

V  
RIFLESSIONI SUL PERCORSO  
STATUTARIO DELLE REGIONI

AGATINO CARIOLA \*

Ormai da mesi regioni ad autonomia ordinaria e speciale stanno elaborando, rispettivamente, i nuovi statuti in applicazione dell'art. 123 Cost. come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, e le c.d. leggi statutarie in attuazione della riforma apportata agli statuti speciali dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, la quale – come è noto – ha lasciato alla fonte di rango costituzionale la disciplina delle funzioni regionali per così dire materiali ed ha, invece, attribuito alle leggi regionali la competenza a disciplinare la forma di governo regionale (sia pure con un procedimento un po' diverso dal modello dell'art. 123 Cost., per l'assenza della doppia lettura, cfr. 9 Si., 15 Sa., 15, V.d'A., 47 T.-A.A., art. 12 F.-V.G.). Insieme agli statuti le regioni dovrebbero adottare le leggi elettorali per l'elezione dei consigli, ed ancor prima il Parlamento nazionale dovrebbe approvare la legge di principio annunciata dall'art. 122 (ed in relazione alla quale è stato a suo tempo presentato il disegno di legge A.S. n. 1094)

Eppure, quasi alla vigilia di nuove elezioni per i consigli regionali ordinari la fase costituente regionale non sembra ancora essere approdata ad esiti certi e tante decisioni sono di fatto rimandate, con il serio rischio che d'un tratto si faccia tutto in fretta (statuti e leggi elettorali), senza nemmeno un'effettiva e consapevole partecipazione popolare, che potrà risultare schiacciata dall'esigenza di non andare alla consultazione elettorale nel vuoto delle scelte di matrice regionale. Per non dire dei condizionamenti che sempre in linea di fatto ciò produce sull'eventuale impugnativa governativa e sul giudizio costituzionale.

Nel caso della regione siciliana l'inerzia sembra ancora più grave, perché l'art. 1, comma 3, legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2, limita l'applicabilità delle

---

\* Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Catania.

«disposizioni delle leggi della Repubblica che disciplinano l'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario» al «primo rinnovo dell'Assemblea regionale successivo alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale», mentre per tutte le altre regioni è comunque previsto che continui ad applicarsi la disciplina di fonte statale.

In realtà, se può convenirsi (con Barbera) nella valutazione che le regioni si sono "incartate" sulla forma di governo, va anche aggiunto che in parte ciò è il frutto dell'attribuzione al livello regionale di scelte di carattere politico e partitico che quasi di necessità sono proprie dell'ambito nazionale, giacché incidono, appunto, sull'assetto partitico esistente e sui rapporti di forza che si svolgono in tale ambito.

Già a proposito degli statuti del 1971 si faceva notare (Bassanini) che lo spazio di decisione regionale era, alla fine, piuttosto modesto, anche perché limitato dalle scelte organizzative adottate direttamente dalla Costituzione. Si aggiunga che definire tante forme di governo regionale significa intervenire profondamente sino a travolgerlo sul circuito di investitura politica presente a livello statale: un risultato questo cui non sembra che le classi politiche regionali vogliano pervenire (fanno ovvia eccezione i sistemi politici locali costruiti sulle classi politiche rappresentate dalla *Süd-Tiroler Volkspartei* e dall'*Union Valdôtaine*), ed al quale, del resto, nemmeno dal centro si acconsentirebbe.

I "costituenti" regionali scontano, allora, il peso di tutte le ambiguità della lunga transizione italiana e la difficoltà di immaginare sistemi politici assai diversi da quelli esistenti presso il livello statale.

Né sembra condurre le regioni ad esiti particolarmente innovativi l'idea di intendere forma di governo nel testo dell'art. 123 come espressiva dei fini dell'ente e della medesima "cittadinanza" regionale (Olivetti, che pare riprendere una posizione di De Siervo sulle norme programmatiche degli statuti degli anni settanta). In definitiva, lo spazio che molti processi di integrazione normativa, e persino quelli sovranazionali, lasciano ai soggetti politici regionali non sembra così ampio da permettere l'elaborazione in via autonoma di valori attorno ai quali costruire una costituzione, mentre vale sempre l'osservazione (Sortentino, Paladin) che può difficilmente configurarsi un vincolo forte discendente dalla decisione statutaria a carico delle successive maggioranze consiliari. Invero, l'idea di attribuire agli statuti la valenza di vere e proprie costituzioni regionali si scontra e con l'accennata circostanza che non paiono rinvenirsi processi costituenti diversi e alternativi a quello statale, espressioni, cioè a dire, di integrazioni attorno ad interessi e valori differenti; e con la difficoltà che il perseguimento di fini regionali "propri", capaci di segnare la diversità regionale, presupporrebbe una forte potestà impositiva e di spesa, che non è ancora il modello accolto nel nostro ordinamento.

Statuti, leggi elettorali, regolamenti consiliari e la stessa cultura istituzionale (per non dire la morale costituzionale, Bin) sono, in realtà, tutte tessere del mosaico che disegna l'assetto ed il funzionamento dei sistemi politici regionali, ma appunto per questo finiscono per costituire parti – oltre tutto assai consistente – del sistema politico italiano: un sistema che non pare possibile scomporre in quadri regionali dotati di autonoma considerazione (con la nota eccezione del Trentino-Alto Adige), se non altro per la struttura tuttora statale dei maggiori partiti.

Sulle scelte regionali tutto ciò ha dirette rifluenze, sia per vincoli di carattere istituzionale, che per più pratiche considerazioni di ordine politico. I sistemi elettorali debbono, infatti, mantenere un nucleo omogeneo e non paiono possibili soluzioni locali fortemente differenziate, che sarebbero sempre sospettate di violazione del principio di eguaglianza (anche perché il modello statale si porrebbe come un parametro dotato quasi di razionalità intrinseca), e non consentirebbero ai partiti di misurarsi e contarsi con criteri e strumenti, appunto, omogenei. Non a caso, la regione siciliana, dopo aver introdotto l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti provinciali, con la legge n. 7 del 1992, con la successiva legge n. 35 del 1997 si è adeguata in gran parte al sistema elettorale della sopravvenuta legislazione statale.

L'esigenza di non frastornare l'elettore e la medesima esperienza degli Stati federali (si pensi alla riforma costituzionale che negli Stati Uniti ha condotto a prescrivere l'elezione diretta dei senatori, significativamente introdotta nello scorcio di anni che anticipava la forte spinta alla centralizzazione in quell'ordinamento) contribuiscono ad una certa assimilazione dei meccanismi elettorali. Nel contiguo campo delle ineleggibilità e delle incompatibilità (che è poi il campo di selezione della classe politica) la giurisprudenza costituzionale ha operato in fondo per limare differenze costruite pur sempre, anche quando sono state giustificate, sempre guardando alle soluzioni statali come al modello di riferimento e, di fatto, considerando l'eventuale potestà primaria delle regioni limitata dai principi fondamentali della materia, come se si trattasse di competenza concorrente. Oggi, poi, l'art. 122 Cost. riserva allo Stato la disciplina dei principi fondamentali su sistema di elezione, casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente della regione, degli assessori e dei consiglieri regionali, quasi confermando e generalizzando l'evoluzione giurisprudenziale che si era affermata a proposito delle competenze di tipo primario delle regioni ad autonomia speciale (sul problema, di recente, la sent. n. 201 del 2003).

2. Certo, quando si parla di forme di governo si tratta di specificare la prospettiva metodologica adottata. Come è noto, la distinzione tra forme di stato e di governo è in parte tipica della dottrina italiana, risale agli anni trenta, è stata

in maniera intensa utilizzata da Mortati e da allora è entrata nel lessico dei giuristi italiani, in particolar modo dei costituzionalisti (Rescigno, Dogliani).

La circostanza che il legislatore costituzionale del 1999 abbia utilizzata l'espressione 'forma di governo' nel testo medesimo della Costituzione, modificando la precedente formulazione dell'articolo 123, a favore di un'espressione sinora solo dottrinale, è probabilmente anche testimonianza della pluralità di approcci a questa nozione, campo di contesa, per così dire, di costituzionalisti, politologi e politici veri e propri.

Il primo significato che l'espressione 'forma di governo' presenta è certamente quello di ordine descrittivo: si individua chi detiene il potere in un determinato ordinamento e quali sono le relazioni tra i soggetti che decidono; in un processo di astrazione progressiva i tratti comuni di varie esperienze sono assimilati, sino alla individuazione di un modello o di un tipo puro, mentre sono talora tralasciate le differenze esistenti tra i diversi ordinamenti.

A questa accezione meramente descrittiva si aggiunge un altro significato che è di carattere prescrittivo: come deve essere organizzato un dato ordinamento e chi deve assumere le decisioni al suo interno. In questa accezione la qualificazione di una forma di governo serve come postulato per trarre delle conseguenze normative in ordine agli aspetti grigi ed ai chiaroscuri del sistema. Dalla descrizione si passa a trarre dal modello assunto significati normativi veri e propri. Se, ad esempio, si qualificasse come parlamentare un determinato sistema politico, tale definizione comporterebbe che il circuito della decisione debba essere allocato sul piano dei rapporti corpo elettorale/parlamento/governo, negando ad altri soggetti l'attribuzione del potere di decidere (in senso forte, si direbbe schmittiano, altro essendo la capacità di influenza e di moderazione eventualmente assegnata ad altri organi).

Questa nozione prescrittiva di forma di governo introduce probabilmente ad un ulteriore significato del concetto medesimo circa l'investitura legittimante che accompagna chi è competente a decidere. È l'aspetto che va fatto risalire a Max Weber ed ai suoi studi sulle forme di esercizio del potere e sull'importanza dell'organizzazione. Il soggetto che le regole organizzative individuano quale competente a decidere è non solo qualificato, ma addirittura legittimato a farlo, anche nel senso di potere/dovere attendere consenso ed adesione alle decisioni adottate.

Dalla descrizione dell'esistente, passando per la qualificazione in termini normativi dell'ordinamento, si giunge così all'attribuzione ad un soggetto della legittimazione a decidere.

Un intero filone della scienza politica e del diritto costituzionale, sviluppatosi in ambito europeo, sembra prendere le mosse da siffatto presupposto. La razionalizzazione del potere è stata caratteristica delle costituzioni del primo e

del secondo dopoguerra, secondo l'espressione coniata da Mirkinè Guetzèvitch nei volumi *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, 1928 e 1930; e *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, 1931. Lo studioso di diritto comparato si riferiva semplicemente alla circostanza che le regole di esercizio del potere erano definite in un testo scritto e, appunto per questo, divenivano regole più certe, qualificabili in termini normativi cogenti nei confronti dei soggetti pubblici. Lo stesso Mirkinè Guetzèvitch scriveva che le regole sul modo di formazione dei governi non erano più il frutto della consuetudine, ma il frutto di precise tecniche indicate in sede costituzionale. L'espressione utilizzata 'razionalizzazione del potere' sembra da principio avalutativa, assolutamente descrittiva. Solo nel nuovo volume preparato dopo la seconda guerra mondiale, *Les constitutions européennes*, 1951, trad. it. 1954, l'attenzione di Mirkinè Guetzèvitch è maggiormente spostata sul rendimento delle istituzioni studiate.

Se fosse possibile una storia delle relazioni tra scienze diverse e delle reciproche influenze, sarebbe plausibile intravedere dietro il concetto di 'razionalizzazione del potere' la teorizzazione weberiana sulle forme di esercizio del potere ed, in particolare, sul potere legittimo. In altri termini, parlare di razionalizzazione della forma di governo comporta introdurre valutazioni sulla funzionalità o sul rendimento dell'assetto configurato.

Ciò conduce a riprendere la distinzione tradizionale in tema di forme di governo, già platonica ed aristotelica, su forme buone e cattive o degenerate. Consente, altresì, di operare delle valutazioni sulla funzionalità del sistema, seguendo un filone di riflessione assolutamente moderno, che sembra debitore, appunto, dell'elaborazione di Weber e delle sua analisi delle organizzazioni sociali.

La trattazione sulle forme razionalizzate non è più semplicemente descrittiva, ma diviene uno strumento per poter rilevare le forme che funzionano, cioè a dire sistemi che in termini di rendimento permettono di ottenere buoni risultati. Si introduce un giudizio di valore circa il funzionamento del sistema rispetto a determinati scopi.

Ora, uno dei fini da prendere senza dubbio in considerazione in un sistema politico è la capacità del medesimo di decidere. Il dibattito svoltosi da lungo tempo nel nostro Paese circa l'esigenza di riforme istituzionali ha prestato all'inizio tanta attenzione all'incapacità di decisione del nostro sistema politico, alla quale si addebitava insieme all'instabilità dei governi di essere un freno per lo sviluppo economico in un'epoca che vedeva già l'affermazione dei processi di integrazione sovranazionale e la necessità di governi stabili capaci di interloquire tra loro. La valutazione sul rendimento di una forma di governo deve tenere necessariamente in conto il valore della decisione. Ma altrettanto importante – e forse fa tutt'uno con il primo – in un ordinamento democratico è il valore della

responsabilità, cioè a dire del dover rendere conto delle decisioni prese sia nei confronti dell'elettorato come degli altri gruppi di potere, la cui presenza caratterizza una società pluralista. Non a caso al nostro sistema politico è stato per lungo tempo addebitato di aver offuscato questi due elementi.

3. A questo proposito la teoria delle forme di governo intercetta il tema dello stato dei partiti e delle sue trasformazioni.

Si deve a Giuliano Amato l'analisi più impietosa degli effetti del governo dei partiti nel nostro Paese. Alla Camera dei deputati, il 21 aprile del 1993, qualche giorno dopo l'esito referendario sulla legge elettorale del Senato, e preannunciando le dimissioni del Governo dallo stesso presieduto, Amato ha addebitato ai partiti italiani di essere gli eredi del modello configurato dal partito unico durante il regime fascista, limitandosi a trasformare un singolare in plurale.

Il riferimento non è affatto neutrale, poiché nella logica del doppio Stato indagata da Fraenkel il regime fascista aveva costruito dinamiche, regole e convenzioni, che erano sì all'interno dello Stato retto formalmente dal vecchio statuto albertino, ma anche al di fuori di esso, nell'assenza di una regolamentazione che riguardasse, appunto, il soggetto partito e ne configurasse in qualche modo una responsabilità.

In questo l'ordinamento repubblicano ha certamente proseguito il modello precedente. In altri paesi, la struttura statale che da monoclasse è divenuta pluriclasse, o da liberale si è trasformata in sociale, ha dovuto fare i conti con la presenza e la partecipazione dei partiti di massa, ed ha cercato di renderli parte della sua organizzazione formale, attribuendo loro veri e propri ruoli pubblici, a mezzo di regole convenzionali. L'esempio della Gran Bretagna in cui il leader del partito che vince le elezioni, diventa premier è l'esempio più significativo, ma in fondo tale dinamica si è svolta lungo tutto il Novecento nei paesi europei segnati dal c.d. stato di partiti, dal modello del cancellierato tedesco al sistema francese, sia pure con le sue peculiarità e le vicissitudini delle varie coabitazioni.

In Italia, al contrario, anche in periodo degasperiano, si è assistito alla divaricazione tra il ruolo di leader del partito (nei governi di coalizione l'ovvio riferimento è al leader del partito di maggioranza relativa) e il ruolo di presidente del consiglio dei ministri. Questo modello ha esercitato una capacità di influenza ancora in tempi a noi vicini, giacché è stato riproposto in occasione della formazione del primo governo di D'Alema, il quale ha lasciato la segreteria del suo partito, riprendendo appieno lo schema degli anni cinquanta.

In fondo siffatto modello ha consentito ai partiti italiani di distinguere le loro responsabilità dall'azione di governo e di "tenersi pronti" in occasione delle frequenti consultazioni elettorali a rivendicare di fronte ai rispettivi eletto-

rati (del resto sino a tempi recenti poco flessibili) solo alcune delle politiche governative, ripudiando le altre, addebitate ai condizionamenti delle coalizioni.

Anche in questo sta l'anomalia istituzionale italiana: l'influenza sul costume politico è ben nota. Il modello che si è schematicamente indicato ha avuto effetti su più livelli, indebolendo le istituzioni perché il presidente del consiglio non ha mai potuto esercitare per intero un potere fortemente minato dai partiti, e, d'altra parte, nascondendo la responsabilità di questi ultimi fuori dai luoghi istituzionali. Dalla mancata convergenza tra il potere effettivamente esercitato e il potere formalmente esercitato, le istituzioni sono uscite in qualche maniera delegittimate e più deboli. Lo stesso senso istituzionale ne è stato minato.

Tale contesto, per un verso, è stato travolto dalla crisi del sistema politico intervenuta dagli inizi degli anni novanta con la caduta del muro di Berlino, l'esperienza di tangentopoli, l'implosione di alcuni partiti. Per altro verso, è stato aggravato con la nascita dei partiti "azienda" attorno alla figura di un leader e con una organizzazione ove contano molto i rapporti personali con il medesimo leader; con le formazioni partitiche sorte dalla legittimazione che danno le istituzioni, come il c.d. partito dei sindaci (Calise); con liste sorte attorno a singole personalità. Sono apparsi partiti estranei alle vicende costituzionali del 1943-48; sono entrati nel "mercato della scena politica" con l'assunzione di forte peso istituzionale partiti che erano estranei alla Costituzione, assenti in Assemblea costituente e lontani dal patto costituzionale formatosi tra i partiti del Comitato di Liberazione Nazionale.

Certo, va riconosciuto che il parametro – per così dire – della Costituzione materiale è in cambiamento per effetto dell'integrazione sovranazionale ed, in particolare modo, di quella comunitaria. Ciò si riflette non solo sul piano dei valori, ad iniziare dal ruolo assunto dalla considerazione del mercato (Irti), ma anche sul quello dell'organizzazione, poiché tali processi comportano una forte visibilità dell'esecutivo del quale valorizzano la capacità di decisione.

Sotto il profilo dell'organizzazione interna, va d'altra parte notato che i partiti italiani tendono a mantenere stabile l'assetto prodotto in maniera quasi casuale dalla riforma degli articoli 56 e 57 Cost. intervenuta nel 1963, dal referendum elettorale del 1993 e dalle leggi elettorali dello stesso anno, nonché dai rivolgimenti partitici intervenuti in quel torno di anni. Il riferimento è alla "cristallizzazione" della formula elettorale attorno al mantenimento della quota proporzionale, "fotografata" e confermata dal cd. patto della crostata in occasione dei lavori della Commissione D'Alema e consacrata nel documento di intenti sulla materia elettorale del 30 giugno 1997, sottoscritto dai rappresentanti dei partiti allora impegnati nell'accordo per le riforme. Il tentativo di superare la quota proporzionale è stato frustrato per il mancato raggiungimento dei quorum nei referendum elettorali del 1999 e del 2000, disertati da taluni degli

stessi partiti che li avevano promossi. Ma è da ricordare che il finanziamento pubblico ai partiti è disposto «in proporzione ai voti conseguiti per la attribuzione della quota di seggi da assegnare in ragione proporzionale» (per la Camera dei deputati, art. 9, l. 515 del 1993, come modificato da ultimo con la legge n. 156 del 2002).

In altri termini, un intero pezzo della costituzione materiale del nostro Paese è rappresentato dal mantenimento della logica proporzionale per misurare i rapporti di forza tra i partiti anche all'interno delle coalizioni bipolari. Da questo punto di vista la transizione elettorale italiana sembra essersi assestata sull'esito di un bipolarismo attenuato (o imperfetto, per riprendere in altro significato il felice termine coniato da Galli decenni addietro) dalla cultura proporzionalistica, cui il nostro ceto politico non sembra affatto disposto a rinunciare.

4. Ciò vale per il sistema elettorale di comuni e province, che la riforma dell'art. 117 Cost. assegna ancora alla potestà esclusiva statale (II comma, lett. p), e vale anche per la riforma elettorale introdotta per le regioni con la legge n. 43 del 1995.

Quando quest'ultima legge fu adottata, taluno volle presentarla come disciplina elettorale di tipo maggioritario, forse sulla spinta emotiva ancora segnata dal referendum del 1993. In realtà, il sistema elettorale previsto dalla l. n. 43 del 1995 è di tipo proporzionale con premio di maggioranza, per il tentativo di assicurare una maggioranza consiliare abbastanza solida alla lista o alla coalizione di liste che sfiora determinate soglie e che riesce a fare eleggere il capolista designato alla presidenza della regione. Ancora una volta, i partiti sono indotti a contarsi anche all'interno dei cosiddetti poli.

La legge del 1995 ha tentato di forzare le maglie dell'art. 122 Cost., nel vecchio testo, introducendo un capolista regionale proposto agli elettori quale presidente della regione, e configurando una prima norma c.d. antiribaltone. L'esperienza avutasi sullo scorcio degli anni novanta ha dimostrato che né l'uno né l'altro istituto hanno retto alla prova dei fatti, ma essa ha lasciato il segno nella nuova formulazione degli artt. 122 e 126 Cost., i quali prevedono – come è noto – l'elezione diretta del presidente e la clausola *simul stabunt, simul cadent* (Mangiameli, Carli - Fusaro).

Risulta quasi paradossale che la legislazione elettorale ed il modello di governo proposto a riferimento per le regioni siano tratte ancora una volta, come già nella Costituzione del 1948, dalla legislazione sugli enti locali e dalle sperimentazioni ivi intervenute. Non a caso, alla visibilità (di sindaci e) di presidenti regionali sembra accompagnarsi la crisi di identità dei consigli (comunali e) regionali, “costretti” a non occuparsi più del gioco di fare e disfare maggioranze.



A proposito della legislazione elettorale sulle regioni, peraltro, non può non rilevarsi che la stessa è abbastanza “delimitata” e “guidata”. Si è già ricordato che lo Stato conserva la competenza in tema di legislazione elettorale degli enti locali, modello che è stato sinora di riferimento. Sempre allo Stato compete la fissazione dei principi fondamentali. Soprattutto, il fatto che ben due volte si sia già votato con il c.d. «Tatarellum» pare aver comportato il consolidamento di una formula elettorale che peserà sulle scelte regionali, a parte la difficoltà delle forze politiche regionali di scommettere su altri criteri elettorali.

Con la legge cost. n. 2 del 2001 la medesima disciplina elettorale è stata estesa alle regioni ad autonomia speciale, consolidando ancor di più l'assetto configurato.

Ma, poi, la legge del 1995 si presta assai bene all'esigenza dei partiti di misurarsi all'interno delle coalizioni, giacché da questo punto di vista risulta di ispirazione omogenea alla legge elettorale per la Camera dei deputati. Ora, lo “zoccolo duro” della quota proporzionale serve ai partiti per calibrare le candidature anche nella ragione maggioritaria ed, in definitiva, a decidere le candidature a presidente delle regioni. Tali candidature, infatti, sono decise a livello nazionale, sia sulla base delle informazioni sulle preferenze degli elettori (provenienti dalle tante consultazioni elettorali, oltre che dai sondaggi), sia per ricomporre i rapporti di forza all'interno della coalizione in maniera da evitare l'alterazione dei reciproci rapporti.

Non solo ne esce rafforzata la cultura proporzionalistica del nostro Paese, ma si conferma che il nostro sistema politico adotta una logica di svolgimento assolutamente centralistica modellata sul livello statale e che, tuttora, appare difficile immaginare la presenza di variegati sub-sistemi politici negli ambiti regionali.

In altre parole, ne esce ribadita l'osservazione che le configurande forme di governo regionali sono tessere del mosaico costituito dal sistema politico nazionale, il quale continua a presentarsi in maniera unitaria ed a rifiutare di essere, per così dire, declinato al plurale sulla base delle connotazioni regionali. Si affaccia anche l'impressione che per le forze politiche regionali sarà difficile abbandonare l'assetto esistente conformato dalla legge del 1995 e consolidato da due ripetute consultazioni. Ne rappresenta, per alcuni versi, una conferma la proposta avanzata in dottrina di conservare a tempo indefinito la disciplina transitoria al fine di eludere la disciplina anti-ribaltone (Caravita): testimonianza significativa che l'applicazione della legge n. 43 ha già prodotto un assetto dei rapporti di forza tra i partiti al quale con estrema riluttanza si porrà mano. Il velo di ignoranza che nel 1993-94 permetteva di procedere alla riforma elettorale è definitivamente caduto e nessuna forza politica pensa oggi seriamente a rimettersi in gioco con il cambiamento delle regole.

Non a caso, i disegni di legge elettorale sinora presentati nella regione siciliana muovono in gran numero dall'idea di mantenere fermo l'attuale sistema elettorale, con la presentazione di liste provinciali e di una lista regionale dal quale trarre il premio di maggioranza. Anche un disegno di legge trasversale, proposto al fine di assicurare la pari rappresentanza fra i generi nell'accesso alle cariche elettive, conserva il sistema elettorale ideato nel 1995, anche se innova per l'abolizione del voto di preferenza e la presenza di liste bloccate, alternativamente formate da uomini e donne.

5. Il sistema elettorale della legge n. 43 risulta dalla combinazione di due elementi: la designazione di un candidato alla presidenza della regione, che riceve una investitura popolare diretta, ed il premio di maggioranza attribuito alla lista o alla coalizione vittoriosa, sulla base di varie soglie percentuali.

Il modello che le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 2 del 2001 propongono alle regioni ordinarie e speciali si muove, quindi, all'insegna del consolidamento dell'elezione diretta del presidente, che è certamente la soluzione suggerita e promossa dall'art. 122 Cost. Il mantenimento dell'attuale sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza discende dal quadro politico ormai disegnato sullo stesso, oltre che dal fatto che la l. cost. n. 2 del 2001 lo ha applicato alle regioni ad autonomia speciale.

Il disegno di legge A.S. n. 1094, di attuazione dell'art. 122 Cost., sembra invero intendere in maniera restrittiva l'ambito di potestà statale, giacché individua quali principi fondamentali quelli dati dalla individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze e assicuri la rappresentanza delle minoranze; dalla contestualità dell'elezione del presidente della giunta regionale con il rinnovo del consiglio regionale; e dal divieto di mandato imperativo (art. 4).

Per quanto riguarda quest'ultimo limite va fatto rilevare che la sua indicazione è probabilmente pleonastica, sia per la presenza dell'art. 67 Cost., che sembra avere portata generale per tutte le cariche elettive, sia, ancora, per l'essenza medesima della rappresentanza politica che è, per definizione, generale.

L'intento di salvaguardare istanze di stabilità e rappresentanza delle minoranze è, appunto, un'illustrazione della *ratio* sottostante all'attuale disciplina elettorale.

Principio di notevole significato è, invece, quello della contestualità dell'elezione del presidente e del consiglio regionale, che specifica una previsione che sta assai verosimilmente nelle pieghe dell'art. 122 Cost., u.c. (esplicitamente negli statuti speciali) ed al suggerito modello dell'elezione diretta del presidente della regione, giacché è di preludio alla disciplina della mozione di sfiducia ed

alla clausola *simul stabunt, simul cadent*. Se ne sono accorte le regioni, consapevoli che così veniva imposta la scelta dell'elezione diretta. Il consiglio regionale della Basilicata si è opposto alla previsione citata, con un ordine del giorno approvato all'unanimità, il quale contestava la legittimità costituzionale della previsione legislativa. In modifica del disegno di legge, il Senato ha chiarito che la regola della contestualità vale solo in caso di elezione diretta del presidente, e che in caso di elezione ad opera del consiglio quest'ultimo deve agire entro termini tassativi, dando così conferma all'opinione secondo la quale i principi fondamentali in attuazione dell'art. 122 Cost. dovrebbero atteggiarsi diversamente in relazione alle scelte statutarie ed elettorali delle regioni (Cariola).

Sul piano dei principi fondamentali sembra, dunque, che lo Stato non indichi sostanzialmente più dell'esigenza che il sistema elettorale assicuri, al tempo stesso, stabilità e rappresentanza. Può essere significativo ricordare che tali principi (o limiti) sono previsti anche dallo statuto della Sardegna (art. 15) e che gli stessi appaiono comunque connaturati ad ogni buon sistema elettorale, rappresentando quasi dei limiti di ragione. Soprattutto, va fatto notare che un vero e proprio principio a carico delle leggi elettorali regionali è stato indicato direttamente dagli statuti speciali e, poi, dall'art. 117 Cost., ed è il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, su cui la Corte costituzionale ha avuto occasione di presentare osservazioni di notevole rilievo nella sentenza rel. Onida n. 49 del 2003, a proposito della legge elettorale valdostana.

6. Il lavoro che le regioni stanno compiendo in questi mesi attiene, allora, ad una messa a punto dell'intero sistema politico e partitico nel nostro Paese. Per questo esso può rappresentare un'occasione per tentare di rendere più razionale tale sistema anche nel senso di assicurarne un rendimento ispirato, congiuntamente, alle finalità di decisione e di assunzione di responsabilità; oppure può essere un'evenienza per aumentarne gli elementi di confusione e per conservare nicchie di sopravvivenza a poteri che si sottraggono alla logica della responsabilità.

Ora, la definizione di tale tassello della vita politica nazionale è il frutto congiunto delle forze politiche locali, di quelle nazionali e, per la prima volta nella nostra esperienza politica, della cultura civica espressa dagli elettorati regionali.

La riforma costituzionale del 1999, in altre parole, ha inteso esaltare la capacità di scelta delle regioni riguardo le dinamiche statutarie, e da questo punto di vista risulta essere un frutto maturo del valore dell'autonomia proclamato dall'art. 5 Cost. Rispetto a quel valore, infatti, risultavano "stonati" sia l'obbligo di armonia degli statuti con le leggi della Repubblica, sia, soprattutto, la loro approvazione ad opera delle Camere, la quale ha indotto – come è noto – ad

una discussione di principio assai significativa circa la natura medesima degli statuti.

La stessa riforma, d'altra parte, si è mantenuta fedele all'idea che le scelte statutarie sulla forma di governo (giacché questo è senza dubbio il contenuto principale degli statuti) debbano essere in qualche modo sottoposte al controllo. Si è, anzi, previsto un doppio filtro, per l'impugnativa degli stessi statuti davanti alla Corte costituzionale e per la possibilità del referendum ad essi relativo. Addirittura, gli statuti speciali dispongono la sottoponibilità a referendum anche delle leggi elettorali, forse a compensazione del fatto che la potestà in materia è formalmente di tipo primario, limitata solo dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Come dimostra in fondo la vicenda dello statuto della regione Marche, decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 304 del 2002, con gli artt. 122 e 126 Cost. la riforma del 1999 al livello politico regionale assegna l'instaurazione di un circuito virtuoso, caratterizzato da una grande trasparenza nei rapporti tra elettorato-consiglio-presidente. L'ambito statale è elevato a "guardiano" o tutore di siffatto rapporto (Huter, si direbbe riprendendo una nota terminologia schmittiana). Per alcuni versi ciò può sembrare paradossale, poiché a livello statale non esistono norme simili all'art. 126 Cost., ultimo comma; anche una convenzione di siffatto contenuto, per quanto sia oggetto di diffuse aspirazioni, per ora può dirsi solo proposta e, semmai, è in via di stentata affermazione (Ruggeri). Per le regioni, invece, è stata posta una regola frutto dell'onda lunga del referendum del 1993 e della condivisa esigenza di preservare la stabilità dei governi locali. Anzi, il limite dell'armonia con la Costituzione, il quale per sua natura sarebbe di ordine politico, è stato appieno giuridicizzato e la garanzia del suo rispetto è stata attribuita alla Corte costituzionale, la quale mostra, del resto, di muoversi con scioltezza sui problemi posti da una forma di governo razionalizzata (sentt. nn. 106, 304 e 306 del 2002). Certo, occorre che il governo, cioè a dire il livello di decisione politica centrale, continui a farsi carico dell'esigenza di evitare in ambito regionale soluzioni incerte e confuse, contrarie alla razionalizzazione intervenuta ed alle medesime prescrizioni costituzionali.

Riprendendo quanto si faceva notare nel dibattito che ha accompagnato la redazione degli statuti degli anni settanta, allorché si escludeva che le regioni potessero configurare forme di governo presidenziali, perché assai lontane dal modello parlamentare accolto in Costituzione per la forma di governo statale, per spiegare la forma di governo regionale pare doversi scartare un'ipotesi ricostruttiva che punti tutto sull'investitura diretta del presidente della regione a causa dell'elezione popolare. Proposte di tal genere non sono mancate nella ricostruzione della forma di governo regionale, sino a configurare il consiglio

come sede di espressione di istanze particolaristiche ed il presidente quale sintesi degli interessi regionali. Tali elaborazioni hanno a loro sostegno sia la visibilità del presidente durante la campagna elettorale, sia la circostanza che in seguito all'elezione diretta (di sindaci e di presidenti) molti esponenti politici di rilievo nazionale hanno accettato di assumere ruoli municipali e regionali, vitalizzandone le funzioni.

D'altra parte, siffatte tesi finiscono per essere strumentali al fine di legittimare il potere di decisione che si vorrebbe particolarmente ampio ed assorbente del presidente della regione, ma per questo trascurano l'efficienza delle altre istituzioni, ad iniziare, appunto, dalla sede consiliare, la quale risulterebbe svuotata di ogni ruolo (in violazione della regola che impone di prevedere *checks and balances* per assicurare equilibrio alle istituzioni); e, soprattutto, rischiano di mascherare il forte potere di condizionamento dei partiti della coalizione (e delle varie consorterie) sul presidente. Ancora una volta, siffatto potere (pur concreto e reale, anche nella c.d. crisi di partiti) si eserciterebbe fuori della sede istituzionale per eccellenza, quale quella consiliare, e pertanto in assenza della necessaria pubblicità.

Del resto, ricostruzioni di tal genere non sarebbero in armonia con la Costituzione e con lo schema parlamentare previsto per il livello statale di governo, e si porrebbero in diretto contrasto con gli artt. 122 e 126 Cost., atteso che la mozione di sfiducia votata dal consiglio nei confronti del presidente dimostra il permanere di un legame piuttosto forte tra i due organi.

Invero, qualsiasi soluzione che isoli il presidente della regione dal consiglio trascura la circostanza che l'elezione del primo è il frutto di una scelta tra due o più coalizioni e che l'attuale legge elettorale prevede non a caso un premio di maggioranza a favore della lista o della coalizione che ottiene più voti.

Il sistema che risulta dalla soluzione promossa in ambito costituzionale e che deriva dalla legislazione elettorale attuale, intende, invece, sostenere il governo di legislatura che è pur sempre una delle formule o una delle modalità di espressione della forma di governo parlamentare (*contra* Fusaro). La coalizione di partiti si presenta agli elettori con il suo programma, con i suoi uomini e particolarmente con il suo candidato alla presidenza; ne riceve una investitura che dura per l'intero mandato della consiliatura.

Come è stato da più parti fatto rilevare, la riforma costituzionale normativizza una delle soluzioni che erano state proposte durante la crisi della Quarta Repubblica francese, nel tentativo di fondare un rapporto diretto tra la coalizione vittoriosa alle elezioni e l'elettorato. Le formule che sono state coniate a tal riguardo sono le più varie, ma probabilmente quella che individua in siffatto legame la manifestazione propria del parlamentarismo nello stato dei partiti (tra gli altri Barbera, Volpi, Ceccanti, Fusaro, Spadaro).

La razionalizzazione intervenuta con gli artt. 122 e 126 Cost. si ispira, appunto, all'idea di rendere in termini giuridici un assetto partitico che, altrove, è solo il frutto di regole convenzionali. Il legame – ripreso in parte dal sistema comunale – tra maggioranza consiliare e presidente impone agli stessi di rimettere in discussione se stessi e di addivenire all'autodissolvimento o alle dimissioni le volte in cui si spezza il rapporto fiduciario tra consiglio e presidente e/o, in maniera ancora più decisiva, tra i vari pezzi della maggioranza.

Se la clausola *simul stabunt, simul cadent* è espressione di una buona razionalizzazione del sistema, ispirata a perseguire un efficiente rendimento del modello parlamentare nel livello regionale, non sembra che i tentativi posti in essere dalle regioni per disegnare il proprio assetto istituzionale vadano in questa direzione. Le forze politiche regionali, ove è probabile che gruppi di interesse minori facciano sentire il loro peso, cercano di recuperare spazi di manovra e, concretamente, di potere di condizionamento e di veto, senza sottostare alla regola dell'art. 126, terzo comma, Cost.

In fondo, molti tentativi sono nel senso di conservare l'elezione diretta del presidente della regione, in aderenza allo spirito dei tempi ed alla forte valenza simbolica che la stessa ha durante la campagna elettorale, ma al tempo stesso di evitare l'applicazione del *simul stabunt, simul cadent* attraverso vari accorgimenti. Risulta ancora difficile da accettare per i partiti l'idea della formalizzazione di un patto tra i medesimi partiti della coalizione e tra quest'ultima e gli elettori. La proposta già citata di mantenere l'attuale regime transitorio, previsto dall'art. 5 della l. cost. n. 2 del 1999, è chiaramente volta ad eludere la rigida applicazione dell'art. 126. L'intento, in altri termini, è quello di riassorbire all'interno del confronto tra i partiti il legame tra coalizione e presidente, proposto agli elettori e sul quale questi si sono pronunciati.

Dell'aspirazione ad assicurare la continuità della consiliatura è espressione anche una legge siciliana, sfuggita al controllo del commissario dello stato. Infatti, la legge n. 13 del 23 ottobre 2001, ha istituito una commissione speciale per la revisione dello statuto, non ha per ora indicato alcuna scelta tra elezione diretta ed indiretta, ma si è preoccupata di inserire che in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del presidente, si provvede a nuova elezione, ma comunque «l'assemblea regionale rimane in carica sino alla naturale scadenza».

Il caso più noto è quello della regione Marche, che ha dato occasione alla sentenza n. 304 del 2002. La previsione dello statuto non disciplinava le dimissioni del presidente, ma si limitava a prevedere che in caso di sua morte o di impedimento permanente gli subentrasse il vicepresidente, nominato ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge cost. n. 1 del 1999. La fattispecie è assai interessante, perché – come è stato sostenuto dalla difesa della regione – morte ed

impedimento permanente sono fatto obiettivi e non di natura politica e la sostituzione del presidente con il suo vice risponde all'idea dell'accordo con gli elettori che investe l'intera coalizione di governo ed al mantenimento della relazione fiduciaria tra consiglio e giunta.

Eppure, anche di fronte ad un problema di diritto transitorio, la Corte ha adottato una soluzione assai rigida, espressamente volta a garantire il rispetto dello spirito oltre che della lettera della Costituzione. L'art. 5, comma 2, della l. cost. n. 1 del 1999 è stato letto attraverso le lenti dell'art. 126, terzo comma, Cost., e gli è stata attribuita la medesima *ratio* di garantire la stabilità dell'esecutivo regionale, mediante il reciproco vincolo tra consiglio e giunta, evitando ogni forma di elusione.

L'altro caso che ha interessato l'opinione pubblica è quello del Friuli – Venezia Giulia, che con legge n. 137 del 2002 ha dettato la disciplina della propria forma di governo. L'art. 3 della legge prevedeva che il capolista della lista regionale in qualità di presidente indicato dal gruppo di liste che ha ottenuto il maggior numero di voti predisponesse il programma di governo; e che il consiglio regionale procedesse, quindi, all'elezione del presidente della regione, alla contestuale approvazione del programma di governo e della lista degli assessori. In caso di dimissioni e, comunque, fuori di questa ipotesi, il consiglio avrebbe eletto il presidente a maggioranza assoluta. La mozione di sfiducia era di tipo costruttivo: la sua approvazione – preceduta oltretutto dalla sottoscrizione a maggioranza assoluta – non comportava lo scioglimento del consiglio, ma la sostituzione del presidente, insieme all'elezione del nuovo e dei relativi assessori.

Vien subito da notare che in tal modo il regime transitorio della legge n. 43 del '95 era elevato a sistema, atteso che il capolista più votato dagli elettori doveva in ogni caso passare attraverso l'elezione del consiglio regionale (secondo il "vecchio" testo dell'art. 122 Cost.).

In linea generale appare opportuno che il programma con il quale la lista o la coalizione di liste si è presentata agli elettori passi attraverso un momento formale quale l'approvazione da parte del consiglio regionale (Ruggeri). È, invece, dubbio ed irrazionale che il presidente finisca per essere eletto due volte, dapprima dagli elettori e poi dal consiglio, dacché rischia di frustrare la scelta dei primi.

Tali norme, però, non sono state impugnate dal governo. Solo il referendum regionale del 29 settembre 2002, frutto di una mobilitazione politica che ovviamente non può essere ripetuta di continuo, le ha bloccate, costringendo a rivedere l'impianto originariamente elaborato.

Riflessioni analoghe possono essere avanzate riguardo alle previsioni dello statuto della regione Calabria, dove il consiglio elegge il presidente sulla base dell'investitura popolare espressa al momento delle elezioni. Anche in Calabria,

le dimissioni volontarie del presidente non comportano lo scioglimento del consiglio, ma l'elezione di un nuovo presidente all'interno del consiglio. Il governo ha, comunque, impugnato lo statuto calabrese e si attende la pronuncia della Corte.

7. Se come già avvenuto in ordine all'attuazione dell'art. 123 Cost., vecchio testo, si riconosce che la forma di governo regionale va configurata su una delle varianti del modello parlamentare, la questione circa la scelta tra elezione diretta ed indiretta del presidente della regione dovrebbe essere molto ridimensionata, atteso che in un sistema elettorale il quale premia la stabilità le coalizioni sono indotte a presentarsi con uomini e programmi, e rischiano di perdere credibilità le volte in cui il risultato elettorale viene forzato e manipolato.

Come tutte le regole ispirate a tendenze razionalizzatrici, infatti, le rigide disposizioni degli artt. 122 e 126 Cost. sono, al tempo stesso e paradossalmente, di rilievo decisivo e fondamentale, come di scarso peso specifico, una volta che il costume politico si sia adeguato all'idea che l'esecutivo regionale risulta definito con compiutezza dalla consultazione elettorale.

La regola sulla sfiducia al presidente eletto a suffragio universale è un istituto di evidente ingegneria costituzionale il quale intende forzare i partiti ad aderire ad una regola di comportamento che sarebbe stato auspicabile si affermasse quale naturale portato dello spirito di coalizione e del ripudio di soluzioni che non passino attraverso il voto degli elettori. Le soluzioni razionalizzate sono disposte, del resto, laddove non sono sufficienti o sono contestate le regole di tipo convenzionale.

Da questo punto di vista la disposizione dell'art. 126, 3° comma, Cost., appare assolutamente necessaria, giacché l'esperienza ha dimostrato che i mutamenti nelle appartenenze partitiche possono mettere in grave difficoltà le istituzioni oltre che tradire il consenso degli elettori. Risulta utile anche in un'altra prospettiva, perché in termini di efficacia costituisce un modello che non può essere ignorato nemmeno nelle regioni ove il presidente dovesse continuare ad essere eletto dal consiglio. Anche in queste ultime, cioè, l'instabilità dovrebbe ridursi drasticamente sull'esempio delle esperienze vicine, nonché per il consolidamento del bipolarismo.

Ciò dovrebbe indurre a ridurre lo scontro attorno alla forma di governo, che al di là di tutte le ingegnerie possibili sarebbe in ogni caso segnata dall'esistenza di una maggioranza legittimata a governare con i suoi uomini in consiglio ed in giunta per il fatto di aver vinto le elezioni.

Invece, la circostanza che ormai ad anni dalla legge del 1999 non si siano fatti grandi passi avanti sta pericolosamente a significare che le forze politiche



regionali (e nazionali) non hanno ancora accettato il modello per il quale le elezioni segnano una decisione che per alcuni anni rimane stabile, e rimangono al contrario affezionate all'abitudine di «fare e disfare giunte» (Cassese). I tentativi di “appesantire” la nettezza della scelta tra elezione diretta ed indiretta testimoniano che il problema centrale di tanta parte della nostra cultura politica rimane quello della dislocazione del potere (personale e delle risorse che vengono gestite), mentre minore rilievo si dedica agli ambiti di normazione incrementati dalla riforma dell'art. 117 Cost.

Da questo punto di vista l'eccessiva attenzione prestata a livello regionale alle forme di organizzazione del potere politico induce la preoccupazione che si sottovaluti ancora il profilo amministrativo di cura del territorio e delle sue istanze che – persino in un impianto di ispirazione fortemente decentrata o federale che dir si voglia – spetta alle regioni.