

Regioni senza futuro?

di Andrea Morrone *

(Intervento alla Tavola rotonda su “La forma di governo regionale alla prova dell’attuazione statutaria: profili organizzativi e problematiche relazionali”, al Convegno su “L’attuazione degli Statuti regionali”, presso la Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa)

Servono gli statuti regionali? La domanda può essere resa meglio altrimenti: quale prova hanno dato le regioni dopo le riforme costituzionali? L’esperienza di questi anni ha prodotto risultati molto deludenti, che gettano una luce assai cupa sul futuro. La spiegazione più banale e più autentica è che anziché dedicarsi a sviluppare gli spazi di autonomia, pure molto generosi, concessi dalla riforma del 1999 e poi da quella del 2001, le classi dirigenti regionali si sono comportate semplicemente *etsi constitutio non daretur*. Si tratta di una tendenza diffusa, che ha contraddistinto il mondo delle autonomie territoriali ad ogni livello, giustificata, per un verso, da una malcelata lettura ultrafederalista delle nuove disposizioni del titolo V e, per altro verso, dalla recisa propensione ad affermare, sempre e comunque, il primato della politica sulle regole giuridiche.

Fin dal varo della novella del 1999 si è fatta strada in letteratura e, poi, nell’opinione pubblica una concezione del regionalismo italiano che a parole è stata presentata come federale ma che ha avuto connotati che non è azzardato definire di tipo secessionista. Il clima che ha circondato la nuova stagione degli statuti regionali è stata da molti concepita come una fase “costituente”. Anche negli anni Settanta si usò quella formula, è vero. Nessuno allora, nemmeno la classe politica regionale, si era spinto fino al punto di parlare, come oggi, degli statuti come di “costituzioni regionali”, della collettività regionale come di un “popolo regionale”, dello statuto come fonte di principi e valori per l’identità regionale; del diritto regionale come di un “diritto costituzionale regionale”, delle regioni come “enti sovrani”, delle fonti regionali come di un “sistema regionale di fonti del diritto”, dei consigli regionali come di “parlamenti regionali”, dei consiglieri regionali come di “deputati o parlamentari regionali”, dei presidenti della giunta regionale come di “governatori” con uno *status* peculiare protetto da prerogative autonome; delle consulte statutarie come di “mini corti costituzionali”...

Gli esempi non sono affatto casuali. Sono tutti riconducibili a dottrine di molti autorevoli colleghi costituzionalisti e, cosa ancora più grave, a vicende concrete che hanno costellato la storia regionale di questi ultimi anni. Tentativi maldestri questi, tutti svuotati di ogni consistenza: non solo da parte di quella letteratura che non si è fatta conquistare dalle luci della ribalta del “neoregionalismo” nostrano, ma soprattutto dalla giurisprudenza costituzionale che, puntualmente, ha ridotto a più miti consigli i “neocostituenti” regionali.

La Corte costituzionale ha destituito di ogni fondamento la pretesa assimilazione tra costituzione e statuto, riconducendo quest’ultimo nell’ambito dei poteri costituiti, quale fonte rinforzata a competenza riservata, ma

subordinata alla Costituzione. La presunta specialità dello statuto, secondo il giudice delle leggi, si risolve essenzialmente e nelle peculiarità del procedimento (non assimilabile, come pure avventurosamente si è fatto, a quello di revisione costituzionale) e nel contenuto. Nell'indagare l'unico limite che residua dopo la novella, l'armonia con la costituzione, il giudice delle leggi ha assunto l'interpretazione più elastica, ma potenzialmente più invasiva. Quella formula, nonostante gli auspici della dottrina favorevole a ampliare a dismisura gli spazi di autonomia statutaria verso orizzonti "paracostituzionali", è stata intesa come subordinazione a tutte le disposizioni costituzionali e, al contempo, come necessaria coerenza tra statuto e *ratio* della costituzione (così può essere tradotto il concetto usato dalla Corte costituzionale, dal sapore teologico, di "spirito" della Costituzione).

In questo quadro si può spiegare la giurisprudenza, apparentemente incerta, sulle disposizioni statutarie di principio. Riconoscere che esse non hanno alcun valore giuridico ma solo carattere "politico-culturale", se vale a escludere qualsiasi offensività e, quindi, qualsivoglia rilievo in punto di legittimità costituzionale, serve ad esprimere proprio l'insostenibilità, dal punto di vista della Costituzione, di qualsiasi soluzione diretta a positivizzare due concorrenti sistemi di principi e valori fondamentali. La pretesa identità regionale, come l'inconsistente ipotesi circa l'esistenza di "popoli regionali", delle quali lo statuto avrebbe dovuto essere schmittianamente l'atto costitutivo di "forma" e "specie", aveva, in definitiva, lo scopo di spingere le regioni anche oltre un modello federale, avviandole verso improbabili percorsi confederali o, nelle traduzioni politiche più spinte e becere, verso il superamento dell'unità politica nazionale.

In realtà, quella giurisprudenza convince ulteriormente come sia fuorviante la distinzione, alla quale quasi tutta la nostra dottrina è particolarmente legata, tra contenuto essenziale e contenuto eventuale dello statuto. Non tanto per la banale ragione che dal punto di vista di un atto normativo qualsiasi disposizione dovrebbe essere considerata essenziale (e, nel caso degli statuti, giuridicamente rilevante nell'ordinamento regionale), ma soprattutto per il fatto che *quale che sia il contenuto statutario* la legittimità dello statuto dipende sempre dalla Costituzione. Ho trovato molto singolare l'opinione di chi, dopo la svalutazione delle disposizioni di principio operata a partire dalla pur discutibile sent. n. 372 del 2004, ha ritenuto possibile un'efficacia meramente interna all'ordinamento regionale di quelle fattispecie. Oppure, secondo un non molto lontano punto di vista, una loro utilizzabilità in chiave parametrica a fini di controllo da parte delle consulte di garanzia statutaria. Non si vede come sia possibile distinguere i due piani, interno e esterno, così come si possa giustificare un duplice regime di efficacia delle disposizioni di principio, ovvero superare la contraddizione per cui una disposizione di principio può essere irrilevante per la Costituzione e, al contempo, prescrittiva per il legislatore regionale di attuazione, o ancora utilizzabile da una consulta statutaria per dichiarare il contrasto con lo statuto di una legge regionale che è, magari, perfettamente coerente con un principio costituzionale. L'esclusione di ipotesi del genere, guarda caso, è stata la conseguenza lineare che il giudice delle leggi (sent. n. 365 del 2007) ha tratto dalle enunciazioni contenute nelle

decisioni 372, 378 e 379 del 2004, ritenendo non legittima una legge regionale di sviluppo di disposizioni di principio prive di valore giuridico. In questo contesto, si è sostenuto, gli statuti hanno visto ridimensionate le proprie potenzialità o ridotta la propria natura. Più correttamente, invece, occorre dire che sono state definitivamente confutate le concezioni dirette a riconoscere agli statuti un valore costituzionalmente impossibile, uno spazio di autonomia inesistente, una capacità normativa non consentita. Gli statuti regionali, infatti, sono strumenti per stabilire le regole dei processi di decisione regionale, nell'ambito dei valori e dei principi della costituzione. Non è affatto poco, se solo si avesse l'accortezza di dare a questa configurazione una coerente attuazione. Ulteriore conferma si è avuta in relazione alla forma di governo, la cui decisione è, ora, assegnata alle regioni mediante i nuovi statuti (o le leggi statutarie nel caso delle autonomie speciali). Per come si è svolto il dibattito, e per quello che si è visto, non è difficile constatare che, proprio a partire da questa importante novità, abbiano tratto alimento le interpretazioni più ardite sui poteri "costituenti" dei legislatori statutari. Non solo è stato sostenuto che, al di là della decisione di confermare l'elezione diretta del presidente della giunta regionale, le regioni avrebbero potuto definire qualsivoglia modello di governo; ma, proprio a partire da questo, si è arrivati addirittura a postulare un potere dispositivo dello statuto di carattere residuale-generale, le cui coordinate, nei limiti dell'armonia con la costituzione (assunta, ovviamente, in una accezione ristretta), sono state estese fino alla definizione di una, non meglio precisata, ma molto evocativa, "forma della regione". Al di là della siepe, in definitiva, vi sarebbe uno spazio indefinito: come impedire, a partire da queste premesse, le concezioni sulla natura "costituzionale" degli statuti e sul diritto "costituzionale" regionale?

Così si spiegano i tentativi di ibridazione del modello costituzionale dell'elezione diretta con le scorciatoie consensuali di carattere neoconsociativo che, alcune regioni – più temerarie delle altre che, pavidamente, hanno atteso l'esito di quei tentativi – hanno seguito tra il 2002 e il 2006 (Marche, Calabria, Abruzzo). Più volte, con sfumature diverse in relazione alle differenti soluzioni escogitate in concreto, la Corte costituzionale ha ribadito la prescrittività della soluzione costituzionale, non derogabile se non nell'alternativa tra la conferma del modello costituzionale o la scelta di un modello *altro*. Qui, però, le possibilità sono state delimitate nettamente e in maniera indiscutibile. Di fronte agli artt. 122 e 126 *tertium non datur*. Non solo: il modello alternativo non può che essere quello della derivazione consiliare del presidente della giunta e degli assessori, secondo il modello parlamentare del "governo mediato". Proprio nella sent. n. 12 del 2006 si ribadiscono, in termini ferrei, i contenuti di questa opposizione, quando si afferma recisamente l'incompatibilità tra il modello parlamentare del "governo mediato" e quello del presidente eletto a suffragio universale e diretto (ascrivibile come tipo alla categoria del "governo immediato" o neoparlamentare), con conseguente illegittimità della combinazione di elementi del primo sul corpo del secondo: nelle fattispecie portate in giudizio, la sfiducia individuale nei confronti dell'assessore con connesso obbligo di sostituzione per il presidente della giunta; la necessità che il presidente della giunta regionale eletto direttamente presenti al consiglio regionale il programma

di governo per l'approvazione da parte dell'assemblea, con prescrizione, in caso di voto contrario, delle medesime conseguenze derivanti dall'approvazione di una mozione di sfiducia. La decisione costituzionale esplicita la *ratio* della novella, quando riconosce che il "corpo elettorale investe contemporaneamente il Presidente del potere esecutivo ed il Consiglio del potere legislativo e di controllo nei confronti del Presidente e della Giunta, sul presupposto dell'armonia dell'indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori". Di conseguenza, il "principio funzionale largamente noto con l'espressione *aut simul stabunt aut simul cadent* esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio". In definitiva: "*non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica*, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione". Questa condivisibile giurisprudenza non ha certo goduto di buona fortuna in dottrina e nella maggioranza degli attori politici. Alcuni ne hanno tratto spunto per proporre una modifica addirittura della novella del '99 appena varata, dimenticando quel larghissimo consenso parlamentare e popolare che l'aveva sostenuta (e anche oggi, in certi ambienti, si discute in tal senso). Non ha prodotto buoni frutti neppure nelle regioni. Ha certamente indotto i consigli regionali a scegliere, spingendoli, alla fine inevitabilmente (ma, occorre ricordare che non c'era via di scampo, perché questo era il sentimento diffuso nell'opinione pubblica), sul modello costituzionale dell'elezione diretta del presidente. Questa scelta è stata assai sofferta, sentita come una costrizione, una forzatura giuridica diretta a limitare, al di là del tollerabile, le logiche della "politica regionale". Una politica che non è riuscita a nascondere, però, il proprio vero volto, autoreferenziale e elitario. Pur scongiurando ibridi, quella giurisprudenza ha, in concreto, anche se non intenzionalmente, prodotto dei *monstres* giuridici. I nuovi statuti, prima della fine delle *illusions perdues*, erano stati pensati come espressione di un certo modo di intendere e fare politica, molto legato alla migliore tradizione partitocratica nostrana, particolarmente fecondo proprio in ambito regionale e locale, rispetto al quale era perfettamente coerente mescolare l'elezione diretta del presidente con inediti ticket presidente e vicepresidente della giunta, forme surrettizie di sfiducia costruttiva, il tutto per realizzare le possibilità di auspicabili, ma sotterranei, "ribaltoni", in barba all'indirizzo popolare espresso nelle elezioni. L'amputazione da parte della Corte costituzionale di quelle soluzioni, frutto di tentativi di reazione termidoriana alla riforma del '99, non ha indotto i consigli regionali a ripensare il disegno complessivo in maniera coerente, come sarebbe stato opportuno. L'elezione diretta del Presidente della giunta, dopo quella giurisprudenza, è stata così innestata su un corpo di regole statutarie integralmente pensato in chiave consociativa o "antimaggioritaria" (nel senso di contraria alla logica del maggioritario). Basta guardare alle regole scritte, dalle quali emergono, in

maniera abbastanza generalizzata, molti segnali in questa direzione: dalla diffusa e convinta affermazione della centralità del consiglio regionale (talora ridenominato enfaticamente “assemblea legislativa” o addirittura “parlamento”), alla moltiplicazione degli organi di rilievo statutario generosamente inseriti in ogni spazio ritenuto “libero” del processo decisionale, dall'innalzamento dei *quorum* per le deliberazioni legislative di indirizzo alla proliferazione di leggi regionali atipiche, dal florilegio di istituti propri di un modello parlamentare mediato (il voto programmatico iniziale, la censura verso gli assessori, la questione di fiducia del Presidente della giunta) del tutto incoerenti, come ha insegnato la Corte, con l'elezione diretta del presidente. E, invece, si sarebbe potuto fare molto e meglio: definendo cioè le regole di un modello maggioritario dell'alternanza, in cui la dialettica non contrappone organi ma poteri, in cui l'esecutivo è il comitato direttivo della maggioranza, e le minoranze (consiliari e non, istituzionali e sociali) dispongono di strumenti propri di una funzione effettivamente oppositoria. Del tutto assente, in questa ottica, quella *informing function* tipica di un'assemblea rappresentativa, che da Bagehot in poi costituisce lo strumento necessario per mettere alla berlina le “classi dirigenti che non vogliono sentire”, permettendoci “di sapere ciò che altrimenti non potremmo mai conoscere”.

Occorre tenere ben presente questo contesto quando si compiono valutazioni sul rendimento della nuova stagione del regionalismo italiano, per non commettere errori grossolani, scambiando la causa con l'effetto. La sproporzione dei poteri tra vertice dell'esecutivo e assemblea legislativa da più parti denunciata; l'irresistibile e indiscutibile primato del presidente della giunta regionale su ogni altro potere; il progressivo e diffuso svuotamento dei consigli regionali e il senso di alienazione che lamentano i consiglieri regionali; l'inutilità di molti organi ovvero carrozzoni regionali resa manifesta o da provvidenziali ripensamenti (vedi il dietrofront della Calabria sulla consulta statutaria, ovviamente dopo il colpo subito con la sent. n. 200 del 2008) o da mancate attuazioni rinviate *sine die*, non dipendono certo dai contenuti della riforma costituzionale, né tanto meno dalla giurisprudenza che ne ha difeso i contenuti prescrittivi. Sono, piuttosto, i frutti amari della cultura politica che esprime la classe dirigente locale.

Altri emblematici segnali provengono dall'analisi dei sistemi elettorali. Anche se l'art. 122 prevede una concorrenza legislativa statale e regionale, in maniera non pienamente coerente con la scelta di affidare la forma di governo agli statuti, non c'è dubbio che quella disposizione voleva consentire un cambio di passo, assegnando alle autonomie la possibilità di definire *ex novo*, insieme a quelle statuarie, anche le regole sulla selezione della classe dirigente. Questa *chance* è stata utilizzata in modo molto cauto e circospetto, non tanto per la dovuta attenzione che meritano le regole elettorali in un sistema politico, ma soprattutto per la necessità di trovare soluzioni più favorevoli ai metodi di egemonia partitica, specie nel momento della scelta degli eletti. Da qui, la diffusa valorizzazione degli elementi di continuità riscontrabili nella storia della legislazione elettorale locale. In tutte le regioni, anche quando sono state varate leggi *ad hoc*, sono stati sostanzialmente mantenuti e l'impianto e la logica della

legge n. 43 del 1995. Una legge elettorale di “compromesso”, che ha cercato di conciliare esigenze diverse e non sempre omogenee: la governabilità, che esige coesione e capacità di decisione, e la rappresentanza proporzionale, che produce frammentazione, anche all'interno della stessa coalizione, e complica i processi decisionali; il collegamento necessario tra liste provinciali e listino regionale e l'opposta possibilità, grazie al doppio voto disponibile per l'elettore, di esprimere una scelta disgiunta; la spinta maggioritaria, attraverso il catalizzatore della candidatura alla presidenza della giunta regionale, e il freno proporzionale, stante la selezione dei candidati nelle liste provinciali; con la conseguente giustapposizione funzionale dei due voti, l'uno verso la coalizione politica, l'altro verso la più decisa affermazione dell'identità del singolo partito in lizza anche contro la stessa coalizione.

Certo: la legge n. 43/1995 ha avuto il merito indiscusso di anticipare e promuovere la novella costituzionale del 1999. I suoi limiti, però, dovevano e potevano essere corretti o superati dalle leggi elettorali regionali. Invece, le contraddizioni non sono venute meno, anzi sono state confermate o aggravate dalle opzioni (in positivo o in negativo) del legislatore regionale. Poche, come detto, le novità (quando le leggi regionali hanno superato le maglie del giudizio costituzionale): così l'abolizione del listino in Puglia, Toscana, Marche e Calabria; così la combinazione di elezioni primarie per la selezione dei candidati (al consiglio e alla presidenza della giunta regionale) e la presenza di liste provinciali bloccate, come ha fatto ancora la Toscana; così l'introduzione di soglie di sbarramento uniche (sia per le forze politiche coalizzate che per le altre) in Calabria, Puglia e Toscana.

Il coraggio di sperimentare soluzioni innovative deve fare i conti con la reale incidenza delle nuove regole e con le prospettive che esse aprono. In concreto: l'abolizione del listino consegue solo il risultato di eliminare il premio politico che altrimenti si assegnerebbe gratuitamente a determinati candidati meritevoli di essere mantenuti lontani dalla selezione popolare, e ciò non è poco. Ma questa scelta non elimina né la forza centrifuga della selezione proporzionale tra partiti (anche) coalizzati, né l'ulteriore incentivo alla frammentazione costituito dall'impiego delle preferenze, che in definitiva assomma alla competizione fra coalizioni e a quella fra partiti (interna alla coalizione) anche quella fra candidati (interni allo stesso partito). A questo riguardo non può che apprezzarsi il tentativo della Toscana di istituzionalizzare le elezioni primarie: si tratta, però, di un timido passo verso un modello di democrazia immediata attraverso la partecipazione popolare alle decisioni di un partito lungi ancora dal venire (e, si aggiunga, ancora più difficile di fronte alle formazioni politiche oggi esistenti, anche quelle che pure si fondano su quel modello). Il carattere facoltativo delle primarie, insieme ai limiti derivanti dall'uso essenzialmente plebiscitario dell'istituto, ha segnato inevitabilmente il destino di questa soluzione, sperimentata solo in casi molto limitati (nel 2005 dai “Democratici di sinistra”, per i consiglieri, e da “Toscana futura”, per il candidato presidente; nel 2009 dal Partito democratico, per i candidati circoscrizionali, e da Sinistra e libertà). L'unico tentativo di spingere nella direzione di una disciplina cogente delle elezioni primarie, *necessaria* per tutti i partiti, anche se solo limitatamente alla

selezione dei candidati alla presidenza della giunta regionale, che pure è stato sperimentato è, però, fallito miseramente. La legge che la regione Calabria aveva approvato nell'agosto del 2009, pur tra molte polemiche non solo politiche, è stata abrogata a seguito della presentazione di un prevedibile ricorso del governo (diretto a contestare tanto la stessa competenza regionale a intervenire su questa materia, quanto la compatibilità con gli artt. 48, 49 e 51 Cost.), e sostituita con una sbiadita fotocopia della disciplina toscana. Resta, infine, solo la legge della Campania sul voto di preferenza di genere, che impone all'elettore che vuole esprimere due preferenze di farlo nella medesima lista per un candidato di genere maschile e uno di genere femminile, pena la nullità della seconda opzione. L'effettiva portata della norma, a ben vedere, è ancora tutta da verificare, se è vero, come la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto, nel qualificarla una misura non coattiva diretta a promuovere l'eguaglianza dei mezzi in linea con gli artt. 3, 51 e 117 Cost., che non può ambire affatto a incidere sulle cause reali degli squilibri nella rappresentanza politica, esistenti ad ogni livello, e imputabili alle "resistenze culturali e sociali" diffuse nei partiti politici (sent. n. 4/2010).

Gli esempi servono solo a dimostrare la timidezza, non sempre ingenua, del legislatore regionale. Quel che è più grave, però, è che nei fatti le classi dirigenti regionali hanno dimostrato una scarsa propensione sia a rispettare la legalità (non solo costituzionale), sia a farsi portatrici e rappresentanti di esigenze politiche *regionali*. Nonostante la legge n. 165 del 2004 stabilisca – a me pare con chiarezza – un formale e sostanziale divieto di terzo mandato per i presidenti di giunta eletti a suffragio diretto, nella campagna elettorale per il 2010 sono stati candidati alcuni presidenti uscenti che hanno già svolto due o più mandati (così in Lombardia e in Emilia-Romagna, per fare riferimento a due esempi eclatanti in chiave rigorosamente *bypartisan*). Ciò senza che (quasi) nessuno abbia sollevato obiezioni di sorta; l'unico tema affrontato è stato, guarda caso, tutto politico (l'approvazione, in Emilia-Romagna di una deroga esplicita allo statuto del Partito democratico, che pure prevede il limite dei due mandati, a conferma che nella fattispecie si stava "aggirando" la legge!). Nella campagna elettorale, non è emerso nessun contenuto programmatico di rilievo, men che meno attinente alla realtà regionale. Quando pure si fa parla di politica, ci si divide su temi (l'aborto, la laicità, le droghe...) che hanno molto poco o nulla a che fare con le regioni. Le stesse alleanze che si stanno tessendo in vista delle candidature, non hanno di mira affatto obiettivi programmatici costruiti sulle esigenze dei territori, ma guardano molto attentamente gli equilibri politici nazionali. Se a tutto questo si aggiunge la scarsissima percezione (per non parlare della quasi inesistente consapevolezza) che i cittadini hanno delle regioni (conosciute, piuttosto, per i comportamenti non sempre virtuosi dei loro amministratori), di ciò che ad esse spetta istituzionalmente, di quello che fanno nella concreta amministrazione, il cerchio naturalmente, ma molto sconsolatamente, si chiude.

Nell'analisi dei fenomeni sociali, specie quando si hanno responsabilità culturali e politiche, bisogna evitare di circoscrivere lo spettro di osservazione alla realtà. Occorre sempre guardare oltre e lontano, non dimenticando il proprio ruolo. Per

riprendere il filo da principio, quando ci si è chiesti se servono gli statuti regionali: possiamo a questo punto renderci conto quanto sia banale o inutile quella domanda. Nessuna regola può svolgere la propria funzione se la realtà nella quale è destinata a inserirsi è ad essa refrattaria. Non bisogna tuttavia credere di potere cambiare le regole ogni qualvolta si constati una simile cesura, bisogna innanzitutto operare per farle rispettare. Il diritto ha in fondo una funzione pedagogica, che richiede energie positive, molta dedizione e pazienza. Massimo Severo Giannini rendeva il concetto con un'immagine icastica, quando ci insegnava la pratica "del lavar la testa all'asino".

* Ordinario di diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'*Alma Mater Studiorum* Università di Bologna, Via Zamboni 22, 40123 Bologna, e-mail: andrea.morrone@unibo.it; web: <http://www.unibo.it/docenti/andrea.morrone>; cell.: +393387819626.