

STEFANO CECCANTI

*FEDERALISMO E FORME DI GOVERNO.*

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

SOMMARIO

Premessa. Il perché del sottotitolo con le due tesi; 1. Il “mimetismo istituzionale” delle forme di governo negli Stati decentrati: la differenziazione non è una virtù; 2. Il disegno di legge governativo: una saldatura sbagliata tra federalismo e forma di governo nazionale; 3. Le due linee di attacco alla forma neo-parlamentare e le possibili modifiche per una “flessibilità compatibile” con essa; 4. Dove esercitare creativamente l'autonomia; 5. Conclusione: le statue di sale, ovvero la nostalgia dell'impotenza. Riferimenti bibliografici essenziali.

***Premessa. Il perché del sottotitolo con le due tesi***

Ho scelto di arricchire il chiaro titolo avalutativo assegnatomi (“Federalismo e forme di governo”) con un sottotitolo che enuncia chiaramente le due tesi che sosterrò e che costituiscono del resto il centro di un lavoro che stavo preparando per la rivista “Quaderni Costituzionali”. 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 200, 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 delle 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 quella strada non debba essere percorsa.

### **1. 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 1998 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 della 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]

È solo un caso che sia così? Ciò non ha forse a che vedere con le

clausole esigenti che, al di là delle 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 recentemente 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 del nuovo Statuto calabrese.

Delle due l'una: o si propende per 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 spinta alla persistenza di un'unità politica reale, se gli incentivi istituzionali (in particolare, 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'effi-

cacia 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". 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 indubbie 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 nazionale in corso 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 nazio-

nale, 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'inamovibilità 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. Qualche settimana fa 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.

## **2. Il disegno di legge governativo: 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 del recente disegno di legge del governo (atto Senato n. 2544 del 17 ottobre scorso) 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" senza incidere sul sistema di elezione, se non per introdurre un'inopportuna costituzionalizzazione della proporzionale, perde sì il potere di fiducia ma mantiene un ampio ambito di legislazione paritaria e ne vede introdotto un altro, quanto mai, qualificante, di sua prevalenza, quello attinente ai principi della legislazione concorrente. 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. Sarebbe ben strano un Paese che, sulla base delle proposte dei "saggi", non a caso tutti senatori, recepite poi dal Governo, 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 statutense, 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, solo per una lista di partito comprendente candidati senatori.

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).

### **3. 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, ed ora riproposta più organicamente dalla Calabria, è invece indiretta. Non entro qui sulla disputa relativa alla costituzionalità, su cui mi sono già espresso più volte in senso negativo. Entro invece nel merito: per un verso si ripropone 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 della privazione del diritto di scegliere direttamente i propri governanti regionali; per altro verso si depotenzia 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 è già pronto il suo rivale istituzionale, non il Capo dell'Opposizione, come nei Paesi normali, ma il suo Vice-Presidente che disporrebbe 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, unica tra le Speciali in cui è andata già a regime e in cui le elezioni si sono svolte già da un certo tempo. 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. È 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 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 inidonei a gestirli" [2002, 9 s.].

Su questa medesima linea si è recentemente 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) conferma 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 è totalmente diversa da quella dello Statuto calabrese dove il Vice-Presidente può subentrare sempre in caso di dimissioni contribuendo all'instabilità anche solo con la minaccia della sostituzione. Tuttavia lascia 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 possa sempre accadere, anche a inizio legislatura.

#### **4. 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. 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 norma 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 rappresentati su scala più ridotta (i collegi).

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. È un contropotere troppo prezioso per farlo morire di mal di quorum.

## **5. 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 ri-

schio 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 2003, *Nuovi statuti e forme di governo delle regioni*, 25 marzo, Roma, paper;
- AVRIL, P. 1990, *Saggio sui partiti*, Giappichelli, Torino; ID. 1997, *Les conventions de la Constitution*, Puf, Paris; BAGEHOT, W. 1867, *The English Constitution*, trad. it. *La Costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, 1995; BARBERA, A. 1999, *La «elezione diretta» dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in "Quaderni costituzionali", n. 3, pp. 572 ss.; CARAVITA, B. 2002, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino; CECCANTI, S. 1997, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna; ID. 2001 *La forma di governo regionale*, in [http://www.spbo.unibo.it/pais/ceccanti/dispense/gov\\_reg.html](http://www.spbo.unibo.it/pais/ceccanti/dispense/gov_reg.html); ID. 2002, *La forma di governo neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in "Quaderni costituzionali", n. 1/2002, pp. 107 ss.; ID. 2004 *L'elezione del Governo e lo scioglimento anticipato delle Camere nei Paesi dell'Unione europea*, in Ceccanti – Vassallo (a cura di) 2004, in corso di pubblicazione; CECCANTI, S. – VASSALLO, S. (a cura di) 2004 (in corso di pubblicazione), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna; Conferenza Episcopale Umbra. Consulta regionale per i problemi sociali e il lavoro, la giustizia e la pace 2002, *Contributo per lo Statuto della Regione dell'Umbria (testo dattiloscritto)*; DI GIOVINE, A. 2003, *Appunto sulla cultura espressa dalla l. cost. n. 1 del 1999*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) (29 settembre); D'IGNAZIO, G. 1991, *Il sistema elettorale degli stati e del governo locale negli Stati Uniti d'America*, in Gambino 1991 (a cura di), pp. 255 ss.; DUVERGER, M. 1951, *Les partis politiques*, Armand Colin, Paris; ID. 1974, *La monarchie républicaine*, Laffont, Paris; ELIA, L. 2002, *Prefazione* a Olivetti 2002, pp. XIII ss.; FABBRINI, S. 1993, *Il Presidenzialismo degli Stati Uniti*, Laterza, Roma-Bari; ID. 1994, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Laterza, Roma-Bari; FUSARO, C. 1997, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in *Saggi e materiali di diritto*

*regionale*, a cura di A. Barbera e L. Califano, Maggioli, Rimini, pp. 223 ss.; ID. 2002, *Le forme di governo regionali*, in C. Fusaro e M. Carli, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, pp. 37 ss.; ID. 2004, (in corso di pubblicazione), *Le riforme che hanno avuto successo. La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in Ceccanti e Vassallo (a cura di) 2004, in corso di pubblicazione; GAMBINO, S. 2003, *Statuti regionali e 'armonia con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (5 settembre); GAMBINO, S. (a cura di) 1991, *Sistemi elettorali e governo locale. Modelli europei a confronto*, Edizioni delle autonomie, Roma; GAMBINO, S. – RUIZ-RICO RUIZ, G. (a cura di) 1996, *Forme di governo. Sistemi elettorali. Partiti politici: Spagna e Italia*, Maggioli, Rimini; GREWE, C. – RUIZ FABRI, H. 1995, *Droits constitutionnel européens*, Puf, Paris; GROPPI, T. 1991, *I sistemi elettorali a livello locale e autonomico in Spagna*, in Gambino 1991 (a cura di), pp. 109 ss.; LANCHESTER, F. 2002, *Le Costtuzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Giuffré, Milano; LAUVAUX, P. 1994, *L'évolution des fonctions exécutives en Europe*, in AA. VV., *Les régimes politiques européens en perspective*, La Documentation Française, Paris, pp. 30 ss. ; ID. 1998, *Les grandes démocraties contemporaines*, Puf, Paris ; MEZZETTI, L. 1991, *Sistemi elettorali locali e forma di governo nella Repubblica federale tedesca*, in Gambino 1991 (a cura di), pp. 71 ss.; MORRONE, A. 2004, *Lo Stato regionale in trasformazione*, in Ceccanti-Vassallo (a cura di) 2004, in corso di pubblicazione; OLIVETTI, M. 2002, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Il Mulino, Bologna; RUIZ-RICO RUIZ, G. 1996, *La forma di governo regionale in Spagna*, in Gambino, S. – Ruiz-Rico Ruiz, G. (a cura di), pp. 387 ss.; SOLÉ TURA, J. 1985, *Les Comunitats Autònomes coma sistemes semi-presidencials*, in AA. VV., *El Govern a la Constitució espanyola i als Estatuts d'autonomia*, pp. 277 ss.; VASSALLO, S. 2002, *Le giunte regionali in cerca di stabilità*, in *Il maggioritario regionale*, a cura di A. Chiamonte e R. D'Alimonte, Il Mulino, Bologna pp. 59 ss.