

**Federalismo e forme di governo.
L'inopportunità delle differenziazioni di modello.
Le buone (e persistenti) ragioni della
legge costituzionale 1/1999**

STEFANO CECCANTI

Università di Roma "La Sapienza"



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

WP núm. 247
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2006

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) [Istituto di Scienze Politiche e Sociali] è un consorzio creato nel 1988 dalla Diputació de Barcelona e la Universitat Autònoma de Barcelona, istituzione, quest'ultima, alla quale è iscritto a effetti accademici.

“Working Papers” è una delle collane edite dall'ICPS, specializzata nella pubblicazione –nella lingua madre dell'autore– di opere in via d'elaborazione di ricercatori sociali, con lo scopo di favorirne la discussione scientifica.

Il fatto di essere inserite in questa collana non limita la possibilità di una loro successiva pubblicazione da parte dell'autore, che mantiene la totalità dei suoi diritti.

Questo lavoro non può essere riprodotto senza il permesso dell'autore.



Edizione: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)

Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (España)
<http://www.icps.es>

© Stefano Ceccanti

Grafica: Toni Viaplana

Stampa: a.bís

Travessera de les Corts, 251, entr. 4a. 08014 Barcelona

ISSN: 1133-8962

DL: B-11-173-06

Premessa- Il perché del sottotitolo con le due tesi

Prima di entrare in “medias res” bisogna chiarire le coordinate complessive della transizione costituzionale nel nostro Paese in una prospettiva comparata.

La Costituzione del 1948 ha funzionato perfettamente per le finalità allora prefissate, si può persino dire che essa sul lungo periodo sia stata vittima del proprio successo, che ha imposto incisive riforme [per un'interpretazione complessiva Ceccanti-Vassallo, a cura di, 2004].

Si è trattato di un patto tra partiti profondamente lacerati dalla Guerra Fredda, basato su Governi deboli, di breve durata che si autolimitavano, concordando gran parte della legislazione con l'opposizione di sinistra esclusa dal Governo per fattori internazionali perché tutto il Paese si sentisse rappresentato dentro il sistema.

Tuttavia, una volta che la Costituzione ha ravvicinato tutte le parti in campo, avvicinando il fatidico 1989 sono fatalmente riemersi i problemi elusi nel testo o comunque nella sua interpretazione. E spesso i migliori e più coraggiosi innovatori, che hanno posto per tempo i problemi, sono proprio i costituenti stessi, coscienti dei condizionamenti storici originari.

In questo scenario, diverso dalle principali democrazie europee che praticano regolarmente bipolarismo e alternanza, il tema del patto tra territori (e non solo tra partiti), anche attraverso la riforma della seconda Camera, sono riemersi senza esiti pratici dagli anni '70 in connessione con l'avvicinamento e poi l'ingresso dell'allora Pci nella maggioranza di Governo. Nella legislatura 1976-1979 il Pci accetta la Nato e l'Unione europea, appoggiando dall'esterno con l'astensione i governi della Dc, e nel contempo le Regioni ordinarie, in larga parte governate dal medesimo Pci ricevono competenze amministrative significative. L'accentramento dello Stato subisce le prime incrinature grazie all'evoluzione della forma di governo nazionale.

Conseguenze effettive di ben altro spessore si sono avute, per effetto del cambiamento del paesaggio politico legato alle nuove leggi elettorali del 1993 con una spinta pur contrastata al bipolarismo tra coalizioni, solo con

la legge costituzionale 1/1999, che ha ampliato l'autonomia statutaria e che, con l'elezione diretta dei Presidenti di Regione collegati a una maggioranza in seggi nel Consiglio regionale ha posto le premesse per una gestione più efficace delle competenze legislative regionali. Esse sono state poi estese dalla legge costituzionale 3/2001 fino a livelli che vanno ben oltre la figura classica dello Stato regionale. Tuttavia, in assenza di un chiaro completamento di un edificio federalista delle istituzioni, senza cioè un autentico Senato federale, la promessa di una riforma fortemente incisiva è rimasta largamente sulla Carta: il Parlamento ha continuato a legiferare per tutta la legislatura 2001-2006 quasi come se la riforma delle competenze legislative non vi fosse stata e la Corte costituzionale ha sostanzialmente avallato questo continuismo costituzionale [lo dimostra perfettamente Groppi 2005].

Per rimediare all'enorme gap venutosi a creare tra il federalismo promesso dalla riforma del 2001 e il "regionalismo reale" e tradizionale praticato fino al 2006, se la politica italiana fosse stata in grado di seguire una sana logica patrizia, si sarebbe mossa secondo gli standards di riforme costituzionali tipiche degli Stati federali europei, federalizzando il Senato e rendendo flessibili le competenze legislative secondo un modello praticato ad esempio dall'art. 72 della Legge Fondamentale tedesca.

Invece la maggioranza di Governo ha proceduto unilateralmente, scaricando le proprie contraddizioni in un testo che sarà sottoposto al voto degli elettori in un referendum nel giugno 2006, ma che al momento ha scarse possibilità di approvazione: con una logica di "strabismo costituzionale" per un verso ha apparentemente aggiunto solenni proclami di esclusività della legislazione regionale su scuola, sanità, polizia locale, accontentando la Lega Nord, ma per altro ha aggiunto potenti strumenti di ricentralizzazione ben più efficaci, per accontentare le forze politiche più radicate a Sud tra gli elettori più timorosi (Alleanza Nazionale e Udc). Con un Senato che, invece di essere posto a completamento del rapporto tra centro e autonomie, ha soprattutto la funzione di contrapporsi al Governo, impedendo ad esso di attuare il proprio indirizzo politico, potendo porre il veto su un elenco abnorme di materie.

La transizione del tipo di Stato resta pertanto sospesa, anche se, almeno, come si dirà tra breve, le Regioni hanno cominciato a godere sin dal 2000 di una stabilità ed efficienza degli esecutivi sino ad allora sconosciuta, analoga a quella delle altre democrazie europee. Per questo, poggiando su questo solido piedistallo, sembra possibile prevedere che le Regioni possano svolgere un ruolo di protagonista attivo nel rilanciare una prospettiva più matura di transizione al federalismo con la nuova legislatura e dopo la probabile bocciatura dell'attuale riforma in itinere. Anche con forme originali di percorso di revisione, che derogino *una tantum* le regole previste dall'art. 138 della Costituzione. Da più parti si prospetta sin d'ora una possibile Convenzione, analoga a quella che ha portato al Trattato costituzionale europeo, per svolgere un ruolo propulsivo, di diverso e plurale contributo a un lavoro che poi il Parlamento dovrà approvare, sperabilmente con le maggioranze ampie che sono mancate in questa fase.

Per sottolineare questa stabilità ed efficienza regionale, che è l'unica novità realmente positiva e permanente in mezzo a tante incertezze, ho pertanto scelto di arricchire il chiaro titolo valutativo assegnatomi ("Federalismo e forme di governo") con un sottotitolo che enuncia chiaramente le due tesi che sosterrò. Sarebbe infatti inaccettabile perché elusivo riprodurre in questa sede tutta una serie di dettagli di carattere comparatistico e di ricostruzione della legge costituzionale n. 1/1999 [su cui, cfr. tra gli altri, Barbera 1999, Ceccanti 2000, Fusaro 1997, 2002 e 2004, oltre ai testi oltre citati], evitando di spiegare le proprie ragioni (in contraddittorio con quelle di altri) sui due punti cardine del dibattito odierno costituzionalistico e politico. Cosa pensare infatti delle due principali scelte operate dalla 1/1999 (e confermate dalla 2/2001 per la maggioranza delle speciali), cioè la parziale differenziazione delle forme di governo (in una banda di oscillazione interna alla forma di governo parlamentare, come risulta dalla classificazione proposta in Ceccanti 2002) e al contempo la preferenza accordata in via transitoria e come soluzione standard a quella neo-parlamentare fondata su governi di legislatura tranne deroga in favore di forme parlamentari tendenti all'assemblearismo?

Dal mio punto di vista, come argomenterò, la differenziazione, pur già inquadrata, è eccessiva perché, oltre a costituire un'anomalia comparatistica, rischia di danneggiare le regioni tradizionalmente più instabili alle prese con le nuove competenze successive alla riforma del Titolo Quinto, mentre le uniche eccezioni ben motivate sono quelle dell'Alto Adige e della Val D'Aosta per l'esistenza di fratture etnico-linguistiche. Pertanto, nonostante tutte le solide motivazioni su cui si appuntano varie critiche verso la legge 1/1999 per alcune sue rigidità [in ultimo si veda la puntuale esposizione di Di Giovine 2003], al di là di alcuni limitati correttivi che si possono introdurre, recedere dall'adozione del modello neo-parlamentare, nelle condizioni odierne del sistema dei partiti, porterebbe fatalmente alla restaurazione di forme di assemblearismo, non a una via di mezzo equilibrata tra rigidità e flessibilità. Quella riforma, in astratto ben criticabile, è in realtà la risposta storica e concreta che consente la stabilità e l'efficienza dei governi, surrogando la attuale frammentazione di un sistema dei partiti a bipolarismo debole. Finché queste ultime caratteristiche non si modificano, e sarà con tutta probabilità un cammino non breve, fare a meno dalle stampelle istituzionali "neo-parlamentari", soprattutto del "simul stabunt simul cadent", significa cadere indietro nella transizione. Per di più a macchie di leopardo sul territorio. Credo, in sintonia con gli elettori del Friuli-Venezia Giulia, che hanno bocciato nel referendum regionale l'ipotesi di ritornare indietro rispetto all'elezione popolare diretta del Presidente della Regione, quella strada non debba essere percorsa.

Il "mimetismo istituzionale" delle forme di governo negli Stati decentrati: la differenziazione non è una virtù

Il rapporto tra federalismo e forme di governo, almeno in questa fase di stesura degli Statuti regionali, porta con sé anzitutto il problema del giudizio da dare sull'autonomia costituzionale in materia di forme di governo decentrate, su cui molto si è scritto nell'ultimo decennio, soprattutto in termini comparatistici, alla ricerca di analogie e differenze [da Mezzetti, Groppi e D'Ignazio 1991 a Lauvaux 2004 a Olivetti 2002, in

quest'ultimo caso con bibliografia più che completa].

Eppure, alla fine della lettura di tutte le possibili differenze, non si può non cogliere il dato di fondo riassuntivo, segnalato da tutti gli autori, che incide sul nostro dibattito. Anche se l'analisi del diritto comparato non è di per sé automaticamente risolutiva, in quanto in materia istituzionale non c'è un divieto di inventare soluzioni "nuove", l'idea che il federalismo (o regionalismo forte) comporterebbe di per sé la scelta esclusiva (o almeno preferenziale) per la differenziazione delle forma di governo delle entità federate, non ha solidi riferimenti comparatistici in altri Paesi che abbiano un tipo di Stato marcatamente decentrato. Domina ovunque quello che è comunemente definito un "mimetismo istituzionale" rispetto alla forma di governo centrale:

- sia dove i vincoli siano già molto stringenti in Costituzione per contenuto (Austria, artt. da 95 a 106, ma ancor più Spagna 152.2 per le Comunità con accesso veloce all'autonomia per le quali è prevista "una assemblea legislativa eletta a suffragio universale secondo un sistema di rappresentanza proporzionale che assicuri, inoltre, la rappresentanza delle diverse zone del territorio; un Consiglio di governo con funzioni esecutive ed amministrative, e un Presidente, eletto dall'Assemblea tra i suoi membri e nominato dal Re, cui spetta la direzione del Consiglio di Governo, la suprema rappresentanza della Comunità e l'ordinaria rappresentanza dello Stato in essa. Il Presidente e i membri del Consiglio di Governo sono politicamente responsabili davanti all'Assemblea");

- o anche solo per effetto della procedura di approvazione che passa spesso per il parlamento nazionale (Austria art. 99, Spagna art. 146, ma ancor più Belgio, art. 118, che rinvia a una legge speciale; quella vigente, del 16 luglio 1993, disciplina in modo dettagliatissimo le modalità di elezione e composizione delle assemblee e dei governi comunitari e regionali) spingendo di per sé a una notevole omogeneità;

- sia dove tali vincoli formali sono minori e dove l'omogeneità si è comunque imposta lo stesso (Usa, dove l'art. IV sez. IV vincola solo alla forma di governo repubblicana; Germania art. 28.1: "principi dello Stato di diritto, repubblicano, democratico e sociale" e esistenza di un'assemblea

eletta a suffragio universale e diretto, con voto libero, segreto ed eguale; Spagna per le Comunità con accesso lento di cui all'art. 143).

Per questo, nei più solidi contributi, anche stranieri, di diritto pubblico comparato, si parla di “forte somiglianza tra le strutture regionali e centrali” dovuta alle norme e ancor più perché “il gioco dei partiti politici viene a rinforzare e a confermare tali tendenze” [Grewe-Ruiz Fabri 1995, 1995, 334 s.], di “mimetismo”, “omogeneità” per “principi strutturali...applicazione...successivo sviluppo” [Ruiz-Rico Ruiz 1996, 387 s.].

Il ragionamento sull'indiscutibile mimetismo sarebbe però incompleto se non si parlasse anche dei suoi esiti concreti, cioè il consolidarsi anche a livello di Stati federati e di Regioni della logica del Governo di legislatura, con “elezione praticamente diretta” del capo del governo, in cui i consiglieri (o deputati) regionali sono eletti come “epifenomeno di una elezione presidenziale” [Solé Tura 1985, 282].

E' solo un caso che sia così? Ciò non ha forse a che vedere con le clausole esigenti che, al di là della differenziazioni, impongono una garanzia dell'uguaglianza nei diritti su tutto il territorio (Germania 72.2, Spagna 149.1.1)? Le grandi finalità delle Costituzioni dello Stato sociale si potrebbero garantire con strutture costituzionali regionali del tutto diverse e con sistemi di partito radicalmente diversi tra una Regione e l'altra?

In questa consapevolezza (anche comparatistica), la Corte costituzionale (sentenza 304/2002), ha interpretato in senso forte il riferimento all' “armonia con la Costituzione” a cui l'art. 121 Cost. come modificato dalla legge cost. 1/1999, vincola gli Statuti. Esso, dice la Corte, «rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo Statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito». Silvio Gambino ha chiosato in modo esemplare questo riferimento forte all' “armonia”, mostrandone i significati profondi, tra cui l'opposizione alle “minacce recessive” aventi “conseguenze particolarmente problematiche ai fini della garanzia della

cittadinanza unitaria e sociale” [2003, 7], anche se poi, a mio modesto avviso, incoerentemente con tali premesse, ha riproposto a conclusione del suo ragionamento un convinto sostegno alle ragioni costituzionali e politiche della forma di governo dello Statuto calabrese, fatto poi cadere dalla Corte costituzionale.

Delle due l'una: o si una visione forte dell' "armonia" e allora si sostiene una sostanziale uniformità delle forme di governo (la deroga dal modello neo-parlamentare non significa che lo Statuto assuma valore costituzionale, ma è semplicemente la Costituzione stessa che si auto-limita, lasciando allo Statuto uno spazio) oppure se ne propone una più debole e allora diventa ben difendibile un'ampia differenziazione (come ha più volte coerentemente sostenuto, tra gli altri, Beniamino Caravita; resto dissenziente sulle sue premesse, ma vi vedo una ferrea logica). Non c'è foedus, spinta alla persistenza di un'unità politica reale, se gli incentivi istituzionali (in primis norme sulle forme di governo e sistemi elettorali) provocano esiti difformi sul territorio. Come scrive Barbera "è cosa buona e giusta auspicare partiti organizzati su basi federali, ma non sarebbe altrettanto auspicabile assecondare il declino dell'organizzazione nazionale dei soggetti politici" [1999, 573]. La differenziazione nuoce anche ad uno dei maggiori pregi degli assetti decentrati, di cui gli altri Paesi non vogliono giustamente fare a meno: l'esigenza di comparare l'operato di Governi regionali diversi per verificare in modo sperimentale l'efficacia di varie soluzioni politiche, magari successivamente riprese su più larga scala, richiedono come pre-condizione proprio l'omogeneità di forme di governo e competenze legislative. Per comparare gli elementi variabili, le politiche, occorre disporre di invarianti, di costanti strutturali, di modo che le valutazioni possano isolare bene le cause della riuscita o del fallimento di alcune scelte.

In realtà il motivo principale che spinge vari Autori, pur ben consapevoli di questi dati comparatistici, ad appoggiare in questa fase le tendenze alla differenziazione delle forme di governo non ha a che vedere col federalismo, ma con i timori per la transizione della forma di governo nazionale, per le anomalie legate al "fattore B", cioè all'intreccio tra potere

politico, economico e mediatico che si è venuta a realizzare come unione personale in Silvio Berlusconi, attuale Presidente del Consiglio. Silvio Gambino, con grande onestà intellettuale, lo dichiara esplicitamente, ma anche Leopoldo Elia, sia pure in modo più sfumato, non come motivazione più importante, si muove in questa chiave nell'introduzione al libro di Marco Olivetti, parlando dell'esigenza di "rendere più avveduto il corpo elettorale nella scelta, a livello nazionale" sul futuro della forma di governo [Elia 2002, XIV]. Posizioni queste che, al di là del diverso giudizio che si può avere sulla prognosi del sistema nazionale e sulle conseguenti diagnosi per superare le indubbe anomalie (il consenso a un Premier in conflitto di interessi non è un surrogato anomalo a prerogative costituzionali dimostratesi deboli nella legislatura precedente? Non si supera proprio con quelle, con una nuova fisiologia di sistema?) rischia di produrre una seria eterogenesi dei fini. Infatti non mi sembra che vi sia ombra di dubbio sul fatto che nella legislatura 2001-2006 il principale contropotere istituzionale del Governo in carica sia stato rappresentato proprio dai Presidenti delle Giunte e dalla loro Conferenza: mi permetto quindi di segnalare che l'indebolimento della loro stabilità ed efficienza non comporta di per sé nessuna conseguenza immediata sulle riforme relative alla forma nazionale e finisce invece per indebolire una garanzia pluralistica del sistema.

Il timore per il "fattore B" è aumentato e ha coinvolto molti altri studiosi dopo le elezioni politiche del 2001, ma era in realtà la vera motivazione anche nel 1999 per l'inserimento di quella limitata possibilità di derogare dalla forma neo-parlamentare. Essa si era infatti poggiata non tanto su riflessioni comparatistiche, o su una generica propensione federalistica (altrimenti i medesimi sostenitori si sarebbero coerentemente mossi anche per una radicale modifica della composizione della seconda Camera in senso analogo ad altri ordinamenti, a cominciare da quello tedesco su cui cfr. Lanchester 2002), ma su una valutazione politica nazionale, di per sé del tutto legittima: chi riteneva per varie ragioni che il bipolarismo in via di consolidamento non meritasse di essere stabilizzato ha cercato di ottenere una parziale garanzia di possibile ritorno indietro da quel modello. Quella che Barbera ha chiamato la speranza "di trovare qualche periferica

Vandea” disposta a resistere alla transizione al maggioritario [1999, 573].

Analoghe considerazioni portano ad escludere con decisione un'altra scelta di declinazione dell'autonomia statutaria oggi esclusa dalla 1/1999 che, in una logica presidenziale, terrebbe ferma l'elezione diretta ma che vorrebbe poter eliminare il rapporto fiduciario prescritto come obbligatorio. Già nel contesto statunitense quella forma di governo, associata peraltro a un sistema maggioritario integrale per il legislativo, si presta a critiche di efficienza (nascosta a molti osservatori esterni dall'importanza geopolitica del Paese) e di irresponsabilità [Fabbrini 1993], la sua trasposizione in un contesto italiano già intriso di storia assemblearistica ci porterebbe sicuramente a stalli (anche perché c'è molta meno materia su cui negoziare) e micro-consociativismi di ogni genere, solo apparentemente temperati dall'immobilità del Presidente eletto. Sarebbe per di più gravemente errato ignorare l'insegnamento che ci proviene in questi anni dalla crisi delle forme di governo consociative che fuori dall'Italia, portando la consociazione a livello di coinvolgimento diretto di Governo dei vertici delle principali forze politiche, avevano sì realizzato una certa stabilità di Governo, ma con deboli capacità decisionali e con difficoltà ad imputare precise responsabilità. Da qualche tempo è andata in crisi la “formula magica” del modello direttoriale svizzero, ma negli anni precedenti la crisi delle grandi coalizioni belghe, olandesi e austriache, con l'emergere di spinte populiste, ha segnato l'indubbia crisi di un modello.

In fondo l'originalità dell'Italia consiste nella simultaneità della transizione tra forma di governo e tipo di Stato, ma ciò non toglie che negli altri Paesi non si siano prodotte dinamiche simili: i Paesi già stabilmente maggioritari hanno visto emergere una possente spinta regionalista nella Costituzione per temperare verticalmente il maggioritario senza annullarlo (Francia, Inghilterra); i Paesi a base proporzionalistico-consociativa tradizionalmente decentrati hanno sentito il bisogno di una forma di governo nazionale dalle responsabilità più chiaramente imputabili.

Sarebbe sciocco derogare a questa spinta omogeneizzante del rendimento delle forme di governo e dei tipi di Stato, che è evidentemente influenzato anche dal comune processo costituente europeo, con terapie

anomale.

La riforma costituzionale in itinere: una saldatura sbagliata tra federalismo e forma di governo nazionale

L'intreccio della doppia transizione (delle forme di governo e del tipo di Stato) presenta anche un altro problema connesso col nostro tema e già accennato, quello del rapporto tra forma di governo nazionale e federalismo attraverso la seconda Camera. Qui il rischio principale della riforma costituzionale in itinere è il blocco della forma di governo nazionale per un'immissione errata di istanze federaliste, dovuta alle competenze mal congegnate di Camera e Senato. Il nuovo Senato, infatti, che viene denominato "federale", perde sì il potere di fiducia ma mantiene un ampio ambito di poteri di veto. Occorrerebbe comunque introdurre un'eventuale lettura finale su richiesta del Presidente del Consiglio, in seguito a deliberazione del Consiglio dei ministri, per non espropriare la maggioranza parlamentare, titolare di un mandato elettorale, dell'incidenza su materie delicatissime di indirizzo politico quali sono senza ombra dubbio i principi della legislazione concorrente, su cui si incentrano i poteri di veto. Sarebbe ben strano un Paese che, sulla base delle proposte dell'attuale maggioranza, assomigliasse per metà all'Inghilterra, con campagne elettorali in cui si dà un mandato politico a una maggioranza e a un Premier per alcuni temi, quelli che riguardano nel nostro caso le materie di competenza esclusiva dello Stato, e per un'altra metà al governo diviso statunitense, in cui si vota per altri temi, nel nostro caso per i principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente, dalla scuola alla sanità alla politica energetica, in modo svincolato da un Governo, da una qualsivoglia maggioranza.

Se quindi, nel punto precedente, si è paventato il rischio che la differenziazione possa essere un cavallo di Troia contro la stabilità e l'efficienza delle Giunte regionali, diminuendo la forza di un contropotere verticale al Governo nazionale, qui il pericolo è logicamente inverso, quello di un inaccettabile indebolimento del Governo nazionale in nome di un federalismo errato (non a caso, anche qui, del tutto inedito in termini

comparatistici).

Le due linee di attacco alla forma neo-parlamentare e le possibili modifiche per una “flessibilità compatibile” con essa

Ci sono state due linee di attacco alla forma di governo neoparlamentare introdotta con la legge costituzionale 1/1999 per le Regioni ordinarie e con la 2/2001 per alcune delle Speciali. La prima si è manifestata in modo esplicito e a suo modo coerente con la scelta del centrodestra friulano (insieme a Rifondazione Comunista) di regredire dall'elezione diretta. La sua sconfitta elettorale nel referendum l'ha resa sostanzialmente impercorribile. La seconda linea, anticipata dalla riforma stralcio delle Marche, prontamente censurata dalla Corte costituzionale, riproposta poi più organicamente dalla Calabria e bocciata di nuovo dalla Corte, è invece indiretta. Non entro qui sulla disputa relativa alla costituzionalità, risolta convincentemente dalla Corte. Entro invece nel merito: per un verso si riproponeva una elezione diretta (con vincolo di mandato ai consiglieri pena lo scioglimento automatico) obiettivamente come cortina fumogena per l'eventuale referendum oppositivo, per ottenere i consensi dei cittadini che certo non sarebbero contenti dalla privazione del diritto di scegliere direttamente i propri governanti regionali; per altro verso si depotenziava il Presidente togliendogli il decisivo deterrente dello scioglimento e spingendolo così a galleggiare in una stabilità inefficiente o, prima o poi, a dimettersi mentre alle sue spalle sarebbe già stato pronto il suo rivale istituzionale, non il Capo dell'Opposizione, come nei Paesi normali, ma il suo Vice-Presidente che avrebbe disposto invece di quel potere. Peraltro di Presidenti solo indicati e poi “ribaltati” è già piena la storia, anche della Calabria nella legislatura 1995-2000, prima dell'elezione diretta. Per di più che lo scioglimento sia un deterrente e non un potere di uso leggero e sconsiderato ce lo dice non solo la teoria o l'esperienza costituzionale secolare o più recente di molte democrazie parlamentari, ma in modo più ravvicinato l'esperienza di tutte (!) e quindici le Regioni ordinarie nonché quella della Sicilia, del Friuli, della Sardegna e della

Provincia autonoma di Trento. Si conferma alla lettera quanto già sosteneva Bagehot per l'Inghilterra nel 1867, che cioè è il timore dello scioglimento "il segreto che tiene insieme i partiti... L'efficienza di un'assemblea richiede una solida massa di voti stabili; e questi vengono *raccolti* attraverso il legame di deferenza verso un individuo particolare, o attraverso la fede nei principi che quest'individuo rappresenta. Sentimenti che sono *mantenuti in vita* dalla paura che se si vota contro si potrebbe presto non ricevere più alcun voto per se stessi" [1995, 150; ed. or. 1867].

Al di là degli Statuti, c'è qualcosa che possa fare il legislatore nazionale per modificare la legge 1/1999, senza modificare il cuore del sistema, la connessione tra elezione diretta e potere di scioglimento (cioè senza toccare l'automatismo dimissioni-elezioni anticipate)? La critica all'eccessiva rigidità per i casi di elezioni anticipate ove ricorrano morte o impedimento permanente ha un suo fondamento: il passaggio di livello dagli enti locali alle Regioni è anche un passaggio qualitativo che può suggerire una dose maggiore di flessibilità. Si potrebbe quindi in tali casi prevedere entro breve tempo, in alternativa al voto anticipato, l'elezione consiliare di un nuovo Presidente "sulla base dei risultati elettorali", quindi dentro e da parte di una maggioranza sostanzialmente non modificata. In caso di violazione di tale norma ricorrerebbe lo scioglimento presidenziale previsto dall'art. 126.1 per atti contrari alla Costituzione. Vi è poi una terza tipologia, quella di eventuali incompatibilità sopravvenute. Mi sembra che qui, però, si debbano prendere in considerazione solo quelle particolari incompatibilità che possano derivare da uno svolgimento altamente positivo del proprio ruolo, per cui il Presidente eletto possa essere chiamato a un ruolo rilevante di Governo ad un livello superiore, di ministro o di commissario europeo. Vi è certo l'impegno preso con gli elettori e questo non può essere facilmente accantonato, al punto da consentire in ogni momento un tale passaggio. Questa esigenza può trovare soluzione insieme alla questione del tetto ai mandati consecutivi. E' infatti più che ragionevole che il tetto del doppio mandato sia esteso ai Presidenti di Regione, anziché eliminato per sindaci e presidenti di provincia: la concentrazione obiettiva di potere, necessaria perché le responsabilità

siano imputabili da parte degli elettori, si giustifica tanto più quanto è limitata nel tempo. Conseguentemente si può prevedere che superata la metà della seconda legislatura il Presidente nominato ad uno di tali incarichi decada con l'elezione consiliare di un successore "sulla base dei risultati elettorali". Queste tre innovazioni introdurrebbero una "flessibilità compatibile" col modello e, a quel punto, potrebbero essere completate dall'eliminazione della possibilità di derogare all'elezione diretta. In fondo le competenze legislative sono identiche e le condizioni socio-culturali soggiacenti lo sono anch'esse. Solo in Val d'Aosta e in Provincia di Bolzano, come già accennato, sono presenti in modo significativo quelle fratture profonde di carattere etnico-linguistico che possono motivare, secondo le tradizionali riflessioni politologiche [Fabbrini 1994] assetti proporzionalistico-consociativi. Del resto già il fatto che la 1/1999 avesse presentato l'elezione diretta come la regola e la sua eliminazione come una deroga ci rivela che, come ha giustamente scritto il Paper del gruppo di lavoro di Astrid, il think tank di centrosinistra coordinato da Franco Bassanini, l'elezione diretta "è la più coerente con le acquisizioni politico-istituzionali degli anni più recenti; ed anche, probabilmente, la più idonea per affrontare la notevole estensione dei compiti e delle responsabilità regionali derivante prima dalla riforma Bassanini e ora dalla attuazione del nuovo titolo V: nuovi compiti e nuove responsabilità ai quali sarebbe difficile far fronte senza governi regionali stabili e maggioranze coese... Se questo notevole ampliamento delle competenze regionali fosse stato introdotto senza la previa revisione della forma di governo, ben più gravi sarebbero state le preoccupazioni e le riserve, giacché si sarebbero trasferiti rilevanti poteri ad enti strutturalmente inadeguati a gestirli" [2002, 9 s.].

Su questa medesima linea si era inserito il progetto di legge bipartisan Vizzini-Bassanini (Atto Senato n. 2556 del 28 ottobre) che per tutti Presidenti "scelti" dagli elettori (dizione tesa ad evitare possibili elusioni della logica dell'elezione diretta in corso di legislatura) confermava il "simul..simul", tranne che nei casi di morte, impedimento permanente e di cariche di governo prima citate, col possibile subentro del Vice-Presidente o di un membro del Consiglio. La logica sarebbe stata totalmente diversa

da quella dello Statuto calabrese dove il Vice-Presidente avrebbe potuto subentrare sempre in caso di dimissioni contribuendo all'instabilità anche solo con la minaccia della sostituzione. Tuttavia lasciava perplessa l'assenza di un riferimento al mandato elettorale, ma soprattutto la possibilità che il subentro per dimissioni dovute all'assunzione di una carica di Governo potesse sempre accadere, anche a inizio legislatura. In ogni caso nel resto della legislatura nessuna novità è intervenuta e, dopo il varo di 9 nuovi Statuti, le elezioni del 2005 sembrano aver ormai positivamente stabilizzato il quadro. Di fronte a grandi incertezze non sembra un pregio di poco conto.

Dove esercitare creativamente l'autonomia

Se veramente si vogliono sperimentare nell'autonomia statutaria soluzioni innovative, in una gara virtuosa interna agli standard del neo-parlamentarismo, l'arco delle scelte su cui sono possibili più soluzioni è comunque molto ampio [Astrid 2002, Fusaro 2004]. Mi limito qui a indicare solo tre priorità. Equilibrio significa anzitutto riconoscimento dell'Opposizione consiliare in quanto tale (e non solo di gruppi consiliari separati o di varie minoranze sostanzialmente equiparate), di suoi contropoteri, del relativo leader, secondo le modalità da tempo immaginate (anche se non ancora concretizzate) sul piano nazionale, come poi accaduto in modo più compiuto nello Statuto toscano e in modo più frammentario in altri Statuti. In secondo luogo significa, senza ignorare in questo caso la possibilità di un certo grado di differenziazione dentro principi comuni, per le Regioni medie e grandi capovolgere la logica della formula elettorale transitoria (il cosiddetto Tatarellum) che unifica le coalizioni nel listino regionale (dove invece la dimensione politica più generale potrebbe sfociare in liste di partito per un 60% dell'insieme) e le separa nella dimensione territoriale più vicina al cittadino che peraltro resta quella provinciale, troppo estesa (dove invece potrebbero meglio funzionare i collegi uninominali maggioritari per il restante 40%). Il bilanciamento sarebbe garantito dal rafforzamento delle coalizioni (60-40 invece di 80-20) e dalla maggiore capacità di rappresentanza politica

generale degli eletti su base regionale (rispetto all'evanescenza dei listini, i cui eletti ho la sensazione almeno superficiale che siano spesso ignoti ai più) e di rappresentanti su scala più ridotta (i collegi). Le scelte concretamente operate dai legislatori regionali sono state però di minimi ritocchi alla formula del Tatarellum, con esclusione della Regione Toscana che ha meritoriamente eliminato il voto di preferenza, dissolutore dell'unità dei partiti, bilanciando tale scelta con una pionieristica legge sulle elezioni primarie di partiti e coalizioni, prontamente sperimentata già a inizio 2005.

In terzo luogo occorrerebbe valorizzare il ruolo di minoranze diffuse attraverso lo strumento del referendum propositivo collegato all'iniziativa legislativa popolare: in caso di mancata presa in considerazione da parte del Consiglio regionale dopo un certo periodo di tempo con una nuova raccolta di firme (in quantità maggiore rispetto all'iniziativa) su alcune materie potrebbe essere indetto un referendum propositivo su quel testo, prevedendo quorum di partecipazione più ragionevoli rispetto a quello ex art. 75 della Costituzione che oggi, tra il calo fisiologico della partecipazione e l'astensionismo provocato, trasforma in un boomerang o in mero atto propagandistico la richiesta di consultazione, destinata a sicura sconfitta. E' un contropotere troppo prezioso per farlo morire di mal di quorum. Come accaduto meritoriamente nello Statuto toscano, dove il quorum è stato portato alla metà più uno dei votanti nelle precedenti elezioni regionali.

Conclusione: le statue di sale, ovvero la nostalgia dell'impotenza

Se quanto affermato sopra è plausibile, bisogna allora richiamare l'atteggiamento mentale di fondo con cui porsi all'interno di una transizione che intreccia strettamente forma di governo e federalismo, compimento del maggioritario e dello Stato decentrato. C'è un testo biblico prezioso che ci parla del come vivere la transizione. Il libro della Genesi ci ricorda che Dio sceglie Lot e la sua famiglia, salvandoli dalla rovina della città: li invita a fidarsi di lui abbandonandola senza mai guardarsi indietro. Non era importante solo uscire, ma anche e soprattutto non farsi immobilizzare

dalle preoccupazioni per ciò che si lasciava alle spalle. La moglie di Lot non ce la fa ad evitare di disobbedire e viene trasformata in una statua di sale. Minerale prezioso, ma così inservibile. La tentazione di non abbandonare fino in fondo ciò che si deve lasciare è così punita in una forma per certi versi paradossale, con la condanna all'immobilismo perpetuo. Sul completamento della transizione incombe prepotente il rischio di fare la fine della moglie di Lot. Il guardarsi indietro verso la nostalgia oligarchica, che nega ai cittadini elettori la decisione sul Governo di legislatura. Quella che in anni più recenti Maurice Duverger, segnalando l'atteggiamento psicologico di parte della classe politica francese di fronte al disagio per le alternanze ripetute, per un gioco politico in cui gli elettori ridiscutono seccamente le collocazioni di governo e di opposizione, ha chiamato la "nostalgia dell'impotenza".

Come ha quindi autorevolmente scritto un'autorità che c'entra qualcosa con quel testo biblico, la Consulta regionale per i problemi sociali e il lavoro, la Giustizia e la Pace della Conferenza Episcopale dell'Umbria, "le diverse tendenze volte ad indebolire la posizione del Presidente della Regione... ci pare che corrano il rischio di riportare indietro il dibattito istituzionale, abbandonando il tema della capacità di decisione dell'esecutivo che è, viceversa, una risorsa a vantaggio dell'efficienza e della trasparenza nei confronti degli elettori" [2002, 2].

Riferimenti bibliografici essenziali

ASTRID: *Nuovi statuti e forme di governo delle regioni*, 25 marzo, paper. Roma, 2003

AVRIL, P.: *Saggio sui partiti*. Torino, Giappichelli, 1990.

AVRIL, P.: *Les conventions de la Constitution*. Paris, Puf, 1997.

BAGEHOT, W.: *The English Constitution*, 1867. Trad. it.: *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995.

BARBERA, A.: "La 'elezione diretta' dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?", *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1999, pp. 572 ss.

- CARAVITA, B.: *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*. Torino, Giappichelli, 2002.
- CECCANTI, S.: *La forma di governo parlamentare in trasformazione*. Bologna, Il Mulino, 1997; *La forma di governo regionale*, 2001 in http://www.spbo.unibo.it/pais/ceccanti/dispense/gov_reg.html; "La forma di governo neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi", *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, 2002, pp. 107 ss.; *L'elezione del Governo e lo scioglimento anticipato delle Camere nei Paesi dell'Unione europea* in Ceccanti, S.; VASSALLO, S. (a cura di): 2004, pp. 321 ss.
- CECCANTI, S.; VASSALLO, S. (a cura di): *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*. Bologna, Il Mulino, 2004.
- Conferenza Episcopale Umbra. Consulta regionale per i problemi sociali e il lavoro, la giustizia e la pace: *Contributo per lo Statuto della Regione dell'Umbria* (testo dattiloscritto), 2002.
- DI GIOVINE, A.: *Appunto sulla cultura espressa dalla I. cost. n. 1 del 1999* in www.costituzionalismo.it (29 settembre) 2003.
- D'IGNAZIO, G.: *Il sistema elettorale degli stati e del governo locale negli Stati Uniti d'America* in GAMBINO (a cura di), 1991, pp. 255 ss.
- DUVERGER, M.: *Les partis politiques*. Paris, Armand Colin, 1951; *La monarchie républicaine*. Paris, Laffont, 1974.
- ELIA, L.: *Prefazione* a OLIVETTI, 2002, pp. XIII ss.
- FABBRINI, S.: *Il Presidenzialismo degli Stati Uniti*. Roma-Bari, Laterza, 1993; *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*. Roma-Bari, Laterza, 1994.
- FUSARO, C.: *La legge elettorale e la forma di governo regionale* in BARBERA, A.; CALIFANO, L. (a cura di): *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 223 ss.; *Le forme di governo regionali* in FUSARO, C.; CARLI, M.: *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*. Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 2002, pp. 37 ss.; *Le riforme che hanno avuto successo. La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona* in CECCANTI; VASSALLO (a cura di), 2004, pp. 167 ss.
- GAMBINO, S.: *Statuti regionali e 'armonia con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese* in www.associazionedeicostituzionalisti.it (5 settembre), 2003.
- GAMBINO, S. (a cura di): *Sistemi elettorali e governo locale. Modelli europei a confronto*. Roma, Edizioni delle autonomie, 1991.
- GAMBINO, S.; RUIZ-RICO RUIZ, G. (a cura di): *Forme di governo. Sistemi elettorali. Partiti politici: Spagna e Italia*. Rimini, Maggioli, 1996.
- GREWE, C.; RUIZ FABRI, H.: *Droits constitutionnel européens*. Paris, Puf, 1995.

- GROPPI, T.: *I sistemi elettorali a livello locale e autonomico in Spagna* in GAMBINO 1991 (a cura di): 1991, pp. 109 ss.; *La devolution e il nuovo Titolo V* in GROPPI, T.; PETRILLO, P.L. (a cura di): *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?* Milano, Giuffrè, 2005.
- LANCHESTER, F.: *Le Costtuzioni tedesche da Francoforte a Bonn*. Milano, Giuffrè, 2002.
- LAUVAUX, P.: *L'évolution des fonctions exécutives en Europe* in AA.VV.: *Les régimes politiques européens en perspective*. Paris, La Documentation Française, 1994, pp. 30 ss.; *Les grandes démocraties contemporaines*. Paris, Puf, 2004.
- MEZZETTI, L.: *Sistemi elettorali locali e forma di governo nella Repubblica federale tedesca* in GAMBINO 1991 (a cura di): 1991, pp. 71 ss.
- MORRONE, A.: *Lo Stato regionale nella transizione* in CECCANTI; VASSALLO (a cura di): 2004, pp. 247 ss.
- OLIVETTI, M.: *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*. Bologna, Il Mulino, 2002.
- RUIZ-RICO RUIZ, G.: *La forma di governo regionale in Spagna* in GAMBINO, S.; RUIZ-RICO RUIZ, G. (a cura di): 1996, pp. 387 ss.
- SOLÉ TURA, J.: *Les Comunitats Autònomes com a sistemas semi-presidencials* in AA.VV.: *El Govern a la Constitució espanyola i als Estatuts d'autonomia*, 1985, pp. 277 ss.
- VASSALLO, S.: *Le giunte regionali in cerca di stabilità* in CHIARAMONTE A.; D'ALIMONTE, R. (a cura di): *Il maggioritario regionale*. Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 59 ss.