

Firenze, 22 ottobre 1993

Roberto Bin
(Università di Macerata)

RIFORMA ELETTORALE E NUOVO RUOLO DELLE REGIONI
NEL QUADRO DELLE RIFORME COSTITUZIONALI

(B o z z a)

1. La vastità del tema assegnatomi suggerisce di procedere linearmente, affrontando solo alcuni problemi, quelli che mi appaiono centrali nella discussione sulla riforma dell'assetto costituzionale e del sistema elettorale delle regioni. Affronterò perciò tre problemi soltanto, avanzando per ognuno una tesi, volutamente formulata in termini provocatori, sullo stato attuale del dibattito, corredata da un paradosso, a cui affido la funzione di rendere più immediatamente percettibile la critica.

Il primo problema riguarderà la natura e gli obiettivi della riforma della legge elettorale, che sembra avanzare, questa è la tesi, in un clima di falso autonomismo, di un regionalismo puramente verbale, e rappresenta un bell'esempio del paradosso che chiamerò del giacobino autonomista. Il secondo problema riguarderà invece i contenuti della legge di riforma elettorale, cioè il sistema elettorale verso cui ci si sta orientando, in nome della "governabilità": "governabilità" che invece, questa è la tesi, rischia di essere fortemente minata da un sistema di livelli di governo tutti ispirati all'esigenza di un esecutivo forte e direttamente rappresentativo, per il paradosso dei gemelli eguali ma infelici. Il terzo problema riguarderà infine il "nuovo ruolo" cui le regioni "riformate" devono aspirare, ruolo che, date le premesse che sta ponendo la Commissione bicamerale, a me appare tutt'altro che nuovo: qui, dedicato al mio discusso prof. Barbera, sottoporro alla vostra attenzione il paradosso del profeta pentito. Poi, per evitare che mi si rimproveri, al solito, di non varcare la soglia della critica negativa, mi arrischierei di avanzare anche qualche modesta proposta operativa, tesa velleitariamente a raddrizzare la rotta di un dibattito istituzionale che mi sembra, nel suo complesso, tutt'altro che soddisfacente.

2. Il primo problema. A me sembra che il dibattito che si sta svolgendo sulla riforma elettorale sia l'ennesima dimostrazione di come di autentici autonomisti in Italia ce ne siano davvero assai pochi, almeno tra le forze politiche. L'autonomismo è uno slogan a cui nessun partito sembra, oggi, poter rinunciare; il regionalismo condiscende tutti i programmi di tutti, in questa continua campagna elettorale che è la vita politica italiana; per non parlare del federalismo e delle inconsapevoli, e perciò un po' umoristiche riprese del De bello gallico: "Italia est omnis divisa in partes tres". Il tutto, però, si limita all'uso esterno, è un colluttorio che non penetra in profondità nei comportamenti politici delle forze politiche, che continuano ad essere impostati secondo un sostanziale, mai scalfito centralismo.

Non intendo accusare i partiti o, almeno, non solo essi: direi che oggi in Italia tutte le forze sociali organizzate sono - nella prassi,

non certo nei discorsi ufficiali - strettamente legate ad una visione centralistica. Se il sindacato va a discutere la riforma del pubblico impiego, se gli artigiani vanno a discutere la legge quadro, se cacciatori ed ambientalisti vanno a discutere la disciplina della caccia, l'effetto che si produce sempre è che le organizzazioni degli interessi ricercano sistematicamente una soluzione unitaria a livello centrale, cos'è difficile da raggiungere e delicata nell'equilibrio da non tollerare, cito dai lavori preparatori della legge quadro sull'artigianato, "soluzioni a pelle di leopardo". "A pelle di leopardo" è una metafora conciaria dell'autonomia regionale. E' da questa visione che nascono quotidianamente leggi che sono l'emblema di una concezione rigidamente centralistica dello Stato. Di quale sensibilità "autonomistica", per esempio, si può accreditare un parlamento che vara una legge quadro sulla caccia in cui si prevede che persino negli organi di autogestione dei cacciatori a livello locale, nei territori auto-gestiti, siedano non i diretti interessati, ma i rappresentanti delle associazioni nazionali dei cacciatori, degli agricoltori e degli ambientalisti, del tutto indifferente apparendo la valutazione della presenza effettiva di queste realtà in loco? E, d'altra parte, di quale concreta sensibilità autonomistica si può accreditare la stessa Commissione bicamerale, che è riuscita a licenziare la proposta di riforma dell'art. 116, quello che configura l'autonomia differenziata delle regioni speciali, con 4 voti contro 3, 1 astenuto, 8 presenti su 60 componenti (notizia Ansa)?

Cosa c'entra tutto ciò con il mio tema? C'entra, e molto, perché anche nella discussione sulla legge di riforma del sistema elettorale delle regioni pare che a nessuno, o quasi, sia venuto in mente che debbano essere le regioni a scegliersi il proprio sistema, e non lo Stato ad imporre una soluzione unica, per evitare la famosa "pelle di leopardo". Di autonomia regionale non ve n'è traccia nelle proposte delle ACLI e di De Matteo, non ve n'è nella proposta Barbera.

Provo immaginarmene i motivi. Uno potrebbe essere di tipo, per cos'è dire, tecnico-giuridico: che il tenore letterale dell'art. 122, I, Cost. imporrebbe che unico debba essere "il" sistema elettorale regionale. A parte che non mi sembra affatto necessario operare questa autocensura interpretativa, perché non è certo questo un serio motivo che impedirebbe di trasformare la legge statale sul sistema elettorale in una legge quadro: ma anche se lo fosse, perché allora non modificare il 122? Ed invece, n, la proposta di legge costituzionale Segni, D'Ayala e altri, n, il testo che ha difronte la Bicamerale si sognano di "sbloccare" questo presunto vincolo e, anzi, lo confermano e lo rafforzano introducendo, per esempio, norme più o meno precise, ma comunque tassative, sulla forma di governo regionale.

Un altro motivo, adombrato nella proposta Barbera, è l'"urgenza del provvedere", cioè la necessità di fornire rapidamente un sistema elettorale alle regioni, per garantirne l'applicazione nelle elezioni del 1995. Ma anche questo non mi sembra una ragione decisiva: per raggiungere questo obiettivo, infatti, non occorrerebbe precludere alle regioni la possibilità di scegliersi, quando e se lo vorranno, un loro sistema "personalizzato"; sarebbe bastato fare quello che quasi tutte le leggi cornice ormai fanno, cioè dettare una disciplina elettorale tipo, da applicarsi finché la regione non si decida di emanare proprie norme, di cucirsi un proprio sistema elettorale "su misura", abbandonando quello "prêt-à-porter".

No, questi non sono motivi sufficienti. Il vero motivo è un altro, e non suona propizio ai sentimenti dell'autonomia. La ragione ce la dice la relazione della proposta di legge Barbera e altri, dove si spiega che una "buona legge elettorale maggioritaria per tutte le regioni è ... la premessa necessaria su cui basare la fase del riassetto delle competenze", perché solo cos'è si potrà superare la sfiducia della gente

nelle istituzioni regionali. Posso essere d'accordo con la sfiducia della gente, ma non con la cura proposta: si respinge con fermezza l'ipotesi "a pelle di leopardo", perché le regioni avrebbero bisogno di essere trattate d'autorità dalla crisi in cui versano. Ancora una volta si parte dalla acritica accettazione di una premessa fuorviante, che tutte le regioni non solo sono eguali, ma che eguali devono esserlo: non solo - si badi - per il sistema elettorale, ma per tutto quello che al sistema elettorale è connesso, come la forma di governo, la costruzione dei canali della rappresentanza e della partecipazione politica, il sistema dei partiti ecc. E ancora una volta si pensa che la rivoluzione si cucina a Parigi e poi la si esporta con i cannoni in Vandea.

No, le regioni non sono tutte eguali, ed è questa una fortuna, non solo perché la diversità è ricchezza, ma perché è la stessa giustificazione dell'autonomia. Le regioni hanno il diritto di essere diverse: benché, non mi piacciono affatto le Vandee, credo che la Vandea abbia il diritto di essere tale. Ma la storia continua a riproporci il paradosso del giacobino: l'urgenza del riformismo male tollera le dispersioni dell'autonomismo. E così è quasi inevitabile che persino chi si erge ad alfiere della riforma regionalista, convinto delle buone ragioni che lo muove, non colga il controssenso di proporre al Parlamento una legge elettorale unica per tutte le regioni. Ma a me pare invece che questa soluzione sia politicamente intollerabile e giuridicamente poco lungimirante. Rischia infatti di affossare non soltanto l'ideologia dell'autonomia, ma anche la sua "fattibilità". Per spiegarmi devo però parlare dei contenuti della legge elettorale, e quindi passare al secondo problema che ho in programma.

3. Non sono un esperto in alchimia elettorale e mi muovo con un po' di impaccio in mezzo ai sapienti dosaggi di proporzionale e di maggioritario e agli spregiudicati innesti di un sistema elettorale sull'altro. Ma siccome è chiaro, quantomeno, l'obiettivo principale verso cui si dirigono le proposte di modifica del sistema elettorale regionale - cioè la promozione di un sistema che semplifichi la rappresentanza politica e favorisca l'individuazione del Presidente della Giunta da parte degli elettori - cercherò di ragionare su questi elementi, con discorsi sufficientemente generali da non lasciarmi impigliato in questa o quella delle soluzioni che si vanno prospettando.

Trovo, ovviamente, che sia più che comprensibile che le riforme elettorali muovano verso la stabilizzazione delle maggioranze e degli esecutivi. E' davvero da augurarsi che si possa chiudere per sempre quella lunga e triste pagina del sistema politico italiano, in cui ci si scontrava, divideva ed inceppava sulle lettere di Togliatti (quando gli altri Paesi si ponevano il problema di Maastricht) e in cui queste divisioni correivano lungo tutto il territorio facendo cadere giunte regionali, provinciali e comunali, come fossero i pezzi di un unico gioco del domino. Su questo credo che non si possa non essere d'accordo, come non si può non essere d'accordo sul fatto che è stata una vera vergogna per le autonomie locali la regola per cui equilibri, alleanze, colorature politiche fossero tutte sistematicamente create e disfatte a Roma dalle segreterie dei partiti. Nessuno può essere tanto cieco da non accorgersi che in ciò sta la vera causa della crisi, anche d'immagine, delle regioni, molto più che nell'atteggiamento ostile degli apparati centrali dello Stato, che tutto sommato non era del tutto ingiustificato di fronte all'inaffidabilità delle regioni, di fatto prive persino di autonomia (e responsabilità) politica.

Ma concordare sugli obiettivi non comporta necessariamente consenso anche sugli strumenti. Assicurare la "governabilità" (che solo in Italia significa 'presenza di un governo') a tutti i livelli di governo non significa ancora assicurare la governabilità dell'intero sistema di governo. E su questo punto vorrei soffermarmi.

Noi stiamo avviandoci verso un assetto istituzionale in cui tutti gli enti rappresentativi sono organizzati secondo la stessa filosofia. Così come in precedenza tutti erano organizzati secondo un sistema proporzionale estremo, ora tutti sono orientati ad un sistema prevalentemente maggioritario. Premetto che, a mio modo di vedere, non vi sono sistemi elettorali migliori e sistemi peggiori: sono tutte macchine dotate di specifiche caratteristiche e che tendono tutte ad "avvitarsi", cioè a rafforzare ed estendere gli effetti delle proprie caratteristiche, sino al punto di creare vere e proprie deformazioni nel sistema rappresentativo. Questo spiega ciò che altrimenti non sarebbe spiegabile, ossia perché sistemi improntati sul proporzionale vedono rafforzarsi le spinte verso il maggioritario e viceversa. Forse il sistema migliore è quello che riesce a trasformarsi nel suo opposto prima di radicalizzare i propri effetti: non le costituzioni, come pensava Jefferson, ma i sistemi elettorali dovrebbero cambiare ogni 19 anni, all'avvicinarsi delle generazioni.

Trovo giusto, quindi, che oggi si abbandoni il sistema proporzionale per altre formule, ma ho qualche perplessità sulla tendenza alla sostanziale uniformità che si vuole imporre, non solo tra le regioni come ho già detto, ma anche tra i vari livelli di governo.

Le mie perplessità derivano da queste considerazioni. Le riforme conseguenti al referendum hanno introdotto, a livello nazionale, sistemi elettorali per Camera e Senato prevalentemente maggioritari: successivi aggiustamenti - penso e spero - rafforzeranno le caratteristiche di questo sistema, introducendo un sistema di scelta diretta del premier da parte degli elettori. Questo sistema vige già a livello comunale e provinciale, dove pure si è introdotto un sistema di elezione diretta del sindaco e del presidente, cui è comunque assicurata una forte maggioranza consiliare. A livello regionale, le proposte muovono tutte verso una soluzione simile a quella della Camera, rinviando alla riforma della Costituzione l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta. I cinque sistemi sono, dunque, già fratelli, e tendono a diventare sempre più simili, gemelli. Ad ogni livello si tende a semplificare l'articolazione politica dell'assemblea elettiva, con un qualche sacrificio della sua rappresentatività, compensato però, come è nella natura del sistema maggioritario, da un rafforzamento della rappresentatività diretta dell'esecutivo. Stabilità dell'esecutivo e più precisa individuazione della responsabilità politica dovrebbero essere i risultati assicurati.

Ora, sono personalmente convinto che questo quadro vada più che bene a livello nazionale, dove anzi mi auguro che esso trovi il necessario completamento. Sono pure convinto che vada più che bene a livello comunale, dove è necessario che operi un'esecutivo autorevole e stabile, capace di compiere tutte quelle scelte, di immediato impatto sui cittadini, che ormai sono affidate ai comuni. Al livello più alto e a quello più basso, a quello delle massime decisioni politiche e a quello delle più concrete decisioni amministrative, è bene che efficienza, stabilità, responsabilità politica siano assicurate. Qualche dubbio avrei sull'opportunità che anche la Provincia sia strutturata con queste caratteristiche, dato che tutt'altro che chiaro è ancora la funzione a cui è chiamata: ma non è di questo che devo parlare. Voglio invece parlare dei dubbi che ho riguarda alla Regione.

Un primo interrogativo. Siamo sicuri che, data la situazione attuale, due sistemi ad esecutivo forte ed autorevole possano convivere a livello locale e a livello regionale senza perdita di efficienza? Efficienza, s'intende, rispetto agli obiettivi cui le riforme elettorali in corso muovono. Quindi, anzitutto, efficienza rispetto all'affermazione del principio della chiara individuazione dei centri decisionali (scelti direttamente dai cittadini) e della loro responsabilità politica. E' a tutti noto quale groviglio di competenze impedisca oggi di individuare, e

non solo a livello locale, centri decisionali interamente responsabili di qualche decisione. La riforma delle autonomie che ha in mente la Bicamerale complica ulteriormente il quadro: non risolve affatto, come poi accennerò, il problema dei rapporti tra stato e regione, ma in compenso, con una bella prova di sensibilità per le autonomie, riproduce a livello di rapporti regione-enti locali tutti i perversi strumenti concettuali che oggi servono allo stato per comprimere le regioni: il "nuovo" articolo 118 dice infatti che "la legge regionale riserva alla regione le funzioni di indirizzo e coordinamento e le funzioni amministrative di carattere unitario regionale". Ottima e originale premessa per una chiarificazione dei rapporti tra regione e enti locali!

Due esecutivi forti, stabili, legittimati (si spera) dagli elettori, si fronteggeranno contendendosi il potere decisionale su ogni questione, e scaricando l'uno sull'altro la responsabilità di fallimenti e omissioni. Su ogni questione, a partire, quando questo importante pezzo della riforma sarà fatto, dall'imposizione fiscale, potere che in democrazia deve necessariamente accompagnare la rappresentatività politica.

Un secondo interrogativo. Siamo sicuri che la semplificazione della rappresentanza, cui i riformati sistemi elettorali deliberatamente muovono, aumenterà la governabilità dell'intero sistema rappresentativo a livello regionale? Se prendiamo quello che tra i progetti di riforma elettorale regionale è indubbiamente il più articolato e meditato, la proposta Barbera e altri, possiamo subito constatare che il sistema elettorale è mosso non solo dall'obiettivo di semplificare e ridurre gli schieramenti politici che siederanno nei consigli regionali, ma anche di sradicare la rappresentanza dagli interessi locali. Pensate che il collegio elettorale che dovrebbe eleggere il consigliere regionale con il sistema uninominale (gli altri sono eletti proporzionalmente tra liste regionali) avrebbe una dimensione maggiore degli attuali collegi senatoriali, più del doppio di quelli previsti per la Camera! In linea di principio, l'eletto alla regione sarebbe dunque, tra tutti quelli che vengono eletti nelle varie assemblee rappresentative, il più distante dai particolarismi locali. La cosa di per sé, non mi dispiace affatto, perché capisco e condivido l'obiettivo di "forzare" la formazione di una classe politica di dimensione regionale che non sia più il paralizzante aggregato dei localismi. Ma è fuori di ogni dubbio che questo sistema porterà alla radicalizzazione degli scontri tra regione e enti locali, soprattutto laddove vi siano zone o comuni che rappresentano isole minoritarie, anche solo per colorazione politica, e che, perciò, saranno sistematicamente esclusi dalle sedi decisionali regionali e costretti ad arroccarsi in quelle locali. Ma a questo punto, come farà la regione "forte" ad imporre al comune politicamente "diverso", ma anch'esso "forte", di accettare, per esempio, la localizzazione di una discarica nel suo territorio. Come farà, per fare un esempio solo ipotetico, la Regione Emilia-Romagna a governare la periferia leghista, a imporre ad essa scelte assunte da un organismo che non le rappresenta?

Come vedete se i sistemi diventano sempre più simili, gemelli, non è affatto detto che le istituzioni, nel loro complesso, acquistino automaticamente maggiore efficienza. Due - a mio modo di vedere - le logiche conseguenze che se ne devono trarre.

In primo luogo, non si può che considerare rafforzata l'esigenza di una diversificazione dei sistemi elettorali da regione a regione, in considerazione dei diversi rapporti che, per cultura, tradizione e colorazione politica esistono tra regione e enti locali. Può essere che in alcune regioni, forse in Lombardia o, ma per ragioni del tutto diverse, in Umbria, la regione possa ergersi a punto di riferimento unitario e in qualche misura sovrapposto agli enti "minori" (per quanto non so proprio come il Presidente della Regione Lombardia potrà sovrapporsi al Sindaco di Milano), ma è certo che nelle altre regioni la

situazione è del tutto diversa, cos'è complicata da non consigliare soluzioni fortemente riduttive della complessità.

In secondo luogo appare indispensabile riflettere anche, e forse prioritariamente, sul ruolo che le regioni devono assumere, per districare quel groviglio di competenze e consentire a s, e agli altri enti di esercitare appieno la propria autonomia e responsabilità politica. Ma questo ci porta al terzo dei problemi in programma.

3. A che cosa serve la regione? non è certo una domanda nuova. Anzi, il fatto che purtroppo non sia mai stata data una risposta seria, è forse tra le cause principali della crisi in cui l'istituto regionale versa sin dalla nascita. Personalmente ritengo, e poi cercherò di portare qualche argomento a sostegno di questa mia convinzione, che non vi debba essere una risposta, ma che le regioni abbiano vocazioni diverse ed ognuna debba essere libera di perseguirla. Vi sono regioni che, per dimensioni, tradizione politico-amministrativa, compattezza culturale, sociale e politica, possono ergersi ad ente che riassume in s, le principali decisioni amministrative, tenendo gli enti minori in un ruolo di enti coadiutori; ma vi sono casi, e molti, in cui queste condizioni non ricorrono, e la regione deve trovarsi un ruolo diverso.

Qui le ipotesi possono essere due: o tra regione e enti locali si opera una ripartizione verticale delle competenze, in modo che ciascun livello possa operare in effettiva autonomia senza dover dipendere da altro ente e confondere con esso le proprie responsabilità; oppure si opera una ripartizione orizzontale, togliendo alla regione ogni potere amministrativo che possa incidere nel merito delle decisioni politiche operate dagli altri enti.

Nel primo caso, possono ben convivere tre livelli di governo "gemelli", purché, le zone di interferenza siano sufficientemente limitate. Per esempio, i comuni si occupano dei servizi, le province dell'ambiente, la regione dell'economia: ognuno ha propri specifici strumenti di prelievo fiscale e dispone di ampie aree di attività su cui poter decidere con significativa autonomia. Questo significa però togliere alle regioni alcune funzioni, come, per esempio, il governo della spesa socio-sanitaria, che dovrebbe essere giocato tutto tra comune e cittadini-utenti; oppure come la localizzazione di impianti e discariche, che dovrebbe essere lasciata alle province. I tre enti avrebbero competenze tendenzialmente esclusive per le materie di loro competenza, perdendo quindi di significato la distinzione delle funzioni sulla base del livello degli interessi che soggiace al sistema delineato dall'art. 118 Cost.

Nel secondo caso, la differenziazione dei ruoli comporterebbe, io credo, una differenziazione anche dei sistemi elettorali e della "forma di governo". Perché, se il ruolo della regione dovesse essere quello che gli statuti ancor oggi poeticamente le assegnano, la partecipazione e la programmazione, l'esecutivo forte e la riduzione della rappresentanza politica non avrebbero senso.

Ho avanzato questa tesi in un recente seminario a Bologna, e il prof. Barbera mi ha subito tirato le orecchie, dicendo che l'idea delle "regioni per la programmazione" era un suo vecchio cavallo di battaglia, ma si è rivelata un fallimento perché sbagliata: e che fosse sbagliata glielo aveva spiegato già l'on. Gaspari, mostrandogli come sia impossibile che un centro politico, come la regione, decida di rinunciare ad "amministrare" il potere, a tutto vantaggio dei propri concorrenti. Non avendo potuto replicare allora al prof. Barbera, vorrei dedicargli oggi un paradosso, il paradosso del profeta pentito: il profeta che riconosce che la sua profezia non si è verificata e che perciò bisognerà abbandonarla. Il fatto che il profeta riconosca che ciò che aveva previsto non si è realizzato a) non pregiudica la possibilità che la profezia si realizzi in futuro, e b) dovrebbe consigliare però il profeta a

andarci piano con altre profezie, anche se solo "negative". Ci si augura che, anche per gli sforzi di persone come il prof. Barbera, la politica italiana si vada allontanando dal "protocollo Gaspari": oltretutto, se così non fosse, sarebbe vano anche lo sforzo di chi tanto si batte per le riforme e per la fondazione di una nuova classe politica regionale, che nuova non sarebbe affatto se continuasse a ragionare con i vecchi protocolli della politica italiana.

Per evitare spiacevoli assonanze, comunque, non parlerò di "programmazione" ma di un ruolo autenticamente "politico" della regione. Ricordava di recente Romano Prodi che nel programma politico di Clinton si prendeva a modello di dimensione territoriale delle politica industriale, accanto al solito Baden-Württemberg, la Toscana e l'Emilia. Bene, chi è che si prende carico della guida politica di queste realtà economiche. Qui non si tratta di scrivere - anzi, di far scrivere a qualche esperto - l'ennesimo libro dei sogni, l'ennesimo Piano di sviluppo regionale. Qui si tratta di ben altro: di capire quali sono le esigenze e le potenzialità di sviluppo della propria regione e condurre le iniziative necessarie presso le sedi istituzionali competenti. Significa principalmente capacità di "rappresentanza politica" delle esigenze economiche, ambientali e territoriali della regione e capacità, da un lato, e, dall'altro, di rappresentarle presso la CEE e le autorità statali, oltre che di creare gli strumenti legislativi regionali per soddisfarle.

Non mi sembra poco, né mi sembra svalutativo del ruolo della regione e della sua rifondata classe dirigente. Anzi, mi domando a cosa potrebbe servire una classe politica autenticamente regionale se non a questo, dato che per distribuire risorse a pioggia e manovrare le brevi leve dell'amministrazione regionale vale benissimo quella attuale. Ma se può e deve essere questo il ruolo che alla regione va chiesto di svolgere, due sono le conseguenze immediate.

In primo luogo, appare incongruo con questo ruolo l'assetto istituzionale che si va proponendo per le regioni. A cosa serve un esecutivo forte, se le funzioni della regione non sono affatto di tipo esecutivo, ma squisitamente politiche? Ben inteso, non sono affatto competenze "deboli" o "minori", anzi: ma semplicemente non sono competenze che richiedono un accentramento di funzioni e di rappresentanza in capo all'esecutivo.

In secondo luogo, che giudizio dare del progetto di ristrutturazione dell'autonomia regionale che sta sul tavolo della Bicamerale, in cui si parla (più simbolicamente, che in termini operativi, come poi dirò) di grandi trasferimenti di funzioni, ma in cui non una parola si dice del ruolo che le regioni possono svolgere nei confronti della CE e non si individua un canale serio di partecipazione della rifondata classe politica regionale alla politica nazionale? Risponderò a quest'ultima domanda iniziando a tessere la mia parte "propositiva".

4. Devo premettere che la proposta di revisione del Titolo V allo studio della Bicamerale mi sembra deludente e culturalmente arretrata. In essa vengono rispolverati e riutilizzati alcuni dei pilastri di quel sistema "euclideo" dei rapporti tra stato e regione che risale al '48 e che da allora non è mai riuscito a funzionare come effettiva regolazione delle relazioni centro-periferia. Se oggi ci troviamo di fronte al compito di riformare il Titolo V - e sono convinto che esso sia forse l'unica parte della Costituzione che vada davvero rivista - lo si deve fare proprio perché i teoremi di quella geometria (tutta fatta di linee verticali e orizzontali di divisione delle "sfere" di competenza e dalla negazione di àmbiti di competenza "misti") non hanno mai funzionato, e sono stati infatti quasi totalmente rimpiazzati da meccanismi succedanei del tutto diversi (il variabile livello degli interessi, l'indirizzo-coordinamento e il coordinamento tecnico, la leale cooperazione, ecc.)

inventati (o almeno, teoricamente sistemati) dalla giurisprudenza costituzionale. Perciò, dicevo, stupisce che il progetto dei comitati non cerchi di fondare una nuova geometria sulla base dei congegni "operativi" introdotti dalla Corte costituzionale, ma continui a ruotare intorno ai vecchi concetti: il concetto di materia, il concetto di principio, il concetto di "grande riforma", il concetto di interesse unitario (giocato, tra l'altro, sia nei rapporti tra regioni e stato, che nei rapporti tra regioni e enti locali, come ho già accennato). Si noti soprattutto che tutta l'organizzazione dei rapporti tra legge statale e legge regionale passa attraverso due strumenti: i principi della legge organica e le grandi riforme economico-sociali. Due strumenti che tutti sappiamo essere il perno nel sistema teorico attuale di ripartizione costituzionale delle competenze, ma non aver mai funzionato come effettiva garanzia costituzionale, cioè come garanzia sufficientemente rigida delle attribuzioni regionali.

Invece la bozza tace sulle due cose fondamentali che servirebbero a modificare davvero il ruolo delle regioni. La regionalizzazione del Senato e il ruolo "europeo" delle regioni. La prima è l'unica condizione seria per poter pensare che le "leggi organiche" possano essere qualcosa di diverso dalle attuali leggi cornice, perché offrirebbe alle regioni la possibilità di influire, anzi di essere protagoniste, nello stesso procedimento di formazione delle leggi che regolano i rapporti stato-regioni. La seconda è l'unica condizione seria per poter pensare che le regioni possano avere un ruolo politico effettivo, dato che il processo di unificazione europea ha già in larga parte trasferito a Bruxelles le sedi decisionali strategiche in tutti i comparti economici, nell'ambiente, nelle infrastrutture ecc.

A mio parere, è su questi due fronti che si gioca la battaglia del regionalismo, e non più su quello dell'enumerazione delle competenze. Chi non ci credesse, basta che esamini come sta volgendo la trasformazione del Ministero dell'agricoltura a seguito dell'abrogazione referendaria, pagina emblematica di un autonomismo puramente verbale. L'applicazione della tecnica del "rovesciamento del guanto" nell'enumerazione delle competenze (si enumerano quelle che residuano allo Stato, anziché quelle trasferite alle regioni) fa cadere solo poche briciole non ricomponibili in un quadro coerente, tant'è vero che bisogna poi incidere sulle percentuali delle risorse spendibili per cercare, in modo disperato mi sembra, di assicurare che qualcosa dal guanto scenda. In compenso, in una materia come l'agricoltura, non una parola sul ruolo che le regioni avranno in Europa né, e questo sembra davvero grottesco, un tentativo di modellare l'amministrazione pubblica italiana secondo schemi corrispondenti alle strutture comunitarie, lasciando invece intonse denominazioni e suddivisioni della passata autarchia amministrativa che, in questo settore, da decenni non esiste più.

Premesse queste esigenze di fondo, che a me però sembrano strategiche nel ridisegnare il ruolo delle regioni, e passando al problema del sistema elettorale, devo solo riassumere quanto già accennato. L'autonomia passa per la differenziazione. Le regioni sono diverse, hanno composizione, omogeneità politiche, economiche, talvolta anche linguistiche diverse, hanno tradizioni diverse nei rapporti tra e con gli enti locali. Non mi sembra giusto, né, coerente con gli ideali dell'autonomia, che a tutte siano imposti la stessa forma di governo, come vorrebbe la Bicamerale, e lo stesso sistema elettorale, come si va proponendo. Se c'è fretta di dotare le regioni di un sistema elettorale per le elezioni del '95, tutti conosciamo tecniche legislative che consentono di raggiungere questo obiettivo senza comprimere l'autonomia delle regioni che volessero "personalizzare" il modo di eleggere il Consiglio. Questo significa che la legge statale dovrebbe essere una legge cornice, in cui magari si detta una disciplina legislativa residuale "standard", che si applica in caso di inerzia del legislatore

locale: ma in cui ci si preoccupi soprattutto di definire le regole poste a tutela dei principi costituzionali di libertà e l'eguaglianza del voto, regole fondamentali sul modo di costruire i collegi elettorali e si aggiungano regole inderogabili sulla formazione delle liste o delle candidature; e in cui, ancora, si disciplinino le procedure di approvazione della legge regionale di riforma elettorale, procedure attraverso le quali andrebbero ricercate garanzie di consenso delle minoranze territoriali al sistema elettorale che si intende introdurre.

Ad essere differenziato è, a mio modo di vedere, anche il ruolo che le regioni possono assumere. Qui, mi rendo conto, il nemico da battere non è tanto lo Stato accentratore quanto il sindacalismo delle regioni. Come tutte le corporazioni, anche quella delle regioni non tollera differenziazioni, che indebolirebbero il fronte della trattativa, ed è perciò inconsapevolmente centralista. Le regioni devono marciare compatte, e già la presenza delle regioni speciali non è un disturbo da poco. Ma l'egualitarismo ha effetti perversi. Tutti ripetono che ci sono regioni che funzionano e altre paralizzate, ma l'egualitarismo impedisce di differenziarne le competenze e preferisce che siano livellate tutte verso il basso. Come si fa ad affidare alle regioni competenze importanti se alcune di esse non sono in grado di svolgerle perché praticamente esistono solo sulla carta: e tutte, però, devono essere trattate egualmente? Da qui il ritaglio delle materie, la costante e incombente presenza dell'interesse nazionale, le amministrazioni periferiche parallele e, apogeo dell'organizzazione amministrativa del falso egualitarismo, la Cassa del Mezzogiorno.

Bisogna però riconoscere che lo Stato una risposta più seria l'ha cercata: l'introduzione delle leggi cornice integrate da norma di dettaglio che si applicano in caso di inerzia regionale, soluzione che ha suscitato vive reazioni nel sindacato delle regioni, può essere letta invece come un espediente brillante per consentire di decentrare funzioni partendo dal presupposto che i destinatari non sono tutti eguali. Si toglie così il fondamento alla pretesa "obbligatorietà" dell'esercizio della funzione legislativa regionale: anzi, proprio attraverso questa tecnica legislativa, può introdursi nell'ordinamento italiano un principio di volontarietà nell'assunzione delle attribuzioni legislative da parte delle regioni, che in qualche modo può ricordare il principio dispositivo che ispira l'assetto costituzionale spagnolo delle autonomie.

Dunque, perché non immaginarci un sistema fatto di regioni organizzate in modo diverso, con sistemi rappresentativi diversi e con ruoli e funzioni diverse? So che possono apparire eresie, ma vorrei concludere con uno slogan, sperando che, avendolo colto in altri contesti, non ne venga frainteso il senso: diverso, è bello!

A ragione l'on. Labriola mi ha rimproverato, nel dibattito seguito alla mia relazione, di aver trascurato l'inserimento, nell'ultima versione della proposta del Comitato ristretto "Forma di governo", di un ulteriore comma del riformando art. 122, in cui si riconosce il potere della regione di adottare "una diversa disciplina della forma di governo" e del sistema di elezione. In questo senso le richieste delle regioni hanno avuto un primo riconoscimento, con un "innesto" che sembra però bisognoso di un migliore coordinamento con il resto dell'articolato del progetto, globalmente orientato in senso opposto (vedi lo stesso tenore del successivo art. 123, I, in cui si continua a prescrivere l' "armonia" dello Statuto con "le leggi della Repubblica").

Intervento alla tavola rotonda Crisi del "sistema Italia" e prospettiva del regionalismo, in *Le Regioni 1993*, 14 ss., 16.

Anche su questo punto ho subito la critica dell'on. Labriola, per aver sottovalutato le "aperture" della Bicamerale (art. 117 - quinquies). Ma, in questo caso, le critiche non mi sembrano accettabili: il ruolo delle regioni non si salvaguarda di certo né affermando che è la legge (anziché, come oggi, DPCM) a disciplinare la nomina dei rappresentanti delle regioni in indefiniti "organi comunitari destinati a rappresentarle" (cioè, nel "Comitato delle Regioni" previsto dal Trattato di Maastricht), né il generico rinvio alla legge per la definizione delle modalità di partecipazione delle regioni "alle procedure di formazione della volontà dello Stato in relazione agli atti comunitari che incidono sulle materie di competenza regionale", né, infine, il riconoscimento del potere delle regioni ordinarie si attuare le direttive comunitarie senza la interpositio dell'atto statale. Per le ragioni di questo giudizio rinvio all' Intervento in Crisi del "sistema Italia", cit., 52 ss.

Vedi nota 1.