

Lo spazio c'è (per le Regioni in materia di forma di governo). Il problema è come usarlo!

di Carlo Fusaro*
(3 maggio 2002)

Vorrei intervenire nella disputa fra Roberto Bin e Mauro Volpi in ordine alla *vexata quaestio* della forma di governo regionale: sia perché Volpi mi chiama in causa facendomi il complimento di definirmi «"innovatore" doc» (ma sospetto che ci sia malizia nelle virgolette messe in quel modo) sia perché ho in bozze un saggio in materia che dovrebbe uscire fra poco nel *Commentario della Costituzione* di Zanichelli-II Foro italiano, fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso (con contributi di Massimo Carli sulle fonti regionali dopo la l. cost. 1/1999, cui il volume è dedicato, e di Rolando Tarchi, sulle regioni a statuto speciale, dopo la l. cost. 2/2001).

Cercherò di distinguere nettamente aspetti di politica costituzionale e aspetti strettamente giuridici, il che naturalmente in una fase in senso lato costituente è particolarmente arduo. E dico subito che sotto il primo profilo condivido integralmente le preoccupazioni e l'ispirazione di Bin; sotto il secondo profilo, invece, a me pare che sia Volpi nel giusto laddove sembra aver maggiore fiducia nelle potenzialità dischiuse dal testo costituzionale, delle quali le regioni potrebbero avvalersi ove davvero (per quel che vale consiglierei di no, ma questo è, appunto, tutt'altro discorso) volessero sfuggire alle rigidità d'un assetto, quello che caratterizza le *forme di governo della transizione italiana*, volto a conciliare il più ampio pluralismo rappresentativo (ai confini della frammentazione, ed anzi oltre) con il drastico ridimensionamento della mediazione partitica (per il tramite delle assemblee), l'investitura popolare diretta del vertice monocratico di un esecutivo gerarchizzato, il governo di legislatura con la relativa stabilità.

Di cosa discutono dunque Bin e Volpi? Il primo trae spunto da un dato di fatto indiscutibile: son due anni che in materia di statuti regionali è tutto un *piétiner sur place* dal Piemonte alla Calabria, con i consigli letteralmente ossessionati dall'incubo dello scioglimento automatico in caso di cessazione della carica presidenziale per ragioni, dicono, non politiche (ma i presidenti sono di salute così cagionevole?). Ha gioco facile Roberto Bin nel richiamare le ragioni sacrosante che hanno consigliato e che consigliano tuttora di mantenere quel tipo di soluzione, che risponde al progetto politico-istituzionale di cambiare un *certo specifico* modo nostro di interpretare il parlamentarismo (per questo chi lo propugna può considerarsi effettivamente «innovatore»). Non c'è dubbio che questo tentativo imponga, rispetto a contesti diversi, un *surplus* di rigidità: il famoso *simul stabunt simul cadent* (che nei modelli di Duverger, Galeotti e Barbera c'è sempre stato). Ciò detto, Bin prosegue ragionando delle ipotesi alternative di cui si parla, giuridicamente fondate sul riportare nelle assemblee rappresentative l'investitura dell'esecutivo regionale, magari integrata da istituti finalizzati a perseguire comunque un certo grado di stabilità: di qui l'ipotesi che definirò in sintesi *svedese*, di cui ci ha spesso parlato Ceccanti (il quale, peraltro, attenzione, la considera favorevolmente per il livello nazionale, dove riforme diverse da quelle elettorali non ve ne sono state e quelle di cui si sente dire, lasciano a dir poco, perplessi). Rispetto a ipotesi del genere, Bin avanza tuttavia il dubbio che ulteriori ipotesi di scioglimento possano non essere costituzionalmente legittime, invocando un possibile contrasto con l'art. 122.1 (che ahimé ha attribuito alla legge dello stato il fissare la durata delle cariche regionali: scelta criticabile, ma c'è) e con l'art. 126 interpretato nel senso che, *in ogni caso*, prevederebbe lo scioglimento consiliare mediante dpr. In questo modo, come nota Volpi, egli accentua ancora la rigidità del modello. Di qui la proposta (ragionevole se la sua lettura dell'art. 126 fosse condivisibile) di inserire nella legge statale di principi, recentemente presentata dal governo, una disposizione che legittimi ulteriori ipotesi di scioglimento anticipato.

Volpi parte invece da presupposti diversi. Egli mette in secondo piano gli obiettivi che le forme di governo della transizione volevano perseguire: perciò tende a considerare ingiustificata ed eccessiva la rigidità del modello, tanto più nell'interpretazione del suo interlocutore. Egli giudica «presidenzialiste» quelle forme di governo (e non «neo-parlamentari»), facendo, a mio avviso, un uso impropriamente «misto» di concetti che appartengono a categorie diverse, come chi somma pere e mele: nel senso che, lo si accetti o meno, il modello «neo-parlamentare» (per il quale vedi il punto teorico che ne propone or ora Stefano Ceccanti nei "Quaderni" 1/2002) si propone come categoria giuridica, mentre dire che una forma di governo è a tendenza «presidenzialista» (il che nel caso è assolutamente indiscutibile!) vuol dire darle una qualificazione non giuridica, ma politologica (sotto questo riguardo, per capirci, ci possono essere forme di governo parlamentari «presidenzialiste» e forme di governo semi-presidenziali che «presidenzialiste» non sono affatto). Volpi sembra chiedersi come mai da nessuna altra parte al mondo esiste l'imposizione rigida della clausola *simul stabunt simul cadent*: a conferma che non tiene conto di «dove eravamo» (fino al 1993) e di «dove volevamo andare» (con un certo sostegno di volontà popolare, se il promotore referendario che è in

me, non presume troppo...). Capiamoci bene: non vi fosse la preoccupazione ben giustificata oggi e per i prossimi, diciamo, 20 anni (come dimostrano le frenesie consiliari di cui s'è già detto), che il prevedere la rottura della clausola *simul simul* porterebbe a dimissioni politiche mascherate da impedimenti personali e, a sua volta, che l'istituzione di un vice-presidente eletto in *ticket* (che oggi la Costituzione non permette, ma sarebbe astrattamente ragionevole) porterebbe in alcuni contesti a sicure *staffette* (*you do remember Craxi and De Mita, I suppose*) in barba alle scelte popolari, non vi sarebbe difficoltà ad allentare la lamentata rigidità. Solo che, appunto, la cultura politica *oggi*, non dappertutto ma in molte regioni, non è tale da permetterlo (almeno: questa fu l'idea del legislatore costituzionale, ed io non so dargli torto). Dunque: drasticità sì, irragionevolezza, direi proprio di no. Tanto più che, a ben vedere, è proprio la clausola *simul simul* che dà al presidente della regione un implicito potere di scioglimento (e dunque lo strumento giuridico che, unito da un lato al potere di nomina e revoca dei componenti la propria giunta dall'altro alla legittimazione popolare, gli dà la sua forza).

Altro discorso, più importante, è quello della maggioranza consiliare simbioticamente eletta insieme al presidente ed anzi conformata nella sua composizione *subordinatamente* all'elezione presidenziale (che è quella che si è voluto *decisiva*): rispetto alla quale la Costituzione riconosce grande autonomia a ciascuna regione. E' di questo che i consigli dovrebbero e potrebbero ragionare: mentre invece, del tutto contraddittoriamente, insistono piuttosto nel tentativo, per lo più mascherato (il che è peggio) di riappropriarsi del potere di vita e di morte nei confronti dell'esecutivo per ricominciare a fare i giochetti di sempre.

Ma fin qui ho detto qualcosa sui modelli, parlando per lo più, a mia volta, come i colleghi, di politica istituzionale. Aggiungo due parole sugli aspetti più strettamente giuridici della discussione Bin-Volpi. Ebbene, io considero l'attuale art. 126 Cost. un testo ancipite: infatti, *prima* della riforma esso conteneva la disciplina puntuale di una penetrante forma di controllo statale sul consiglio regionale (lo scioglimento appunto su decisione governativa), che è oggi integrato (data la nuova forma di governo) dalla rimozione del presidente della regionale; *dopo* la riforma l'art. 126 (commi 2 e 3) disciplina *anche* istituti che *nulla hanno a che vedere* con quelli di cui al comma 1 e appartengono senza dubbio all'ambito della *forma di governo* (appunto: la disciplina razionalizzata della sfiducia consiliare e lo scioglimento del consiglio come conseguenza della cessazione dalla carica del solo presidente direttamente eletto o delle dimissioni della maggioranza dei consiglieri). Il *primo* resta una forma di controllo sugli organi, uno *scioglimento-sanzione* etero-imposto, statale; il secondo è un elemento chiave della forma di governo. La mia opinione è che le fattispecie di cui ai commi 2 e 3 costituiscano naturale oggetto dell'autonomia statutaria ex art. 123.1 Cost.: come pure la disciplina dello scioglimento *in caso di elezione non diretta* del presidente. Fermo restando che giammai lo statuto potrebbe sottrarre al consiglio il potere di costringere il presidente, comunque investito della carica, della sfiducia alle dimissioni o addirittura di revocarlo. E qui Mauro Volpi, appunto, ha frecce al suo arco.

Per concludere. Mi sembra che siamo di fronte a un fenomeno tipico dell'interpretazione costituzionale a fini di politica istituzionale: coloro che temono soluzioni troppo rigidamente innovatrici (per dire così) sostengono una maggiore autonomia delle regioni in relazione alla forma di governo e, per far questo, tendono a forzare la lettera della Costituzione per creare gli spazi che cercano; coloro che considerano quella rigidità utile e necessaria tendono a ingabbiare la potestà statutaria regionale in materia nelle maglie di una interpretazione anche troppo stretta della Costituzione. Infatti, da posizioni estreme (*non* è il caso di Bin o di Volpi), c'è chi considera l'autonomia statutaria in materia di forma di governo una specie di truffa del legislatore costituzionale e chi la considera una concessione temeraria suscettibile di portare chissà dove. In realtà, tanto più se si esamina la questione alla luce dell'esperienza comparata (per esempio: Austria, Germania, Spagna, Svizzera), la situazione italiana oggi si presenta non sostanzialmente diversa: o meglio, diversa solo per aspetti che attengono non tanto agli *assetti ordinamentali* quanto al contingente *discorso politico-costituzionale*. Da noi in questi anni, l'accento ha finito con il (sembrare) posto assai meno sull'esigenza di garantire omogeneità che non sull'esigenza di riconoscere alle regioni ambiti accresciuti di autonomia (secondo la tendenza a una «trasformazione in senso federale» dell'ordinamento). Tuttavia, al di là del polverone, quando dalle etichette si è tornati ai contenuti, al legislatore costituzionale nostrano quell'esigenza di omogeneità che, come diceva giustamente Barbera, è avvertita in tutti gli ordinamenti federali, non è stata affatto estranea: solo che, per ragioni politiche, ha inteso garantirla in forme giuridiche peculiari. Di qui le soluzioni adottate: riconoscimento espresso di autonomia statutaria in materia di forma di governo, ma anche scelta costituzionale dell'elezione diretta del presidente inclusiva di corollari vari e di modello transitorio uniformante d'immediata applicazione, nonché di ulteriore legislazione statale di principi (in materia elettorale); e, insieme, facoltà di scelte in deroga. Questo spiega perché l'elezione diretta si porta dietro ulteriori istituti che ne assicurano non trascurabili agganci (dico così per brevità) col parlamentarismo; per questo è possibile abbandonarla, ma *solo* verso altre modalità di declinazione del parlamentarismo. Nell'un caso e nell'altro, di scelte ai legislatori regionali ne rimangono e come. Incluso, nel secondo caso, forme di investitura spuria sul modello 1995 (ancorché decisamente sconsigliabili), con o senza istituti che ne rafforzino la stabilità. Ma su questi nutro

forti dubbi: non di legittimità, ma di efficacia e opportunità. Perché applicarsi a rafforzare ciò che si è appena voluto indebolire, invece di rinunciare all'indebolimento e dedicarsi ad altre forme di rafforzamento dei consigli? Perché non prendere atto che, non lo si dimentichi mai, se la riforma del titolo V non sarà tradita, i consigli saranno, sono veri, importanti legislatori? Perché non dedicarsi a come scindere la simbiosi presidente-composizione del consiglio, dotarsi di strutture e *know how*, e puntare su una funzione di controllo in rappresentanza dei cittadini? E perché non entrambe le cose? Possibile che non si sappia abbandonare il mito dei forgiatori di presidenze e giunte? Possibile non si riesca a prendere atto che, tanto più in una democrazia pluralista come la nostra, dev'essere il corpo elettorale a scegliere da chi essere governato e con quale maggioranza?

*p.s. di Diritto pubblico comparato - Università di Firenze - carlo.fusaro@unifi.it