

Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale (*)

di Mauro Volpi

1. Devo sinceramente confessare di aver avuto qualche dubbio se accettare l'invito dell'amico Silvio Gambino a partecipare a questo convegno a causa della sensazione che dopo la sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale facesse difetto l'oggetto del dibattito. Non ho intenzione qui di ribadire le critiche alla decisione della Corte che ho già avuto modo di formulare in altra sede ⁽¹⁾. Mi limito a sottolineare che la Corte ha annullato un'ipotesi di governo, come quella formulata nello Statuto della Regione Calabria, non certo qualificabile come “*vetero-parlamentare*”, per utilizzare un'espressione abusata, ma che si proponeva di introdurre in un sistema di elezione popolare del Presidente della Regione qualche elemento di equilibrio, che evitasse lo scioglimento automatico del Consiglio in ogni ipotesi, anche non politica, in cui il Presidente cessasse dalla carica, e di flessibilità, rendendo possibile una sola sostituzione del Presidente nel corso della legislatura. Insomma quel che veniva configurato non era certo un ritorno alla forma di governo parlamentar-consiliare, ma un “*neopresidenzialismo temperato*”, che cercava di attenuare i rigidi, e per me assurdi, automatismi previsti dall'art. 126, c. 3, della Costituzione.

Il dubbio sulla perdita di senso di una discussione sulla forma di governo regionale in questo momento diventava ancora più forte alla luce della generosa *laudatio* della sentenza della Corte compiuta da Ceccanti ⁽²⁾. La sostanza di questo interven-

(*) Relazione al Convegno “La forma di governo regionale alla luce della sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale”, Facoltà di Scienze politiche dell'Università della Calabria, 5 marzo 2004.

(1) V. M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *federalismi.it*, n. 4/2004.

(2) V. M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzio-*

to è che finalmente le Regioni sono state ricondotte alla “ragione” e alla “uniformità” derivante dall’adozione, ormai pressoché inevitabile, del modello cosiddetto “neoparlamentare”. Per la verità è per me un mistero come si possa addirittura parlare di una sentenza “federalista”, visto che essa, piaccia o meno, riduce le possibili scelte praticabili dagli Statuti non solo, a ben vedere, in materia di forma di governo, ma anche di indicazione di principi relativi al sistema elettorale e più in generale introduce un concetto indeterminato, quale quello di “spirito della Costituzione”, che potrà consentire le incursioni più disparate sul testo degli Statuti e limitare in genere l’autonomia regionale⁽³⁾. L’argomento utilizzato secondo il quale, grazie alla Corte, le Regioni non potrebbero scegliere una forma di governo “debole”, che riguarderebbe il Sud “prevalentemente abbandonato all’instabilità” di fronte ad un Nord “con una forma di governo efficiente” (in questa disinvolta distinzione geografico-territoriale verrebbe da chiedersi: e il Centro?), e quindi eviterebbe il riproporsi di un “centralismo di ritorno”, è di un’inconsistenza disarmante. Intanto perché, come ben sa l’amico Ceccanti, che qualche volta ha un’eccessiva propensione ad occultare il dato giuridico a vantaggio di quello politico, il venir meno di qualsiasi ipotesi di temperamento della ipotesi presidenzialista prevista nella Costituzione non impone, in termini giuridici, l’adozione di quest’ultima da parte degli Statuti, ma al contrario lascia il campo aperto all’unica ipotesi alternativa, quella basata sulla elezione consiliare del Presidente, il che dovrebbe preoccupare ancora di più quanti condividono la sua opinione (e cioè che l’unica forma di governo non “debole” sia quella “neoparlamentare” basata su un’applicazione prussiana del principio *simul... simul...*). Inoltre l’argomento usato può portare molto lontano sulla via della compressione dell’autonomia statutaria, perché in sostanza si riduce ad affermare che, al fine di evitare che le Regioni utilizzino male l’autonomia loro riconosciuta, è meglio che le scelte a loro di-

nale n. 2 del 2004?, in *federalismi.it*, n. 4/2004.

(3) Rinvio per questo aspetto a S. GRASSI, *Gli Statuti tra armonia e continuità nella Costituzione*, in *federalismi.it*, editoriale del n. 2/2004.

sposizione siano ridotte. È un ben strano "federalismo" quello che fa seguire al riconoscimento di più ampi spazi di autonomia il dubbio che possano essere usati male e quindi porta a salutare con soddisfazione il loro ridimensionamento. Ma almeno, vivaddio, si abbia il pudore di non presentare la riduzione dell'autonomia come indice di "più federalismo", anziché come più opportuna o condivisibile.

Nonostante queste considerazioni, riflettendo meglio sull'oggetto del Convegno, sono giunto alla conclusione che qualche spazio di sperimentazione all'autonomia statutaria regionale rimane anche sul terreno della forma di governo e quindi mantiene piena validità un incontro scientifico sul tema. Inoltre, questo Convegno può consentire di interrogarsi sulla natura effettiva della forma di governo stabilita in via transitoria e prevista come "normale" dalla Costituzione, soprattutto alla luce del fatto che in Parlamento si sta discutendo un progetto governativo di revisione della seconda parte della Costituzione, che propone l'introduzione a livello nazionale di una forma di governo non identica ma analoga a quella operante a livello regionale e locale.

2. È quindi opportuno prendere le mosse da un più preciso inquadramento della forma di governo di cui si sta discutendo. Essa viene definita da vari autori come "neoparlamentare", ma, se si va poi ad esaminare cosa s'intende con tale qualificazione, ci si imbatte in diverse formulazioni.

L'origine del termine, com'è noto, si deve a Duverger, che lo coniò in alcuni articoli apparsi su *Le Monde* nel 1956, propugnando un sistema di elezione diretta del Primo ministro, contestuale ma separata rispetto a quella del Parlamento, il quale fosse collegato all'assemblea da un patto di legislatura basato sulla regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, che nell'ipotesi di sfiducia e di dimissioni del Primo ministro imponesse lo scioglimento automatico del Parlamento ed il rinnovo contestuale dei due organi. Si è trattato per lungo tempo di una brillante costruzione intellettuale, che non ha avuto nessuna

realizzazione pratica a livello statale fino alla sua adozione nel 1996 da parte dello Stato d'Israele, che l' ha abbandonata nel 2001. Peraltro i sostenitori italiani della formula negano che Israele vi appartenga, formulando critiche al modello israeliano (relative all'adozione di un sistema proporzionale per l'elezione del Parlamento e al mancato collegamento tra le elezioni dei due organi, che non garantisce al Primo ministro di avere una maggioranza parlamentare del suo stesso orientamento politico) del tutto legittime, ma che "arricchiscono" la proposta originaria di Duverger di condizioni che in essa erano del tutto assenti. Noto che ora Ceccanti (nell'intervento citato) c'informa che l'esperienza di Israele deve essere qualificata come "simil-presidenziale", in quanto "separava la scheda del *Premier* da quella per i partiti". L'opinione prevalente nella dottrina è al contrario che quell'esperienza sia qualificabile piuttosto come parlamentare monistica o non maggioritaria, a causa dell'instabilità delle compagini di governo, determinata dalla frammentazione del Parlamento, e delle clausole asimmetriche che permettevano a certe condizioni all'assemblea di liberarsi del Premier senza essere sciolta. Resta comunque il fatto che il modello *duvergieriano* viene utilizzato con qualche libertà di troppo rispetto all'originale.

La libertà diventa poi assoluta quando la qualificazione di "neoparlamentare" viene ad essere attribuita a tutte le forme di governo parlamentari nelle quali il Primo ministro è eletto "di diritto" o "di fatto" dal corpo elettorale e quindi si stabilirebbe un nuovo rapporto di fiducia tra corpo elettorale e Premier, che soppianterebbe quello tra Parlamento e Governo ⁽⁴⁾. Analogamente per Frosini la derivazione popolare del vertice dell'esecutivo è l'elemento decisivo per distinguere le forme di governo in due categorie, "a legittimazione diretta" e "a legittimazione indiretta", e, per quanto riguarda quelle parlamentari, la prima ipotesi ricorre quando il corpo elettorale può "scegliere una maggioranza e il suo *leader*" e si stabilisce "una doppia re-

(4) Tesi ribadita più volte da CECCANTI a partire dal suo *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, p. 13.

lazione fiduciaria”⁽⁵⁾.

Ora, verrebbe da chiedere ai sostenitori di tale tesi: in quale ordinamento “neoparlamentare” il Primo ministro è eletto “di diritto” dal corpo elettorale? Paradossalmente l’unico ordinamento in cui per qualche anno ciò si è verificato, quello di Israele, viene escluso; quindi la risposta alla domanda è che nessun ordinamento prevede l’elezione “di diritto” del Primo ministro. È chiaro allora che il riferimento all’elezione di diritto è una foglia di fico, perché quella che conta per gli autori citati è la presunta elezione “di fatto”, al fine di qualificare come “neoparlamentari” tutti i sistemi di governo parlamentari maggioritari. Ma in questi l’esistenza di regola di una maggioranza di legislatura e la nomina come Primo ministro del *leader* del partito o della coalizione che ha conquistato la maggioranza dei seggi sono il frutto del sistema dei partiti e di quello elettorale. Quindi non vi è nessuna elezione popolare del Premier, ma piuttosto un’indicazione politica al corpo elettorale del *leader* di ogni schieramento, come dimostra il fatto che il nome del *leader* non è neppure scritto nella scheda elettorale. Inoltre in quest’ipotesi non si instaura nessun rapporto di fiducia tra corpo elettorale e Primo ministro, che a rigore non sussisterebbe neppure se questi fosse effettivamente eletto dal popolo, dal momento che il corpo elettorale non può farne valere la responsabilità politica nel corso del mandato, tant’è che, con singolare deviazione rispetto ad una logica sistemica delle forme di governo, il potere di farlo cadere viene attribuito al Parlamento (pena, si intende, il suo immediato scioglimento). A seguire il ragionamento dei due autori citati, si dovrebbe dire che anche nella forma di governo presidenziale, data l’investitura popolare del Presidente, si instaurerebbe un rapporto di fiducia tra corpo elettorale e Presidente, ma nessun costituzionalista, a quanto mi risulta, ha mai sostenuto una tesi così audace e disinvolta nell’uso di una categoria giuridica.

(5) Opinione recentemente confermata in T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, scritto destinato alla pubblicazione negli *Studi in onore di Gianni Ferrara*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

In realtà il modello proposto di elezione popolare del Primo ministro non è parlamentare per il semplice motivo che manca la “derivazione politica” del Governo dal Parlamento ⁽⁶⁾, che sussiste anche quando la fiducia iniziale è presunta e si esprime mediante l’intermediazione della maggioranza parlamentare e del partito o dei partiti che la compongono nella scelta preelettorale del *leader* e nel controllo postelettorale sul suo operato. Ne deriva che la maggioranza può imporre la sostituzione del Primo ministro nel corso della legislatura, senza che si proceda allo scioglimento del Parlamento, ma al subentro nella carica del nuovo *leader* da essa designato.

La sostituibilità del Primo ministro, indipendentemente dalla frequenza con cui si verifichi, che dipende da condizioni di natura politica, è un dato che differenzia nettamente le democrazie parlamentari realmente esistenti dal modello dell’elezione popolare del Primo ministro ed è incompatibile con quest’ultimo, perché spezza il presunto rapporto diretto tra corpo elettorale e vertice del Governo, attribuendo un ruolo importante alla maggioranza parlamentare.

Ma vi è una seconda differenza essenziale che riguarda il potere di scioglimento del Parlamento. È senz’altro vero che in molte democrazie parlamentari maggioritarie lo scioglimento è un potere sostanziale del Governo e del Primo ministro ⁽⁷⁾, ma esso viene esercitato non contro, ma per conto della maggioranza ed in particolare come scelta del momento più favorevole per andare alle elezioni o, più raramente, come consultazione del corpo elettorale su una questione politica di gran rilevanza. In ogni caso lo “scioglimento maggioritario” ha come presupposto l’unità della maggioranza della quale il *Premier è leader*, anche perché andare alle elezioni con una maggioranza divisa significherebbe sconfitta pressoché certa. Ora, i sostenitori del

(6) Considerata da Elia come il criterio fondamentale di distinzione delle forme di governo, in L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, pp. 644-645.

(7) Anche se non in tutte e non per tutti i tipi di scioglimento; per considerazioni più ampie mi permetto di rinviare a M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, 1983.

modello "neoparlamentare" compiono due operazioni abusive. La prima rispetto allo stesso modello originario cui si richiamano, che prevede lo scioglimento automatico del Parlamento in ogni ipotesi di dimissioni del Primo ministro, ma non il potere libero di un Primo ministro in carica, anche non dimissionario né sfiduciato, di imporre lo scioglimento. Questa superfetazione del potere in questione è resa possibile dall'addizione abusiva al modello auspicato della prassi prevalente nelle democrazie parlamentari maggioritarie.

Inoltre, e qui sta la seconda operazione abusiva, lo scioglimento premierale viene immaginato come un'arma per garantire la disciplina della maggioranza, vale a dire per perseguire un fine che invece per lo "scioglimento maggioritario" costituisce il presupposto del suo esercizio. Di conseguenza esso può ben essere minacciato, ed all'occorrenza utilizzato, contro la maggioranza o una parte consistente di questa. Insomma si tratta di un'ipotesi che non trova corrispondenza nelle democrazie parlamentari maggioritarie. Il riferimento di Ceccanti all'uso (raro) della minaccia di scioglimento per garantire l'appoggio di piccoli partiti esterni ad un governo di minoranza (come talvolta si è verificato in Svezia e in Spagna) non pare perspicuo, perché anche in quei casi il Primo ministro può usare l'arma dello scioglimento solo se ha dietro di sé il Governo ed il partito di maggioranza egemone all'interno dell'esecutivo. Per fare un esempio, nella recente vicenda del Regno Unito, quando Blair si è trovato di fronte l'opposizione di una parte consistente, circa un terzo, del gruppo parlamentare laburista sulla partecipazione alla guerra contro l'Irak, non ha affatto minacciato lo scioglimento in caso di voto negativo della Camera dei Comuni, ma le proprie dimissioni dalla carica di Primo ministro. E queste avrebbero potuto portare allo scioglimento solo se il partito laburista non fosse stato in grado di designare un nuovo *leader*.

La conclusione è che il modello "neoparlamentare", specie come viene presentato dai suoi sostenitori italiani, è qualcosa di qualitativamente diverso dalla forma di governo parlamentare

maggioritaria, perché introduce un elemento, l'elezione popolare di un Primo ministro, insostituibile nel corso della legislatura e titolare di un potere libero di scioglimento, che non trova cittadinanza nelle democrazie parlamentari realmente esistenti. Ma d'altro lato quel modello non corrisponde neppure alla forma di governo presidenziale, perché propone un dualismo monco, che non sfocia nella separazione dei poteri (che esclude tanto la sfiducia quanto lo scioglimento) né in un sistema equilibrato di pesi e di contrappesi.

In sostanza nel modello sono compresenti dinamiche configgenti, per cui nella prassi esso può avere un funzionamento di tipo parlamentare, laddove partiti ben strutturati siano in grado di influenzare la composizione ed il funzionamento del Governo, oppure di tipo "presidenzialista", nella quale il Primo ministro eletto dal popolo diventi il perno del sistema. Nel contesto italiano, caratterizzato da una bipolarizzazione in atto (anche se anomala), da un alto tasso di personalizzazione già avvenuta dal 1994 in poi, dalla debolezza strutturale dei partiti, che funzionano sempre più come apparati a sostegno di un *leader*, è quasi inevitabile che si realizzi la seconda ipotesi. Ciò è tanto più probabile se si considera che la regola del *simul... simul...* non garantisce l'equilibrio tra i poteri. Infatti il potere personale di scioglimento del Primo ministro è uno strumento forte, che gli consente di dominare la maggioranza parlamentare, mentre la sfiducia parlamentare contro un *Premier*, anche se incapace o trasformista o privo della fiducia di una parte della maggioranza, è un'arma spuntata dallo scioglimento automatico del Parlamento. Che tra i due strumenti non vi sia equilibrio è confermato da Ceccanti, il quale scrive (sempre nell'intervento citato all'inizio) che nel modello imposto alle Regioni lo scioglimento conseguente a sfiducia è "la conseguenza *punitiva* (corsivo mio) obbligatoria" del voto parlamentare. Ora, il termine usato non è casuale, perché configura la sfiducia al *Premier* eletto dal popolo come una sorta di illecito o comunque come un comportamento politicamente riprovevole da parte del Parlamento, mentre analoga espressione non è impiegata per il ricorso, ritenuto del tutto normale e fisiologico, da

parte del Primo ministro al potere personale di scioglimento.

Già si è verificato nel dibattito sulle riforme istituzionali che qualche studioso s'innamorasse di modelli ritenuti di per sé in grado di risolvere ogni problema e ideologizzati al punto da essere ritenuti ontologicamente superiori a qualsiasi altro. Questo atteggiamento è stato evidente per i sistemi elettorali maggioritari, dei quali è stata teorizzata la superiorità "a prescindere", senza interrogarsi seriamente sugli esiti non positivi che hanno prodotto nel contesto italiano (ad es. sul numero dei partiti rappresentati e sul potere di ricatto attribuito ai piccoli partiti nella scelta dei candidati di coalizione). Oggi la stessa cosa avviene per una forma di governo, che grazie alla sua ambiguità congenita e alla mancata sperimentazione pratica, si presenta come un'araba fenice della quale è possibile esaltare in sede teorica le presunte virtù taumaturgiche.

3. A questo punto occorre interrogarsi sulla forma di governo vigente a livello transitorio nelle Regioni e prevista dalla Costituzione come "normale", salvo che gli Statuti facciano una diversa scelta. Le vicende più recenti, dal ritardo di molte Regioni nell'approvazione degli Statuti alla stessa sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale, dimostrano quanto fossero fondate le critiche che furono immediatamente rivolte alla legge cost. n. 1 del 1999, che prevedeva tre diverse discipline (transitoria, di principio e statutaria) della forma di governo e scorporava dallo Statuto la disciplina della formula elettorale, affidandola alla legge statale di principio ed a quella regionale⁽⁸⁾.

Ma per tornare all'oggi, è evidente che la forma di governo regionale vigente, così come quella "di principio", ad imitazione di quanto avvenuto negli enti locali, risulta ancora più squilibrata rispetto a quella proposta a livello nazionale. Ciò sia per l'assenza nelle Regioni e negli enti locali di un organo neutro di

(8) Vedi sul punto M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Pol. dir.*, 2000, p. 203 ss.

garanzia assimilabile al Capo dello Stato, sia a causa di un sistema elettorale che attribuisce l'eventuale premio di maggioranza nell'organo consiliare alla coalizione collegata al candidato al vertice dell'esecutivo che ha avuto più voti, rendendo la maggioranza consiliare geneticamente vassalla del capo del governo, sia per la previsione *ex art.* 126, c. 3, Cost. dello scioglimento automatico nelle ipotesi di sfiducia nei confronti del Presidente eletto a suffragio universale e diretto, nonché della sua cessazione dalla carica per rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie.

Una simile *overdose* di personalizzazione della forma di governo è stata giustificata alla luce del bilancio positivo che avrebbe avuto negli enti locali a partire dal 1993. Tuttavia, le Regioni sono chiamate a svolgere funzioni non di tipo amministrativo, come i Comuni e le Province, ma funzioni legislative, di programmazione e d'indirizzo e ciò è ancora più vero dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Quindi non è affatto scontato che quello che può andare bene per gli enti locali vada bene anche per le Regioni. Inoltre, occorrerebbe un bilancio serio sul funzionamento della forma di governo vigente negli enti locali ed attualmente nelle Regioni. I giudizi entusiasticamente positivi hanno come unico punto di riferimento la stabilità, intesa riduttivamente come assenza di crisi di governo. Ora, la stabilità intesa in questo modo non comporta né efficienza dell'azione di governo e neppure assetto stabile di una maggioranza coesa. Può essere una stabilità "drogata" dalle rigide regole che evitano la crisi senza garantire un effettivo buongoverno. Si sostiene allora che la stabilità è una condizione necessaria, anche se non sufficiente, del buongoverno. Ma anche questo è solo parzialmente vero: se è indubbio che frequenti crisi di governo impediscono il buongoverno, in situazioni di malfunzionamento o vero e proprio sfascio dell'azione condotta da un governo, è opportuno e augurabile che si apra al più presto una crisi. Se si sostiene il contrario, vuol dire che si confonde il fine, che è quello di ben governare realizzando le finalità che l'ordinamento prevede, con il mezzo, che è l'insieme delle regole che definiscono i rapporti fra gli organi o, per usare un'e-

spresione che attiene al livello statale, si dà più importanza alla forma di governo rispetto alla forma di Stato, rispetto alla quale la prima deve essere servente e strumentale.

Inoltre l'esigenza di un governo stabile ed efficiente non può eclissare quelle della rappresentatività e del pluralismo, che trovano la propria diretta espressione negli organi consiliari. Ora, tutti convengono che a livello locale e regionale i Consigli vivono attualmente una grave crisi e sono alla ricerca di un ruolo. Vi è poi da considerare che l'ingessamento della persona posta al vertice dell'esecutivo non garantisce affatto contro il trasformismo personalistico, come dimostra l'esperienza del Comune di Brindisi, dove la stessa persona, trionfalmente eletta sindaco come rappresentante del centro-destra nelle penultime elezioni, ha cambiato schieramento per essere rieletta con una percentuale ancora più forte come *leader* del centro-sinistra nelle elezioni successive. Qui è difficile negare per i sostenitori dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo che è stato il "popolo sovrano" a decidere, anche se ciò non ha impedito il successivo arresto del sindaco, imputato del compimento di gravi reati. E anche in assenza di "ribaltoni presidenziali", la maggioranza consiliare scaturita dalle elezioni può cambiare fisionomia nel corso della legislatura, senza che ciò incida minimamente sulla sopravvivenza del Presidente, come nella legislatura in corso si è verificato in Umbria, che non è una Regione "meridionale", potendo vantare fin dai tempi dell'elezione consiliare una lunga tradizione di stabilità.

Infine la "governabilità" può essere garantita da meccanismi importanti di razionalizzazione del modello parlamentare, sui quali dirò qualcosa in seguito.

Che nella forma di governo regionale vigente vi sia qualche problema lo ammettono anche i suoi difensori, i quali talvolta compiono lodevoli sforzi propositivi volti a rivalutare il ruolo del Consigli regionali ⁽⁹⁾. Tali sforzi sono da condividere, pur-

(9) Come ha fatto ROBERTO BIN in vari suoi scritti, tra i quali *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito*, in questa *Rivista*, 2002, p. 923 ss.

ché non si voglia ridurre, come talvolta traspare, il ruolo del Consiglio regionale a quello di un “contropotere”, che esercita essenzialmente funzioni di controllo, anche mediante il riconoscimento di uno statuto dell’opposizione. Se non vi è anche un significativo ruolo di indirizzo del Consiglio, e quindi una produzione legislativa politicamente e qualitativamente significativa, che richiede adeguati supporti tecnici ed organizzativi, non si avrà nessuna rivalutazione dell’organo consiliare. Inoltre in cosa può consistere un’effettiva funzione di controllo del Consiglio rispetto all’attuazione di un programma di governo che non viene neppure sottoposto alla sua discussione? Certo, può essere utile la proposta di Ruggeri di prevedere comunque il voto di fiducia iniziale e l’approvazione consiliare del programma di governo presentato dal Presidente eletto dal popolo⁽¹⁰⁾, ma se questi successivamente se ne distacca o non vi dà attuazione in modo soddisfacente, quali strumenti sanzionatori ha a propria disposizione il Consiglio, al di fuori del *karakiri* rappresentato dall’approvazione di una mozione di sfiducia contro il Presidente?

Nel modello vigente non si può neppure escludere il verificarsi di un conflitto grave tra Presidente e maggioranza consiliare che non sfoci né nelle dimissioni né nella sfiducia e quindi in entrambi i casi nello scioglimento del Consiglio. Si avrebbe allora un Presidente “forte” per la sua origine, ma un governo regionale debole, che sarebbe basato sulla continua negoziazione con il Consiglio, su costanti fibrillazioni, fino al rischio di un vero e proprio stallo istituzionale.

Ancora una volta occorre prendere atto che la questione centrale è quella della natura e dell’omogeneità della maggioranza consiliare e che l’idea dell’ “uomo solo al comando” costituisce una fuga dal problema, che ha il grave difetto di dislocare l’attenzione popolare sulla scelta della persona a scapito della qualità della rappresentanza e della stessa partecipazione popolare nel corso della legislatura.

(10) V. A. RUGGERI, *L’autonomia statutaria al banco della Consulta*, in *web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/giurisprudenza*, 23 febbraio 2004.

4. Ma, per rispondere alla questione che è al centro del convegno, vi è ancora un qualche spazio per l'autonomia statutaria regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004? La questione rischia di essere accademica se, come penso, diverse Regioni non approveranno lo Statuto, tenendosi il regime transitorio (d'altra parte è noto che nel nostro Paese non vi è nulla di più definitivo), mentre le altre si adegueranno al modello presidenzialista. Nel secondo caso può verificarsi il rischio che, per controbilanciare lo strapotere del Presidente eletto dal popolo, siano introdotte nello Statuto disposizioni contraddittorie, ad es. per quel che riguarda l'allocazione della potestà regolamentare o le modalità di scelta dei membri della Giunta, che potrebbero determinare problemi seri di funzionamento del governo regionale senza garantire nessun riequilibrio effettivo a vantaggio del Consiglio. Tuttavia è dovere dei giuristi valutare tutte le opzioni possibili, anche perché non è escluso che in futuro possano servire da indicazione per eventuali cambiamenti.

Si può allora prendere le mosse da un'affermazione contenuta nella sentenza della Corte, secondo la quale "non equivale ad un sistema elettorale di tipo diretto ogni meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o anche di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista o dello schieramento politico" (p. 4 del considerato in diritto). In questa ipotesi rientra quanto previsto dal testo originario della legge n. 43 del 1995, che riconosceva una forte visibilità al capolista del listino regionale che ottenesse la maggioranza dei voti, mantenendo comunque la necessità della elezione consiliare del Presidente della Giunta. Per la verità all'indomani delle elezioni del 1995 in tutte le Regioni il Consiglio procedette alla elezione del capolista della lista vincente, mentre si ebbe qualche crisi in alcune Regioni meridionali dopo i primi due anni, nel corso dei quali la legge stabiliva che la crisi del rapporto fiduciario avrebbe portato alla riduzione ad un biennio della durata in carica del Consiglio.

Più proficuamente si potrebbe pensare al Cancellierato, cor-

retto dalla previsione dell'obbligo d'indicare il candidato alla presidenza da parte di coalizioni e di partiti non coalizzati e dalla successiva elezione consiliare "sulla base dei risultati elettorali", senza prevedere la spada di Damocle dello scioglimento automatico iniziale, che in base alla sentenza della Corte trasformerebbe in popolare diretta l'elezione del Presidente ⁽¹¹⁾. L'effetto politico sarebbe comunque quello dell'elezione consiliare del candidato collegato allo schieramento o alla lista che abbia ottenuto la maggioranza dei seggi. Al Consiglio competerebbe anche l'approvazione del programma di governo, mentre la nomina e la revoca dei componenti della Giunta spetterebbe al Presidente della Regione. Nel corso della legislatura sarebbe possibile per una sola volta l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva, per consentire alla maggioranza di sostituire un Presidente che non sia all'altezza o non applichi in modo adeguato il programma di governo o comunque abbia perso la sua fiducia. All'obiezione che tale previsione potrebbe determinare il cosiddetto "ribaltone", si può rispondere che varrebbe, comunque, la pena di "rischiare" un cambiamento di maggioranza a fronte dell'esigenza di riconoscere la possibilità di sostituire un Presidente inefficiente o incapace, che comunque l'eventuale cambiamento di maggioranza avverrebbe alla luce del sole, a differenza di quello che potrebbe essere di fatto imposto nell'attuale sistema dal Presidente eletto dal popolo, e sarebbe oggetto del successivo giudizio del corpo elettorale.

Strettamente connessa alla forma di governo è la scelta della formula elettorale. Su quest'aspetto la sentenza n. 2 del 2004 è ancora più negativa, perché esclude da qualsiasi disciplina statutaria, anche solo di principio, questioni, come l'opzione tra voto separato o voto unico per Presidente e Consiglio, il limite alla rieleggibilità del Presidente, l'incompatibilità tra carica di membro della Giunta e mandato consiliare, che fanno parte integrante della forma di governo. Inoltre, era del tutto logico che, una volta definita la forma di governo, lo Statuto regionale

(11) V. in senso analogo E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/giurisprudenza, 12 marzo 2004.

formulasse anche qualche indirizzo sulla formula elettorale più confacente alla scelta compiuta. Non resta che auspicare che le leggi elettorali delle varie Regioni siano coerenti con le previsioni statutarie.

Venendo al merito della indicazione contenuta nello Statuto della Calabria di una formula proporzionale con premio di maggioranza, naturalmente osteggiata da quanti pensano che i sistemi maggioritari siano sempre da preferire, va detto che in varie Regioni la scelta di una formula interamente o anche prevalentemente maggioritaria produrrebbe l'elezione di un Consiglio monocromatico, nel quale sarebbe del tutto esigua la rappresentanza dell'opposizione. Per questa ragione e perché sarebbe più conforme al modello di Cancellierato corretto proposto, la formula elettorale potrebbe essere proporzionale, sulla falsariga di quella tedesca, o con un numero ridotto di seggi da attribuire con il maggioritario. Solo nel quadro di un sistema prevalentemente proporzionale si potrebbe introdurre un premio di maggioranza eventuale, tale da garantire l'attribuzione di una solida maggioranza di seggi alla coalizione che abbia avuto più voti. Infine occorrerebbe una clausola di sbarramento seria, essendo quell'attuale del 3% su scala provinciale puramente fittizia, visto che non vale per le liste che siano collegate a livello regionale con una lista che abbia superato il 5% dei voti. Questa è la ragione, insieme alla quota maggioritaria riservata al cosiddetto "listino" regionale, che premia i piccoli partiti, determinando una frammentazione del Consiglio regionale e la rappresentanza di gruppi consiliari formati da un unico consigliere.

5. Dietro il dibattito sulla forma di governo delle Regioni vi è molto di più della semplice individuazione di una tecnica ingegneristica. Vi è anche il riferimento a diversi modelli di democrazia. Si tratta di scegliere se si vuole una democrazia intesa come libera competizione fra partiti, coalizioni, programmi e persone, in rappresentanza di interessi presenti nella società, oppure come competizione fra persone, rispetto alle quali i par-

titi o le coalizioni assumono un ruolo di supporto ed il corpo elettorale è chiamato a dare un'investitura che, nella debolezza della politica e nella genericità dei programmi "personali", assume inevitabilmente tratti populistico-plebiscitari.

Si può ritenere che la seconda concezione costituisca un arricchimento del sistema democratico perché darebbe al popolo una *chance* in più. Personalmente continuo a pensare che si tratterebbe invece di una semplificazione e di un impoverimento delle istituzioni democratiche, le quali si basano su un delicato sistema di equilibri e di limiti al potere, che non attribuisce al voto popolare la qualità di "giudizio di Dio" e meno che mai al *leader* della coalizione che ha vinto le elezioni quella di "unto dal Signore".