

L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale

Luigi Mariucci

Sommario

1. I precedenti – 2. La figura del Presidente della Regione e le sue implicazioni politico-istituzionali – 3. Elezione diretta del Presidente e “nuove Regioni” – 4. Conclusioni.

1. I precedenti

Vi sono buone probabilità che le elezioni regionali del 16 aprile 2000 segnino davvero l'avvio di una nuova fase del regionalismo italiano. Con la modifica delle norme costituzionali riguardanti la forma di governo e l'autonomia statutaria regionale si compie solo un primo passo per il rafforzamento delle Regioni e della loro capacità di governo. Ma si compie un passo cruciale, che non tarderà a determinarne altri. La stabilità dei governi regionali e l'autorevolezza delle loro *leadership* costituisce una premessa indispensabile per rilanciare il ruolo delle Regioni e portare a compimento il complesso processo di decentramento amministrativo avviato dalle leggi Bassanini. Con governi regionali autorevoli sarà più facile superare le resistenze che si oppongono ad una più ampia riforma in senso federale dello Stato. L'approvazione definitiva del progetto di revisione degli artt. 121-126 Cost., quindi, produce implicazioni dirette e indirette che vanno subito esplorate e chiarite, anche perché di queste implicazioni si deve essere ben consapevoli nel momento in cui ci si accinge a formulare candidature e programmi per le prossime elezioni regionali. Prima di avviare questa riflessione, si deve ricordare da quale percor-

so emerge la soluzione oggi adottata dal Parlamento. La necessità di dotare (anche) le Regioni di un sistema di governo stabile, autorevole, efficace, è stata richiamata con dovizia di argomenti dalla dottrina più illuminata già almeno dalla metà degli anni ottanta. Vari studiosi avevano messo in luce gli effetti distorsivi del sistema proporzionale e del parlamentarismo estremo. Un assetto istituzionale che, oltre a produrre gli effetti negativi sperimentati a livello nazionale (instabilità delle giunte, contrattazione permanente tra i partiti della coalizione con conseguenti pratiche lottizzatrici e spartitorie), aveva effetti negativi sulla stessa autonomia delle Regioni.

Come ha scritto Augusto Barbera in un saggio del 1990, in un tale quadro, “l’elettore è indotto a votare tendenzialmente estraniandosi dai problemi regionali e locali ed è invece sollecitato a dare premienza agli equilibri nazionali fra *partner* di governo o fra maggioranza ed opposizione; proprio così sono resi più facili i tentativi di omogeneizzare centro e periferia svuotando le autonomie locali e regionali”. Già allora era chiaro quale strada sarebbe stato necessario seguire: “si tratta di giungere ad una forma di governo regionale forte attraverso una riscrittura dell’art. 122 della Costituzione che consenta [...], contestualmente all’elezione del consiglio regionale, l’elezione a suffragio universale della maggioranza e del Presidente della giunta [...], la nomina degli assessori da parte del Presidente nonché lo scioglimento automatico del consiglio in caso di sfiducia al Presidente”¹. Prima però che il Parlamento accogliesse questa soluzione, sono passati vari anni di intensi cambiamenti e di tenaci battaglie politiche. La stessa Commissione parlamentare per le questioni regionali, che pure era presieduta proprio da Barbera, dovette concludere la sua indagine conoscitiva sulla “forma di governo regionale” prendendo atto che le contrapposizioni tra i partiti non consentivano di assumere una posizione netta né sul sistema elettorale né tanto meno sull’elezione diretta del Presidente. Una nutrita schiera di studiosi (tra quelli consultati dalla Commissione e quelli che ne facevano parte come parlamentari)

(1) Ora in: A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991, p. 275.

si divise in merito all'opportunità di disegnare un sistema "presidenzialista", e cioè con elezione separata di Presidenti e consigli, ovvero un sistema "neoparlamentare" in cui l'elezione del Presidente fosse collegata alla formazione delle maggioranze. Tra i primi vi erano Miglio, Galeotti e Rotelli. Tra i secondi Barbera, Pasquino e, seppure con varie cautele, Bassanini e Paladin. Gli uni e gli altri dovettero tuttavia prendere atto che chi dominava il gioco parlamentare non aveva alcuna intenzione di superare la politica dei veti incrociati².

Fu solo leggermente meno elusivo il risultato raggiunto dalla Commissione per le riforme istituzionali dell'XI legislatura (De Mita-Iotti), il cui comitato ristretto sulla forma di Stato si limitò a proporre una revisione dell'articolo 122 con la quale si consentiva ai singoli consigli regionali di adottare un sistema elettorale e una forma di governo diversi da quelli stabiliti al livello nazionale (che tuttavia rimanevano inalterati). In pratica, nella proposta del comitato ristretto della Commissione De Mita-Iotti, l'art. 122 rimaneva identico a quello in vigore, con la sola aggiunta di un ultimo comma che attribuiva agli statuti regionali la facoltà di scegliersi una diversa forma di governo.

È abbastanza chiaro, insomma, che in una prima fase, che arriva fino almeno al 1992, la gran parte del mondo politico ha avversato il rafforzamento istituzionale delle Regioni o vi è stato totalmente indifferente. Dall'inizio della "transizione" in poi, quando era ormai ovvio che la riforma delle modalità di formazione della rappresentanza politica, "anche del livello regionale", non poteva essere esclusa dall'agenda istituzionale, si è costituito un altro partito: quello dei (finti) estremisti dell'autonomia regionale. Secondo questa posizione, sarebbe stato inammissibile che, mentre ci si incamminava verso una riforma in senso federalista dello Stato, si imponesse un modello istituzionale uniforme a tutte le Regioni. Paradossalmente, ma non tanto, erano però proprio questi stessi estremi difensori della autonomia statutaria delle Regioni ad avversare altri più significativi strumenti di difesa di un equilibrato bilanciamento tra centro e periferia, a cominciare dalla costituzione di un vero Senato federale.

(2) Cfr. G. RIZZONI, *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale della Commissione Bicamerale per le questioni regionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1990.

Una tale posizione era ed è (se ne avrà la riprova nel giro di pochi anni) concettualmente ed empiricamente sbagliata. Chi conosce la dinamiche proprie del governo delle istituzioni regionali sa bene che esse hanno bisogno oggi di una spinta esogena che imprima loro una più forte capacità decisionale. E a meno che non si volesse scaricare sui quindici consigli regionali il noto paradosso delle riforme (per cui assemblee deboli e frammentate non sono in grado di modificare le regole sulla base delle quali esse stesse vengono formate) era necessario che, in prima battuta, tutte le giunte e i consigli regionali a statuto ordinario fossero messe “sulla strada giusta”.

Se questo è alla fine avvenuto, lo si deve certamente anche alla tenacia e alla convinzione con cui la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e gli esponenti delle autonomie locali ne hanno argomentato in varie sedi la necessità. Soltanto i principali documenti e le principali iniziative prodotte dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra il 1993 e il 1994 per chiedere, allora, una tempestiva riforma della legge elettorale, riempiono una raccolta di trecento pagine curata dal Servizio studi della Camera dei deputati³. In quella congiuntura, era abbastanza chiaro che non sarebbe stato possibile ottenere una modifica dell'art. 122. Si puntò quindi ad avere, almeno, una legge elettorale che “simulasse” l'elezione diretta. Come sappiamo, il risultato non fu eccelso, sia per i limiti imposti dall'allora vigente art. 122 sia per i più corposi vincoli posti dalla volontà di salvaguardare il multipartitismo.

Già all'indomani delle elezioni del 1995, fu quindi ripresa l'iniziativa. Qui basta ricordare che fu solo dopo il documento comune Anci/Conferenza dei Presidenti di Regione del 20 gennaio 1998, il quale conteneva un organico pacchetto di emendamenti alla proposta della Bicamerale, che il Comitato ristretto della Commissione assunse un impegno chiaro ad introdurre nel passaggio in aula una norma tran-

(3) CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Le modifiche all'art. 122 della Costituzione e al sistema elettorale regionale. Rassegna di dottrina*, n. 20/III, luglio 1994. Ma si vedano anche i fascicoli n. 4 e n. 6 del 1993 di questa stessa Rivista, parzialmente riprodotti all'interno del *dossier* citato.

sitoria che prevedesse per il 2000 l'elezione diretta dei Presidenti⁴. Quando poi divenne evidente che la "grande riforma" si era nuovamente bloccata, si è puntato con decisione a sostenere quelle "piccole riforme" in grado di innescare un circolo virtuoso⁵.

Nell'ottobre del 1998, una delegazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha poi svolto un insieme di consultazioni con tutti i gruppi parlamentari per sollecitarli a considerare il rilievo strategico dell'introduzione, con una norma costituzionale transitoria, della elezione diretta del Presidente della Regione, ottenendo garanzie da tutti i principali partiti (Ds, Fi, An ed anche Lega Nord). All'indomani dell'insediamento del Governo D'Alema (novembre 1998), inoltre, furono poste al Presidente del Consiglio, nella sua veste di Presidente della Conferenza unificata, "tre questioni prioritarie": *a*) una riforma costituzionale stralcio che introducesse l'elezione diretta dei Presidenti e forme speciali di autonomia; *b*) una piena e coerente attuazione della riforma amministrativa; *c*) la definizione di un assetto chiaro dell'autonomia finanziaria delle Regioni⁶.

Si è arrivati così, nel febbraio 1999, alla formulazione, da parte della Commissione affari costituzionali della Camera (relatore Antonio Soda), di una proposta unificata, abbastanza simile a quella poi adottata (alla fine di luglio) in prima deliberazione da Camera e Senato. Insomma, non si è arrivati all'approvazione della riforma per caso né senza sforzi. Oggi, tuttavia, le Regioni dispongono di uno strumento

(4) Nel documento, con riferimento allo specifico profilo della forma di governo regionale, si scriveva tra l'altro: "Per dare corpo alla prospettiva federalista [...] è necessario innanzitutto garantire stabilità ed autorevolezza ai governi prevedendo in Costituzione il principio dell'elezione diretta dei Presidenti e assicurando, in ogni modo, che si darà attuazione a tale principio entro le elezioni del 2000, perché le Regioni siano pronte sin da subito ad esercitare efficacemente i poteri loro conferiti". Conseguentemente, chiedevamo che laddove veniva attribuito agli statuti la potestà di disciplinare la forma di governo regionale (art. 60, comma 4, lettera *a* della proposta) fosse inserito l'inciso: "prevedendo l'elezione diretta del Presidente della Regione".

(5) Cfr. il documento *Patto per il federalismo tra Comuni, Province, Regioni* sottoscritto da Anci, Upi e Conferenza dei Presidenti delle Regioni, 25 marzo 1998.

(6) Cfr. *Documento per l'incontro con il Governo D'Alema* della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, 13 novembre 1998.

istituzionale la cui portata e il cui potenziale impatto non può essere sottovalutato. La riforma, infatti, non si limita a prevedere l'elezione diretta del Presidente, ma gli conferisce anche rilevanti strumenti per esercitare il suo ruolo di direzione della politica regionale. Gli affida innanzitutto il potere di nominare e revocare gli assessori scegliendoli a sua discrezione dentro o fuori dal consiglio regionale. In secondo luogo, gli attribuisce di fatto un potere discrezionale di scioglimento, nel caso in cui dovesse ritenere che il suo programma non viene adeguatamente sostenuto o attuato⁷.

2. La figura del Presidente della Regione e le sue implicazioni politico-istituzionali

Bisogna avere ben chiare la natura e la dimensione dell'elezione diretta del Presidente della Regione per misurare l'insieme dei suoi effetti politico-istituzionali. Occorre anzitutto comprendere perché si è arrivati a introdurre l'elezione diretta dei Presidenti di Regione, sulla base – come si è detto – di una forte spinta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, a prescindere dalle particolari collocazioni politiche dei singoli e del sistema delle autonomie. Tale scelta dipende più da ragioni di fatto che di principio. Secondo gli astratti canoni della logica federalista, la scelta della forma di governo andrebbe rimessa alle stesse decisioni dei soggetti di autonomia. Ma già qui si registra una eloquente controprova fattuale: proprio nelle Regioni a statuto speciale, che già godono di una ampia autonomia statutaria, si è dimostrata l'impossibilità di risolvere “dal basso” la questione. Per un insieme di motivi, politici ed istituzionali, accade che in alcune Regioni a statuto speciale si assista oggi al grado più elevato di instabilità degli esecutivi. Così nel Friuli-Venezia Giulia, nell'ultima legislatura, si è assistito a ben cinque cambi di maggioranza e di presidenza. Non molto diversa è la situazione in Sicilia, mentre in Sardegna, a fine ottobre '99, dopo

(7) Come recita infatti il terzo comma del (nuovo) articolo 126, “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”.

tre mesi dalle elezioni regionali, non si è ancora riusciti ad eleggere il Presidente e la giunta.

Nelle stesse Regioni a statuto ordinario, dopo che sono scadute le cosiddette norme “anti-ribaltone”, a partire dal 1997/98, si sono riaccesi diffusi processi di crisi e instabilità. Cambi di Presidente e di maggioranza, specie nelle Regioni meridionali, crisi politiche endemiche in alcune Regioni del nord, processi di polverizzazione delle rappresentanze politiche regionali e ingovernabilità dei consigli sono stati all'ordine del giorno. Da tutto ciò si ricava la conferma di un dato di realtà ormai evidente su molteplici piani. In Italia, dopo la crisi del vecchio sistema dei partiti, il sistema politico non trova la strada di una sua stabile riorganizzazione e quindi non riesce a produrre forme efficaci di governabilità.

Cosicché è necessario ricostruire il sistema politico a partire dal sistema di governo, dalla preminenza delle istituzioni di governo. Si arriva perciò all'elezione diretta del Presidente della Regione per le stesse ragioni per cui si è introdotta, con la legge n. 81 del 1993, l'elezione diretta dei Sindaci, perché i partiti non erano più in grado di produrre governi stabili nei Comuni. Lo stesso accade oggi per le Regioni: per rendere utile l'istituto regionale, per fare delle Regioni uno strumento di modernizzazione del paese, e non un sovraccarico istituzionale, occorre fondare la responsabilità di governo sulla base di un mandato diretto dei cittadini.

Della portata e delle conseguenze politico-istituzionali di questa scelta occorre però essere pienamente consapevoli. L'elezione diretta di un Presidente di Regione è qualcosa di più di quella di un Sindaco. Per il motivo evidente che Milano, Bologna, Firenze, Napoli, pure importanti, non equivalgono alla dimensione delle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Campania. I Presidenti delle Regioni, una volta eletti direttamente, acquisteranno una soggettività politico-istituzionale di ben altro rilievo, dato che le Regioni non sono enti di amministrazione e gestione, ma istituti di governo politico e di legislazione.

Bisogna poi considerare il meccanismo specifico con cui si svolge l'elezione diretta. Sul Presidente di Regione viene incentrata un'enorme forza maggioritaria. Basti considerare che il Presidente di Regio-

ne, a differenza dei Sindaci, è eletto a turno unico. Ciò significa che nelle Regioni in cui si presenteranno alle elezioni tre poli (come nelle Regioni del nord) il Presidente trascinerà dietro di sé il premio di maggioranza per il consiglio, anche partendo da una base di poco superiore al 30%. Il premio di maggioranza consisterà nell'elezione dei candidati per il consiglio della lista maggioritaria regionale ed, eventualmente, di candidati ripescati nelle liste provinciali agganciate alla lista maggioritaria, se necessario anche eccedendo il numero totale dei seggi ordinariamente previsti. Inoltre, il Presidente potrà nominare in giunta anche assessori esterni al consiglio. Infine egli avrà un forte potere di controllo sul consiglio regionale, dato che questo non potrà sfiduciarlo, pena il suo scioglimento.

Da qui l'interrogativo. Che cosa sarà questo Presidente di Regione? Una sorta di monarca dispotico, oppure, a rovescio, un ostaggio delle forze politico-partitiche che l'hanno sostenuto? Per rispondere a questa domanda bisogna osservare la questione non più dal lato del sistema elettorale del Presidente e della logica maggioritaria, ma dall'altro versante del metodo di elezione del consiglio regionale. Se non verrà modificata, come tutto fa presumere, la legge elettorale ordinaria, a fronte della carica maggioritaria assegnata alla elezione del Presidente, avremo infatti consigli eletti con sistema proporzionale, sulla base di liste provinciali e addirittura con voto di preferenza. Se il proporzionale induce competizione e spinte alla frammentazione e divaricazione tra gli stessi partiti alleati, come si è verificato nelle recenti elezioni europee, il voto di preferenza, come è noto, oltre a porre problemi sotto il profilo dell'etica politica, induce persino competizione tra candidati di una medesima lista, determina vincoli rispetto a ristretti gruppi di interesse e, quindi, produce effetti di vera e propria polverizzazione, al limite di un "neonotabilato", della rappresentanza politica.

Tutto questo, peraltro, si è già visto. Come si è sopra osservato, il rilancio della autorevolezza e della stabilità dei governi regionali, dopo le elezioni regionali del 1995, non è stato solo contraddetto, in molti casi, dalle forme esplicite di crisi politica, tramite i cosiddetti "ribaltoni" e "contro-ribaltoni", realizzate in specie in alcune Regioni del mezzogiorno, ma anche da diffusi meccanismi di vero e proprio

dissolvimento delle coalizioni, sia di maggioranza sia di opposizione, verificatesi largamente anche nelle Regioni settentrionali.

Basti richiamare un dato significativo, in ordine agli adempimenti delle Regioni in attuazione della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. n. 112 del 1998 (le cosiddette leggi Bassanini). Nell'ottobre 1999 risultava che nove Regioni su quindici avessero già approvato leggi organiche in attuazione del d.lgs. n. 112/1998. Risulta altresì che, per le altre sei Regioni che non hanno approvato le leggi, in tutti i casi, tranne uno, le giunte regionali avevano già, da tempo, provveduto a proporre i loro disegni di legge. È nei consigli che si determina il blocco. Se questo accade in Regioni come la Lombardia, il Piemonte, il Veneto, è perché, in quelle situazioni, Presidenti e giunte non sono in grado di governare la loro maggioranza. Data la frantumazione delle stesse coalizioni di governo, l'invio di un progetto di legge della giunta al consiglio si traduce, quindi, in un percorso dai tempi e dall'esito incerti.

Questa scissione, al limite della schizofrenia, tra logica maggioritaria e logica proporzionalistica rischia di riprodursi su più ampia scala nelle prossime elezioni regionali, se non si adotteranno precise e tempestive contromisure. Sulle misure di riforma legislativa, a partire da quelle minime, cioè dall'abolizione del voto di preferenza, che ormai rappresenta un vero e proprio *unicum* nel panorama europeo, c'è poco da illudersi, anche perché l'abolizione del voto di preferenza dovrebbe andare di pari passo con la codificazione di regole democratiche in ordine alla formazione delle "liste bloccate".

La questione andrà quindi affrontata sul piano direttamente politico, del modo con cui costruire le candidature a Presidente, le coalizioni, i vincoli programmatici e le liste provinciali. È evidente infatti, in assenza di forti determinazioni politiche, il pericolo di dar vita a consigli regionali bicefali: formati, per un verso, nella logica maggioritaria, incardinata sulla elezione diretta del Presidente, e, per l'altro, nella logica proporzionale-partitica. Ciò rimanda all'interrogativo sopra formulato. Il Presidente della Regione, eletto sulla base di un siffatto meccanismo, che cosa diventerà in concreto: una sorta di monarca solitario e capriccioso oppure, all'inverso, un ostaggio delle compagini partitiche che l'hanno sostenuto?

Un solo rimedio può scongiurare i rischi appena paventati. Si tratta, allo stato dell'arte, di un rimedio essenzialmente politico. Occorre che le diverse coalizioni che si presentano alle elezioni regionali diano mandato ai candidati/Presidenti di formulare un programma politico stringente, non solo in ordine alle politiche di governo del territorio (sviluppo economico, infrastrutture, *welfare*, sicurezza, ecc.), ma allo stesso progetto di nuova forma di governo regionale.

Occorre, in altri termini, che i candidati/Presidente di Regione siano proposti e concepiti dalle coalizioni che li sostengono come veri e propri capi politici (in senso "weberiano") delle maggioranze di provenienza. Cruciale, in particolare, è la questione dei nuovi statuti regionali, di cui meglio si dirà più avanti. Non è possibile che il candidato/Presidente si limiti a formulare un generico programma di governo, rimettendo le questioni istituzionali, cioè la determinazione della forma di governo regionale, al consiglio. Sarebbe come chiedere ai cittadini un mandato in bianco e dire loro: per l'istante eleggetemi, poi il consiglio regionale deciderà se e come si dovrà eventualmente ritornare a un sistema "iperparlamentare" e partitico-proporzionale. Occorre perciò che i candidati/Presidenti formulino precisi impegni programmatici, vincolando la propria maggioranza a promuovere l'approvazione di statuti regionali coerenti con la logica maggioritaria e bipolare. Da questo punto di vista, va valutato il tema del modo in cui le diverse coalizioni si presenteranno alle prossime elezioni regionali. Se il problema è quello di impedire la scissione tra logica maggioritaria, in base alla quale viene eletto il Presidente, e logica proporzionale, in base a cui vengono eletti i singoli consiglieri regionali su liste provinciali, è evidente che la soluzione più lineare consisterebbe nel promuovere "liste uniche di coalizione". Il modo più netto per contrastare il cortocircuito tra elezione diretta del Presidente, con i conseguenti effetti maggioritari, ed elezione proporzionale del consiglio sarebbe quello di vincolare lo schieramento che sostiene il candidato/Presidente a presentare una lista unica, traducendo il vincolo programmatico in candidature unitarie anche a livello provinciale.

Se ciò non fosse possibile, per motivi relativi alle residue esigenze di identità delle singole forze politiche e alle difficoltà di costruire liste

unitarie in presenza del voto di preferenza, occorrerebbe esplorare altre strade, a partire dalla necessità imprescindibile della cogenza del patto programmatico di coalizione e dalla autonomia di scelta del candidato/Presidente sulla composizione della lista maggioritaria. Va ricercata, in conclusione, la soluzione più opportuna al fine di raggiungere l'obiettivo sostanziale: dar vita nella prossima legislatura regionale a governi autorevoli e a maggioranze politiche stabili.

3. Elezione diretta del Presidente e "nuove Regioni"

Il punto di sostanza del ragionamento svolto fin qui può riassumersi nei seguenti termini: l'elezione diretta del Presidente della Regione e la formazione di governi, maggioranze e rappresentanze politiche regionali autorevoli non sono "valori in sé". Sono strumenti necessari a fare delle Regioni istituzioni utili, luoghi di raccordo tra centro nazionale, territori e Unione europea. Non più dunque le vecchie Regioni, intese come agenzie di distribuzione della spesa pubblica a nome e per conto dello Stato, quando non enti substatuali sovrapposti gerarchicamente alle autonomie locali, ripetitive dei vizi burocratici e centralisti dello Stato. Ma nuove Regioni intese come centri di coordinamento e governo politico di governi locali messi efficacemente a rete e quindi trasformate in veri e propri strumenti di federazione di città e comunità locali.

Questa è la prospettiva per cui lavorare. Fare delle nuove Regioni uno strumento utile alla modernizzazione del sistema Italia. Regioni, dunque, al tempo stesso leggere, sul piano amministrativo, ma autorevoli su quello politico, capaci di decentrare le funzioni amministrative e gestionali al sistema delle autonomie locali, ma capaci anche di portare a sintesi e dare "forma politica" ai sistemi territoriali di governo.

Da questo punto di vista, l'elaborazione dei nuovi statuti regionali costituirà un passaggio decisivo del mandato costituente delle "nuove Regioni". Non si tratta solo di riaffermare l'esigenza, sopra argomentata, di impegnare tutti i futuri governi regionali nel rendere coerenti, sotto il profilo del sistema elettorale e della forma di governo, gli statuti regionali con la prospettiva maggioritaria e bipolare. Ma, ancor di più, di impegnarli a definire i progetti di "autonomia speciale", che dovrebbero essere legittimati dalla successiva riforma costituzionale,

a disciplinare l'esercizio del potere regolamentare che con la riforma viene sottratto alla competenza dei consigli.

Si tratta inoltre di disciplinare le relazioni tra ruoli di giunta e ruoli consiliari, posto che, in ogni caso, la riforma consente ai Presidenti eletti nel 2000 di scegliersi anche assessori non consiglieri. Più in generale, occorre trovare un nuovo equilibrio nei rapporti tra giunta e consiglio, mantenendo in capo alla giunta l'attività amministrativa e rafforzando le funzioni di controllo e indirizzo dei consigli. Questo sarà meno problematico in quelle Regioni, come l'Emilia-Romagna, in cui, pur rimanendo in uno schema parlamentare classico, è già stato superato in sede di regolamento consiliare il modello assemblearista in voga negli anni settanta. Tuttavia, anche in una Regione come la nostra, sarà necessario evitare il rischio di una possibile schizofrenia tra i tratti "presidenzialistici" indotti dall'elezione diretta e il perpetuarsi di un logica proporzionalistica a livello dei gruppi consiliari. Si correrebbe il rischio di trovarsi di fronte ad una forma di dualismo improprio e improvvisato e, quindi, privo degli adeguati bilanciamenti istituzionali.

Se infatti, pur in presenza di conflitti e distinguo all'interno della maggioranza, sia il Presidente della giunta sia il consiglio si rifiutassero di andare al costoso *show-down* delle elezioni anticipate, si potrebbe determinare una nuova, ma non meno perniciosa, forma di ingovernabilità. Come nel sistema presidenziale statunitense, la continuità degli esecutivi verrebbe "data per scontata", ma alle spalle di questa vi sarebbero un costante tiro alla fune tra Presidente e assemblea e una contrattazione continua per l'approvazione dei progetti di legge governativi.

Si tratta, insomma, di lavorare ad una attenta revisione degli statuti che eviti di accentuare le tensioni tra un Presidente "governatore" e un consiglio con maggioranze variabili (cosa che potrebbe verificarsi se agli inesistenti filtri alla frammentazione partitica presenti nell'attuale legge elettorale non si mettesse riparo modificando gli statuti che incentivano la costituzione di micro-gruppi). Si tratta invece di rivedere gli statuti e, contestualmente, le leggi elettorali da applicare nel 2005, in modo da fare del Presidente eletto il capo politico di una maggioranza coesa. Su questo ulteriore aspetto, poi, occorrerà lavo-

rare da subito alla formulazione delle norme nazionali di principio, senza l'approvazione delle quali non sarà possibile per le singole Regioni esercitare la loro facoltà a definire sistemi elettorali differenziati. E quando questo primo risultato sarà stato raggiunto, sarà possibile confezionare sistemi elettorali regionali che garantiscano la coesione delle maggioranze con modalità appropriate ai singoli sistemi politici regionali.

Come è noto, infatti, uno dei motivi che ha sempre reso particolarmente arduo il lavoro degli "ingegneri elettorali" nel caso delle Regioni è che è veramente difficile costruire un sistema in grado di bilanciare stabilità delle maggioranze e rappresentatività dei consigli che sia adatto alle Regioni territorialmente più estese e a quelle di minori dimensioni, nonché a sistemi politici regionali con insediamenti elettorali dalla struttura completamente diversa. Se invece sarà possibile fissare dei punti fermi a livello nazionale, che pongano al riparo da locali rigurgiti di proporzionalismo, sarà davvero utile ed opportuno che ogni Regione possa cercare il sistema elettorale che le si attaglia meglio.

In conclusione, nonostante gli sforzi profusi da studiosi e politici negli ultimi anni, la "grande riforma" in senso federalista non è stata ancora varata, per quanto sia all'attenzione del Parlamento un progetto di riforma in senso federale del titolo V della Costituzione. Ma la "piccola riforma" del sistema di elezione del Presidente promette di essere il lievito della riforma reale. A patto che si sia consapevoli delle sue potenzialità e che si delineino di conseguenza, fin d'ora, nella prospettiva delle elezioni della primavera 2000, candidature, coalizioni e programmi adeguati alla sfida.

Una forte *leadership* politica regionale è peraltro una premessa indispensabile per introdurre elementi federalistici "all'interno dei partiti". Perché fino a quando la *leadership* di partito sarà distinta (e distante) dalla *leadership* istituzionale, la prima non solo opererà inevitabilmente per indebolire la seconda, ma sarà anche dipendente dalle dinamiche "nazionali" del partito. Una forte *leadership* politica regionale, costretta a cimentarsi nella ricerca del consenso diretto dei cittadini, ma radicata al tempo stesso nelle istituzioni di governo (resa cioè "competente" e salda dal suo ruolo istituzionale), diventa un in-

terlocutore dotato di una sua propria legittimazione ed autonomia per il sistema politico nazionale.

Se i vari passaggi appena indicati fossero compiuti per intero, dovrebbe diventare più facile anche dare attuazione al processo di decentramento amministrativo. Governi stabili e autorevoli possono infatti garantire quel rispetto dei tempi e degli impegni presi che fino ad oggi (in varie Regioni) sono mancati. E se Regioni rinnovate fossero in grado di superare la prova del federalismo amministrativo, non si vede quali altri argomenti potrebbero essere frapposti ad una ripresa e ad un approfondimento della riforma in senso federalista della Costituzione.

4. Conclusioni⁸

La legislatura regionale che sta per chiudersi si era aperta all'insegna di una grande speranza: fare delle Regioni un soggetto attivo del processo di trasformazione dello Stato. Dopo la lunga fase in cui le Regioni sono state in larga parte investite dalla crisi del sistema politico e dopo che si era quindi consumato il declino del primo regionalismo, nell'aprile 1995, con i Presidenti eletti sulla base di un sistema maggioritario, sia pure imperfetto, pareva aprirsi un'altra prospettiva. Le Regioni colsero l'occasione: lo fecero presentando al Capo dello Stato e al Governo di allora, nell'autunno 1995 a Caprarola, una proposta organica di riforme immediate, sul piano del decentramento amministrativo, e di riforme strategiche, di profilo costituzionale.

Dopo le elezioni del 1996, quando sembrava che con la Commissione Bicamerale presieduta da D'Alema fosse praticabile la prospettiva della riforma costituzionale, le Regioni hanno ancora proposto un loro contributo, con un progetto organico approvato dalla Conferenza dei Presidenti e centrato, in sostanza, sull'idea di una traduzione, misurata sulla peculiarità italiana, del modello federale tedesco. Quel progetto, con un insieme di adattamenti, ma in coerenza con il suo nucleo centrale (la riforma del Parlamento con l'istituzione di un Senato

(8) Nelle conclusioni riprendo considerazioni già sviluppate in un articolo pubblicato lo scorso 30 settembre 1999 nell'inserto *Autonomie* de *L'Unità*, dal titolo *Le Regioni tra crisi e possibile rilancio*.

federale), anche grazie all'iniziativa congiunta tra Regioni, Province e Comuni, aveva raggiunto significativi consensi al momento del primo esame parlamentare della proposta D'Alema.

Ma poi si è assistito al crollo delle riforme, per tutti altri motivi. Scaduta la norma anti-ribaltone, in molte Regioni, specie del sud, si sono verificate nuove crisi di governabilità. Ciò che resta della stagione delle riforme annunciate nel 1995 è dunque solo il progetto del decentramento amministrativo, avviato dalle leggi Bassanini, fin qui costruito, tuttavia, solo nelle norme delle leggi nazionali e regionali, in attesa dell'effettivo trasferimento di funzioni e risorse dallo Stato a Regioni ed enti locali e permanentemente minacciato dai colpi di coda del centralismo.

In questo contesto, occorre evitare che le imminenti elezioni regionali siano intese come una sorta di mero esercizio preventivo rispetto alle successive elezioni politiche. Se si vuole evitare il rischio di un ulteriore innalzamento dei tassi di astensionismo, occorre riportare il confronto tra le forze politiche nazionali su un progetto di governo, fondato sulla riorganizzazione in chiave federale del paese. Occorre presentarsi di fronte ai cittadini chiedendo un mandato per coalizioni coese sul piano politico e programmatico e per candidati alla Presidenza delle Regioni posti nelle condizioni di assumere in prima persona la *leadership* di quelle coalizioni e di mettere in pratica quei programmi. Solo così le elezioni regionali potranno svolgersi attorno a una posta utile per il paese: costruire classi dirigenti e rappresentanze politiche adeguate al compito di fare delle Regioni uno strumento di modernizzazione del sistema-Italia.