisponda alle loro forze ... è razionale e giusto ... Io sono unitario, ma federalista impenitente. Lasciate che noi del Meridione possiamo amministrarci da noi, da noi disporre il nostro indirizzo finanziario, distribuire i nostri tributi, assumere la responsabilità delle nostre opere; non siamo pupilli, non abbiamo bisogno della tutela interessata del Nord"²³. E di quel Salvemini che scriveva, in un celebre saggio del 1900 su *La questione meridionale e il federalismo*: "Appunto perché bado alle necessità dell'Italia meridionale, sono federalista ... La fine delle camorre amministrative meridionali non si può ottenere in alcun modo dall'opera del governo centrale, ma deve essere il risultato delle iniziative risanatrici locali. Il governo centrale dovrebbe solo occuparsi della politica estera, politica monetaria, legislazione civile, criminale, commerciale, insomma dovrebbe esercitare solo quelle funzioni di indole generalissima che interessano tutte le collettività. Lasciate alle regioni e ai comuni tutti i loro denari all'infuori di quelli che sono necessari al governo centrale per compiere le sue funzioni di interesse nazionale e allora, solo allora, le spese si ripartiranno egualmente"²⁴.

I richiami appena svolti sono eloquenti dal punto di vista della corretta definizione del modo in cui la questione federale può essere posta

(23) L. STURZO, *La Regione*, 1901.

(24) G. SALVEMINI, *La questione meridionale e il federalismo*, "Critica sociale", 1900.

oggi in Italia, rispetto al problema degli squilibri territoriali tra diverse aree del paese e tra Nord e Sud. Non è in alcun modo praticabile una idea di federalismo fondata sulla accentuazione delle fratture reali del nostro Paese e, tanto meno, su quelle immaginarie fratture “etniche” talora evocate, in termini francamente inquietanti da Gianfranco Miglio e da un tratto della esperienza politica della Lega Nord. Il federalismo, in Italia, può essere praticato, al contrario, solo nella prospettiva della ricomposizione, su basi nuove, di antiche fratture. Non a caso i veri meridionalisti sono stati, in Italia, a partire da Gaetano Salvemini da Don Sturzo e da Guido Dorso, anche federalisti.

Perciò, in conclusione, pare non solo opportuno, ma necessario, a fini di chiarezza concettuale e politica, qualificare il disegno di riforma istituzionale sopra riassunto in termini di riforma federalista dello Stato italiano. Nel senso che al termine “federalismo” davano, agli inizi di questo secolo, gli uomini politici sopra richiamati e che ad esso viene attribuito oggi nell’ambito della esperienza europea. In particolare, l’opzione federalista qui espressa si dichiara sintonica con il modello istituzionale realizzato nella Repubblica Federale Tedesca.

5. Tempi e processualità della riforma istituzionale

È evidente che la riforma istituzionale, nei termini sopra indicati, non si realizzerà tutta di un colpo. In altri termini non vi sarà nessuna *ora X* del regionalismo e nessun *big bang* istituzionale. Occorrerà invece avviare un processo graduale di concreto trasferimento dei poteri e delle connesse funzioni amministrative e di corrispettivo riordino degli apparati centrali, che non dovrà svolgersi necessariamente in termini sincronici per tutte le regioni.

In sostanza, a partire dalla definizione di un compiuto disegno di riforma costituzionale, ed anche in virtù di specifici meccanismi normativi orientati a graduare e flessibilizzare l’assunzione delle nuove competenze da parte delle regioni, nel quadro delle garanzie procedurali sopra indicate²⁵, si tratterà di promuovere un processo di lungo

(25) Per un recente richiamo in tal senso cfr. U. DE SIERVO, *Il problema delle funzioni regionali*, cit., p. 13.

corso, articolato nel parallelo rafforzamento delle funzioni di governo delle regioni, a partire dalle materie su cui fin d'ora può svolgersi una compiuta competenza regionale (sanità, trasporti regionali, politiche sociali e del lavoro, ecc.), e nella riorganizzazione delle funzioni di governo centrale.

Nel corso di tale processo si incontreranno una molteplicità di problemi, che andranno affrontati con il concorso diretto delle regioni anche attraverso il loro coinvolgimento nei processi decisionali e legislativi nazionali. Tra questi merita segnalarne almeno due. Il superamento della distinzione tra attuali regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale, posto che – com'è evidente – nella prospettiva della riforma tutte le regioni assumeranno – per così dire – uno Statuto “speciale”. È la questione della dimensione territoriale delle nuove regioni.

Quest'ultimo tema non deve essere né esorcizzato né enfatizzato. È evidente che la riforma istituzionale, nei termini sopra esposti, pone un problema rispetto a quelle regioni che non rispondano ai requisiti ottimali, in termini di dimensione territoriale, demografica ed economica, propri della nuova accezione di regioni come enti di governo compiutamente politico. Il problema dovrà essere affrontato incentivando forme specifiche di coordinamento tra regioni ed anche attivando le procedure ai fini dell'accorpamento delle regioni già oggi previste dall'art. 132 Cost. Si tratterà di dare voce diretta alle comunità regionali, in modo da combinare l'esigenza della identità con quella della individuazione delle forme volontarie di definizione delle funzioni ottimali di governo. Tutte cose che possono farsi solo agendo dal basso e non certo ridisegnando, a tavolino, e per decreto, i confini delle regioni²⁶.

(26) Tutto questo naturalmente porta ad escludere non solo la proposta della costituzione della “Repubblica Federale del Nord, della Repubblica Federale dell'Etruria e della Repubblica Federale del Sud”, di cui all'art. 1 della Costituzione Federale provvisoria approvata dal Pre-Congresso Federale della Lega Nord, Asiago, 12 dicembre 1993, ma anche l'idea, qua e là trapelata, di tradurre in immediate decisioni di ordine costituzionale le pure utili “ipotesi di discussione” formulate a proposito di “dodici regioni” dalla Fondazione Agnelli (cfr. “Nuove Regioni e riforma dello Stato”, XXI Secolo, Studi e ricerche della Fondazione Giovanni Agnelli, giugno 1993).

Più in generale, si tratta di accettare l'idea che la riforma istituzionale, nel senso del federalismo unitario sopra descritto, possa svolgersi in termini differenziati attraverso una equilibrata composizione tra l'assegnazione dei poteri e il ricorso a interventi sostitutivi, sulla base del principio di sussidiarietà.

In concreto, lo svolgimento delle riforme istituzionali può essere quindi raffigurato nei seguenti termini.

Da un lato, si deve radicare in Parlamento una proposta compiuta di riforma costituzionale sulla quale impegnare il confronto tra le forze politiche. L'approvazione di una modifica della Costituzione della portata sopra indicata esige tempi lunghi, e non solo, com'è ovvio, a causa delle procedure di cui all'art. 138 Cost. (doppia lettura parlamentare, a distanza di tre mesi, eventuale ricorso a successivo referendum popolare).

Mentre si radica in Parlamento un progetto di complessiva riforma costituzionale, cosa accade, in concreto, per le attuali regioni?

Questo è il problema sollevato dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni, nel Manifesto approvato a Firenze il 2 marzo 1994²⁷.

E questo è, in concreto, il tema politico per le regioni oggi.

6. Le riforme a breve termine. Forma di governo e riforma elettorale delle regioni

Per fondare su basi solide il processo della riforma istituzionale è necessario che, mentre si avviano i confronti parlamentari sui disegni di riforma costituzionale, in tempi brevi si determinino fatti nuovi per le regioni.

Le regioni hanno posto questo problema con il Manifesto elettorale del marzo 1994 sopra citato. Questo Manifesto chiede che, entro i primi 100 giorni di vita del nuovo Parlamento, si realizzino tre riforme concrete per le regioni.

Una prima riforma, con legge ordinaria, può essere realizzata in materia di finanza regionale. Per affermare i principi della autonomia finanziaria e impositiva delle regioni non è necessario attendere la

(27) Vedilo richiamato sopra in nota 1.

revisione dell'art. 119 della Costituzione. Fin d'ora può infatti essere introdotto un nuovo sistema di finanza regionale fondato su una equilibrata redistribuzione del prelievo fiscale tra Stato e regioni e su un più trasparente meccanismo di riequilibrio solidaristico a favore delle regioni più deboli, secondo le linee delle proposte avanzate nel documento approvato lo scorso 12 maggio dalla Conferenza dei presidenti delle regioni.

Una seconda riforma, che può realizzarsi attraverso semplici modifiche legislative ma soprattutto con coerenti comportamenti politici, riguarda i rapporti tra Stato e regioni. Occorre fare della Conferenza Stato-regioni quella sede autorevole di confronto che era stata immaginata all'inizio della esperienza regionalista, introducendo due piccole, ma significative innovazioni: ai comitati generali, costituiti nell'ambito dello Stato-regioni, vanno assegnate funzioni decisorie sulle politiche settoriali, mentre la Conferenza Stato-regioni, alla presenza del Presidente del consiglio, deve decidere sulle questioni di comune interesse strategico.

La priorità assoluta è tuttavia costituita dalla riforma elettorale delle regioni. Lasciare, per le elezioni regionali del 1995, il sistema elettorale così com'è stato definito dalla legge n. 108 del 1968, basata sul proporzionale, sui collegi provinciali e sul voto plurimo di preferenza, significherebbe mettere le regioni su un binario morto. Avremmo infatti consigli regionali iper-frammentati, privi di maggioranze autorevoli di governo, esposti ad un confronto impari, come vasi di coccio, con poteri locali e nazionali legittimati, a vario titolo, da sistemi maggioritari.

La riforma elettorale delle regioni, coerente con un disegno complessivo di riforma istituzionale, si impone quindi come esigenza prioritaria. Occorre che il prima possibile le forze regionaliste siano messe in grado di conoscere le regole in base alle quali verranno eletti i consigli regionali nel 1995.

Al riguardo le regioni hanno già espresso, attraverso i loro organi di rappresentanza, le opzioni di fondo. Occorre prevedere per le regioni un sistema elettorale peculiare il quale conferisca ai cittadini il potere di scegliere, insieme ai loro rappresentanti nei collegi, anche la maggioranza di governo e la sua *leadership*.

Questa indicazione di fondo può tradursi in diversi meccanismi. L'essenziale è che si realizzino i suoi principi ispiratori.

Tali principi si riassumono nei seguenti termini. Si esprime una netta contrarietà ad introdurre, per le regioni, formule di tipo presidenzialista e seccamente maggioritarie. Ci si pronuncia invece a favore di meccanismi che assicurino, al tempo stesso, una legittimazione diretta delle maggioranze di governo e della loro *leadership*, il superamento della base provinciale di formazione della rappresentanza e la garanzia della rappresentatività e del pluralismo politico.

Quanto alla forma di governo regionale, come per quella nazionale, si esprime una opzione anti-dualista. Occorre infatti distinguere tra le formule presidenzialiste, fondate sulla elezione diretta dei leader a prescindere e separatamente dalla formazione di coerenti maggioranze, e le formule orientate alla legittimazione diretta delle *leadership*, in quanto espressioni di coerenti maggioranze che, sulla base di programmi, si sottopongono al voto. Il presidenzialismo, inteso come sistema di elezione di una persona sganciata da una maggioranza politica, che altrove funziona in senso democratico sia pure con difficoltà crescenti (Stati Uniti, Francia) avrebbe per l'Italia conseguenze deleterie, sul piano degli esiti della governabilità e della manipolazione plebiscitaria delle assemblee elettive. Tanto più apparirebbe rischioso, per l'Italia, immaginare un meccanismo di tipo presidenzialista-dualista per l'elezione dei presidenti delle regioni.

Pronunciarsi per una struttura monistica della formazione della rappresentanza politica e del governo significa dichiararsi favorevoli ai modelli di governo tipo *Westminster* nei quali, con le elezioni, si forma contestualmente la maggioranza parlamentare e la sua *leadership* di governo.

Per le regioni questa opzione può essere tradotta in diversi modi, a seconda di come possa immaginarsi, in concreto, il rapporto tra riforma elettorale e riforma della forma di governo regionale, ora vincolata dall'ultimo comma dell'art. 122 secondo il quale il "presidente e i membri della giunta sono eletti dal consiglio regionale tra i suoi componenti".

In materia la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali aveva proposto, nel documento dell'11 gennaio 1994, una versione

modificata dell'art. 122 Cost. e una sorta di "flessibilizzazione", ad opera della autonomia statutaria delle regioni, del vincolo costituzionale. Secondo tale proposta il sistema di elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge dello Stato, approvata "secondo il procedimento fissato per le leggi organiche". La forma di governo resterebbe a sua volta di tipo parlamentare, in quanto il Presidente della Giunta verrebbe sempre eletto dal Consiglio tra i suoi componenti, con l'aggiunta di tre innovazioni dirette a rafforzare i poteri del Presidente: la prima consistente nella previsione secondo cui il Presidente della Giunta "nomina e revoca i componenti della Giunta"; la seconda riguarda l'incompatibilità tra l'ufficio di consigliere regionale e quello di componente della Giunta; la terza attiene alla introduzione dell'istituto della "sfiducia costruttiva".

Detto per inciso, tutte le innovazioni appena richiamate appaiono condivisibili, tranne quella relativa alla incompatibilità tra mandato di consigliere e componente della Giunta. Al riguardo infatti si propone una acritica trasposizione sul piano del governo regionale di quanto di recente previsto dalla l.n. 81 del 1983 per i Consigli comunali e provinciali. Questa assimilazione tra regole delle amministrazioni locali e governo regionale è del tutto impropria.

L'incompatibilità tra ruolo di consigliere e di assessore, nell'ambito comunale e provinciale, ha un senso in rapporto alla separazione tra funzioni di controllo attribuite al Consiglio comunale e funzioni di amministrazione assegnate alla Giunta. Rispetto ad un governo *politico*, e non amministrativo, come quello regionale, l'assimilazione va piuttosto condotta con le regole del governo nazionale. Al livello politico l'incompatibilità tra mandato elettorale ed assunzione di funzioni di governo non può essere accettata nella sua forma radicale. Essa è stata adottata, con vari accorgimenti, ad esempio in Francia, col fine precipuo di introdurre un deterrente alle crisi di governo alimentate dai parlamentari alla ricerca di nuovi ingressi nei ruoli governativi, e ai vizi della dinamica partitica ed endo-partitica. Ma questi mali possono essere risolti con altri più opportuni rimedi, quali i meccanismi di legittimazione diretta delle *leadership* di governo e gli istituti del tipo "sfiducia costruttiva". Salvo restando il potere di scelta del

capo dell'esecutivo sui componenti della squadra di governo, non è opportuno rompere rigidamente il nesso tra legittimazione politica, per via elettorale, ed assunzione di responsabilità di governo, il che lascerebbe intendere che, salvo il Capo dell'esecutivo, per tutti gli altri componenti del governo sarebbe irrilevante, e persino controproducente, il loro formarsi per via politica, ed anzi preferibile una loro matrice puramente "tecnica" o, al limite, funzionariale. Sul punto, invece, resta del tutto attuale e convincente l'insegnamento di Max Weber²⁸. Ciò significa che la soluzione più opportuna, anche per gli esecutivi regionali, come per quello nazionale, consiste nel rendere possibile la scelta di ministri o assessori "esterni", e non nell'esternalizzare, una volta per tutte, i componenti dei governi separando rigidamente funzioni di governo e legittimazione politica.

Ciò detto, l'innovazione più incisiva proposta dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali riguarda l'ipotizzata "flessibilizzazione" della disciplina costituzionale della forma di governo e della regolazione per legge statale del sistema elettorale regionale, dove si prevede che "la regione può adottare una diversa disciplina della forma di governo con disposizioni statutarie approvate con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati al Consiglio regionale e, con la stessa maggioranza, può adottare con legge regionale un sistema di elezione dei consiglieri regionali diverso da quello stabilito dalla legge dello Stato", salvo restando la sottoposizione a *referendum* popolare delle suddette disposizioni statutarie ad iniziativa di un quinto dei consiglieri regionali o un ventesimo degli elettori della regione.

(28) Mi riferisco, in particolare, al passo di *Parlamento e Governo* (1917) in cui Max Weber critica aspramente l'art. 9 della Costituzione del Reich del 16 aprile 1871 secondo il quale "nessuno può essere contemporaneamente membro del Bundestag e del Reichstag", con espressioni su cui è utile rimeditare di fronte ai dilemmi odierni sui rapporti tra politica e tecnica, a seguito della crisi del sistema dei partiti e delle degenerazioni partitocratiche: "non si capisce perché un deputato, che si mostra idoneo a ricoprire un posto guida del Reich, debba essere costretto a sradicarsi politicamente prima di assumerlo ... Dunque in questo modo si 'decapitano' i partiti e si guadagnano per il Governo, invece di utili politici, funzionari amministrativi ... E si coltiva in questo modo la più miserabile forma di sistema delle mance che si possa applicare di fronte ad un parlamento" (M. WEBER, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania*, in *Parlamento e governo e altri scritti politici*, Torino, Einaudi, 1982, pp. 105-106).

La proposta della Commissione per le riforme istituzionali ipotizza quindi una “derogabilità” da parte delle regioni dalle regole fissate in via generale dallo Stato, vuoi in Costituzione vuoi in legge organica, lasciando qualche margine di incertezza nella individuazione degli spazi effettivi della autonomia statutaria delle regioni, e comunque sottoponendo l’esercizio di tale autonomia a condizioni penetranti (procedimenti di ordine statutario, maggioranza qualificata, sottoposizione a referendum)²⁹.

Il fatto nuovo è ora rappresentato dal disegno di legge costituzionale di modifica dell’art. 122 Cost., presentato dal governo su iniziativa del Ministro per le riforme istituzionali, Francesco Speroni. Il testo di tale disegno di legge, che qui commentiamo nella versione presentata alle regioni in occasione della Conferenza Stato-regioni del 29 giugno 1994, presenta qualche singolarità rispetto ai precedenti annunci a più riprese effettuati dallo stesso Ministro Speroni. Il Ministro aveva infatti dichiarato la sua volontà di presentare un disegno di legge ordinato alla rimozione *totale* del vincolo costituzionale in direzione di una delega *piena ed assoluta* alle regioni a provvedere, con proprie leggi, alla determinazione del sistema elettorale e della forma di governo. Tale assoluta liberalizzazione del vincolo costituzionale poteva far nascere qualche perplessità in ordine al rischio che, al di fuori di ogni principio generale e anche di mero coordinamento, ciascun Consiglio regionale potesse procedere alle più diverse determinazioni, magari a seguito del formarsi di occasionali maggioranze.

Senonché, la versione finale del disegno di legge governativo, uscita da un compromesso tra le diverse “anime” della maggioranza di governo, rovescia, paradossalmente, la situazione. Infatti il disegno di legge rinvia sì ad ogni regione la facoltà di stabilire “con legge approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dai suoi componenti le modalità di elezione del Presidente e di formazione della Giunta, nonché il numero e le modalità di elezione dei consiglieri regionali”, ma al tempo stesso fissa due rilevanti vincoli all’esercizio

(29) Per convincenti osservazioni in tema si veda R. ZACCARIA, *La nuova legge elettorale regionale...*, in *Le proposte delle Regioni per le riforme costituzionali, Materiali*, cit., p. 19 ss.

della autonomia regionale. Il primo, stabilito nel comma di apertura della nuova dizione dell'art. 122 Cost., consiste nella disposizione per cui "il Presidente della regione è eletto a suffragio universale e diretto". Il secondo, fissato in chiusura del secondo comma, dispone che la disciplina dei sistemi elettorali da parte delle singole regioni deve comunque realizzarsi "secondo un sistema uninominale e maggioritario".

Il paradosso consiste nel fatto che, essendo mossi dall'intenzione di attribuire il più largo mandato a legiferare alle regioni, si è finito con l'ipotizzare vincoli alla autonomia regionale ancora più stringenti di quelli fin qui conosciuti: non solo prevedendo, in Costituzione, un carattere "presidenziale" non meglio determinato della forma di governo regionale, ma addirittura costituzionalizzando, solo per le regioni, uno specifico meccanismo elettorale, identificato in un non altrimenti definito "sistema uninominale e maggioritario". Tutto ciò in violazione del principio da sempre consigliato dalla migliore scienza politologica e costituzionalistica per il quale, essendo i sistemi elettorali tecniche "storicamente determinate", essi vanno regolati con legge ordinaria e non fissati rigidamente in Costituzione³⁰. Questo principio fu saggiamente seguito anche dai nostri Costituenti, ed è appena il caso di ricordare che proprio questa scelta ha consentito, dopo più di quaranta anni, di promuovere la riforma elettorale attraverso un movimento referendario.

Il disegno di legge proposto dal governo appare quindi tecnicamente fragile, ancora prima che politicamente discutibile. In ogni caso sarebbe del tutto controproducente che su tale progetto di legge si avviasse una discussione astratta, se non nominalistico-ideologica, dando origine a dispute sicuramente inconcludenti sui nessi tra "federalismo" e "presidenzialismo".

Sul piano dei principi, tale proposta sollecita una essenziale e dirimente osservazione.

Affidare all'autodeterminazione delle regioni la definizione particolare

(30) Per tutti si vedano G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Bari, Laterza, 1985 e M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, Editori Riuniti, 1991.

del sistema elettorale e della forma di governo, entro regole generali stabilite dal Parlamento, è coerente con i principi dell'autogoverno regionale, come le regioni hanno più volte dichiarato. Non è invece coerente con l'autonomia regionale vincolare in Costituzione le regioni a una forma di governo e a un meccanismo elettorale specifico, rinviando ad esse solo la funzione attuativa di regole predeterminate.

In concreto, la proposta del governo si scontra comunque con un problema non eludibile di tempi. Se si vogliono eleggere i Consigli regionali nella primavera del 1995 con nuove regole urge definire il sistema elettorale delle regioni con una legge che entri in vigore al più tardi nel prossimo autunno. Ciò sarebbe compatibile con i tempi necessari per la modifica dell'art. 122 Cost., solo se vi fosse, in materia, un largo e per così dire immediato consenso parlamentare. Il che appare altamente improbabile. Una spia di tale consapevolezza si avverte peraltro nello stesso testo del disegno di legge del governo laddove, al secondo comma, si prevede che "qualora la regione non abbia adottato le disposizioni di cui al precedente comma, si applicano le leggi della Repubblica in materia", come dire che, comunque, una legge ordinaria deve farsi.

Siamo infatti di fronte ad una vera e propria "corsa del gambero". Va scongiurato il rischio di eleggere nel 1995 i Consigli regionali con la vecchia legge del 1968. Dopo tanto parlare di riforma istituzionale, come le forze regionaliste vanno ripetendo da un anno a questa parte³¹, avremmo in tal caso Consigli regionali deboli, frammentati e quindi incapaci di costituirsi come soggetti autorevoli del processo di riforma in senso federalista dello Stato.

Perciò è necessario che la riforma si muova su due piani paralleli tra i quali va stabilita una coerenza virtuale, per quanto diacronica. Da un lato vanno radicate in Parlamento le iniziative di riforma costituzionale.

Dall'altro lato occorre promuovere al più presto una riforma elettorale tale da mettere in grado le regioni di svolgere un ruolo più autorevole fin dalle elezioni regionali del 1995.

(31) Si vedano, in particolare, gli *Atti* dei Convegni promossi dalle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Lazio citati sopra in nota 1.

A questo fine è necessario convenire anzitutto sui principi di fondo del nuovo sistema elettorale delle regioni. Per i consigli regionali vanno in primo luogo escluse le soluzioni estreme. Va superato il sistema proporzionale a base provinciale, che non assicura la governabilità e la formazione di una autentica classe dirigente regionale; così come va escluso un sistema maggioritario puro per collegi uninominali, che rischierebbe di dare vita alla formazione di assurde regioni monocolori le quali finirebbero con il rappresentare la divisione fra le diverse Italie, mentre le regioni servono, al contrario, anzitutto a ricostruire una nuova unità nazionale proiettata verso la integrazione europea. Per le regioni occorre quindi un sistema elettorale peculiare, che assicuri la formazione di maggioranze di governo stabili e la legittimazione diretta del presidente della regione, superando la logica localista delle rappresentanze su base provinciale, e che al tempo stesso garantisca la presenza delle minoranze, in maniera da favorire una normale fisiologia democratica.

Queste esigenze possono essere soddisfatte prevedendo un sistema elettorale articolato nei seguenti termini³². La quota maggioritaria dei

(32) Questa proposta costituisce una ulteriore elaborazione del meccanismo ipotizzato dal Documento su "Riforma regionalista dello Stato e riforma elettorale delle Regioni" approvato dalle Conferenze dei Presidenti dei Consigli e delle Giunte Regionali il 14 ottobre 1993 (per il testo cfr. *Regione e Governo locale*, 1993, n. 4, p. 843 ss.), nel momento in cui, nello scorcio della XI legislatura, era apparso praticabile un intervento di riforma con legge ordinaria prima dello scioglimento del Parlamento. Per lo stato della discussione in quella fase si vedano gli *Atti della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, seduta di venerdì 24 settembre 1993 e seduta di martedì 5 ottobre 1993, nn. 47 e 50, in cui sono riportati gli interventi a seguito dell'esame svolto nella sotto-commissione insediata sui progetti di legge e di riforma del sistema elettorale regionale: cfr., in particolare, la *relazione* e la *replica* di F. MAZZOLA, nonché gli *interventi* di A. Barbera, F. D'Onofrio, L. Elia, L. Guerzoni, S. Mattarella, D. Novelli, C. Salvi. Per un confronto diretto tra regioni ed esponenti parlamentari si vedano gli interventi svolti nella *tavola rotonda*, in *Venti regioni. Un solo Stato*, Roma, 15 ottobre 1993, cfr. p. 111 ss.

Il documento delle regioni sopra citato ha in sostanza rielaborato, con una serie di varianti a partire da un insieme coerente di principi, lo schema a suo tempo proposto, tra gli altri, da A. Barbera fondato sul doppio canale di accesso, attraverso la combinazione tra liste presentate sul collegio unico regionale e collegi uninominali (cfr. A. BARBERA, *Per una rifondazione regionalista dello Stato*, in *Regione e governo locale*, gennaio-febbraio 1991, n. 1, pp. 40-42).

seggi (il 90%) può essere assegnata a collegi uninominali, con collegamento obbligatorio tra candidati nei collegi su scala regionale e tra candidati nei collegi e candidato alla presidenza, con scheda unica, secondo il sistema elettorale del Senato: in questo modo il 75% dei seggi assegnati ai collegi, vale a dire circa il 67% dei seggi complessivi, viene attribuito con il maggioritario, mentre la quota residua (equivalente al 25% dei seggi assegnati ai collegi, e quindi a circa il 23% dei seggi complessivi) è ripartita proporzionalmente con il metodo del Senato. Al tempo stesso si può assegnare una quota di seggi del 10% ad un collegio unico regionale, collegato all'indicazione del

Tale schema, che ha la sua ragione di fondo nella esigenza di combinare rappresentanze territoriali a scala regionale, superando il limite provincialistico che ha profondamente inficiato la dinamica dei Consigli regionali, incontra a mio avviso un ostacolo insormontabile: la lista regionale, lunga o corta che essa sia, propone l'impossibile alternativa tra *lista bloccata*, decisa da partiti e coalizioni e sottratta alla scelta diretta dei cittadini, e ritorno al voto di *preferenza* che, su scala regionale, avrebbe conseguenze semplicemente rovinose. Oltre a tale difficoltà si pone il problema della ambiguità, rispetto alla formazione della squadra di governo, della "qualità" della candidatura su scala territoriale e regionale, che sarebbe superabile solo prevedendo la doppia candidatura sui collegi e sulla lista regionale.

In alternativa il meccanismo qui proposto prevede che *tutte* le candidature, tra loro collegate, siano riferite ai collegi uninominali, salvo quelle dei candidati-presidenti, di modo che gli elettori possano pronunciarsi direttamente su tutti i candidati. Il vantaggio dello schema mi pare consista soprattutto nel soddisfare contemporaneamente sia l'esigenza della governabilità (assicurando alla maggioranza fino a un massimo del 67% dei seggi più il presidente) che quella, cruciale, della garanzia delle minoranze (a cui sarebbe comunque riservato 1/3 dei seggi). In questo modo la garanzia del pluralismo mi sembrerebbe assicurata in maniera più lineare di quanto previsto nella formula, acuta ma troppo sofisticata dei collegi trinominali, proposta da P. CAPOTOSTI, *Vent'anni di esperienza regionalista in Italia*, in *Venti regioni. Un solo Stato*, cit., pp. 29-31, senza bisogno di ricadere nei difetti del proporzionale corretto e della riproposizione della base provinciale di formazione del Consiglio regionale racchiusi nella proposta, ispirata dal sistema elettorale dei Consigli provinciali, formulata invece da P. BARRERA, *Problemi e prospettive di una riforma elettorale regionale*, ibidem, p. 43 ss.

È ovvio che la proposta qui esposta si presta a molteplici varianti, quale la previsione di un doppio turno, sui collegi uninominali, o, preferibilmente, sul candidato-presidente. Resta il problema delle regioni territorialmente più ridotte, per le quali la percentuale del 67% di collegi uninominali sul totale dei seggi si scontra con il problema dei limiti dimensionali degli stessi collegi. Per queste regioni si possono quindi ipotizzare sistemi elettorali differenziati, a partire da una omogeneità di impianti.

Infine è evidente che la legge elettorale di cui qui si parla dovrebbe concepirsi come una sorta di normativa-ponte, in vista di una valorizzazione costituzionale della autonomia statutaria delle regioni in questa materia.

candidato-presidente: questa quota va attribuita come premio di maggioranza, se necessario, al gruppo vincente, eventualmente con doppio turno sul candidato-presidente, ovvero va ripartita proporzionalmente se uno schieramento ha già ottenuto la maggioranza dei seggi in entrambi i casi facendo ricorso ai candidati meglio piazzati nei collegi. Andrebbe anche prevista l'elezione diretta dei candidati-presidenti ammessi al ballottaggio ovvero i cui gruppi collegati avessero superato una determinata soglia di sbarramento. Sistemi differenziati potrebbero essere previsti per le regioni territorialmente più ridotte, dove la tecnica dei collegi uninominali incontra una ovvia difficoltà dimensionale.

In questo modo verrebbe contestualmente realizzata la garanzia della formazione, attraverso il voto, di una maggioranza di governo e di una o più opposizioni. Inoltre, in attesa della riforma dell'art. 122 Cost., si otterrebbe l'effetto di una legittimazione diretta del presidente della regione in analogia, con opportuni adattamenti, con il sistema elettorale dei sindaci. Sui meccanismi attraverso cui soddisfare le esigenze sopra indicate si può discutere. Si dovrebbe tuttavia in primo luogo convenire sui principi di fondo, anche in considerazione della necessità di accelerare al più presto l'avvio della riforma.

Il senso politico di tali proposte va colto in una esigenza fondamentale: occorre che prima delle elezioni regionali del 1995 si dia un segno concreto in direzione della effettiva praticabilità della riforma istituzionale nei termini sopra indicati.

A questo fine è necessario garantire una pre-condizione: la costituzione di forti e autorevoli soggetti politico-istituzionali a livello regionale, capaci di essere protagonisti del processo della riforma anche perché legittimati da un nuovo sistema elettorale. Questo è il primo passo concreto verso una riforma fin qui diffusamente predicata ma per nulla praticata. E ciò per una ragione tanto semplice quanto inconfutabile: non si fanno riforme autonomiste e federaliste per volontà di un centro illuminato, ma perché esistono soggetti interessati a farle camminare nella realtà.