



## **Istituzioni territoriali e Politica: ripensare il regionalismo politico del Paese**

*di Silvio Gambino*

**1.** Nel quadro dei tanti profili meritevoli di approfondimento, con riferimento al tema, l'intervento che segue si limiterà a proporre alcune brevi osservazioni volte a farsi carico di una tematica che era e (tuttora) rimane centrale negli studi e nella pratica del diritto costituzionale: quella dei rapporti fra autonomia politica e autonomia territoriale nel quadro di una forma di Stato costituzionalmente fondato sulla democrazia partecipativa.

Come è noto, soprattutto alla luce del (felicitemente) fallito tentativo del centro-destra di “mettere le mani” sulla Costituzione – bloccato da una forte partecipazione referendaria del corpo elettorale e da una bocciatura senza appello dei quesiti sottoposti al voto – possiamo ben confermare come il regionalismo italiano non sia di tipo federalistico, né di tipo cripto-federalistico, se non nella esasperazione concettuale di qualche *leader* regionale, per mere esigenze territoriali e di propaganda politica.

Nella concreta realtà, la storia del nostro regionalismo si sposa felicemente con una delle categorie interpretative del costituzionalismo maggiormente contestate, ancorché frequentata nel discorso politico e nell'analisi scientifica: la nozione di ‘costituzione materiale’. Un autorevole calabrese, Costantino Mortati, ne aveva approfonditamente trattato nei suoi studi. La dottrina costituzionalistica da tempo ne ha tratto tutte le conseguenze, pur rifiutandosi di assegnarle capacità ermeneutiche idonee a mettere in questione l'interpretazione del testo costituzionale, limitandosi a coglierla come idonea a identificare lo iato esistente fra quest'ultimo e l'attuazione pratica che ne veniva (e ne viene) data.

È appunto in questo genere di lettura – organico a mettere in tensione dialettica un testo costituzionale formale con la sua attuazione – che devono cogliersi le complesse e dinamiche relazioni venutesi a

determinare nel Paese fra un sistema costituzionalizzato di autonomie regionali e locali (art. 5 e tit. V Cost.) e un inedito sistema di partiti. Specie quando quest'ultimo – sulla base del consenso assicuratosi dal 'compromesso costituzionale' fra cattolici, marxisti e laici risorgimentali – si è candidato a svolgere una funzione di democratizzazione del Paese, riuscendo ampiamente nel compito, anche se in uno scenario non indifferente alle scelte di lottizzazione dello Stato (Giuliano Amato ha lucidamente parlato, a questo proposito, di "governo spartitorio").

Nell'ottica appena accennata si è pure affacciata la problematica della effettività delle disposizioni costituzionali, cioè della loro idoneità pratica a conformare i comportamenti degli attori del sistema politico e sociale. In questa dialettica politico-costituzionale, ritroviamo prassi amministrative e comportamenti delle istituzioni rappresentative che si discostano dalla previsione costituzionale, nel senso che quest'ultima, nella fase della sua attuazione, veniva concretamente asservita al ruolo monopolista svolto, nella democrazia del Paese, dalle forze politico-partitiche.

Lo Stato e la 'democrazia dei partiti' costituiscono l'esito di tale processo, per come la migliore dottrina costituzionale ha potuto cogliere. Una democrazia – tuttavia – che, al suo interno, vede operare, per più di una metà di secolo, la scelta di non dare piena attuazione a quel pluralismo istituzionale, rappresentativo delle più significative novità istituzional-costituzionali dello Stato repubblicano.

Ne è seguita, in tal modo, quella 'convenzione', nei fatti *contra constitutionem*, consistente: a) in un 'congelamento' quasi trentennale, della Costituzione nelle disposizioni relative all'attuazione (per la prima volta nel Paese) del regionalismo; b) di un congelamento, per un periodo ancora maggiore (fino alla legge n. 142/1990 e al successivo T.U.E.L.), delle disposizioni costituzionali volte a dare piena attuazione al ruolo e alle funzioni delle autonomie locali; c) di un congelamento, infine, ancorché temporalmente più breve, di disposizioni fondamentali di primaria garanzia costituzionale, come quelle relative al varo del CSM e della Consulta.

La conclusione che se ne è tratta, infatti, non pare molto esaltante rispetto alla considerazione normativistica del diritto e di quello costituzionale in particolare. In concreto, si è dovuto prendere atto, da taluni con insofferenza e con significativi ritardi nelle relative analisi, che la Costituzione in molte sue parti era rimasta "una Costituzione di carta", rispetto alla quale altre regole materiali si erano concretamente imposte. Regole ideate e praticate da un sistema di partiti politici che, nella storia politica del Paese, ha imposto la propria centralità e il relativo protagonismo (più di uno studioso ha inquadrato tale tema con il

riferimento alla logica del monopolio), obnubilando il ruolo e la natura di *inner law* propria della Costituzione scritta.

L'esito contraddittorio di tale oscuramento della Costituzione formale, invero, ha registrato manifestazioni in gran parte positive con riferimento sia agli effetti della partecipazione politica di tipo partitico che di quella referendaria nonché della partecipazione sociale diffusa. Ciò è accaduto anche relativamente alla graduale e importante attuazione di diritti sociali (come l'istruzione e la salute), che hanno concorso (e contribuito) in modo significativo al processo di democratizzazione del Paese e alla stessa sua modernizzazione negli apparati economici e di accompagnamento delle trasformazioni sociali (con l'urbanizzazione e l'industrializzazione massiccia con cui tale processo si accompagna a partire dai primi anni '60). Tuttavia, la positività di tali esiti sociali ed economici si è accompagnata, fin dalla prima ora, con una capacità pervasiva del sistema politico-partitico sul sistema economico (pubblico e privato), nonché sull'amministrazione pubblica, dando vita a ciò che la politologia e la sociologia politica hanno bene descritto con il termine di "lottizzazione" e del *continuum* politica-amministrazione.

Detto in grande sintesi, tale processo appare centrale da richiamare per comprendere le sorti concrete del regionalismo del Paese, alla ricerca delle sue ragioni, diremmo strutturalmente politiche, della relativa debolezza istituzionale. Una debolezza che permane – fino ad acuirsi – anche dopo la crisi del modello del 'partito di massa' e la relativa delegittimazione a partire dai primi anni '90, ma che, cionondimeno, ha aperto concrete possibilità per una ripresa delle strategie istituzionali volte a dare piena attuazione al modello costituzionale del pluralismo istituzionale inscritto nella Costituzione, sia come principio ispiratore (art. 5) sia nelle analitiche disposizioni di attuazione (tit. V Cost.). Un modello – quest'ultimo – che, per l'evidente discontinuità rispetto al recente passato politico-istituzionale, qualcuno ha ben pensato di qualificare semplicisticamente come federalistico, volendo con ciò probabilmente sottolineare tutte le esigenze di responsabilizzazione dei governi regionali e delle amministrazioni locali nella determinazione di politiche appropriate e differenziate per i diversi territori del Paese.

In conclusione, dunque, si può affermare la difficoltà a ben comprendere l'attuazione della Carta costituzionale – rischiando di non comprendere cosa abbiamo alle spalle nella metà di secolo appena trascorso – senza avere culturalmente convissuto con l'idea di 'costituzione materiale' di cui ci aveva parlato Mortati, intendendosi con tale nozione l'interpretazione delle disposizioni costituzionali in modo coerente e compatibile con le esigenze del protagonismo dei partiti della

maggioranza di governo e, in tale quadro, con la determinazione delle politiche di sviluppo democratico e costituzionale.

All'interno dei governi fondati sulla base di tale interpretazione materiale della Costituzione sono state individuate e praticate strategie politiche unitamente a strategie costituzionali, che hanno visto la Carta costituzionale indifesa e vilipesa (come si conviene, appunto, a un documento di carta!).

Il baricentro dell'attenzione politica, ma anche della ricerca scientifico-costituzionale, si è quindi spostata all'esterno della Costituzione formale, nei partiti politici e, soprattutto, nella logica organizzativa che li ha caratterizzati fino agli anni '90 del secolo scorso. Ciò è avvenuto con la nota clausola preclusiva (Leopoldo Elia l'ha bene definita *conventio ad excludendum*) nei confronti del maggiore partito della sinistra, il Partito comunista e nei confronti del Movimento sociale (ancorché i voti parlamentari di quest'ultimo partito siano stati ampiamente utilizzati a supporto di molti governi di coalizione, a guida democratico-cristiana, succedutisi nel tempo).

La Costituzione ha sofferto di tutto questo. Ha vissuto il congelamento di cui si è appena detto, costretta a sopportare la fase di una sua attuazione gradualistica, ivi compreso nell'ambito del regionalismo e dell'autonomismo. Ne ha vissuto tutto lo scotto il ruolo delle autonomie politiche. Le altre autonomie, quelle territoriali – che, invero, conoscevano una definizione costituzionale della loro *mission* molto più precisa dal punto di vista della positivizzazione costituzionale, con ambiti competenziali molto ben disegnati e che per questo avrebbero dovuto poter funzionare di vita propria –, nella concreta realtà, sono risultate perdenti rispetto ai partiti politici e alle altre autonomie politiche, come quelle sindacali, previste nella Carta con un ruolo di sviluppo della democrazia partecipativa. La democrazia territoriale ha vissuto, quindi, di vita grama e di quella dipendenza dal centro, intendendo per tale “le teste pensanti” della rappresentanza politico-partitica, i vertici del sistema partitico nazionale.

Dopo il “1989” sperimentato in Italia, assistiamo ad una sorta di eterogenesi dei fini. A partire da tale data, infatti, con la (piena esplicitazione della) crisi del sistema politico-partitico, il Paese ritrova condizioni ottimali perché le autonomie regionali e quelle locali riprendessero lo spazio di protagonismo istituzionale che già la Costituzione del '48 aveva per le stesse previsto ma che la ‘costituzione materiale’ aveva, nei fatti, se non proprio negato, fortemente svalutato.

Alla fine del decennio ritroviamo, così, le riforme costituzionali del 1999/2001, che vanno a rafforzare la forma di governo regionale, con la disponibilità offerta alle regioni di optare in sede statutaria fra un

modello di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e quella consiliare (in tale caso, in continuità con il passato). Un rafforzamento dell'Esecutivo che per molte regioni ha significato, nei fatti, indebolimento, quando si rifletta all'inadeguatezza di quelle opzioni statutarie che hanno ritenuto di poter 'impunemente' pensare di svaloriare *ultra vires* il ruolo e le funzioni di partecipazione politica istituzionalizzata dei partiti politici! Nel 2001, il processo riformistico arriva a piena maturità con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale, *melius* istituzionale e sociale), con la valorizzazione dei comuni nell'esercizio della funzione amministrativa e con il rafforzamento (ancorché in gran parte incerto e confusionario) delle competenze legislative delle regioni.

In conclusione, dunque, non possiamo comprendere le ragioni profonde della crisi del regionalismo italiano, perdurata anche dopo la riforma costituzionale del 2001, se non teniamo in considerazione che, fino al 1989, si è registrato un protagonismo politico-istituzionale del sistema politico-partitico e una caratterizzazione di tale sistema come poco o per nulla rispettosa della regola costituzionale del "metodo democratico" imposta alla vita interna dei partiti politici.

Nei confronti di tale sistema, dopo il 1989, si è verificato un effetto dirompente, con la crisi del modello del partito politico di massa, che ha visto riscrivere le regole culturali, ideali, statutarie, di riferimento di questi importanti centri politico-comunitari che, per moltissimi profili e con diversi esiti, hanno costituito una parte centrale, la vera 'architave', della vitalità democratica e del costituzionalismo del Paese nel sessantennio che abbiamo alle spalle.

Così, soprattutto in ragione della vitalità politica della nostra Costituzione, pienamente confermata dal "patriottismo costituzionale" espresso dal corpo elettorale del Paese in sede referendaria, nei sessant'anni appena trascorsi, il tema centrale della politica costituzionale era quello di dare attuazione alla Costituzione in tutte le sue parti – e il Titolo V ne costituiva indubbiamente una parte centrale e innovativa rispetto allo Stato liberale –.

Oggi abbiamo un altro tema centrale che è dato dalla *crisi della politica*, ove quest'ultima è rappresentata da un ceto affannato nella vana ricerca del suo ruolo di tramite, importante ma non certo esclusivo, rispetto all'attuazione della Costituzione.

Per questa ragione, occorre riprendere tale tematica onde evitare pericolose derive plebiscitarie e populistiche; occorre riprendere tutte le ragioni volte a sostenere, a partire dalla dottrina più avvertita per continuare con tutti i cittadini, un forte senso etico-politico (superando le stesse angustie assiologiche che vorrebbero quest'ultimo,

problematicamente e negativamente, connotato da un relativismo di valori), le ragioni della morale pubblica, quella eticità repubblicana senza il cui rispetto rischierebbe di venir meno lo stesso consenso diffuso assicurato fin qui alla Carta costituzionale. Occorre, per questo, far diventare strategico nella politica istituzionale del Paese, delle regioni e delle comunità locali, la tematica della riqualificazione della rappresentanza politica e con essa il rafforzamento delle funzioni e delle organizzazione rappresentative.

C'è, tuttavia, un passaggio preliminare a quanto si dirà in prosieguo con finalità *de jure condendo* e *de politica condenda*, nel quale si vuole sottolineare che parti importanti dell'analisi e le stesse proposte con cui si accompagnano non si prefiggono di assumere coloriture politico-ideologiche. In altri termini, con ciò si vuole affermare che, a livello statale come anche a quello regionale, prima ancora di procedere al confronto/scontro sulle scelte politiche da attuare, occorre ricercare e convenire su una tavola comune di valori democratici, sui quali non è dato confliggere politicamente ma che vanno accolti come presupposto ad ogni confronto o lotta politica.

L'obiettivo non recondito di una simile strategia (culturale e politica) è quello di raccogliere tutti gli uomini per bene e di buona volontà, a prescindere dall'attuale collocazione politica e ideologica. Una vera e propria larga intesa per salvare la politica! E ciò perché consci della gravità (diremmo della quasi-irreversibilità) della situazione politica attuale in termini di affidabilità e di credibilità delle istituzioni rappresentative. Una situazione – quest'ultima – che pone un evidente problema democratico, creando le migliori condizioni di contorno per una vittoria delle mafie, con i loro trasversalismi e la loro capacità di penetrazione nei gangli vitali della rappresentanza politica e dei governi territoriali. Un primo obiettivo dichiarato è, dunque, quello di “salvare la politica” a prescindere dagli schieramenti in campo e di rivitalizzare le istituzioni territoriali, rendendole trasparenti ed efficienti.

Passando (molto in breve) al merito di ciò che sarebbe necessario fare, sembra che la questione centrale, a livello regionale, sia data, innanzitutto, dal degrado viepiù crescente della legalità nonché dalla chiusura oligarchica del sistema partitico sopravvissuto alla crisi dei primi anni '90. Invero, quando si parla di sistema partitico, più correttamente occorrerebbe rifarsi ad un controllo ristrettissimo delle ragioni sociali dei partiti da parte di pochi e in alcuni casi di pochissimi *leader*.

**2.** Con riferimento al primo dei due temi, quello della *legalità*, la questione ha la sua origine nella (molto discutibile) abrogazione da parte

del legislatore di revisione di due disposizioni costituzionali (artt. 125 e 130), relativi ai *controlli* degli atti amministrativi delle regioni e degli enti locali), che hanno prodotto, a valle, un regime di deresponsabilizzazione della burocrazia amministrativa, al quale non possono certo supplire né la magistratura né tampoco le opposizioni consiliari (quando pure ne avessero voglia e strumenti adeguati).

La revisione costituzionale adottata con la legge cost. n. 3 del 2001, come si ricorderà, infatti, annoverava, fra le sue previsioni, l'abrogazione dell'art. 125, I comma, e dell'art. 130 della Costituzione. Nelle due disposizioni costituzionali, ora soppresse, venivano disciplinate le forme di controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione e degli altri enti locali infra-regionali. In passato, tale controllo avveniva in forma decentrata da parte di un organo dello Stato istituito e disciplinato da leggi della Repubblica. Forme simili, anch'esse di tipo decentrato, erano previste per il controllo di legittimità (in casi determinati anche quelli di merito) sugli atti del sistema autonomistico. È ragionevole interrogarsi sulla bontà della scelta costituzionale o, se vogliamo, sulla relativa filosofia istituzionale, ma non si andrebbe molto lontani.

Sicché occorre limitarsi a riflettere sugli effetti dell'abrogazione delle richiamate disposizioni in tema di controllo, tanto sugli atti regionali quanto su quello degli enti locali. La risposta risulta articolata con riferimento alle diverse tipologie di enti e ciò sulla base della lettura delle disposizioni costituzionali novellate. Quanto alla regione, ne è presto seguita la cessazione dei controlli previsti dall'art. 130 Cost. Parimenti è avvenuto per gli enti locali, laddove la disciplina specifica in materia di controlli dettata nel TUEL (d.lgs. n. 267/2000) risulta viziata di incostituzionalità sopravvenuta. Più precisamente, in tutte le disposizioni del testo nelle quali fosse riscontrabile una previsione legislativa statale che fuoriuscisse dal limitato ambito allo stesso riconosciuto nella materia delle autonomie locali: e cioè quella delle legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali del sistema autonomistico. Prima la legge Berlusconi-La Loggia (n. 131 del 2003) e, più recentemente, uno schema di ddl governativo (ddl n. 1464, del 5 aprile 2007) stanno cercando di disciplinare la complessa materia. Al momento, però, senza esiti apprezzabili.

Ne consegue che il tema dei controlli va ora affrontato nella prospettiva, radicalmente, innovata della responsabilizzazione delle amministrazioni locali, assoggettate – da una parte – al vaglio politico del risultato dell'amministrazione affidato al voto degli amministrati e – dall'altra – alla responsabilità manageriale (che è responsabilità di risultato ma anche responsabilità civilistica, penale e amministrativo-contabile) dei dirigenti locali e, nei piccoli comuni, dei responsabili degli

uffici e servizi.

A questo nuovo sistema di imputazione delle responsabilità per la gestione e i risultati dell'amministrazione fanno da cornice e da norma di chiusura nuove disposizioni – da adottarsi con legge statale, nel rispetto del principio della sussidiarietà e della leale collaborazione fra Stato, regioni e sistema autonomistico – volte a prevedere poteri sostitutivi del Governo nei confronti di organi regionali e del sistema locale ogni qualvolta risultino lesi i beni costituzionalmente protetti nell'art. 120, II comma, della Costituzione.

Questi ultimi vanno dal rispetto della normativa comunitaria all'incolumità e sicurezza pubblica, dalla tutela dell'unità giuridica ed economica fino alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Le stesse forme di controllo intestate alla Corte dei Conti, a giudizio di una parte della dottrina, dovrebbero, esse stesse, risultare caducativamente coinvolte dalla novellata architettura costituzionale (disegnata dagli artt. 114, 117 e 118 Cost.) e, soprattutto, dalla nuova concezione dell'amministrazione pubblica, tranne che per quanto non risulti direttamente collegato all'attuazione della disposizione costituzionale sul "buon andamento" e sulla "imparzialità" dell'amministrazione (art. 97 Cost.). Alla luce della revisione costituzionale operata (art. 118, I co., Cost.), l'amministrazione pubblica è ora innanzitutto amministrazione comunale, salvo che esigenze unitarie e di differenziazione non comportino, rispettivamente nell'ambito delle competenze dello Stato e delle regioni, un loro conferimento a livelli più alti di quello comunale, secondo un moto ascensionale che segue la dimensione degli interessi oggetto della cura amministrativa.

La prima conclusione da trarsi è che per il sistema autonomistico occorre procedere ad un'analisi molto puntuale, ma questo sarà possibile appena il legislatore delegato si determinerà a dare attuazione alla lettera *p* dell'art. 117, II co., Cost., nel rispetto dello spirito e del testo della già richiamata "leale collaborazione" fra gli enti autonomi della Repubblica. La legislazione statale di attuazione costituzionale in materia, pertanto, non può essere rinviata *ad infinitum*.

Già fin d'ora, tuttavia, può dirsi che gran parte dei controlli interni ora previsti dal TUEL (artt. 127-137 e poi nuovamente 141-145) non potrà sopravvivere se si vorrà rispettare la potestà statutaria e regolamentare accordata al sistema autonomistico. Il rispetto di tale autonomia (artt. 114, II co. e 117, VI co., Cost.), ora assunta al rango della diretta protezione costituzionale, infatti, rimette all'autonomia di questi soggetti la conformazione (o meno) e la relativa intensità ai principi ispiratori e alla stessa disciplina accolta nel dlgs n. 286 del 1999.

Rimane un limitato spazio disponibile alla disciplina regolamentare della regione. Esso riguarda non certo l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni attribuite al sistema autonomistico, che sono di spettanza locale, bensì le sole forme del controllo sostitutorio relativo alle competenze amministrative conferite (o delegate) dalla regione agli enti locali.

Con chiarezza, si direbbe adamantina, la Corte conferma pienamente questa lettura. Come leggiamo nella sentenza n. 43 del 2004, infatti, "in questo quadro, anche l'eventuale previsione di eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente, non può che rientrare ... nello stesso schema logico, affidato nella sua attuazione al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o quello regionale".

Quale strada rimane aperta alle regioni e agli enti locali?

Per questi ultimi si è già detto. Non si danno alternative legislative che non appaiano pienamente rispettose dell'autonomia locale, costituzionalmente riconosciuta e garantita. Lo scenario obbligato è, quindi, quello disegnato dalla pedagogia istituzionale della responsabilizzazione istituzionale e politica del sistema autonomistico. Dunque, autocontrolli nelle forme statuite con regolamento da parte di ogni singolo ente. Buone pratiche in questa direzione, tuttavia, sono quelle suggerite nel modello regionale emiliano (l.r. n. 6 del 2004) che assegna alla Regione la più corretta funzione del monitoraggio e dell'informazione condivisa con il sistema autonomistico.

Diversamente è da dirsi per il ripensamento che appare urgente e indifferibile (se non si vorrà assistere passivamente ad una nuova stagione di 'mani pulite' soprattutto nel campo delle gestioni sanitarie e in materia ambientale/gestione dei rifiuti) di forme di controllo regionale sui propri atti e su quelli degli enti dalla stessa dipendenti. Una legge regionale in materia non può chiaramente surrogare – a pena di illegittimità costituzionale – le abrogate disposizioni della Carta. Esistono, d'altronde, delle alternative quanto mai aperte e praticabili. La Regione Valle d'Aosta ha varato un'Autorità in tema di controllo e la Corte costituzionale l'ha ritenuta pienamente conforme allo spirito e al dettato costituzionale novellato.

Naturalmente anche per queste ultime vale quanto già osservato per le autonomie locali. Se la Costituzione sopprime i controlli preventivi sugli atti amministrativi delle regioni questo non vorrà certo significare la perdita del potere da parte di queste ultime di conformarsi in via legislativa, esse stesse, ai principi del d.lgs. n. 286/99, ovvero di istituire

Autorità garanti, istituite con la finalità di assicurare il controllo sugli atti amministrativi delle regioni in condizione di autonomia e di indipendenza di giudizio. La stagione delle riforme regionali in questa direzione tuttavia non sembra ancora iniziata!

**3.** Se dal quadro della legittimità e della trasparenza dell'amministrazione statale, regionale o locale) passiamo ora alla questione degli uomini impegnati nelle Istituzioni, è da tempo che la questione posta dalla *qualità* (e dall'affidabilità/credibilità) *della rappresentanza politica* fanno ritenere come assolutamente imprescindibile per la sua riqualificazione una iniziativa legislativa chiara, determinata e forte, volta a scoraggiare e impedire la presenza di trasversalismi, funzionali ad infiltrazioni di ogni tipo. Una iniziativa che impegni tanto i partiti politici, mediante una rivisitazione delle relative regole di democrazia interna, che il legislatore statale e regionale!

La legge statale di principio prevista dal novellato art. 122 della Costituzione è intervenuta da tempo (si tratta della legge n. 165 del 2004) e attende ora che, a livello di legislazione regionale concorrente, si metta mano alla necessaria disciplina legislativa volta a farsi carico di un regime innovato dello statuto dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità nel rispetto dei principi fissati dalla legge stessa e nella utilizzazione di tutti i margini che la stessa residua al legislatore regionale. Spazi che non sono, di certo, né inesistenti né di scarso rilievo politico-istituzionale! (L'iniziativa di legge proposta dall'associazione guidata dal dott. De Grazia e da tempo in attesa di calendarizzazione nei lavori parlamentari costituisce, in tal senso, una prima risposta nella direzione attesa).

Ma anche questo non basta. Ancorché possa apparire a taluno una proposta venata da tendenze radicaleggianti, la questione dei *costi della politica* risulta essere molto seria e come tale invero viene percepita (ma solo percepita!) dallo stesso ceto politico statale più avvertito e dalla stampa libera. Le regioni spendono troppo e le risorse spese per il loro funzionamento sono sottratte ad altre, più necessarie, politiche pubbliche. Occorrerebbe lavorare per offrire spazio e speranze per l'avvenire ai tanti disoccupati e sottoccupati disperati delle nostre regioni, soprattutto meridionali.

In questa direzione occorrerebbe assolutamente dimezzare tutti i costi della politica, a partire dalle indennità di funzione e di presenza e dai benefit accordati ai consiglieri e agli assessori regionali, fino ai loro collaboratori istituzionali, ai gruppi consiliari, alle consulenze. Con riferimento a queste ultime, anche in considerazione della forte attenzione dell'opinione pubblica in materia, si suggerisce di acquisire al Consiglio regionale un vero e proprio *report* (sul quale opportunamente

la Corte dei Conti potrà valutare qualora sussistano ragioni che lo giustifichino), nel quale, oltre al rispetto dei requisiti previsti dalla legge Bersani, si dia conto, da parte del soggetto istituzionale che le ha richieste, delle risultanze di tali consulenze e del giudizio conclusivo circa la coerenza delle stesse con le finalità istituzionali per le quali erano state richieste.

La riqualificazione della rappresentanza politica, a sua volta, dovrebbe accompagnarsi con alcuni obiettivi propri della democrazia nel nostro tempo:

a) innanzitutto quello di dare piena attuazione alle novellate disposizioni costituzionali in materia di democrazia paritaria (rimuovendo con idonee misure legislative le discriminazioni fattuali fin qui operanti nei confronti dell'elettorato passivo delle donne);

b) in secondo luogo, quello di progettare e dare adeguata attuazione ad una politica di 'ricambio generazionale' del ceto politico, riservando a tal fine non meno del 50% delle candidature nelle liste elettorali a persone di età inferiore ai 30/35 anni. Come si vede, in questo caso, coinvolgendo direttamente la capacità di auto-riforma della politica!

Come si è osservato, dunque, si tratta innanzitutto di non fare finta che nulla di problematico sia intervenuto nel regionalismo (e nell'autonomismo locale) del Paese. Si tratta, di conseguenza, di riavviare un positivo e corale processo di discussione pubblica, capace di penetrare all'interno dei partiti e del mondo associativo e quindi all'interno dei consigli regionali. Si tratta di coinvolgere il mondo del volontariato e quel privato-sociale che rappresenta una parte importante delle risorse positive (diremmo strategiche, secondo l'approccio aziendalistico) delle regioni, il mondo del sindacato, quello della cultura, quella dell'associazionismo giovanile e dei mondi professionali. Un grande progetto di riflessione collettiva e di *riprogettazione politica (e istituzionale) della politica!* Esso dovrebbe partire dalla società per portare quell'aiuto che, in questa fase, serve assolutamente sia ai partiti (la cui progettualità invero nessuno riesce più a cogliere con nitidezza) che a tutte le istituzioni rappresentative.

In sua assenza, lo spazio sarà/sarebbe inevitabilmente occupato dalla pratica della trasversalità, dal trasfughismo e dalla contiguità/contaminazione con le mafie e gli interessi occulti. Per le mafie sarà/sarebbe la vittoria; per la società civile e i suoi cittadini la sconfitta definitiva!

4. Rimane una riflessione conclusiva che, insieme a quelle già richiamate, dovrebbe costituire materiale necessario di riflessione e,

qualora condiviso, di proposta di riforma statutaria: la riforma politica per eccellenza, e cioè il *superamento dell'attuale forma di governo fondata sulla elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale*.

Prima di procedere, come faremo in seguito, a fornire qualche argomentazione in favore della necessarietà politica e istituzionale di riformare una simile formula di governo, tanto per ragioni di inefficienza pratica quanto per ragioni di scarsa democraticità, assumiamo utile riepilogare i termini istituzionali fondamentali che caratterizzano una simile forma di governo.

L'innovazione più significativa della potestà statutaria voluta dal recente legislatore costituzionale di revisione, nei primi anni '90, risiede nella possibilità di determinare la forma di governo che si reputa maggiormente idonea al modello politico-organizzativo dell'ordinamento di ciascuna Regione.

Si tratta di una forma di governo di complessa definizione quando si rifletta sugli inevitabili impatti che sulla stessa hanno le regole elettorali (sistema di elezione), rimesse alla determinazione del legislatore regionale sia pure nei limiti dei principi fondamentali, posti con legge statale. Tale potestà legislativa regionale si estende alla durata degli organi elettivi nonché allo *status* di ineleggibilità e di incompatibilità dei membri degli organi regionali.

Il modello di rapporti inter-istituzionali prefigurato dalle novelle costituzionali ruota attorno alle disposizioni di cui al V co. dell'art. 122 Cost. ed al III co., I cpv, dell'art. 126 Cost. Nel primo si prevede che il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente (corsivo nostro), è eletto a suffragio universale e diretto, e che il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta. Nel secondo viene stabilito che l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. Parimenti rilevanti sono, inoltre, l'art. 121, IV co., Cost., che annovera tra le funzioni del Presidente – a prescindere dalle modalità di investitura – la direzione e la responsabilità della politica della Giunta, con una evidente analogia con quanto previsto dall'art. 95 Cost. per il Presidente del Consiglio dei ministri, e l'art. 121, II co., Cost., che non prevede più la riserva consiliare del potere regolamentare, il quale passa, in tal modo, nella disponibilità dell'esecutivo regionale (spettando allo Statuto di definire la sua allocazione fra Giunta e/o Presidente della Giunta).

Tali disposizioni delineano scenari di neo-parlamentarismo iper-razionalizzato o di semi-parlamentarismo con ‘governi di legislatura’, in cui il capo del governo e l’assemblea legislativa traggono la propria legittimazione dalla medesima fonte, attraverso la contemporanea, duplice, elezione da parte del corpo elettorale.

I due organi, legati da un patto di legislatura, nascono e cadono insieme secondo il noto brocardo “aut *simul stabunt aut simul cadent*”, per cui il voto di sfiducia nei confronti del Presidente e lo scioglimento anticipato del Consiglio determinano sempre la rielezione contemporanea dei due organi.

Le novellate disposizioni costituzionali non prevedono espressamente, ma neanche escludono, che il Presidente eletto a suffragio universale e diretto, congiuntamente ai membri da esso nominati ma presumibilmente in solitudine, debba presentarsi dinanzi al Consiglio per ottenerne esplicitamente la fiducia.

Certo è che, in ogni caso, tra Consiglio e Giunta s’instaura e si svolge un rapporto di fiducia (presunta o espressa, implicita o esplicita). Ne costituiscono sicura testimonianza i commi II e III del novellato art. 126 Cost., che disciplinano la mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale (e che costituisce vincolo inderogabile per lo statuento regionale). Invero, mentre il II co. disciplina *tout court* la mozione di sfiducia nei confronti del Presidente, sia se è eletto direttamente dal corpo elettorale sia se è eletto in modo indiretto (presumibilmente dal Consiglio), il III co. del nuovo art. 126 Cost. disciplina anche gli effetti che derivano dall’approvazione della mozione di sfiducia nel caso del Presidente eletto a suffragio universale e diretto; tali effetti sono appunto la dimissione della Giunta ed il contestuale scioglimento del Consiglio.

La previsione di cui all’art. 126, Il co., Cost. – mozione di sfiducia al Presidente della Giunta – restringe lo spettro delle scelte dello statuento regionale in tema di relazione fra gli organi della Regione ad ipotesi comunque di governo parlamentare (sia pure fortemente razionalizzate, nelle pur numerose implementazioni che tale modello conosce ed anche in ragione del sistema elettorale prescelto).

Rimangono, inoltre, vincoli assolutamente non derogabili che impongono cambiamenti di un certo spessore anche per lo statuento meno propenso all’innovazione: il Presidente della Giunta dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; il che sancisce la sua preminenza funzionale tanto nei confronti dei componenti la Giunta che nei confronti del Consiglio; si rimuove l’anomala attribuzione del potere regolamentare all’assemblea legislativa con evidenti ricadute sulla

complessiva funzione legislativa di quest'ultima e, più in generale, sul sistema delle fonti.

Nel sistema delineato dal novellato testo della Costituzione, comunque, il Consiglio regionale perde il ruolo di snodo centrale nell'assetto relazionale tra i poteri (almeno rispetto all'esperienza trentennale delle forme di governo regionali, tutte ispirate alla forma parlamentare), sia che della novella costituzionale si dia una lettura presidenzialistica, sia che si sfruttino al minimo le potenzialità maggioritarie.

Tanto richiamato circa i termini istituzionali della forma di governo regionale accolta negli Statuti di molte regioni del Paese (a partire da quello calabrese che, come si ricorderà, provocò una decisione costituzionale molto discussa in dottrina e fra le forze politiche regionaliste) possiamo ora ritornare all'interrogativo già posto in precedenza circa la prossimità o meno di una simile forma di governo con le esigenze imposte da una democrazia partecipativa nella quale i partiti siano chiamati a svolgere una funzione non meramente ancillare.

La questione non nasce oggi ma risale al dibattito politico-istituzionale, sia nazionale che regionale, in tema di *forma di governo regionale* alla luce delle nuove opportunità normative accordate agli statuti regionali dalla riforma costituzionale del 1999. Già in altra occasione avemmo modo di osservare, nel merito, che, in modo del tutto discutibile (se considerato rispetto alla sua storia risalente), la sinistra si era, innaturalmente, "innamorata dei governatori", sia pure con l'eccezione di alcuni autorevoli studiosi, fra cui ricordiamo, ad es., L. Elia, F. Bassanini, M. Olivetti, A. Giorgis (ma l'elenco non è certo completo).

Quella parte di sinistra di cui allora parlavamo o almeno una gran parte della stessa è ora confluita nel Partito Democratico. È da chiedersi se la sinistra "residuata", che ora è alla ricerca di una modalità associativa (unitaria e/o federativa) che ne renda credibile, politicamente attraente nonché visibile il relativo progetto rappresentativo, continua ad essere innamorata dei governatori; fuoriuscendo finalmente dalla metafora, *ci si chiede, cioè, se si ponga o meno una questione di forme e di modelli di democrazia che non si esauriscano nella mera legittimazione dei vertici dei governi regionali.*

Quali ragioni possono invocarsi per riflettere sull'adeguatezza democratica di una simile forma di governo per le regioni italiane?

È indubbio, per continuare lungo lo schema analitico già percorso in precedenza, come, salvo pochissime eccezioni, l'esperienza del regionalismo italiano sia risultata ampiamente fallimentare; né la sinistra, quando ha avuto responsabilità di governo regionale, sembra

aver determinato una qualche significativa discontinuità rispetto alle esperienze di governo democristiane e pentapartitiche.

Il problema è ora (come già in passato) quello di chiedersi come si restituisca qualità rappresentativa ai partiti (non abbiamo ancora risposte comprensibili dai partiti della sinistra; in realtà non abbiamo risposte da nessun partito) e come, al contempo, si possa restituire forza e credibilità alle istituzioni (rappresentative e di governo).

Ora, da questo punto di vista, non c'è dubbio che il cortocircuito politico in cui incorre chi compara la vigente forma di governo regionale con quella dei comuni e delle province dopo l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province (l. n. 81/1993), come minimo, deve portare a dire che non considera a sufficienza i nuovi compiti legislativi cui è chiamata la Regione, dopo la recente revisione costituzionale.

In realtà, tale riforma, frettolosamente voluta dalla sinistra (avviando in tal modo prassi discutibili e perniciose, che sono state in seguito utilizzate dalla maggioranza di centro-destra per mettere pericolosamente le mani sulla Costituzione in suoi profili garantistici fondamentali), arricchisce l'ambito delle materie regionali, sia quelle 'concorrenti' con lo Stato sia quelle proprie (c.d. 'esclusive'), con la conseguenza politico-istituzionale che, se la forma dello Stato che ne emerge non è formalmente federalistica, molto se ne avvicina nella realtà. Ad un quadro costituzionale di questo tipo poco si addicono formule di governo semplificate, come quelle ispirate al modello della 'democrazia di investitura'.

In tale nuova cornice costituzionale sarebbe stato ben possibile inseguire modelli di governi presidenzialistici – prevedendo una forma di elezione diretta dei presidenti delle giunte regionali – se le disposizioni della legge costituzionale n. 1/99 in materia di forma di governo non lo avessero di fatto escluso, mediante la previsione della norma che prevede come, sia nei confronti del Presidente 'eletto' direttamente dal corpo elettorale, sia nei confronti di quello 'eletto dal Consiglio regionale', operi un controllo politico, che si esprime mediante la 'sfiducia' (istituto, quest'ultimo, caratterizzante le forme di governo parlamentari più o meno razionalizzate).

Piaccia o meno, siamo dunque in presenza di forme di governo neo-parlamentari, rispetto alle quali è ragionevole interrogarsi sulle formule più idonee per regolare l'equilibrio dei poteri fra Legislativo ed Esecutivo, sapendo che lo statuto regionale può liberamente scegliere fra più opzioni possibili, senza doversi limitare (se dicessimo "impiccare", il concetto diverrebbe più chiaro) alla soluzione quasi-presidenzialistica, ancorché formalmente parlamentaristica. (Un tentativo in tale direzione, sia pure *in limine*, era stato tentato dal Consiglio regionale calabrese ma,

come si ricorderà, non aveva trovato il consenso necessario della Corte costituzionale, secondo la quale la previsione statutaria calabrese configurava un evidente frode costituzionale).

A seguito della richiamata sentenza della Corte costituzionale, non sono disponibili molte alternative di tipo tecnico – come appunto sono da definirsi quelle tentate dal Consiglio regionale calabrese – alla forma di governo ad elezione diretta ovvero a quella consiliare, con le conseguenze istituzionali connesse ad ognuna di tali formule.

Facendo qualche breve cenno al dibattito statutario e a quello pubblico in occasione dell'approvazione degli Statuti regionali, appare opportuno richiamare come, tranne qualche rarissima eccezione, poche forze politiche del tempo, della maggioranza di centro destra o di opposizione, si sono spese in difesa di formule di governo parlamentari razionalizzate, come ad es. quella tedesca e quella spagnola, con i relativi istituti della sfiducia costruttiva e dello scioglimento delle assemblee elettive.

La questione della forma di governo a livello regionale (come oggi avviene per lo stesso livello nazionale), naturalmente, non è una questione tecnica (o di tecnici, ancorché le competenze di questi ultimi risultino certamente utili); essa parte e si radica su una precisa, concreta, idea di democrazia alla quale intende offrire i suoi servizi. Progettare una nuova forma di governo impone, infatti, di avere ben chiaro cosa si vuole evitare e quali obiettivi politici ed istituzionali si vogliono perseguire e realizzare.

A chi scrive sembra che le linee guida della discussione debbano essere, in tal senso, quelle della rappresentanza politica e del governo di società (sempre più) complesse, anche nella loro dimensione regionale. Ridurre o sbilanciare l'architettura istituzionale a favore dell'una o dell'altra esigenza/funzione comporta evidenti rischi, che assumono il nome di assemblearismo, nel caso del predominio dell'esigenza di rappresentanza, e di deriva oligarchica (financo di cesarismo), nel caso di predominio delle esigenze dell'Esecutivo (a loro volta, sempre più connotate da tendenze alla personalizzazione della politica).

Seguendo la sistematizzazione dei rapporti istituzionali fra Legislativo ed Esecutivo accolta nella forma di governo tedesca (sia a livello federale che nei singoli *Laender*), si raggiungerebbe un buon equilibrio fra rappresentatività delle assemblee legislative e stabilità-governabilità degli esecutivi.

Tali obiettivi politici ed istituzionali, peraltro, risultano essere politicamente accolti da molte forze politiche. In tale ottica operano

soprattutto i meccanismi della sfiducia costruttiva e l'evidente rafforzamento della *leadership* del Presidente della Giunta regionale.

La questione più problematica, evocata in occasione dei dibattiti sulla riforma statutaria delle regioni, riguardò il potere di scioglimento delle assemblee legislative da parte del Cancelliere e/o del capo del governo regionale. Rispetto a quanto si fece osservare (in dottrina e fra le forze politiche), il potere di scioglimento delle assemblee legislative è regolato nelle costituzioni dei *Laender* tedeschi mediante procedure di autoscioglimento e in alcune ipotesi mediante consultazione popolare (referendum). Lo scioglimento dell'Assemblea da parte del governo del *Land* costituisce un'ipotesi configurata negli ordinamenti costituzionali di soli tre *Laender* (Amburgo, Schleswig-Holstein, Renania-Westfalia) ed è sottoposta a particolari condizioni che non ne giustificano l'utilizzo né la generalizzazione dell'istituto medesimo.

Tanto richiamato circa il potere di scioglimento delle assemblee da parte del Governo, tuttavia, non si possono svalutare altri meccanismi (razionalizzatori della forma di governo tedesca) quali, soprattutto, quello della c.d. "sfiducia costruttiva", che si è dimostrata idonea ad assicurare al Paese/Regione, in ogni momento della sua vita politica, un Esecutivo pienamente legittimato a governare e stabile nel relativo indirizzo politico.

La questione (politica e istituzionale) centrale rimaneva (e rimane tuttora) la seguente: può politicamente ed istituzionalmente definirsi 'ribaltone' il ricorso alla sfiducia costruttiva nei confronti di un Governo 'esaurito' nel suo programma politico e nella capacità di portarlo ad esecuzione? La risposta al quesito – per chi scrive – deve ritenersi nettamente negativa. D'altra parte, è da dirsi che un simile istituto appare fortemente rispettoso della pari rappresentatività delle forze politiche; sia nell'esperienza tedesca che in quella spagnola, esso non ha mai portato a forme di ribaltamento di maggioranze (tranne per una sola volta nella esperienza tedesca, il che conferma la nostra tesi) e al contempo ha costituito un istituto nei fatti residuale, stante la piena stabilità del quadro politico assicurato dalle leggi elettorali e più in generale dalla peculiarità del sistema politico.

Sulle leggi elettorali, infine, per quanto si possa riflettere in una breve nota, è da dire che le soluzioni potevano (e possono) essere variegate. Una prima soluzione poteva (e può tuttora) essere quella tedesca fondata su un sistema elettorale proporzionale corretto dallo sbarramento (5%). Una seconda variante poteva (e può) essere quella spagnola, che utilizza egualmente il sistema elettorale proporzionale ma in collegi di dimensione piccola (provinciale); mediante una simile opzione nelle Comunità autonome spagnole si è determinato una tendenza dei *trend*

elettorali di tipo fattualmente maggioritario. Un'ultima ipotesi (maggiormente coerente con la recente tradizione maggioritaria del Paese, ancorché in modo solo prevalente) poteva (e può) essere costituita da una rimodulazione del sistema elettorale accolto in Francia nel modo che segue. Accogliendo come formula organizzativa di base il sistema elettorale a doppio turno, questo potrebbe essere corretto in modo che, al primo turno, tutte le forze politiche partecipano con il proprio programma politico mentre le forze che non conseguano seggi al primo turno (non avendo raggiunto le necessarie maggioranze) ma abbiano superato un minimo sbarramento (che può essere fissato all'1% o anche al 2-3%) sono spinte a coalizzarsi per il secondo turno (doppio turno di coalizione) e al tal fine ricevono un premio in termini di seggi.

Seguendo la medesima filosofia politico-istituzionale, di recente, è stata avanzata una proposta (similare a quella precedentemente avanzata) di rimodulazione della riforma elettorale 'alla francese' (S. Passigli, in *questa stessa Rivista*, 25 settembre, 2006), nella quale si ipotizza un sistema a doppio turno nel quale (seguendo un suggerimento di Sartori di alcuni anni addietro) "il passaggio al secondo turno non fosse legato al superamento di un livello prestabilito di consenso elettorale al primo turno, come in Francia, ma fosse un'opzione delle singole forze politiche, le quali rinunciando al passaggio al secondo turno concorrerebbero proporzionalmente alla distribuzione di un congruo numero di seggi, configurato come premio di maggioranza per la coalizione vincente". Una proposta di questo tipo, come si vede, opera nella direzione da noi stessi seguita di valorizzare le opportunità del sistema elettorale francese ancorché piegandolo alle esigenze rappresentative del sistema politico-partitico italiano, che è caratterizzato dalla presenza di molti partiti minori, che costituiscono comunque una risorsa di partecipazione politica. Come si sottolinea da parte di Passigli, "Un simile meccanismo non solo permetterebbe la loro (dei partiti minori) sopravvivenza, ma addirittura potrebbe risultare per le forze minori in un numero di seggi maggiore di quello che avrebbero conseguito con la proporzionale ... per ottenere pienamente il risultato voluto, e cioè la governabilità e la stabilità delle coalizioni, occorrerebbe tuttavia completare il quadro con l'introduzione del principio che i seggi ottenuti grazie a tale premio di maggioranza possono essere revocati se i partiti che ne hanno beneficiato vengano meno al vincolo di maggioranza provocando la caduta del governo. È questo un aspetto essenziale, che implica ovviamente una riforma costituzionale ...".

Come si vede, dunque, molte potrebbero essere le proposte di legislazione elettorale eventualmente da imitare; era (ed è) da decidere quella che più si attagliasse a una forma di governo parlamentare razionalizzata (tipo cancellierato), che avesse come finalità di evitare la

‘dittatura di governi/governatori esauriti’ e di conseguire un pieno riconoscimento del ruolo rappresentativo delle assemblee legislative e con esse la dinamica democratica delle forze politiche.

Ma ciò rinviava ad una questione da noi stessi più volte sollevata benché senza grandi e convincenti risposte: esistevano (ed esistono) ancora i margini per un recupero dei partiti politici? poteva lo statuto regionale costituire uno strumento di valorizzazione e di rinnovamento degli stessi?

Come si vede, si trattava (e si tratta tuttora, come abbiamo osservato in precedenza) di questioni fortemente intrecciate, che imponevano (e impongono) delle risposte da parte di attori politici che al momento appaiono o distratti o pericolosamente inconsapevoli della gravità della posta in gioco. Con qualche drammatizzazione di troppo, diremmo che stiamo assistendo ad una vera e propria danza da parte dei partiti politici ai bordi di un vulcano prossimo ad esplodere (nella metafora, l’antipolitica)! Come appunto nei peggiori incubi notturni!

Questo scenario suggerito dal dibattito statutario veniva interrotto solo da voci, interventi e contributi che attingevano linfa in una corrente di pensiero non certo maggioritaria all’interno dei DS, prima della relativa confluenza nel Partito Democratico, ma fortemente sostenuta e propagandata da autorevoli studiosi. Come argomento principe a fondamento di tale corrente di pensiero si invocava la strutturale debolezza dei partiti politici, che avrebbero trovato una temporanea, opportuna, stabilizzazione attraverso la formula del *simul stabunt e del simul cadent*, cioè di una formula di governo fondata sulla elezione del Presidente della Giunta regionale e del contestuale scioglimento del Consiglio nella ipotesi di sfiducia dell’Esecutivo. Alla luce delle risultanze concrete, oggi possiamo affermare *per tabulas* che tale previsione non risultava fondata e che davvero nulla giustificava quell’ottimismo della ragione.

Secondo autorevoli opinioni espresse in quella fase politico-istituzionale di elaborazione della carte statutarie delle regioni, la nuova forma di governo regionale avrebbe dato fiato al malessere diffuso delle assemblee regionali, segnando un passo indietro rispetto ad una più compiuta ‘democrazia maggioritaria’. Tale opinione deve essere ricordata sia perché si tratta di una vera e propria ode alla democrazia maggioritaria e al presidenzialismo sia, e soprattutto, perché la stessa ha avuto evidente riscontro di consensi in una parte delle forze politiche regionali del Paese. In tale orientamento si palesavano tutte le delusioni di chi coglieva come le prime opzioni statutarie muovessero in senso contrario alle scelte (maggioritaristiche) dei primi anni ’90. Chi scrive, al contrario, assume che il presidenzialismo e la democrazia maggioritaria

nel Paese e nelle regioni meritino molto più di un ripensamento, tanto culturale quanto politico e istituzionale!

Ma se una forma di governo ad esecutivo rafforzato appare fortemente discutibile a livello nazionale (anche a fronte degli evidenti limiti registrati nella prassi), a livello regionale – in un contesto istituzionale che è meno ricco di poteri e contropoteri rispetto a quelli operanti a livello nazionale – essa significa una sorta di ossificazione definitiva della vita politico-istituzionale per l'intera durata della legislatura. In tal senso, non opererebbero i vantaggi offerti dal modello tedesco (cancellierato), con la possibilità che la maggioranza consiliare possa sfiduciare il suo Esecutivo, sostituendolo con altro Esecutivo pur sempre di sua promanazione (c.d. sfiducia costruttiva). Resterebbe operante, in tal modo, un Presidente della Giunta regionale che può tanto 'ricattare' la sua maggioranza con la minaccia di sue 'dimissioni volontarie' tanto non disporre di quell'apporto critico e propositivo che gli atti di indirizzo politico e di controllo consentono, in termini di equilibrio di poteri, in una forma di governo parlamentare.

È pur vero che una componente del malessere delle assemblee legislative risulta ascrivibile alla trasformazione oligarchica dei sistemi parlamentari (e regionali), accompagnata da una composizione delle stesse nelle quali tendono a scomparire mondi professionali pur importanti, come quello delle libere professioni, degli imprenditori ed in generale dei lavoratori autonomi.

A chi scrive pare che, per come evocato, il problema imponga una riflessione sulla *riqualificazione della rappresentanza politica intesa come uno dei temi centrali della democrazia contemporanea*, unitamente alla *par condicio* nell'accesso ai mezzi di comunicazione di massa, in un contesto nel quale la formazione della opinione pubblica avviene in gran parte attraverso i mezzi di comunicazione di massa, soprattutto radiotelevisivi.

S'impone, così, che tanto i partiti di centro-destra quanto quelli di centro-sinistra abbandonino gli attuali metodi di selezione della classe politica, ispirati a forme di autoreferenzialità lontane da ogni contatto con il territorio da rappresentare, ed avviino procedure (nuove nelle forme ed efficaci nei contenuti) idonee nel consentire al corpo elettorale di intervenire nella fase di formazione delle candidature che, una volta adottate, possano condizionare (in modo quasi definitivo) il voto ma anche l'eventuale non voto dei cittadini.

*Le elezioni primarie* (pur con gli evidenti limiti di una procedura che ha rifiutato fin qui la sua disciplina con legge, come ha fatto, ad es., la Regione Toscana), senza ottiche taumaturgiche, potrebbero offrire in futuro (ma a condizione di una loro regolazione legislativa) più di una

opportunità nella direzione della riqualificazione della rappresentanza politica e – quel che più rileva – nella direzione di far contare maggiormente l'elettore in una fase in cui la scelta dei candidati ancora non è stata decisa dai partiti.

Con riferimento specifico e conclusivo alle forme di investitura del 'Governatore' regionale e con esse alla forma di governo statutaria, chi scrive conferma e rafforza le opinioni da tempo e invano sottolineate. *I 'governatori', soprattutto nei sistemi politici deboli, creano molti più problemi di quanti non ne risolvano*, a nulla rilevando in tale senso il cambiamento delle maggioranze consiliari. La loro investitura a suffragio universale e diretto potenzia ulteriormente il grado della loro legittimazione ma non assicura alle regioni i vantaggi di una governabilità effettiva, che non significa mera stabilità istituzionale dell'Esecutivo ma, e soprattutto, forza, coesione e autorevolezza di indirizzo politico. L'esperienza di una simile forma di governo in diverse regioni del Paese, con maggioranze politiche differenziate, confermano pienamente il giudizio sulla necessità di un ripensamento *funditus* di tale forma di organizzazione dei rapporti fra gli organi della rappresentanza e del governo.

Con riferimento ai governi regionali, nel fondo, si tratta di ripensare ai pesi e ai contrappesi necessari in ogni democrazia che si voglia efficiente e partecipata. Nulla di più ma neanche nulla di meno!

*(Università della Calabria, 20 dicembre 2007)*