



ANTONIO D'ANDREA

La forma di governo regionale e degli enti locali nella prospettiva “federalista”*

SOMMARIO: 1. Gli anni novanta: la richiesta “dal basso” di cambiamento del sistema politico italiano e le risposte dell’ordinamento. – 2. La stabilizzazione negli ordinamenti regionali del combinato disposto “simul stabunt, simul cadent” e “tatarellum” ovvero della consapevole passività regionale in tema di regole elettorali (oltre che di forma di governo). – 3. L’equivoco potenziamento in “salsa sussidiaria” delle competenze degli enti territoriali nella riforma costituzionale del 2001. – 4. Quel che servirebbe per consolidare in chiave federale l’assetto organizzativo della Repubblica italiana. – 5. Le sciagurate virate dell’indirizzo politico nazionale in senso municipalista, frazionista e plebiscitario. – Nota.

1. Gli anni novanta: la richiesta “dal basso” di cambiamento del sistema politico italiano e le risposte dell’ordinamento

Il dettato costituzionale italiano ha mutato la forma di governo delle Regioni, ancorandola – è proprio il caso di dire – alla investitura popolare diretta del loro Presidente, fatta salva una diversa scelta rimessa ai singoli Statuti regionali che, però, hanno finora ritenuto di non doverla fare. È evidente che la suddetta scelta non sia nemmeno all’orizzonte dopo il secco rifiuto, opposto dagli elettori friulani in occasione del referendum statutario del 29 settembre 2002, all’ipotesi di organizzazione prospettata che prevedeva il recupero della derivazione consiliare del Capo dell’Esecutivo regionale (no: 178.166, pari al 73,06%; si: 65.931, pari al 26,94%). Non è affatto detto tuttavia che, ove prevista la nomina per via consiliare del Presidente della Regione, si indebolisca, come da più parti si sostiene e si crede, l’azione politica di quest’ultimo, esponendolo necessariamente a “ricatti” di maggioranze capricciose e mutevoli, ritornando alla precedente, deprecabile prassi.

Dalla modifica costituzionale è derivata una peculiare, patologica e finanche pericolosa preminenza del Presidente rispetto agli altri organi – a partire dal Consiglio,

* Relazione tenuta al Convegno internazionale *I limiti costituzionali del federalismo devolutivo* (seconda sessione del 5 maggio 2011) nell’ambito della III settimana di studi sulle autonomie locali. *1861/2011 centocinquant’anni di autonomie locali* (Alessandria, 2-6 maggio 2011). Lo scritto è dedicato ad *Alessandra Concaro*, collega e amica prematuramente scomparsa, che proprio nell’Ateneo bresciano presso la Facoltà di giurisprudenza, ha tenuto, nell’anno accademico 1999/2000, l’insegnamento di diritto regionale e degli enti locali.

l'altro organo elettivo – nella definizione delle politiche regionali. Su questo aspetto mi soffermerò più diffusamente nel prosieguo della relazione.

È lecito altresì pensare che questo cambiamento abbia contribuito non poco a consolidare la prospettiva di dare vita nel nostro Paese a un ordinamento di tipo federale. Tale prospettiva si è genericamente manifestata in Italia solo a partire dall'avvio della XII Legislatura (5 aprile 1992) a seguito del sorprendente successo elettorale della Lega e del contestuale sgretolamento del sistema politico “romano” – per usare la terminologia leghista – che aveva sino ad allora accompagnato e connotato il funzionamento tanto dello Stato centrale quanto degli altri Enti territoriali, Regioni in testa. Se nessun approccio politico credibile si manifesta in Italia verso il federalismo prima del 1992, grandi aspettative sono, al contrario, progressivamente riposte sul federalismo, vera e propria chiave di volta per ripensare dalle fondamenta la nuova architettura costituzionale dello Stato, dopo di allora.

Si potrebbe anche convenire che la forma costituzionale, nei termini richiamati, dei c.d. Governatori regionali risalga, quanto al meccanismo ideato, alla legge ordinaria n.81 del 1993, la quale, come è noto, ha introdotto nel nostro ordinamento l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo degli Enti locali minori (Sindaco e Presidente di Provincia), rafforzandone la posizione all'interno dell'Ente attraverso al regola della contestualità dello scioglimento del Consiglio, comunale o provinciale, per ogni ipotesi di conclusione anticipata del mandato del vertice del Comune o della Provincia. Anche riguardo al Presidente della Regione, eletto direttamente dai cittadini interessati, l'ultimo comma dell'art.126 Cost. stabilisce, dal 1999, che una serie di eventi anche molto diversi l'uno dall'altro (la sfiducia consiliare, la morte, le dimissioni volontarie, la rimozione, l'impedimento permanente) che pongono fine al suo mandato elettorale, determina, allo stesso tempo, lo scioglimento del Consiglio regionale e le dimissioni della Giunta. Si tratta del meccanismo detto *simul stabunt, simul cadent* che coinvolge i due organi elettivi della Regione, i quali, come prevede la normativa statale di principio (l. n.165 del 2004, art. 4, primo comma lett.b), devono necessariamente essere eletti in modo contestuale.

A quale domanda politico-istituzionale hanno inteso dare una risposta la riforma costituzionale del 1999 e, prima ancora, quella legislativa relativa all'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle province? A mio giudizio, si è voluto dotare l'ordinamento di meccanismi di decisione politica, cioè di governo in senso ampio, diversi da quelli sino ad allora sperimentati che, da un lato, esaltavano senza limiti la centralità dell'organo della rappresentanza generale della comunità regionale o locale (il Consiglio) e, dall'altro lato, complicavano fino alla paralisi (cui non seguivano acconci rimedi istituzionali che la potessero superare) la decisione politica o amministrativa, dando l'impressione che la cura degli interessi pubblici affidati all'Ente si risolvesse in una infinita “guerra di posizione” fra le forze politiche (e all'interno di queste tra esponenti di questa o quella “fazione”), giocata senza tenere nella debita considerazione gli orientamenti espressi, talvolta in modo assai chiaro, dai cittadini elettori. L'idea di fondo di quelle riforme era di contribuire a



modificare i costumi negativi di un sistema politico che, ben oltre gli Enti territoriali, si stava sfaldando.

Nel 1993 s'inaugura la stagione dei referendum elettorali anche con riferimento all'elezione degli organi parlamentari nazionali: le vecchie "regole" elettorali proporzionali vengono cambiate per far posto al c.d. *mattarellum* che introduce nell'ordinamento i collegi uninominali, le liste bloccate e soprattutto il sistema elettorale prevalentemente maggioritario. L'esigenza era, in sostanza, quella di riformare in profondità il sistema politico accogliendo una nuova prospettiva istituzionale (nel caso delle Regioni rafforzata, a partire dal 1999, dalla copertura costituzionale), vale a dire quella dei Governi e, guardando al sistema parlamentare nazionale, quella della maggioranza, entrambi legittimati direttamente dagli elettori e perciò capaci di durare nel tempo per realizzare i propri indirizzi già preventivamente valutati dal corpo elettorale e - dato fondamentale - "personificati" da un leader riconosciuto come tale e non sostituibile con "giochetti" di palazzo, promossi per perseguire obiettivi sottratti alla immediata verifica del corpo elettorale. Un leader eletto o almeno indicato dagli elettori e comunque ricordato al corpo elettorale attraverso il logo del partito o della coalizione!

Al di là delle buone intenzioni, questa "costruzione istituzionale", messa in opera nel nostro ordinamento partendo - si badi - dalle specifiche esigenze dei Comuni, ha generato un grande equivoco a proposito delle conseguenze che possono derivare una volta ottenuta la legittimazione popolare diretta e persino indiretta o presupposta del vertice dell'Esecutivo che trascende evidentemente gli Enti territoriali e investe, oramai, lo stesso Governo centrale. Ma, ancor prima di questo punto così delicato da coinvolgere in pieno la stessa qualità della nostra democrazia costituzionale, la confusione ha riguardato, in modo certo meno dirompente ma non per questo trascurabile, l'assimilazione tra il livello del governo territoriale, comunale e provinciale con quello regionale a proposito del congegno istituzionale costruito a protezione della investitura popolare del vertice degli enti territoriali. Trascurare, a questo proposito, la caratura politico-istituzionale di partenza dell'Ente regionale ed elevare al rango costituzionale, quale "forma di governo" standard, il marchingegno concepito per "stabilizzare" l'attività delle amministrazioni locali si può considerare, a distanza di qualche anno, un errore, magari compiuto per eccesso di zelo ma comunque un errore al quale porre rimedio, essendo francamente inaccettabile la subordinazione del Consiglio regionale a qualsiasi "esigenza", persino a prescindere dalla sua volontà, del Presidente eletto direttamente dai cittadini tanto quanto il Consiglio, a parte naturalmente i componenti del c.d. listino.

2. La stabilizzazione negli ordinamenti regionali del combinato disposto “simul stabunt, simul cadent” e “tatarellum” ovvero della consapevole passività regionale in tema di regole elettorali (oltre che di forma di governo)

Rispetto alle cruciali questioni che sono al momento sul tappeto a proposito di “prospettiva federalista”, il senso di queste considerazioni è comunque giustificato dalla sempre utile esigenza storica di non sottovalutare o, peggio, dimenticare l’antefatto, vale a dire quello che ha preceduto nell’ordinamento italiano l’inizio del suo originale e, se si resta agli intenti dichiarati dalle forze politiche, non arrestabile percorso di c.d. federalizzazione. Percorso consolidato dalla contrastata modifica del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione, approvata, sul finire della XIII Legislatura, nel marzo 2001 con una molto risicata maggioranza (quattro voti sopra quella assoluta richiesta nella seconda deliberazione e ottenuta il 28 febbraio 2001 presso la Camera dei deputati) dalle sole forze di Governo allora espresso dai partiti del centrosinistra (Governo Amato) che nelle elezioni successive del 13 aprile 2001 sarebbero state sconfitte; riforma costituzionale, quella del Titolo V, che sarebbe stata confermata dal primo referendum in materia, svolto nel nostro Paese il 7 ottobre 2001 e al quale avrebbe preso parte meno del 35% degli aventi diritto (esattamente il 34,1%, i voti favorevoli alla riforma furono il 64,2%). Nonostante non sia stata accompagnata da grande entusiasmo, questa “federalizzazione” era ed è destinata a superare o, se si vuole, a rafforzare l’assetto regionale dell’ordinamento originariamente previsto dalla Costituzione del 1948 e che, in effetti, si combinava con l’elezione consiliare del Presidente e dei membri della Giunta regionale stabilita, unitariamente per tutte le Regioni, dalla legge statale (art.122, nella versione precedente la modifica apportata dalla legge cost. n.1 del 1999). Come è noto, la legge elettorale nazionale – legge n.108 del 1968 –, sino all’approvazione della successiva legge n.43 del 1995 – il c.d. *tatarellum* – prevedeva un meccanismo elettorale proporzionale sostanzialmente in linea con le leggi elettorali sino ad allora in vigore per il Parlamento e di certo non in grado di scoraggiare una certa frammentazione politica dell’organo consiliare. È stato già ricordato come con la legge n.81 del 1993 sull’elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia e più ancora con il successivo referendum in materia elettorale sulla parziale abrogazione della “vecchia” legge relativa al Senato della Repubblica (18 aprile 1993) si sia innescata nell’ordinamento italiano una nuova stagione politica e istituzionale che ha investito prima ancora che le Regioni (con il già menzionato *tatarellum*) la stessa legislazione elettorale nazionale, a seguito dell’introduzione di un sistema prevalentemente maggioritario – il c.d. *mattarellum* – cessato solo nel 2005 per fare posto al c.d. *porcellum*. Legittimato da questo irrefrenabile impulso “nuovista”, nei primi anni novanta il legislatore statale si è dunque arrischiato, proprio riguardo alla forma di governo regionale, sino ad aggirare l’art.122 Cost. nella sua originaria versione, stabilendo, in buona sostanza, la c.d. elezione indiretta del Presidente della Giunta regionale, la quale si otteneva dopo aver previsto l’elezione di un quinto dei consiglieri regionali attraverso un

premio di maggioranza attribuito ad una lista regionale “bloccata” – il c.d. listino – guidata da quello che allora era il capolista regionale e naturale candidato alla Presidenza della Regione. Una elezione indiretta o, come si dice anche ad altro proposito, “sostanzialmente diretta” che avveniva, dunque, in unico turno (come nei collegi uninominali di Camera e Senato previsti dal *mattarellum*), senza dover svolgere, come per i Comuni sopra i 15.000 abitanti e per le Province, un secondo turno di ballottaggio tra i due candidati presidenti più votati ove nessuno superi al primo turno la soglia del 50% dei voti espressi. Stante il tenore letterale delle disposizioni costituzionali vigenti in quel momento, che ovviamente non contemplavano né elezione popolare del Presidente della Regione né meccanismi “*simul/simul*”, la legge n.43 del 1995 tentava goffamente di aggirare o, meglio, di attenuare la evidente incostituzionalità di quanto introduceva nell’ordinamento (una sorta di “*simul/simul*” transitorio), limitandosi a prevedere che “se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata del Consiglio regionale è ridotto ad un biennio” (art.8).

In ogni caso, dopo le modifiche apportate con la legge cost. n.1 del 1999, come già ampiamente ricordato, si prevede l’elezione diretta del Presidente della Regione, che potrebbe essere cambiata solo con il ritorno a una elezione consiliare del vertice dell’Esecutivo regionale da stabilirsi con nuove norme statutarie. Questa è l’unica alternativa praticabile come ha chiarito la Corte costituzionale sin dalla sentenza n.2 del 2004, “chiudendo” a soluzioni intermedie come quelle inizialmente prospettate dallo Statuto della Calabria allo scopo di attenuare la rigidità del “*simul/simul*” (ricorrendo alla invero discutibile distinzione tra “elezione” diretta, che in quel caso si rifiutava, e “indicazione” cogente, rivolta dallo stesso corpo elettorale al Consiglio, tanto del Presidente della Regione quanto del suo vicepresidente, che invece si accoglieva, così da poter sostituire il primo con il secondo senza sciogliere il Consiglio regionale a seguito del sopraggiungere di eventi naturalistici – impedimento o morte del Presidente – e comunque di minore impatto politico rispetto alla sfiducia consiliare – dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione -). Egualmente, dopo la riformulazione nel 1999 dell’art.122 Cost., si registra la competenza del legislatore regionale in materia elettorale sia pure nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge statale e quantunque una norma costituzionale di carattere transitorio (art.5 legge cost. n.1 del 1999) abbia previsto, in via generale, “fino all’entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali”, la procedura dell’elezione del Presidente della Regione e del Consiglio, trasformando i capilista del listino regionale previsto dal *tatarellum* in veri e propri candidati presidenti, con tutte le note conseguenze che derivano da una tale elezione oramai a suffragio diretto a tutti gli effetti, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n.304 del 2002.

Solo otto tra le Regioni ordinarie hanno ritenuto di adottare nuove leggi elettorali rinunciando, almeno formalmente, all’applicazione della normativa nazionale: Calabria, Lazio, Marche, Puglia, Toscana, Campania, Umbria e Piemonte. Tra queste solo tre

(Marche, Toscana e, da ultima, Campania) hanno abolito il “listino” regionale; a parte qualche singolarità, che merita di essere segnalata (ad esempio, la legge campana - 27 marzo 2009, n.4 - ha previsto la possibilità per l’elettore di esprimere uno o due voti di preferenza, precisando tuttavia che “nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l’altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l’annullamento della seconda preferenza” - art.4, terzo comma - e questa soluzione è stata considerata legittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n.4 del 2010), per il resto ci si è limitati a recepire la disciplina nazionale con marginali modifiche. In tutte le altre Regioni, inerti sul versante della legislazione elettorale, si applica integralmente, dunque, il *tatarellum* e, quel che più conta, si vanifica di fatto, sulla base di una interpretazione ottusamente formalistica, illogica e soprattutto non in linea con il complessivo disegno costituzionale, il principio fondamentale, stabilito dal legislatore statale e rivolto ai legislatori regionali in materia elettorale, che prevede “la non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto” (art. 2, lett.f, l.n.165 del 2004).

3. L’equivoco potenziamento in “salsa sussidiaria” delle competenze degli enti territoriali nella riforma costituzionale del 2001

L’investitura popolare e diretta del Presidente della Regione, al pari di quella dello stesso tipo, disposta in precedenza nell’ordinamento, in favore del vertice degli Enti territoriali minori, si è di fatto tramutata in un volano che è stato capace di muovere l’impalcatura costituzionale verso una ricollocazione delle articolazioni territoriali interne della Repubblica italiana. Si sono cioè formalmente riallineati, in virtù della successiva e nota modifica costituzionale del 2001, i differenti livelli di governo, a partire dal basso, lasciando a quello apicale, lo Stato, la “tassatività” delle competenze legislative esclusive e la “residualità” dell’esercizio delle funzioni amministrative, ove cioè non esercitabili da Comuni, Province e Regioni, e pertanto, come si dice, in chiave sussidiaria. Già prima della riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione, in verità, la legge n.59 del 1997 aveva delegato il Governo a conferire tanto alle Regioni quanto agli Enti locali funzioni e compiti “nell’esercizio del principio di sussidiarietà” (art.2), avviando e realizzando, a Costituzione invariata come allora si diceva, un percorso di “smantellamento” dell’amministrazione centrale, spesso confuso e macchinoso, operato prevalentemente caricando gli Enti territoriali di ulteriori responsabilità (e spesso senza destinare risorse aggiuntive certe).

Il riferimento alla sussidiarietà, esplicitamente evocata in più punti dal dettato costituzionale dopo la modifica del 2001, così come essa è intesa nella sua valenza generale, serve a dimostrare come il processo politico-istituzionale di federalizzazione del nostro Paese si sia immediatamente mostrato incapace di “assorbire” le spinte

municipaliste e localistiche di ogni tipo, sempre in grado di sprigionare una notevole forza d'urto politicamente non rimovibile.

In ogni caso, sul versante regionale appare dimostrato che il rafforzamento del ruolo politico-amministrativo di tali enti territoriali si è incanalato nella profondità costituzionale dell'ordinamento attraverso l'accrescimento delle loro funzioni dopo che è stata mutata la legittimazione (popolare e diretta, non più consiliare) dell'organo "più" rappresentativo e, per così dire, maggiormente esposto della Regione stessa, vale a dire il c.d. Governatore. Restando all'assetto della forma di Stato sembra ozioso interrogarsi sul vero o presunto approdo federale del nostro Paese o su quanto ancora manchi perché sia completato il traghettamento dell'ordinamento italiano verso una sponda sicuramente federale. Su questo tema valga l'impostazione antiformalista di Valerio Onida che senza tentennamenti e con la consueta concretezza ha sempre provato a non esasperare eccessivamente i "modelli astratti", invitando piuttosto a guardare "dentro" le Costituzioni e l'ordinamento "vivente" per apprezzare quel che è consentito fare o non fare alle articolazioni territoriali dotate di un certo grado di autonomia "protetta". Tali articolazioni, quale che sia la loro denominazione, restano comunque "pezzi" di territorio interni a un unico ordinamento giuridico (ovvero, per essere maggiormente rispettosi del senso di identità che accomuna uomini che vivono in un certo ambito territoriale e muove idealmente la spinta federale, componenti comunitarie interne allo Stato), spesso, in astratto, definito federale piuttosto che regionale sulla base di parametri che appaiono abbastanza "volatili": si pensi al requisito della originaria sovranità che contrassegnerebbe gli Stati membri di una federazione proprio nell'attuale contesto globale, nel quale tanto l'affermazione della tutela dei diritti fondamentali da riconoscere agli individui, qualunque sia il luogo dove si svolge la loro esistenza, quanto la dimensione sovranazionale degli indirizzi politici "in gioco" precludono agli Stati persino la possibilità di avere una loro politica nazionale su molte cruciali questioni.

4. Quel che servirebbe per consolidare in chiave federale l'assetto organizzativo della Repubblica italiana

Qualche considerazione su ciò che, peraltro, è sotto gli occhi di tutti: il percorso che si sta seguendo in Italia – anche se non solo nel nostro Paese – è inverso rispetto a quello sperimentato in occasione della formazione di uno Stato federale come quello nordamericano. Infatti, non abbiamo a che fare con Stati sovrani destinati, almeno in parte, a confluire nella nuova entità statale che, in ogni caso, subentra o si aggiunge a questi ultimi comunque inglobati, ma ci troviamo piuttosto di fronte a una ricollocazione o, se si preferisce, a nuove ripartizioni delle competenze politiche e amministrative, incluse quelle di tipo finanziario, fra lo Stato centrale – la componente apicale della Repubblica – e le Regioni che, in verità, da sempre – da quando è entrata in vigore la Costituzione democratica – sono dotate di un'autonomia riservata (tanto di tipo organizzativo quanto,



attraverso la legislazione, di natura schiettamente politica). Non si tratta, pertanto, di trasferire “al centro”, per favorire una gestione unitaria, competenze da sottrarre alle singole Regioni che le hanno fino a quel momento esercitate, ma di garantire un rafforzamento istituzionale delle Regioni esistenti (non sono in vista né nuove Regioni né la fusione in un'altra Regione di qualcuna di quelle conosciute) da realizzarsi attraverso il trasferimento “dal centro” di nuove competenze e di nuove risorse così da soddisfare una reclamata volontà di ulteriore e più appropriato, in tutti i sensi, “governo autonomo”.

Sono note le Regioni italiane che più avrebbero a cuore l'incremento del loro autonomo “potere” di governo del territorio così come è risaputo che anche prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana il nostro ordinamento abbia inteso riconoscere a cinque Regioni, in base a precise e oggettive ragioni storico-geografiche e ad obblighi internazionali, *speciali* condizioni di autonomia organizzativa e politica.

Alla luce di queste semplici e condivisibili premesse e senza volere o, altrimenti detto, senza potere ostacolare l'insopprimibile esigenza politica che preme in questa direzione, mi sembrerebbe utile accompagnare la trasformazione in senso federale dell'ordinamento italiano, al quale comunque più di qualcuno guarda con perplessità e talvolta con ostilità, con qualche congegno che produca il rafforzamento istituzionale delle Regioni senza necessariamente passare dalla ulteriore e continuativa “cessione” di quote di potere, in primo luogo legislativo, dallo Stato centrale alle Regioni. In altri termini è netta la sensazione che “la crescita” o “l'incremento” dei poteri dell'Ente regionale non possa realisticamente andare oltre, molto oltre, quanto attualmente stabilito dagli articoli 116, 117, 118 e, naturalmente, 119 Cost. Ecco perché servirebbe piuttosto un collegamento strutturale fra i due principali livelli di governo della Repubblica, quello statale e quello regionale, che superi la già sperimentata “leale collaborazione” e il succedaneo “sistema delle Conferenze”. La presenza di una Camera delle Regioni, chiamata ad affiancare, a livello centrale, l'organo della rappresentanza politica nazionale e alla quale, per solito, negli ordinamenti federali si assegnano rilevanti funzioni di natura legislativa anche a proposito del procedimento di revisione costituzionale, mi sembrerebbe in grado di armonizzare adeguatamente l'organizzazione della rappresentanza politica generale con le esigenze dei governi territoriali più rilevanti, quali sono le Regioni, almeno a partire dal 1948.

Proprio al fine di valorizzare l'autorevolezza politica dei “governi regionali eletti direttamente”, da spendere tuttavia anche sul piano nazionale e, pertanto, al di là della stretta difesa degli interessi peculiari del territorio di provenienza, sarebbe più coerente e produttivo guardare al modello tedesco del *Bundesrat* piuttosto che a quello prescelto per determinare la composizione del Senato nordamericano.

In verità, sin dalle premesse che hanno mosso la vicenda, ancora *in fieri*, del “federalismo all'italiana”, e al di là del ragguardevole successo elettorale e politico della Lega Nord che se ne è fatta artefice principale, parlare di logica e di coerenza, quantomeno sul piano costituzionale, è forse davvero troppo. A questo proposito basti richiamare la

posizione negativa della Lega circa la stessa riforma costituzionale del Titolo V; il non voto, propugnato da tale partito, in occasione del referendum confermativo della menzionata riforma, e ancor più l'approvazione della modifica complessiva della Parte seconda della Costituzione, varata dalla maggioranza di governo nel novembre 2005 (poi bocciata nel referendum del 26 giugno 2006) e della quale faceva parte tale forza politica sempre oscillante tra il massimalismo "secessionista" delle parole e il realismo "federalista" praticato non disdegnando un ruolo decisivo nel governo di centrodestra che il Paese ha conosciuto tra il 2001 e il 2006 e conosce nuovamente dal 2008. In particolare, questa "grande riforma costituzionale", conosciuta proprio per lo slogan coniato dai leghisti come quella che avrebbe dovuto introdurre nel nostro ordinamento la c.d. *devolution*, si spingeva a eliminare il meccanismo procedurale, previsto attualmente dall'art.116 Cost. dopo la modifica del 2001, volto a incrementare, a certe condizioni, le materie riconducibili alla potestà legislativa esclusiva di quelle Regioni che ne richiedano l'esercizio, nel mentre lasciava sostanzialmente inalterato l'attuale quadro della competenza legislativa regionale di tipo esclusivo. Quella "grande riforma" introduceva, in verità, un cambiamento strutturale e dirompente nell'assetto dell'ordinamento italiano (ad esempio a proposito della forma di governo nazionale che fuoriusciva anche formalmente dal sistema parlamentare oggi vigente per accedere, anche grazie all'azione "combinata" del coevo *porcellum*, ad un *premierato di tipo comunale-regionale*), ma chiamava baldanzosamente "Senato federale della Repubblica" un organo nazionale eletto su base regionale, come è già attualmente dal 1948, ancorché fosse consentita la partecipazione ai suoi lavori, senza diritto di voto, dei rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali.

5. Le sciagurate virate dell'indirizzo politico nazionale in senso municipalista, frazionista e plebiscitario

La c.d. prospettiva federale, almeno dopo le riforme costituzionali del 1999 e del 2001, è diventata per l'ordinamento italiano qualcosa di molto più concreto di un espediente elettorale che, peraltro, non si è affatto dimostrato "pagante" per le forze politiche diverse dalla Lega Nord. Più in generale, nel nostro ordinamento oramai si esprime, magari in un modo poco ortodosso - se ci si attiene alla modellistica costituzionale classica, destinata peraltro a valere fino a un certo punto - e persino contraddittorio, una precisa esigenza costituzionale: favorire, partendo dal basso, cioè dal luogo più vicino ai cittadini, il potenziamento di tutte le previste autonomie territoriali, passando da quella comunale a quella regionale. Questa esigenza non è, però, l'unica ed è inevitabilmente destinata a essere temperata, secondo le regole generali, dal legislatore ed eventualmente dal giudice costituzionale se chiamato in causa come talvolta è inevitabile (si pensi sia alla necessità di preservare interessi generali o, se si vuole, nazionali, sia al godimento dei diritti fondamentali che non possono essere "localmente" conculcati, sia al

rispetto, peraltro esplicitamente evocato dal novellato art.117 Cost, dei vincoli internazionali e comunitari).

Occorre tuttavia ribadire che, solo grazie alla loro elezione diretta, tanto i Presidenti delle Regioni quanto i Sindaci, in modo particolare, hanno potuto godere e godono di una forza politica e istituzionale (si può anche dire di una supplementare visibilità), utilizzata in modo quasi sindacale sul piano nazionale non solo per reclamare ulteriori competenze rispetto a quelle che in passato erano attribuite ad Enti che non avevano potuto giovare di vertici così autorevolmente legittimati dall'investitura diretta delle rispettive comunità.

È altresì superfluo ricordare, tornando alla "prospettiva federale", che la pressione "accrescitiva" delle proprie competenze e risorse non è solo diretta dalle Regioni verso lo Stato, ma è indirizzata spesso contro le stesse Regioni da parte degli Enti territoriali minori, decisi a contrastare il rischio di un "neocentralismo regionale". In realtà, Comuni e Province preferiscono rapportarsi direttamente con lo Stato centrale, come del resto stabilisce la nostra Costituzione, anche dopo la revisione del Titolo V (art.117, secondo comma, lett. p); nel nostro Paese, pertanto, a differenza di ciò che accade nei tradizionali ordinamenti federali (esclusa, mi sembra, l'Austria), si conosce un "sistema regionale delle autonomie" solo con riferimento alle Regioni a Statuto speciale.

Il rapporto Stato-Comuni, in qualche recente e clamoroso caso stoppato dal giudice costituzionale, si è spinto talmente in avanti per volontà del legislatore statale (di questi tempi il legislatore statale è un semplice "convertitore" della volontà governativa) da sembrare ispirato dall'idea di favorire - uso una locuzione gergale che ben comprendo come possa aver indignato il Presidente della Corte costituzionale De Siervo - una "prospettiva di federalismo municipale". Come è noto, una disposizione del decreto legge n.92 del 2008, facente parte di uno dei tanti "pacchetti sicurezza" (poi convertito nella legge n.115 del 2008), attribuiva ai Sindaci, in deroga alla stessa legislazione vigente, un generalizzato potere di ordinanza al di fuori, dunque, delle previste e tradizionali ipotesi, temporalmente limitate e legate alla contingibilità e all'urgenza di una grave situazione di pericolo che si presenta, in modo del tutto improvviso, nel territorio comunale. La Corte costituzionale, con la sentenza n.115 del 2011, ha annullato la modifica apportata al quarto comma dell'art.54 del Testo Unico sugli Enti locali (D.lgs. n.267 del 2000), ricordando che i Sindaci, ancorché eletti direttamente dai loro concittadini (e da questi molto apprezzati anche quando violano platealmente la Costituzione e le leggi vigenti), non possono esercitare i loro poteri amministrativi ignorando, appunto, elementari canoni costituzionali e legislativi che, di solito, l'autorità giurisdizionale riconosce facilmente in un secondo tempo. A giudicare dalle veementi reazioni di molti Sindaci, che quel potere di ordinanza avevano utilizzato in assoluto spregio dei diritti fondamentali delle persone, sembra essersi radicata una concezione dell'autonomia locale e di chi deve darle attuazione tale da costituire, se si riesce a guardare con oggettività alla realtà così come si manifesta, la più seria minaccia, sul piano istituzionale, all'ulteriore sviluppo della "prospettiva

federalista”, ovviamente imperniata sulle Regioni. L’idea è quella – imbarazzante – secondo la quale il Sindaco, essendo stato direttamente legittimato dal “suo” popolo, è solo a questa entità che deve e dovrà rispondere di quel che fa.

A questo proposito, il Sindaco di una città capoluogo della regione Lombardia (Sindaco che ricopre anche la carica di presidente regionale dell’Anci), commentando sul sito della sezione lombarda dell’Anci, la sacrosanta decisione della Corte costituzionale sopra citata, afferma: “... decisioni come quella ... affondano la volontà di cambiamento del Paese ... che ciascun sindaco decida di affrontare un’illiceità in un modo piuttosto che in un altro è un architrave del federalismo, parola che è stata inserita in Costituzione con la riforma del Titolo V ... ringraziamo i signori della Consulta se non riusciremo a dare risposte adeguate ai cittadini. Penso che se il Paese vuole cambiare e tiene in piedi vecchie strutture e Gattopardi non andremo molto lontano”. È evidente che per quanti sforzi si possono fare per andare oltre le parole e le inesattezze rilevabili nella suddetta dichiarazione, se però queste sono le premesse sostanziali che ispirano la maggioranza delle forze politiche e dei cittadini italiani a muovere l’ulteriore attuazione del Titolo V e, in generale, l’andamento della democrazia italiana, più che una “ispirazione federalista” sarà una spinta verso un esasperato ed egoistico frazionismo localistico. Quel che è peggio, tuttavia, è dover rilevare, nell’atteggiamento istituzionale di chi ricopre cariche elettive ed in particolare la funzione di governo, una vera e propria rivendicazione di supremazia democratica che lo investe direttamente ed esponenzialmente in quanto espressione della parte maggioritaria della comunità che è chiamato a rappresentare.

Questa infantile e rozza ossessione di chi afferma di aver vinto le elezioni e, dunque, di essere nelle condizioni di poter comandare sopra tutto e tutti è purtroppo assai diffusa nel nostro costume politico anche oltre gli Enti territoriali minori e lacerata sempre più il tessuto costituzionale che naturalmente fatica a tenere insieme il nostro ormai flebile sentimento comunitario. Ma tutti noi sappiamo o dovremmo sapere che le “catene” della Costituzione democratica servono proprio a tenere insieme il popolo nel difficile momento della perdita della sua “lucidità”. Auguriamoci che per adesso “le catene”, ancorché sollecitate con inattesa violenza, reggano e naturalmente che il sentimento comunitario torni prima possibile a rafforzarsi nel nostro sbandato Paese.