

29 settembre 2003

Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999

di Alfonso Di Giovine

1. Premessa
2. La cultura egemone
3. Nel segno dell'irregolarità comparatistica
4. Osservazioni conclusive

1. Una legge importante come quella di revisione costituzionale del 22 novembre 1999, che disciplina la forma di governo regionale standard e quella transitoria attualmente in vigore, parla anche della cultura politica e istituzionale della classe politica che l'ha voluta (allora al governo c'era il centrosinistra, ma il testo fu approvato da ben più dei due terzi dei deputati e dei senatori) e del più generale "ambiente" che quella cultura ha prodotto: assumendo questo punto di vista, propongo le seguenti osservazioni.

2. La legge dimostra che è prevalente oggi in Italia una cultura per descrivere la quale si può far ricorso alle parole – in chiave adesiva – di Andrea Manzella e – in chiave critica – di Giuseppe De Rita.

Il primo ¹ fa notare che c'è "tutto un moderno costituzionalismo che sostiene che la personalizzazione della politica sia ormai l'unica garanzia della sua democraticità: in considerazione della frammentazione delle classi, delle culture, delle identità. È alla persona candidata alla premiership di governo che si fa credito di capacità di integrazione, di gestione e si richiede un individuale rendiconto. Ad essa si attribuisce una pienezza di poteri e di responsabilità, di consenso politico e di adesione politica, un impasto di imprenditorialità e di esternazione: tutti elementi che configurano una rappresentanza politica di valore generale. Si temeva infatti che la personalizzazione e la verticalizzazione della politica avrebbero prodotto effetti di esclusione e di riduzione. Ci si accorge che sono, invece, forme di inclusione di strati sociali allontanatisi dalla politica tradizionale".

Il secondo ² rileva che "gli anni Novanta sono stati segnati da una dinamica politica pervasa da opzioni diverse ma tutte disattente al problema del riassetto complessivo del nostro sistema istituzionale e incentrata su tre scelte correlate fra di loro: la scelta del primato della decisionalità; la scelta della concentrazione e verticalizzazione del potere; la scelta della personalizzazione delle decisioni e del potere". La prima "talvolta corvivamente scivolata nel più arrogante decisionismo ... ha squilibrato ... il necessario equilibrio fra decisionalità e rappresentanza", determinando "la pratica inutilità odierna dei consigli comunali, provinciali e regionali, veri e propri fantasmi istituzionali senza ruolo" ridotti "a mere comparse dell'attività e dell'attivismo personale del sindaco, del presidente della provincia, del

presidente ... della regione”.

Ne è derivato – e si passa così alla seconda scelta – lo “spostamento delle decisioni in ambiti sempre più ristretti di potere; [la] tendenza a cercare o imporre leader anche improbabili in ristrette cerchie di interesse e d’opinione; [la] coltivazione del mito del capo, necessario e spesso mitico delle istituzioni”. Polemizzando con chi afferma “che è proprio il carattere di proliferazione molecolare della nostra società che impone come sua singola unificazione possibile il presidenzialismo al vertice”, si fa notare che questa ipotesi è “intimamente vecchia, in quanto risente ancora dell’antica concezione piramidale del potere, con un «faraone» che opera sul fluire della domanda e della risposta decisionale lungo dinamiche squisitamente gerarchiche”.

Quanto infine alla terza scelta – strettamente correlata alle prime due – De Rita parla di “ricerca regressiva di decisionalità e di «capi»” in chiave, aggiungerei, più d’incarnazione di tipo populista³, che di rappresentanza liberaldemocratica, tale dunque da non richiamarsi alla statemanship e cioè al “peso del valore personale dei leader che ha sempre connotato la politica e lo Stato”, ma a “un più pesante e ambiguo fenomeno di identificazione della politica con figure e vicende squisitamente personali”: se la rappresentanza “ha bisogno di un paziente lavoro collettivo, il decisionismo ha bisogno di uomini che sappiano «impersonarlo»; se la partecipazione ha bisogno di canali e di dinamiche di tipo collettivo, la verticalizzazione del potere ha bisogno di uomini che siano o almeno appaiano straordinari leader maximi”.

Riconoscendomi nella sostanza della linea di pensiero appena riassunta, vorrei solo sottolinearne alcuni elementi e proporre qualche integrazione. Comincerei con il notare che il “costituzionalismo contemporaneo” di cui parla Manzella affonda le radici – e ha ricevuto critiche – in tempi molti lontani: è stata di recente Lorenza Carlassare a riportare l’attenzione su un passo del Patriarca di Robert Filmer – uno dei massimi teorici dell’assolutismo monarchico, che contestava le basi filosofiche contrattualistiche di Hobbes, considerandole pericolose concessioni agli avversari⁴ – in cui si afferma che il popolo “deve limitarsi ad eleggere e rimettersi ai suoi eletti che facciano a loro arbitrio”, così fornendo materiale alla nota critica rousseauiana che vedeva in quello inglese un popolo libero un giorno solo.

Continuerei con il notare che andrebbero tenute presenti le valenze regressive e/o inquietanti di tale “costituzionalismo contemporaneo”: a fronte della “crescente specializzazione dei saperi su cui si fondano molte decisioni pubbliche”⁵, si tende a banalizzare in chiave populista la dinamica politica nella scelta di un improbabile demiurgo a fini di mero “appagamento ideologico” di un corpo sociale reso sapientemente (e strumentalmente) disponibile nei confronti di “miti irreali” funzionali ai poteri – intelligenza inclusa – che contano.

Fra tali miti può essere annoverato quello al quale fa riferimento Giuliano Amato⁶, quando parla della “retorica della politica” che “ama sostenere che chi vince le elezioni attuerà dal giorno dopo non il proprio, ma il programma del popolo: perché il popolo, votando per i vincitori, ha fatto suo il loro programma e li chiama appunto ad attuarlo”⁷.

In realtà la versione populista della democrazia nella misura in cui privilegia – per usare le categorie analitiche di una studiosa americana⁸ – lo standing for (ciò che il rappresentante è o riflette) rispetto all’acting for (ciò che il rappresentante fa) non è portata ad esaltare particolarmente l’elemento programmatico né in entrata né in uscita: se le campagne elettorali sono prevalentemente giocate su messaggi (sempre più brevi, come documentano i centri di osservazione specializzati) e non su programmi; hanno come loro target l’elettore videns piuttosto che l’elettore sapiens⁹; hanno come loro propellente la forza del denaro più che quella delle idee; se a prevalere, insomma, è “l’industria del marketing politico”¹⁰, troverà sempre più difficoltà ad affermarsi una concezione dell’attività politica come “produzione democraticamente controllata di decisioni”, come consapevole “routine”¹¹ di gestione e di risposta agli inputs sociali; mentre non è forse il “cesarismo costituzionalizzato”¹² il contesto più adatto perché venga accettata “l’idea di una democrazia che richiede, un giorno dopo l’altro, nella monotonia di un compito modesto, quell’impegno di vigilanza e di applicazione che sono propri del corretto esercizio di un mestiere”¹³.

Sotto altro aspetto l’accoppiata personalismo-decisionismo¹⁴ – quando il secondo termine non si risolve

in mero annuncio ad effetto di decisionismo – è espressione di una cultura che tende a identificare la democrazia con il suo segmento terminale e tale segmento con una “corsa di cavalli”¹⁵, svuotandola di ogni discorsività (come se si privasse un concerto dei brani per pianoforte o per violino), di ogni valore che non sia la decisione perentoria (il fragore dei piatti, per continuare la metafora), per raggiungere il traguardo di una sorta di monocrazia elettiva¹⁶ che si risolve in un mitico circuit de confiance tra corpo elettorale e leader: un leader che, in realtà, grazie alla sua forza istituzionale (di carisma politico è quasi sempre azzardato parlare a livello regionale¹⁷, mentre più plausibile - e messa probabilmente in conto dai revisori del 1999 – appare la prospettiva della formazione di partiti personali)¹⁸, può liberarsi dal “disordine” della vita politica e sociale e isolarsi in un “palazzo” al quale solo pochi hanno accesso.

3. Il tipo di cultura al quale si è dedicato qualche cenno nel paragrafo precedente se assunto con ossequio acritico e in versione estremizzante da un ambiente politico-culturale ossessionato dalla sindrome del ritardo (nei confronti di più evolute culture, s’intende)¹⁹ e dalla smania di omologazione ai modelli stranieri più celebrati, produce sforzi d’imitazione che – sullo slancio – danno paradossalmente luogo a modelli unici.

Esempi in questo senso si sono accumulati in Italia a partire dagli anni novanta del secolo scorso: subito dopo l’entrata in vigore della legge che prevede l’elezione diretta del sindaco era stato notato che essa aveva costruito un sistema unico al mondo, nel quale i seggi assegnati in consiglio dipendono non dai voti ricevuti dai candidati consiglieri, ma dai voti ottenuti dal candidato sindaco²⁰.

Per approvare una legge elettorale in grado, con la forza dell’artificialismo, di bipolarizzare l’arena politica, rendere possibile l’alternanza al governo²¹ e designare nella sostanza il presidente del consiglio dei ministri, si è dovuto ricorrere a uno strumento come il referendum, del tutto anomalo in materia elettorale nel contesto comparatistico²².

Per entrare nel novero dei paesi “normali” si è pagato un biglietto d’ingresso sul piano politico-costituzionale che ci riconsegna, agli occhi dell’Europa, a un’anormalità ancora più vistosa, incarnata (soprattutto, ma non esclusivamente²³) dalla figura e dalla situazione di chi ha vinto le elezioni del 13 maggio 2001²⁴.

In questa logica – di diventare “unici” per smania di diventare “uguali”, combinando non virtuosamente provincialismo autarchico con provincialismo cosmopolita – si iscrive la legge costituzionale in esame. Unica è, per cominciare, la situazione di un ordinamento che preveda – sia pure in forma indicativa (anche questa una tecnica non comune nel quadro comparatistico) e non prescrittiva – una forma di governo per le principali articolazioni territoriali distante da quella nazionale e vicina a quella comunale, alterando, come è stato da più parti osservato, il consueto standard di circolazione dei modelli fra centro e periferia: tale mancanza di attrazione del modello nazionale può perfino essere letto come un contributo all’opera di delegittimazione del testo costituzionale²⁵ o come un significativo allenamento che gli “energumeni del cambiamento”²⁶ hanno voluto giocare in periferia prima della finale a Roma, che sembra già orientarsi verso il binomio “troppa ingegneria costituzionale e troppo poco costituzionalismo”²⁷.

Indipendentemente da tali considerazioni, la forma di governo regionale indicata come ottimale è di per sé – come molti hanno osservato – un unicum nel panorama comparatistico²⁸, anche se la logica che la sottende è di tipo omologante: la volontà di adeguarsi a “una delle tendenze modellistiche immanenti alla vita costituzionale contemporanea”²⁹, affermatasi in ambigua omogeneità ad alcune inquietanti tendenze della società contemporanea, la concentrazione monocratica del potere supportata dall’investitura popolare.

Nel delineare una forma di governo che tenga conto di questo dato ormai ineludibile si possono assumere peraltro due atteggiamenti: quello di assolutizzarlo o quello di temperarne la portata.

La cultura del legislatore costituzionale del 1999 si è pienamente dispiegata nel primo senso.

Non si può che aderire – magari prestando più attenzione di quanto comunemente si sia fatto a un importante avvertimento metodologico³⁰ – al comune rilievo secondo il quale la vigente forma di

governo regionale non si identifica con nessuno dei modelli operanti nel diritto comparato (e neppure con la meteora israeliana), avendo la legge di revisione costituzionale del 1999 proceduto a un'opera di contaminazione fra di essi: tale contaminazione peraltro – e gli elementi originali su di essa innestati – non è avvenuta (come è più usuale) nella prospettiva di contemperare gli obiettivi caratterizzanti le varie forme di governo, ma in quella di centrarne uno solo, la concentrazione personalistica del potere, appunto ³¹.

Come è stato notato ³², è l'idea stessa di limite che è estranea alla cultura che ha prodotto la legge in esame: nella forma di governo proposta agli statuti regionali, in effetti, “troviamo singoli istituti presi dall'una e dall'altra forma ... in modo da neutralizzarli nella loro forza limitante” ³³.

Di questo vagabondaggio costituzionale a meta obbligata – che supera la soglia oltre la quale l'accoppiata personalizzazione-concentrazione del potere può entrare in rotta di collisione con valori fondanti della democrazia liberale ³⁴ – questi mi sembrano i più rilevanti esiti, ottenuti attraverso l'ibridazione a senso unico dei materiali rinvenibili nel “baule degli ingegneri costituzionali” ³⁵ o attraverso il loro mancato utilizzo ³⁶: a) rispetto ai modelli statunitense, francese e alla meteora israeliana (ai quali ci si può richiamare per via dell'elezione, e dunque legittimazione, popolare e per la supremazia in posizione che i primi due riconoscono a chi rappresenta lo Stato ³⁷), si è sottratto il presidente regionale all'alea di non disporre di una maggioranza, assicurandogliela – potenzialmente anche a costo di enormi distorsioni del voto popolare ³⁸ – attraverso una legge che, imponendo un'“associazione simbiotica fra elezione del Presidente ed elezione del Consiglio” ³⁹, tende a ridurre il secondo a una protesi del primo; b) in difformità dal modello inglese, lo si è sottratto – prevedendo elezioni anticipate sia a seguito di sue dimissioni che di un voto di sfiducia consiliare – all'alea di essere sostituito in corso (e in prosecuzione) di legislatura ⁴⁰, andando anche oltre la versione “presidenziale” del parlamentarismo di cui ragionano studiosi inglesi come M. Foley e A. Mughan; c) in conformità a quel modello, gli si è attribuito il potere di sciogliere liberamente il Consiglio dimettendosi ⁴¹; d) pur in un contesto in cui la stabilità dell'esecutivo e la durata ordinaria della legislatura assumono un valore inestimabile, si è legato ad avvenimenti casuali connessi alla sua persona addirittura la durata del consiglio e della giunta, scartando ipotesi note al diritto comparato che o prevedono la figura di un vice (eletto con o nominato da lui) che sia vicario a tutti gli effetti ⁴² o prevedono un'elezione limitata al titolare della carica ⁴³; e) pur in un contesto in cui è ipervalorizzato il circuit de confiance fra corpo elettorale e presidente, non si è preso in considerazione un istituto – certo estraneo alla nostra cultura giuridica – come il recall ⁴⁴; f) si è attribuito al Presidente il potere insindacabile di nomina e revoca degli assessori, concedendogli potenzialità di aggiustamenti e cambi della maggioranza non inferiori a quelle che sono state precluse – in quanto squalificate a priori come frutto di intrigo, carrierismo e tradimento del patto elettorale – ai consiglieri ⁴⁵, avallando una contrapposizione fra buono – il padre-padrone della Giunta – e cattivi, degna di quella fra J. Wayne e gli indiani nei film – tanto cari all'America dei Bush – di J. Ford; g) in conformità con vari ordinamenti, lo si è infine esonerato dalla fiducia iniziale (esonero da alcuni presidenti esteso alla stessa presentazione della Giunta in Consiglio) e gli si è data la possibilità di rimanere in carica anche presiedendo una giunta di minoranza.

A fronte di questo “formidabile mix” ⁴⁶, di tale “poderoso trasferimento di risorse istituzionali e politiche dalle assemblee agli esecutivi regionali” ⁴⁷, che determina – fra l'altro – consistenti ricadute sul sistema delle fonti, a reggere – se mi si passa l'espressione – il peso del contrappeso a tale “poderosa base istituzionale di forza politica” ⁴⁸ sta di fatto – a parte le virtuose esercitazioni sullo statuto dell'opposizione ⁴⁹ e sul rafforzamento dei poteri consiliari d'indagine, controllo, informazione ⁵⁰ – l'ipostatizzazione di una versione dostojevskiana della democrazia (“delitto” del presidente e “castigo” del corpo elettorale), non a caso esaltata dai difensori della riforma con accenti apologetici, restii a confrontarsi con le diffuse analisi che, per un verso, mettono in guardia – almeno gli intellettuali – dall'identificare la fessura delle urne con la bocca della verità e lo spoglio delle schede come il puro distillato della volontà popolare ⁵¹; per un altro, sottolineano l'enorme vantaggio di posizione di cui

godono gli incumbent ⁵².

Per dare sostanza a questa versione della democrazia (che in ogni caso – sostanzialmente basata com'è sull'accoppiata “scelta di un capo-possibilità di alternanza” – si avvicina a quella “scheletrica” di recente teorizzata ⁵³ e volta le spalle alle forme meno ruvide di democrazia ⁵⁴), si è perfino ipotizzato una “questione di morale costituzionale” che imporrebbe al presidente uscente di sottoporsi al giudizio del corpo elettorale ⁵⁵: mostrando, se non altro, disattenzione verso comuni regole di diritto italiano e di diritto comparato – plausibilmente in via di introduzione anche a livello regionale – che impongono ragionevoli limiti alla consecutività dei mandati ⁵⁶, e anche una tendenza dirigistica nei confronti di scelte irrinunciabilmente individuali.

4. Nelle regioni che accoglieranno il modello standard – la grande maggioranza, probabilmente, per convinzione o per mimetismo o per non essere smentiti da un corpo elettorale condizionato, forse irreversibilmente, dalle tecniche “nutritive” (D. Fisichella) poste in essere dai signori dell'opinione pubblica – saranno ovviamente le prossime legislature a dirci se a vincere sarà stato il “tipo” normativamente proposto o il crittotipo latente nella società politica ⁵⁷, o, se si vuole, la gabbia o il prigioniero, intendendo per quest'ultimo, i cromosomi istituzionali proporzionalistici ⁵⁸ in attiva quiescenza nel nostro tessuto politico-istituzionale: o se – ancora – la partita finirà, per imprevedibili vie di fatto, con un pragmatico e ragionevole pareggio.

Alle regioni, se ce ne saranno ⁵⁹, che (utilizzando i ragionevoli anche se un po' confusi ⁶⁰ ambiti di autonomia loro attribuiti, sufficienti comunque a invertire il senso di marcia indicato dalla legge del 1999) non riconosceranno il valore pedagogico sotteso al modello di democrazia (parlare di forma di governo mi sembra riduttivo, visto che sono in gioco anche principi di fondo ⁶¹) proposto dalla legge costituzionale esaminata, spetterà di dimostrare (anche scartando l'estremistico modello di democrazia d'investitura proposto e orientandosi verso una democrazia d'indirizzo dai robusti, ma non draconiani, caratteri razionalizzatori, che rafforzino, fra l'altro, la capacità dell'esecutivo di proteggere le proprie politiche nel rapporto con il potere legislativo) la possibilità di centrare gli obiettivi che costituiscono ormai il minimo comun denominatore dei diritti costituzionali vigenti in Europa: quello della stabilità, capacità decisionale e connessa responsabilità dell'esecutivo; quello della riduzione della frammentazione partitica, senza però mortificare oltre una certa soglia il pluralismo e la ricchezza delle istanze sociali; quello di rendere più “pesante” il voto, mettendolo nella condizione di contare non solo per la formazione delle assemblee, ma anche per la determinazione di una maggioranza (e dunque per l'individuazione dell'esecutivo e del suo vertice) collegata ad esso da un vincolo di programma ⁶²; quello di rendere limpidi, ma non improntati alla pura logica maggioritaria, i rapporti fra maggioranza e opposizione; quello di rendere dialetticamente collaborativi e non puramente ratificatori i rapporti fra esecutivo e maggioranza; quello ...

Torniamo alla realtà: per notare che, a quattro anni di distanza dall'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, le principali promesse ivi contenute (esercizio della potestà statutaria; approvazione da parte del Parlamento di una legge di principio in materia elettorale) tali sono rimaste. È un film che abbiamo già visto: quello del differimento ottimistico che va fatalmente verso lo squallore dell'ormai.

Alfonso Di Govine

1. A. MANZELLA, Il parlamento federatore, in Quad. Cost., 2002, p. 42.
2. G. DE RITA, Il regno inerme, Einaudi, Torino, 2002: il collage del testo è tratto dalle pagine 7, 18, 19, 20, 21, 22 e 46.
3. Si veda la lezione del 26 aprile 2002 di G. AMATO, Partiti e nuovo populismo, in www.italianeuroppei.it.
4. R. ESPOSITO-C. GALLI (diretta da), Enciclopedia del pensiero politico, Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 246.

5. Osservazione pacifica: le parole virgolettate sono comunque di G. AMATO, Introduzione a J.S. FISHKIN, *La nostra voce*, Marsilio, Venezia, 2003, p. 10.
6. Op. ult. cit., p. 7.
7. Entusiasticamente coltiva questo mito A. CATELANI, I nuovi statuti e la forma di governo delle regioni, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 12: “per risolvere il problema di fondo, che è quello della rispondenza dell’azione di governo alla volontà popolare, il rimedio è semplicissimo, ed è quello di consentire all’elettorato di scegliere direttamente l’esecutivo, senza poi permettere all’organo collegiale rappresentativo di sostituirlo senza risentirne, almeno in maniera immediata e diretta, le conseguenze politiche”.
8. H.F. PITKIN, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, p. 60 ss.
9. Si supera così di slancio il problema della (in)competenza dell’elettore, sul quale cfr., da ultimo, A. CASICCIA, *Democrazia e competenza del votante*, in *Nuvole*, 2003, n. 23.
10. J. HABERMAS, *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Laterza, Bari, 1971, p. 257.
11. Le parole virgolettate sono di N. LUHMANN, *L’inflazione del potere*, in A. BOLAFFI (a cura di), *La democrazia in discussione*, De Donato, Bari, 1980, p. 114 e 119.
12. È l’espressione con la quale C. ANTONI, *Dallo storicismo alla sociologia*, Sansoni, Firenze, 1940, p. 137, sintetizzava il pensiero di M. Weber.
13. Le parole – particolarmente adeguate, mi sembra, a una dimensione non trascendentale come quella regionale – sono di G. BURDEAU, *Democrazia*, in *Enciclopedia del Novecento*, II, Treccani, Roma, 1977, p. 68.
14. Sulla quale v., da ultimo, le osservazioni critiche di A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei “processi statutari regionali”*, in *Rass. parlam.*, 2002, p. 43 ss.
15. R.A. DAHL, *Quanto è democratica la Costituzione americana?*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 44: colpisce in questo libro la grande quantità di punti interrogativi.
16. Alla criticità del binomio monocrazia-democrazia accenna L. ELIA, Prefazione a M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, il Mulino, Bologna, 2002, p. XIV; solleva il dubbio che l’elezione popolare basti a fare di un organo monocratico un organo rappresentativo L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 21 ss.; anche G. ZAGREBELSKY, p. VIII dell’Introduzione al volume appena citato, si pone la domanda “se la monocrazia, cioè l’accentramento del potere in un solo soggetto, sia pure elettivamente designato, sia compatibile con l’idea di rappresentanza”; dà implicitamente risposta negativa a tale domanda E. BALBONI, in un intervento del 15 gennaio 2003 nel forum di Quaderni costituzionali. In effetti, ciò che si disperde nell’elezione monocratica è proprio quel che si vorrebbe rappresentare: la concretezza del corpo elettorale.
17. È sconsigliabile quindi ricorrere, a livello regionale, all’argomento del rischio di deriva plebiscitaria: troppo piccolo essendo il teatro, troppo modesti i nomi in cartellone, poco trascinante il copione da interpretare. D’altra parte non è regolando i conti fra le varie articolazioni della classe politica regionale che si creano leader popolar-regionali: piuttosto è da segnalare l’insofferenza che qua e là si fa strada nei confronti di qualche eccesso da padrone delle ferriere (v. ad esempio l’editoriale *Deliri di onnipotenza* apparso su *la Discussione* del 16-7-2003 e – con riferimento a un caso verificatosi in Campania – l’articolo di A. LUCARELLI apparso sul n. 2 di *Rassegna parlamentare*, 2003). Ad ogni modo l’ipotesi più plausibile è che nella concreta attività politico-amministrativa (prescindendo quindi dalla prospettiva di principio in cui si muove questo scritto) i presidenti-”governatori” di oggi non faranno più danni dei presidenti travicelli di un tempo, ma solo danni diversi.
18. Per un cenno, non di carattere critico, cfr. G. PITRUZZELLA, *L’elezione diretta del Presidente della Regione: gli effetti sul sistema politico e istituzionale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 23.
19. Un simile atteggiamento culturale dovrebbe ritenere il Regno Unito “in ritardo” rispetto all’Italia perché: non ha una costituzione scritta, in controtendenza rispetto al “costituzionalismo

contemporaneo”; non ha un sistema di giustizia costituzionale; riconduce in capo al sovrano il duplice ruolo di capo dello stato e di capo della chiesa; mantiene un bicameralismo non proprio in linea con i principi democratici. Viene il dubbio che solo un “grande paese” può permettersi di entrare con tanta prammatica flemma nell’area dell’euro e può mantenere il senso di marcia delle automobili in splendido isolamento rispetto al resto d’Europa.

20. F. PIZZETTI, *Identità e rappresentanza politica nella nuova legge sull’elezione diretta del Sindaco*, in *Studi sociali*, luglio-agosto 1993, p. 71 ss.; nello stesso senso, fra gli altri, G. SILVESTRI, *Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforme*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 158.

21. Ma meglio sarebbe dire – seguendo la cultura politica di una parte dell’attuale maggioranza – “al potere”.

22. Analisi e dati in F. HAMON, *Le choix d’un système électoral par la voie référendaire*, in *Rev. franc. droit const.*, 1997.

23. Non è certo normale, ad esempio, che, in ossequio all’artificialismo della legge elettorale, convivano in una stessa area forze politiche che in qualsiasi altro paese militerebbero in campi contrapposti e che si dividano in aree avversarie forze che ben potrebbero convivere nello stesso polo.

24. Dipende ovviamente dalle inclinazioni e dalle opzioni di ciascuno valutare se sia più “scandalosa” l’anomalia dei governi balneari o quella dei governi Berlusconi: personalmente credo – ma a questa valutazione dovrebbero aderire anche quanti tendono in generale a riverentemente accreditare di ineludibile autorevolezza i giudizi della stampa straniera – che le due anomalie stiano nel classico rapporto della pagliuzza con la trave. Qualche elemento di valutazione in A. BONANNI, *In Europa restiamo un paese “diverso”*, in *Limes*, 2002, n. 5.

25. M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Pol. dir.*, 2000, p. 211.

26. B. CROCE, *Dal libro dei pensieri*, Adelphi, Milano, 2002, p. 108, ovviamente a proposito di tutt’altro.

27. L. ELIA, *L’evoluzione della forma di governo, relazione al convegno su “Lo stato della Costituzione italiana e l’avvio della Costituzione europea, organizzato dall’Accademia nazionale dei Lincei e svolto a Roma il 14 e 15 luglio 2003*.

28. ... il che conferisce libertà nel denominarla: chi volesse, ad esempio, alludere ai sotterranei legami tra politica e cinema (evocati da W. BENJAMIN, *L’opera d’arte nell’epoca della sua riproducibilità tecnica*, Einaudi, Torino, 1991, p. 53, nota 20) potrebbe proporre “narciso nero”, anzi “black narcissus”.

29. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 672.

30. “In generale va precisato che l’utilizzazione a livello regionale e locale delle categorie comunemente adottate per qualificare la forma di governo nazionale va fatta con grande cautela, essendo diverse non solo la dimensione territoriale e le problematiche, ma anche la struttura organizzativa che non prevede negli enti territoriali un organo autonomo paragonabile al Capo dello Stato”: M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Pol. dir.*, 2000, p. 215.

31. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forme di governo delle regioni*, cit., p. 260, fa notare (non per lamentarsene) peraltro alcune mancanze di consequenzialità nella prospettiva della più estrema personalizzazione-concentrazione del potere: “il Presidente della Giunta: a) non è il titolare monocratico del potere esecutivo regionale; b) rimane un membro dell’organo collegiale di vertice del potere esecutivo regionale e non un organo distinto da questo; c) è politicamente responsabile con modalità diverse da quelle formalmente previste nei regimi parlamentari”. C’è anche però chi lamenta che “l’elezione del Presidente ... non lo svincola dagli impegni politico-programmatici presi, prima delle elezioni e (almeno in parte) di fronte agli stessi elettori, con le forze politiche che lo hanno candidato e sostenuto durante la campagna elettorale, impegni cui di fatto è tenuto a far fede e che ne sminuiscono fortemente l’autorevolezza e l’autonomia, una volta eletto, in ordine all’organigramma ... e al programma” (A. SPADARO, *I «contenuti» degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 110, corsivi nel testo): sembra di capire che un presidente

veramente autorevole e autonomo sarebbe quello in grado di venir meno agli accordi stipulati con i partiti di maggioranza e di non rispettare il programma presentato al corpo elettorale.

32. L. CARLASSARE, La forma di governo negli statuti regionali, in AA.VV., Verso il nuovo statuto della regione Emilia-Romagna, stampato in proprio dal Consiglio, Bologna, 2001, p. 46.

33. Op. e loc. ult. cit., corsivo nel testo.

34. Alzando il tiro, G. MANGIAMELI, La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale, in Giur. cost., 2002, p. 2359, ha evocato il celebre “non ha una costituzione” dell’art. 16 della Dichiarazione del 1789.

35. L’espressione è di R. TOSI, Considerazioni (ormai inutili) sulla modifica del titolo V della Costituzione, in Nuvole, 2001, p. 74.

36. È rimasto, ad esempio, nel baule il veto legislativo all’americana: ma le condizioni politiche per un simile “cangiare il cambiamento” (sempre CROCE, retro cit. in nota 26 e sempre a proposito di tutt’altro) si potranno eventualmente dare solo con il ritorno al governo del centrosinistra e dunque dei suoi più ascoltati consiglieri.

37. M. OLIVETTI, Nuovi statuti, cit., p. 260.

38. Il riferimento è a certe tecnicità della legge n. 43 del 1995, per le quali si rinvia a A. DI GIOVINE-F. PIZZETTI, Osservazioni sulla nuova legge per i consigli regionali, in Le Regioni, 1996, pp. 36-38.

39. M. CARLI-C. FUSARO, Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni, in Commentario Branca-Pizzorusso della Costituzione, Zanichelli, Bologna, 2002, p. 140.

40. Posto che ogni legge elettorale – e dunque anche la n. 43 del 1995 – che bipolarizza artificialmente l’arena politica rende gravoso per governare ciò che è indispensabile per arrivare al governo (l’estrema eterogeneità, cioè, dei cartelli elettorali), il principio “simul-simul” sigilla questa situazione con il rendere molto difficile uscirne, potenzialmente superando la soglia oltre la quale i valori della stabilità e dell’efficienza dell’esecutivo possono entrare in rotta di collisione fra di loro.

41. Nel valutare il meccanismo del “reciproco ostaggio” (G. LOMBARDI, Forme di governo regionale. Profili storici e comparatistici, in AA.VV., La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione, Giuffrè, Milano, 2001, p. 35), bisogna tener presente che esso combina un elemento del tutto pacifico nel panorama del diritto comparato (il fatto cioè che le elezioni anticipate decise dal vertice dell’esecutivo rimettono naturalmente in gioco la carica di premier) con un elemento del tutto anomalo (il fatto cioè che la sfiducia a un governo determini l’automatico scioglimento dell’assemblea).

42. Forse non si è voluto correre il rischio che una “missione” fosse scambiata per un mandato.

43. Accedere a questa ipotesi avrebbe comportato il rischio di sgradite coabitazioni.

44. Non credo alla trapiantabilità in Italia di questo istituto (previsto in una quindicina di stati americani e quest’anno attivato in California), ma ritengo che il fatto che sia stato evocato (da Lorenza CARLASSARE, op. cit., e da Paolo CAVALIERI nel volume collettaneo Democrazia, rappresentanza, responsabilità, Cedam, Padova, 2001) può essere considerato un sintomo della ricerca affannosa di contrappesi indotta dalla sensazione che con la legge costituzionale n. 1 del 1999 “i poteri di controllo e, quindi, le garanzie offerte ai cittadini nei confronti dell’esecutivo siano scesi al di sotto del livello di guardia” (P. CAVALIERI, p. 106 del volume appena citato): rimane comunque da tener conto che il recall – in quanto anche espressione della cultura del capro espiatorio, risolto simmetrico di quella dell’unzione – potrebbe avere un effetto di rimbalzo, in chiave salvifica, sulla nuova leadership.

45. Lo notano, fra i tanti, L. CARLASSARE, op. ult. cit., p. 47; R. TOSI, in AA.VV., Diritto regionale. Dopo le riforme, il Mulino, Bologna, 2003, p. 80; M. OLIVETTI, Nuovi statuti regionali, cit., p. 325; M. CARLI-C. FUSARO, Elezione diretta, cit., p. 136.

46. M. OLIVETTI, I nuovi statuti, cit., p. 260.

47. C. FUSARO, Elezione diretta del presidente e forme di governo regionali, in A. CHIARAMONTE-R.D’ALIMONTE (a cura di), Il maggioritario regionale, il Mulino, Bologna, 2000, p. 49.

48. C. FUSARO, op. ult. cit., p. 53.

49. Chissà se, quando esso fosse approvato, non si ripeteranno più gli inqualificabili episodi di fuga dallo status di leader dell'opposizione da parte di personaggi (di "livello nazionale") sconfitti alle elezioni regionali.
50. È singolare che mentre si agita davanti ai consigli il drappo rosso del Congresso americano, non gli si riconosce in ogni caso che un ruolo d'indirizzo integrativo, avanzando il fondato dubbio che "un organo formato in maniera subordinata all'elezione del Presidente, a sua immagine e somiglianza" possa avere "un vero ruolo incisivo di controllo" (C. FUSARO, La forma di governo negli statuti regionali, nel quaderno collettaneo cit. retro in nota 31, p. 59, e ivi, a p. 55 l'osservazione secondo la quale i consiglieri regionali sono "come organo nel suo complesso ... vassalli").
51. Per una più ampia motivazione cfr. A. DI GIOVINE, Sulla coerenza di un'originale forma di democrazia d'indirizzo, in *Le Regioni*, 1996, p. 917.
52. Considerazione – tratta dall'esame della realtà – molto diffusa nella analisi politologiche e di sociologia elettorale: è richiamata anche dalla dottrina simpatetica con la riforma del 1999 (M. CARLI-C. FUSARO, Elezione diretta, cit., p. 92).
53. A. PINTORE, I diritti della democrazia, Laterza, Roma-Bari, 2003.
54. La cultura costituzionalistica italiana appare, ad esempio, poco attratta dal dibattito americano sulla deliberative democracy: v. comunque *Reset* di luglio-agosto 2003 e *Ragion pratica*, giugno 2003.
55. È soprattutto Roberto BIN, in vari interventi sul forum di Quaderni costituzionali, ad aver posto l'accento su questo aspetto.
56. Rinvio a un intervento dell'8 gennaio 2003 di M. OLIVETTI sul forum appena citato.
57. Uso le categorie tante volte usate da Giorgio LOMBARDI: v. da ultimo il suo articolo sul *Sole* dell'1-7-2003.
58. G. LOMBARDI, intervista a *La Stampa* dell'8-7-2003.
59. E' da tener presente che "tanto la previsione di un modello preconfezionato... quanto la presentazione dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo come panacea di tutti i mali politici, limitano di molto l'effettiva possibilità di scelta delle regioni" (A. MASTROMARINO, Potestà statutaria e forma di governo regionale: interviene la Corte, in *Giur. it.*, 2003, p. 426, nota 11). Tale considerazione appare rafforzata dall'impugnazione governativa (28 agosto 2003) della delibera statutaria del Consiglio della Regione Calabria, che aveva provato a segare – con non particolare discernimento e coraggio – qualche sbarra della gabbia ex art. 126 Cost. (indifendibile, secondo alcuni; irrinunciabile, secondo altri): spetta ora alla Consulta scrivere l'ultimo atto della vicenda.
60. Mi riferisco in particolare alla difficoltà incontrata dagli interpreti nell'armonizzare il primo comma dell'art. 122 Cost. con le prime righe dell'art. 123.
61. ... quelli evocati accennando "al grado e alla qualità della concentrazione del potere tollerabile nelle democrazie maggioritarie" (L. ELIA, L'evoluzione, cit.).
62. Di programma, ripeto, in quanto espressione del senso più alto della politica, e non da mistificanti unzioni elettorali di "tanti piccoli Berlusconi" da qualcuno non felicemente evocati (G. PASQUINO, Un leader per le regioni, in *Il Sole-24 ore* del 4 ottobre 1994).