

VII

NUOVI STATUTI E NUOVA FORMA DI GOVERNO REGIONALE

GAETANO SILVESTRI *

Innanzitutto il tema di questa conversazione: *La forma di governo regionale*. Dobbiamo brevemente chiarirci le idee sul concetto di forma di governo e notare innanzitutto che per la prima volta in una costituzione scritta compare questa espressione: forma di governo. In genere questa era un'espressione usata dagli studiosi come espediente classificatorio, servito per tanti anni ai costituzionalisti per distinguere alcune caratteristiche individualizzanti dei sistemi di governo dei vari paesi.

Forma di governo: se ne può parlare in diversi significati, a seconda degli elementi che utilizziamo per costruire i singoli concetti. Faccio subito alcuni esempi. Il più classico dei metodi per individuare la forma di governo è vedere in quale rapporti stanno tra di loro gli organi costituzionali dello Stato. Per cui, ad esempio, se fra governo e parlamento c'è un rapporto fiduciario, se la costituzione esige l'esistenza di un rapporto fiduciario, siamo in presenza di una forma di governo parlamentare; se questo rapporto fiduciario non esiste, siamo in presenza di una marcata applicazione del principio della separazione dei poteri con derivazione dal voto popolare sia del capo dell'esecutivo che del parlamento. Siamo in presenza, grosso modo, di una forma di governo presidenziale e via discorrendo, con tutte le varianti che possono avere le forme di governo: forma di governo presidenziale rigida, forma di governo semi-presidenziale, forma di governo parlamentare classica, forma di governo parlamentare a tendenza assembleare, ecc. Secondo tale metodo, ad essere presa in considerazione è per l'appunto la forma dei rapporti tra gli organi costituzionali dello Stato e in particolare tra gli organi costituzionali politici.

* Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Messina.

Questo metodo classificatorio mostra molti limiti, perché ci porta a mettere insieme, sotto la stessa etichetta, sistemi di governo fra loro profondamente diversi. Pensiamo, ad esempio, che sotto l'etichetta "forma di governo parlamentare" mettiamo insieme il sistema di governo britannico e il sistema di governo italiano. Perché? Perché uniti dal fatto che sia in Gran Bretagna che in Italia c'è un rapporto fiduciario tra parlamento e governo. Uno dei massimi teorici del rapporto fiduciario fu proprio uno scrittore britannico, Bagehot, che di esso fece l'elemento connotativo della forma di governo.

Se leggiamo la Costituzione Italiana troviamo che ugualmente il governo deve avere la fiducia delle Camere. E tuttavia soltanto con molta buona volontà e una certa dose di grossolanità potremmo dire che il sistema di governo italiano e quello britannico potrebbero essere assimilati.

È stato proposto un altro sistema di classificazione delle forme di governo – in Italia da Leopoldo Elia – basato sul modo in cui il sistema dei partiti incide sul concreto funzionamento del sistema costituzionale. Con questo diverso metodo vediamo subito, per esempio, che l'Italia e la Gran Bretagna sono molto distanti. Anche se, dopo la riforma elettorale, faticosamente l'Italia tende e tenta di avviarsi verso un traguardo bipartitico, si tratta di una meta ben lungi dall'essere raggiunta. Si parla di bipolarismo, ma certamente non possiamo parlare in Italia di bipartitismo, anzi diciamo che dopo l'introduzione del sistema maggioritario nel nostro Paese abbiamo assistito quasi ad una eterogenesi dei fini: il passaggio dal proporzionale al maggioritario, che avrebbe dovuto portare ad una diminuzione del numero dei partiti, in realtà ha portato ad un aumento degli stessi.

Le ragioni sono complesse e in questa sede non possiamo affrontarle, perché si aprirebbe una digressione troppo lunga, che ci porterebbe lontano dal tema della nostra chiacchierata. Elia distingueva forme di governo bipartitiche, forme di governo multi partitiche e forme di governo a multi partitismo esasperato. Non c'è dubbio che, prima dell'introduzione del sistema maggioritario, l'Italia rientrasse in quest'ultima categoria. Ma diciamo che ancora oggi il multipartitismo, pur essendo meno presente nel momento elettorale è tuttavia fortemente presente nella formazione dei governi e soprattutto nella vita dei governi.

Abbiamo visto un caso emblematico con la caduta del governo Prodi, che si verifica per il venire meno dell'appoggio di un partito che non era fra i più grandi della coalizione, Rifondazione Comunista. È un esempio di come appunto il multipartitismo, che genera la necessità di governi di coalizione, poi determini una difficile vita dei governi stessi. Quindi ancora siamo nei termini del multipartitismo esasperato, anche se l'exasperazione di questo multipartitismo è in certo senso attenuata nel momento iniziale della formazione del governo. Infatti il governo Prodi, a differenza di altri governi di inizio legislatura, fu formato qua-

si immediatamente proprio perché il sistema elettorale aveva consentito una indicazione – anche se non una designazione giuridicamente vincolante – del soggetto che meglio avrebbe potuto portare a termine l'incarico di formare il nuovo governo. E anche questo sistema, che pure è senza dubbio più raffinato del primo, anche questo metodo qualche problema ce lo presenta.

Perché? Perché noi abbiamo forme di governo multipartitiche che pure sono profondamente diverse fra loro; e quindi il semplice multipartitismo o bipartitismo non è neanche sufficiente a darci una classificazione del tutto soddisfacente. Pensiamo alla forma di governo italiana e confrontiamola con quella olandese. Sia in Italia che in Olanda noi abbiamo un multipartitismo abbastanza accentuato e tuttavia ci sono elementi di differenziazione così profondi tra il funzionamento delle istituzioni politiche in Italia e in Olanda che questo puro elemento non ci consente di avere, diciamo, ancora un criterio connotativo del tutto sicuro.

Un terzo metodo (ne dico solo tre, se ne potrebbero elencare moltissimi) per individuare la forma di governo è quello di far riferimento al rapporto fra maggioranza e opposizione. Possiamo avere delle forme di governo in cui l'opposizione esiste come alternativa e forme di governo in cui l'opposizione esiste come limite. Questa è una proposta che fece tanti anni fa Vergottini e che mi sembra però degna di essere presa in considerazione ancora oggi. Nella cosiddetta Prima Repubblica abbiamo avuto una forma di governo con un'opposizione che funzionava solo come limite. L'opposizione del Partito Comunista in Italia per quarant'anni non è stata un'opposizione in funzione dell'alternativa, che veniva, anche dallo stesso Pci, considerata abbastanza improbabile, ma funzionava come limite alla maggioranza, nel senso che la presenza di questa fortissima opposizione in Parlamento portava la maggioranza a negoziare molto spesso le proprie proposte, i disegni di legge, tutto ciò che doveva passare per il vaglio del Parlamento. L'opposizione aveva la funzione di limitare i poteri della maggioranza, che è anche una funzione democratica: ricordiamoci che Tocqueville diceva che uno dei pericoli maggiori che corrono le democrazie è la dittatura della maggioranza. Quindi un'opposizione che funzioni come un limite forte alla maggioranza ha una funzione democratica. Tuttavia generò quello che venne chiamato allora la *democrazia incompiuta*. Perché? Perché quest'opposizione era come condannata non diventare mai governo: il famoso *fattore K*, che impediva, per motivazioni di ordine internazionale, che si potesse anche pensare ad un rovesciamento di fronti. Tanto è vero che nel 1973, di fronte a questo blocco della democrazia, a quest'impossibilità della minoranza di trasformarsi in maggioranza, come sarebbe fisiologico in una democrazia compiuta, il segretario di allora del Partito Comunista Italiano, Enrico Berlinguer, teorizzò il famoso compromesso storico come prospettiva di gestione politica tra Democrazia Cristiana e Partito Comunista, con l'effetto che poi, quando si fe-

cerò i governi famosi di unità nazionale si arrivò ad un sistema nel quale praticamente l'opposizione era sparita o era completamente marginalizzata.

Questo era l'effetto dell'impossibilità per l'opposizione, che pure era molto forte, di diventare maggioranza. Come si diceva, considerazioni e condizionamenti di carattere internazionale impedivano che si potesse concepire un governo composto soltanto dal Partito Comunista e quindi l'ingresso al governo di quest'ultimo era subordinato al fatto che ci dovesse rimanere anche la Democrazia Cristiana, come garanzia per gli Stati Uniti d'America, allo scopo di evitare situazioni di tipo cileno. E siccome Democrazia Cristiana e Partito Comunista erano di gran lunga i partiti più numerosi e la DC aveva un contorno di alleati, allora l'uno e l'altro, con tutto il contorno di alleati della DC, fecero questo blocco. E si parlò allora di consociativismo.

Ecco, il consociativismo fu una delle caratteristiche della forma di governo, ma della forma di governo reale: qui veniamo a un altro punto. Dobbiamo parlare di forma di governo come una formula prescrittiva o come una formula descrittiva? Se il modello che adottiamo di forma di governo è un modello ideale, idealtipico, allora possiamo tranquillamente mettere nelle varianti dell'idealtipo tutte le concrete manifestazioni delle forme di governo. Ma questo, tutto sommato, per noi costituzionalisti non basta, sarebbe anche troppo comodo. E allora la forma di governo come la dobbiamo concepire? Come una mera descrizione dell'assetto concreto nei rapporti politico/costituzionali tra gli organi supremi dello Stato? Anche questo comporta dei problemi perché la mera descrittività di un modello ne garantisce la sua inutilità scientifica nella nostra disciplina. Descrivere a posteriori va bene per lo storico contemporaneo, non va bene per il costituzionalista, se il costituzionalista non vuole dimenticare di essere un giurista: il giurista si occupa prevalentemente del *dover essere* non dell'*essere*, anche se nel parlare del *dover essere* deve tenere conto della realtà.

Io non ho una risposta pronta a tutti questi interrogativi, a queste difficoltà classificatorie e teoriche. Direi che probabilmente dobbiamo trovare tra i primi tre metodi che ho ricordato una *liaison*, un legame che ci consenta di utilizzarli tutti e tre. L'insoddisfazione, che man mano si manifestava nella teoria giuridica rispetto all'uno, all'altro e all'altro ancora, probabilmente derivava dalla necessità di aggiustare il tiro, di introdurre elementi determinativi in più rispetto a quelli del modello precedente. E allora, se sommiamo gli elementi determinativi del primo, del secondo e del terzo metodo probabilmente abbiamo in mano uno strumento teorico sempre imperfetto – perché non mi nascondo le difficoltà di questa macchinetta che ho delineato – ma certamente più affidabile.

Rispetto all'altra grande alternativa che dicevo – modello prescrittivo/modello descrittivo – credo che non dobbiamo allontanarci da un sano empirismo, che ci

dice che il modello dev'essere valutato in relazione ai valori espressi e saggiato continuamente dalla pratica. Esiste una circolarità tra modello e realtà pratico/normativa o realtà pratico/fattuale che fa sì che un modello sia sempre qualcosa che viene fuori dall'osservazione dei dati della realtà, viene depurato con gli strumenti dell'astrazione teorica e poi viene rituffato nella realtà. Bisogna raffigurarsi un circolo concreto/astratto/concreto, che non è altro che ciò che noi tutti utilizziamo quando facciamo un lavoro giuridico. Per il costituzionalista è particolarmente difficile farlo: perché? Perché il lavoro dei costituzionalisti è un lavoro diciamo non da giuristi puri, è un lavoro che ha contaminazioni con la politologia, con la storia, con l'economia – ma ciò vale anche per i giuristi più classici, i civilisti; oggi non può esistere un civilista puro che non si occupi anche di sociologia, che non si occupi anche di economia, che non abbia appunto i piedi sulla terra.

Partendo da questa cornice teorica sul concetto di forma di governo, e dagli sviluppi in Italia a livello di forma di governo dello Stato, vediamo un poco come la cosa è andata nelle Regioni, cioè come è andata in queste articolazioni delle istituzioni politiche introdotte nel 1948, ma attuate, per la maggior parte del territorio italiano, soltanto nel '70-71 e nate all'insegna di un'accentuazione dei caratteri originari della forma di governo parlamentare italiana.

La Costituzione del '48 individuava per le Regioni italiane una forma di governo innanzitutto unitaria, cioè un'unica forma di governo valida per tutte le Regioni, e in secondo luogo una forma di governo parlamentare, come si disse, a tendenza assembleare, con un'accentuazione cioè del ruolo dell'assemblea rappresentativa. Un esempio per tutti: la funzione regolamentare – che nella forma di governo parlamentare classica appartiene all'esecutivo – nelle Regioni era attribuita al Consiglio Regionale, cioè era attribuita all'organo rappresentativo/legislativo. Questa era una spia del modo con cui si riteneva che dovessero essere formate le Regioni. Se sommiamo questa attribuzione al Consiglio della funzione regolamentare con il fatto che l'ancora vigente articolo 118 della Costituzione dice che le funzioni amministrative solo eccezionalmente devono andare alle Regioni, mentre normalmente devono andare ai Comuni e alle Province (cosa che verrà attuata con la legge Bassanini soltanto molti decenni dopo) vediamo come i nostri costituenti intendevano le Regioni. Le intendevano soprattutto come organi di decentramento politico, come strumenti di auto/governo democratico di collettività abbastanza vaste, che poi per una serie di ragioni pratiche furono identificate con le regioni storiche di origine napoleonica. L'idea originaria era quella di collettività abbastanza vaste che si autogovernavano democraticamente mediante un uso decentrato della funzione legislativa. La Regione doveva sostanzialmente manifestare indirizzi politici e nello stesso tempo fare leggi, al massimo, regolamenti, sempre da parte dello stesso Consiglio Regionale, ma non amministrazione, se non nella misura minima possibile, che alla

fine doveva coincidere con il coordinamento delle funzioni amministrative esercitate dagli Enti Locali.

Come ben sappiamo nulla di tutto questo è avvenuto, nel senso che gli esecutivi regionali si rafforzarono sempre di più, i Consigli Regionali non ebbero quella centralità che il Costituente aveva loro riservato, la forma di governo, che era stata, scusate il bisticcio di parole, immaginata come uniforme cominciò a differenziarsi, Regione per Regione, nella prassi. Si verifica quella circolarità di cui dicevo prima, per cui la prassi incide sul modo concreto di essere, anche se la Costituzione rimaneva uguale. A seconda che in questa Regione o in quell'altra si fosse in presenza di giunte stabili, di esecutivi forti, di un sistema politico più o meno compatto.

Contemporaneamente, come sapete, in Italia si sviluppano due convergenti movimenti. Il primo è quello tendente a trovare rimedi all'instabilità perenne degli esecutivi, per cui si cominciò a pensare che uno dei mali maggiori della politica italiana e delle istituzioni che la veicolano fosse l'instabilità perenne dei governi, il potere della crisi attribuito a partiti marginali. Cominciò così una lenta marcia verso il maggioritario e l'elezione popolare dei vertici degli esecutivi. Si partì dal referendum sulla preferenza unica, per poi passare al referendum che introdusse sostanzialmente il maggioritario per il Senato, sino alla nuova legge, il famoso "*Mattarellum*". Infine i vari tentativi abortiti di riforma costituzionale, comprese le Bicamerali. Speriamo che dopo le elezioni di maggio non ci spunti un'altra Bicamerale, perché sarebbe il modo peggiore per affrontare questo problema.

Si fece sempre più strada l'idea che l'esecutivo dovesse avere una maggiore stabilità, in nome della cosiddetta "governabilità". Cosa sia la governabilità non l'ha mai capito nessuno! Oscuramente si capisce che la governabilità dovrebbe significare che c'è un governo che governa, il che può apparire un pleonasma. Un governo che governa per un periodo sufficientemente lungo, in modo da poter essere giudicato, e dispone di poteri sufficienti, in modo da poter scindere le proprie responsabilità da quelle dell'opposizione. Tutto il contrario di quello che era avvenuto in Italia. La durata dei governi era stata molto bassa e la linea divisoria tra maggioranza e opposizione era così evanescente che alla fine qualunque legge poteva essere riportata come responsabilità sia alla maggioranza che all'opposizione! C'era un'opposizione che si riteneva paga di ottenere degli emendamenti, per cui si parlò allora anche di cultura dell'emendamento; la battaglia d'opposizione si chiudeva spesso con l'ottenimento di emendamenti. Qual era l'effetto di questi emendamenti? È abbastanza semplice: introdurre elementi di contraddittorietà all'interno di un disegno di legge che aveva una sua coerenza, anche se una coerenza inaccettabile dal punto di vista dell'opposizione. Di qui difficoltà di applicazione pratica delle leggi, perché contenenti principi

opposti non sufficientemente mediati: esempio significativo può essere la legge sull'equo canone nelle locazioni.

Si verificava anche l'impossibilità per gli elettori di individuare la responsabilità di una legge.

Si rafforzò la tendenza a trovare finalmente delle forme istituzionali che scindessero le responsabilità di maggioranza e opposizione e dessero degli esecutivi più duraturi.

Come sapete, il primo passo in questo senso è stato fatto a livello dei Comuni, con l'elezione diretta del Sindaco, con diverse varianti, che per brevità non dico. Il sistema di elezione diretta del Sindaco aveva sostanzialmente due varianti. Le minori non le nomino appunto per brevità, mentre la prima era quella di considerare l'elezione del Sindaco e del Consiglio Comunale completamente separata. Questa è stata la legge siciliana, che ha anticipato quella nazionale, con la quale si attuava un sistema presidenziale, si può dire, in pieno: il Sindaco eletto da una parte e il Consiglio Comunale eletto dall'altra, senza alcun collegamento. Effetto: sindaci che si trovavano di fronte consigli comunali ostili. Nella mia Città, Messina, ho vissuto un'esperienza di questo tipo: un sindaco di sinistra con un consiglio comunale interamente di destra!

La conseguenza quale avrebbe dovuto essere? Inevitabilmente quella di abbassare, attenuare, erodere i poteri del Consiglio comunale. Erodere i poteri del Sindaco non aveva senso, dopo aver introdotto l'elezione diretta: eleggere direttamente un soggetto che poi non aveva poteri! Questo però avrebbe abbassato pericolosamente il tasso di democrazia di tutto il sistema. Certamente era una misura resa necessaria dal fatto che, a competenze ferme, due soggetti muniti entrambi di legittimazione popolare e di opposte tendenze politiche tendono a paralizzarsi l'uno con l'altro. Su questo non c'è dubbio.

Guardando alla forma di governo regionale che viene proposta con la riforma del '99, dobbiamo osservare che la possibilità di distruggersi a vicenda di Sindaco e Consiglio Comunale era più teorica che pratica, avveratasi per lo più nei piccoli comuni, dove il puntiglio arriva fino in fondo, sino alla dissoluzione, pur di non darla vinta all'odiato avversario, ma molto più difficile da verificarsi nei grandi comuni. E a mio modo di vedere, ancor più difficile da verificarsi nelle Regioni. Perché? Perché il modello che viene proposto con la legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha modificato l'articolo 123 della Costituzione, è un modello definito neo-parlamentare perché richiama moltissimo quello dei comuni ma nella seconda accezione e prevede tuttavia la possibilità di dissoluzione reciproca di Presidente della Regione e Consiglio regionale. Dobbiamo premettere però prima di entrare dentro questo meccanismo che il tutto si regge su un sistema elettorale concepito in modo molto farraginoso, complicato, il famoso "*Tatarellum*", per creare una consonanza iniziale tra Consiglio e Presidente. Secondo questo

sistema elettorale, fatto con liste provinciali e una lista regionale, coi capilista che vengono eletti automaticamente Presidente della Regione e capo dell'opposizione, insomma con un sistema che a colpi di norme giuridiche vuole recuperare trecento anni di storia britannica, si dovrebbe assicurare la consonanza iniziale tra Presidente e Consiglio regionale. Tuttavia sappiamo bene dall'esperienza e non soltanto dalle esercitazioni teoriche che la consonanza iniziale può essere meramente fittizia, perché nasce da quello che potremmo chiamare opportunismo elettorale. Partiti che si guardano in cagnesco e continuano a esistere come soggettività ben distinte l'una dall'altra – sul piano politico, sul piano organizzativo e sul piano, diciamo pure, della fame di potere – questi partiti, per opportunismo elettorale, cioè per sfruttare fino in fondo le possibilità offerte dalla legge elettorale, si mettono insieme, ma poi esplodono poco dopo.

L'abbiamo visto sia nel '94, dopo la vittoria dello schieramento di centro destra, con la caduta del governo Berlusconi per opera della Lega; l'abbiamo visto in un secondo momento con la caduta del governo Prodi per opera del partito di Rifondazione Comunista. Il governo D'Alema è caduto per un altro motivo: perché per una strana decisione del Premier le elezioni regionali furono trasformate in elezioni politiche e quindi, come dire, si è scavato la fossa da solo; ma credo che sia un caso talmente unico nella storia parlamentare che non può essere usato come esempio. La caduta di Prodi invece è quasi identica nella sua tipologia alla caduta di Berlusconi nella legislatura precedente.

Il problema non è tanto di garantire la consonanza iniziale, perché questa in un certo senso con il sistema elettorale adottato dovrebbe esserci, ma è quello di mantenere questa consonanza; cioè di mantenere il rapporto fiduciario. Voi mi chiederete: ma perché il rapporto fiduciario? Bene. Nella legge costituzionale n. 1 del '99, e quindi nell'attuale testo dell'articolo 123, una cosa sola viene mantenuta intatta e non intaccabile da eventuali statuti, forme di governo scelte liberamente dalle Regioni: che debba comunque esistere un rapporto fiduciario tra Presidente e Consiglio. Sia che le Regioni domani possano scegliere la forma di governo parlamentare classica, e quindi tornare ad un Presidente della Regione eletto dal Consiglio, sia che intendano continuare sulla strada dell'elezione popolare diretta del Presidente, in ogni caso resta fermo che nell'ipotesi di dimissioni, morte, rimozione per gravi reati o comportamenti illeciti del Presidente, c'è la dissoluzione automatica del Consiglio; così come c'è la dissoluzione automatica del Consiglio nell'ipotesi di mozione di sfiducia approvata dal Consiglio stesso, che provoca le dimissioni obbligatorie del Presidente. *Aut simul stabunt, aut simul cadent*: questo è il principio ora introdotto nella Costituzione.

Io chiamerei questo equilibrio, introdotto appunto con la legge costituzionale n. 1 del 1999, *equilibrio del terrore*. Nel senso che in un sistema politico così frammentato come il nostro, così pulviscolare quasi, e di fronte alla nota sensi-

bilità dei nostri uomini politici per il posto in cui stanno, introdurre una doppia possibilità di essere mandati a casa dovrebbe servire, secondo le intenzioni dei nostri padri ri-costituenti, a scoraggiare l'esercizio del potere della crisi: "state attenti, se votate la sfiducia al Presidente ve ne andate contemporaneamente a casa!". Si tratta di una decisione grave, che nessuno finirebbe per prendere.

Cosa si potrebbe verificare? Si potrebbe verificare che un Presidente e un Consiglio che non si sopportano, che non vanno d'accordo – o perché non vanno d'accordo fin dall'inizio o perché scoppiano all'interno del Consiglio le contraddizioni che erano state mitigate nel periodo elettorale – paralizzati dal terrore di essere mandati a casa da questo meccanismo, si sopportano a vicenda. Fanno come i coniugi separati in casa, che, non avendo i soldi per avere due alloggi distinti, due appartamenti distinti, continuano a vivere nella stessa casa, ma si odiano profondamente. E nell'odio quotidiano che cosa sorge? Sorge quella guerriglia di dispetti che è tipica di chi è costretto a stare assieme a un altro che non sopporta. Nei rapporti fra Consiglio e Presidente questa guerriglia di dispetti non può che essere una guerriglia di dispetti legislativi, una guerriglia di dispetti dal punto di vista dell'indirizzo politico; senza però mai arrivare all'estremo, cioè quello di determinare la dissoluzione. E siccome non si può vivere nella paralisi continua, vediamo all'orizzonte risorgere più forte e vittorioso che mai il fantasma di quel vecchio consociativismo che avevamo pensato di sconfiggere definitivamente. E perché? Molto semplice: perché un Presidente che si trova di fronte un Consiglio sfavorevole, composto di molti partiti che fra di loro non vanno d'accordo, questo Presidente o assume la decisione storica, diciamo di romana virtù, di dimettersi e così provocare la dissoluzione generale, senza aspettare la mozione di sfiducia che non viene mai, perché i componenti del Consiglio non la presentano per paura di doversene andare; oppure questo Presidente sarà costretto a cercare di volta in volta un accordo in Consiglio con tutti.

Qualcuno potrebbe dire: questo è un metodo realistico di governo. Dopo la caduta delle grandi ideologie, finiamola di dover vedere per forza gli schieramenti separati. Del resto, come sappiamo, Kelsen diceva: la democrazia è fondata sul compromesso! Il confronto parlamentare non è altro che una battaglia campale mimata, con il vantaggio che alla fine dopo quella vera sul campo ci sono morti e feriti e alla sera invece i parlamentari se ne vanno tutti al ristorante tranquilli e sereni! Allora, questo potrebbe essere un vantaggio non uno svantaggio! Qual'è però lo svantaggio in termini di democrazia reale? Ne accennavo prima: lo svantaggio è l'eclissi della responsabilità! E quindi l'erosione del potere effettivo dei cittadini di compiere una scelta politica con il voto che sia una scelta destinata a incidere.

Si potrebbe anche verificare l'eterogenesi dei fini. In realtà lo scopo che ha perseguito questa riforma era quella di individuare un indirizzo politico fissato già

dagli elettori e intangibile; gli elettori dicono: noi eleggiamo il Presidente e questo Consiglio sulla base di questo indirizzo politico maggioritario; questo indirizzo siete tenuti a conservare. Se questo indirizzo crolla, dissoluzione e quindi la parola di nuovo agli elettori. Ma il sistema potrebbe funzionare esattamente all'incontrario, nel senso che il meccanismo dissolutorio non viene azionato e alla fine della legislatura i poveri cittadini che vanno a votare (quei famosi cittadini che, come diceva Rousseau, sono liberi soltanto nel momento in cui mettono la scheda nell'urna perché un secondo dopo tornano ad essere schiavi) i cittadini che vanno a votare non sanno chi devono premiare e chi devono punire; non sanno su chi dare un giudizio positivo e su chi dare invece un giudizio negativo, posto che negli anni precedenti ci sono stati una serie di provvedimenti variamente contrattati.

Qualcuno potrebbe dire che questo scenario che sto evocando è troppo pessimistico e che tutto sommato invece poi le cose andranno diversamente, cioè ci sarà una tenuta degli schieramenti e chi oggi vedesse gli scontri verbali accessissimi tra Polo, o "Casa delle Libertà", e Ulivo potrebbe dire: ma questo che tu presenti è davvero uno scenario artificiosamente pessimista perché la divisione è netta e percepibile. Io però faccio una considerazione: avete notato che nei confronti televisivi, nei faccia a faccia che ci somministrano continuamente, molto spesso l'accusa che si rivolgono l'uno con l'altro gli schieramenti è di essersi copiati i programmi a vicenda? Avete notato quante rivendicazioni di primogenitura sulle medesime proposte? È molto preoccupante questo fenomeno, è un pericolo di morte della politica, nel senso che cadute alcune forti cause di contrapposizione quali possono essere, ad esempio, le posizioni molto personali dell'onorevole Berlusconi o altri elementi contingenti, domani questa indistinzione, questa incapacità di formulare programmi politici veramente alternativi, quando non ci sarà più il problema del conflitto di interessi o cose di questo genere, questa zona grigia politico/programmatica che è molto forte e molto estesa, può determinare il funzionamento del meccanismo nel modo da me paventato. Per cui alla fine, se mi consentite una piccola venatura di scetticismo: ritengo che non si tratti di uno scenario fantastico, ma di uno scenario concretamente verificabile. Probabilmente in tutti questi anni abbiamo caricato di troppe aspettative le riforme costituzionali. Certo ce ne sono alcune necessarie, probabilmente è anche giusto che ci sia l'elezione diretta del Presidente delle Regioni, però l'errore di prospettiva che è stato fatto è quello di ritenere che la riforma costituzionale possa di per sé determinare una soluzione di quei problemi che l'avevano fatta nascere. Il famoso paradosso di Zagrebelsky è sempre attuale: se le forze politiche fossero capaci di fare una buona riforma costituzionale, sarebbero capaci di risolvere i problemi politici senza la riforma costituzionale! È come chiedere a una persona che non riesce a sollevare un peso di dieci chili, di sollevarne uno di cinquanta!

Qui esprimo il mio punto di vista personale, che si basa su una forma di scetticismo, se volete conservatore non nel senso politico, ma nel senso istituzionale. Abbiamo ancora una buona Costituzione, una delle migliori del mondo; abbiamo un sistema regionale, che probabilmente dovrebbe essere modificato, ma nel senso che le classi politiche regionali non dovrebbero essere mere articolazioni o appendici di quelle nazionali: non credo che questo si possa ottenere soltanto con le riforme costituzionali, anche perché probabilmente è inevitabile. Vediamo che anche nei sistemi federali, il *cursus honorum* degli uomini politici parte dagli Stati, negli Stati Uniti, per arrivare alla Casa Bianca; ma anche in Germania si parte dai *Länder* e si arriva al Governo Federale.

La maggiore riforma possibile dovrebbe essere quella di una forte responsabilizzazione dei partiti e soprattutto di un comportamento politico diverso dell'elettorato. Non dobbiamo dimenticare la grande lezione del costituzionalismo inglese del XIX secolo che diceva: se non teniamo conto del modo in cui la *public opinion* incide sul funzionamento dei meccanismi istituzionali, non comprendiamo come funziona il sistema costituzionale.

Veniamo ora ad un ultimo quesito.

Non esistono limiti alla capacità ideativa delle Regioni per fare forme di governo parlamentari fra loro completamente diverse? Io penso che esistono senz'altro i limiti della democraticità della forma di governo. In sostanza dobbiamo garantire due principi, che costituiscono i veri limiti invalicabili. Il primo è quello di democraticità, per cui sarebbe impensabile un esecutivo regionale che non fosse direttamente o indirettamente legato al potere del popolo. Nella forma di governo parlamentare è indirettamente legato perché il governo è responsabile verso il legislativo, che è a sua volta eletto dal corpo elettorale; nel caso dell'elezione diretta la responsabilità è abbastanza evidente.

Secondo elemento che non deve essere trascurato è che le Regioni devono esprimere nell'ambito del sistema nazionale una e una sola voce. Quindi una forma di governo regionale deve avere la possibilità di coagulo dell'indirizzo politico regionale in una ed una sola voce. Guai se ci fosse una forma di governo regionale che portasse all'incertezza sulle posizioni delle singole Regioni. Ecco perché sono profondamente convinto che se si deve fare la seconda Camera e che questa dev'essere fatta alla tedesca, con la rappresentanza degli esecutivi e non invece una seconda Camera in cui si devono pesare con la bilancia maggioranza e opposizione, per essere una proiezione dei rapporti politici che ci sono all'interno della prima Camera. C'è un'esigenza di tenuta unitaria del sistema, che esige che, qualunque sia la forma di governo prescelta dalle singole Regioni, alla fine la voce espressa verso il centro sia unica così come sullo scenario internazionale la voce che esprime lo Stato dev'essere necessariamente unica.

Se questi due limiti vengono considerati rigorosi e invalicabili, anche venti

forme di governo potrebbero andare bene, in quanto resterebbero all'interno dei confini regionali; ma se invece venti forme di governo portassero ad una confusione di voci, per cui non si sa cosa vuole la Regione Toscana, a livello nazionale, questo sì che sarebbe intollerabile.

Vorrei concludere questa chiacchierata ricordando che nel lontano 1956, quando si riteneva da alcuni che le Regioni fossero un pericoloso strumento sovversivo introdotto surrettiziamente nella Carta Costituzionale dai "bolscevichi" – ignorando invece che i comunisti all'Assemblea Costituente erano stati contrari alle Regioni – il mio maestro, Temistocle Martines, teorizzò la possibilità di un indirizzo politico regionale diverso da quello statale. Secondo me, questo va tenuto fermo ancora oggi, perché la varietà degli indirizzi politici è la ricchezza del pluralismo. Però perché ci possano essere indirizzi politici diversi e non si finisca come in Jugoslavia è necessario che ci sia una tenuta forte dei valori. Oggi le costituzioni contemporanee restringono sempre di più l'area dell'indirizzo politico per aumentare l'area dell'operatività dei valori. Di qui il maggiore peso delle Corti Supreme, non soltanto in Italia ma in tutto il mondo.

In definitiva, la tenuta unitaria, anche nella molteplicità di indirizzi politici, è assicurata dal fatto che l'area dei valori applicati e non meramente ideati è abbastanza vasta e garantita. È evidente che anche da questo punto di vista bisogna stare molto attenti ed è il motivo per cui, ad esempio, io vedrei con grande sfavore una regionalizzazione della Corte Costituzionale. Ciò non significa che la Corte dev'essere indifferente alla realtà regionale, ma che una sua regionalizzazione farebbe venire meno uno dei contrappesi unitari del sistema e quindi creerebbe grossi problemi.

Vi ringrazio per la Vostra attenzione e naturalmente per tutte le cose che non ho detto, che sono moltissime, potrei tentare di dare qualche risposta ad eventuali domande che vogliate farmi.