

Regioni costituenti?

di Paolo Costa

30 marzo 2017

SOMMARIO: 1. Principio federale e potere costituente – 2. L'ipotesi delle "regioni costituenti":
fondamenti ed obiezioni, non solo giuridiche. – 3. L'ipotesi in concreto e qualche conclusione.

1. Principio federale e potere costituente.

Il testo del Preambolo della Legge fondamentale tedesca è stato modificato nel 1990 dal Trattato di unificazione. Il testo originale del 1949 metteva direttamente in relazione *Länder*, popolo e potere costituente [*sottolineature nostre*]: "Conscio della sua responsabilità dinanzi a Dio e agli uomini, animato dalla volontà di salvaguardare la sua unità nazionale e statale e di servire la pace del mondo, quale membro dotato di parità di diritti, in un'Europa unita, *il popolo tedesco nei Länder di Baden, Bayern (Baviera), Bremen (Brema), Hamburg (Amburgo), Hessen (Assia), Niedersachsen (Sassonia inferiore), Nordrhein-Westfalen (Renania settentrionale-Westfalia), Rheinland-Pfalz (Renania-Palatinato), Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden e Württemberg-Hohenzollern*, nell'intento di dare alla vita statale un nuovo ordinamento, per un periodo transitorio, *in virtù del suo potere costituente*, ha deliberato la presente Legge fondamentale della Repubblica Federale Germanica, agendo anche per quei tedeschi cui non era dato partecipare. A tutto il popolo tedesco è fatto invito di compiere, con libera autodecisione, l'unità e la libertà della Germania".

La nuova formulazione non collega più immediatamente il potere costituente ai *Länder* [*sottolineature nostre*]: "Consapevole della propria responsabilità davanti a Dio e agli uomini, animato dalla volontà di servire la pace nel mondo in qualità di membro di eguale diritti di un'Europa unita, *il popolo tedesco ha adottato, in forza del suo potere costituente*, questa Legge fondamentale. I tedeschi nei Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein e Thüringen hanno conseguito l'unità e la libertà della Germania con una libera autodeterminazione. La presente Legge fondamentale è perciò valida per l'intero popolo tedesco".

Lo stesso può dirsi per la Svizzera. L'art. 1 della costituzione elvetica del 1874, emendato nel 1978, recitava [*sottolineature nostre*]: "*Le popolazioni dei ventitré Cantoni sovrani, riuniti in forza della presente Lega*, cioè: Zurigo, Berna, Lucerna, Uri, Svitto, Untervaldo (Alto e Basso), Glarona, Zugo, Friburgo, Soletta, Basilea (Città e Campagna), Sciaffusa, Appenzello (ambedue i Rhodes), San Gallo, Grigioni, Argovia, Turgovia, Ticino, Vaud, Vallese, Neuchatel, Ginevra e Giura *costituiscono nel loro insieme la Confederazione Svizzera*".

L'art. 1 della vigente costituzione del 1999 introduce, accanto al concetto di popolazioni cantonali, il concetto di "popolo svizzero" [*sottolineature nostre*]: "Il Popolo svizzero e i Cantoni di Zurigo, Berna, Lucerna, Uri, Svitto, Obvaldo e Nidvaldo, Glarona, Zugo, Friburgo, Soletta, Basilea Città e Basilea Campagna, Sciaffusa, Appenzello Esterno e Appenzello Interno, San Gallo, Grigioni, Argovia, Turgovia, Ticino, Vaud, Vallese, Neuchâtel, Ginevra e Giura costituiscono la Confederazione Svizzera".

Nei testi di queste costituzioni, storicamente federali, accanto all'elenco dei soggetti federati e del principio federale (nel *Grundgesetz* addirittura sottratto alla revisione costituzionale per espressa previsione dell'art. 79, comma 3) può intravedersi il riconoscimento dei primi quasi quali "soggetti costituenti": i *Länder* e i Cantoni appaiono come le parti contraenti del *foedus* costituzionale.

Le modifiche introdotte sembrano, almeno in linea di principio, sbilanciare l'equilibrio federale in senso centralista, rimarcando il ruolo costituente del popolo nazionale, nel solco della tradizione costituzionale francese. Ma restano ben visibili le tracce di un federalismo *a genesi storica*, in cui il soggetto federale ha origine da un patto costituente storicamente registrabile tra soggetti territoriali originariamente sovrani¹.

2. L'ipotesi delle "regioni costituenti": fondamenti ed obiezioni, non solo giuridiche.

Oggi le democrazie sembrano incontrare sulla loro strada un'insidia assai pericolosa, capace di svuotarle dall'interno lasciando intatti i loro dispositivi formali ed anzi, in un certo senso, servendosi di essi, ed in particolare della logica formale e meramente autorizzatoria della rappresentanza generale². Ci si riferisce al noto fenomeno definito con la fortunata formula "democrazia del pubblico"³ e, più ancora, all'*humus* di disintermediazione politica in cui questa fiorisce e si rinforza, sempre più centrata su *format* comunicativi più che su di una struttura politico-sociale, su di un'organizzazione partitica o su di una qualche idealità identificante⁴. Le citate disposizioni di costituzioni straniere lasciano pensare ad una possibile risposta a tale insidia, che nell'ordinamento italiano, *mutatis mutandis*, potrebbe partire proprio dalle regioni e dal sistema degli enti locali.

Ci si rende ben conto che il nostro è un sistema di autonomia a genesi istituzionale (*ex uno plures*) e non storica (*ex pluribus unum*), non assistito, se non forse per il livello comunale⁵, da un grado di storicità paragonabile a quello svizzero o tedesco. E

¹ Sulla costituzione come contratto e sulle aporie tra principio federale e potere costituente, possono vedersi le classiche pagine di C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano 1984 p. 90 e ss.

² Sul tema si segnala la recente pubblicazione C. BUZZACCHI – A. MORELLI – F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Giuffrè, Milano 2017.

³ Secondo la fortunata definizione di B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna 2010.

⁴ A tale riguardo D. PALANO ha di recente parlato di democrazia senza partiti (*La democrazia senza partiti*, Vita e Pensiero, Milano 2015).

⁵ Ci si permette di rinviare a P. COSTA, *Storia e storicità della provincia. Alcuni spunti istituzionali e costituzionali per una lettura dell'attuale fase di riforma*, in *Amministrazione in cammino*, 23.05.2014.

nondimeno si fatica ad immaginare una via alternativa per tentare un recupero di democrazia sostanziale. Da quali altri soggetti concreti si potrebbe ripartire?

Qui si innesta immediatamente una seconda possibile obiezione. Se l'insidia proviene dalla disintermediazione politica, il primo fronte di reazione dovrebbe essere quello dei corpi intermedi non territoriali, le prime formazioni sociali chiamate a dare sostanza al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale. E tuttavia pare che siano propri questi ultimi ad attraversare una fase di tale debolezza da non consentire di meditare una strategia che parta anzitutto da loro⁶. Si può certamente discutere se tale debolezza sia causa o effetto della disintermediazione politica, ma il dato da cui partire non muta. Neppure a livello teorico, dopo le ampie riflessioni successive alla revisione del Titolo V della Costituzione che hanno coinvolto i corpi intermedi nell'orizzonte concettuale di un riscoperto principio di sussidiarietà, si torna decisamente su di essi. *A fortiori* si stenta anche solo ad adombrare l'ipotesi di un qualche loro protagonismo nella prassi politico-istituzionale. Forse l'ultimo audace tentativo teorico è stato messo in campo dalle teorie gius-sindacali (la c.d. supplenza sindacale) degli anni Settanta, che immaginavano il sindacato quale soggetto che tratta paritariamente con il partito e crea una forma di rappresentanza politica alternativa e svincolata dal procedimento elettorale⁷. Ma dietro c'era ovviamente l'idea della "classe operaia" quale "soggetto politico", il metodo del conflitto ed un fondamento ideologico che assegnava il primato alla "prassi" e così facendo non consentiva più di scinderla dal piano teorico, essendo ormai quest'ultimo cristallizzato se non dogmatizzato⁸. E, più ancora, la diffusione massiva delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ancora non aveva avuto luogo (il *world wide web* neppure esisteva) e gli studiosi più avveduti⁹ appena iniziavano ad intravedere il passaggio dalla società industriale alla *Wissensgesellschaft*¹⁰.

Con la diffusione di massa delle ITC e il conseguente, ingombrante se si vuole, ruolo assunto dal nuovo stile della comunicazione politica, la debolezza delle formazioni sociali si è fatta ancora maggiore, soprattutto laddove queste siano portatrici di istanze distanti dall'agenda politica dominante in una data contingenza governativa. Le organizzazioni che intercettano tale agenda vengano invece, in un certo modo, sovra-rappresentate: i *leader* politici si fanno così megafoni di voci già forti¹¹. È fin troppo facile registrare la sperequazione di peso politico tra famiglie, consumatori e lavoratori, anche autonomi, da un lato, e i grandi interessi finanziari, dall'altro.

La presa diretta della politica sull'individuo, d'altra parte, è l'essenza stessa della disintermediazione politica, che non può non avere come prima ed inevitabile vittima le appartenenze sociali intermedie.

⁶ In proposito, G. COCCO, *Federalismo municipale partecipato*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Vita e Pensiero, Milano 2011.

⁷ Cfr., B. MONTANARI, *Teoria e prassi nelle dottrine gius-sindacali*, Giuffrè, Milano 1979, p. 171. La teorizzazione principale sul punto si deve probabilmente a G. GIUGNI, *Stato sindacale, pansindacalismo, supplenza sindacale*, in *Politica del diritto*, n. 1 del 1970, ma si vedano anche i rilievi teorici di G. TARELLO, *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Edizioni di Comunità, Milano 1967.

⁸ È celebre l'XI Tesi su Feuerbach formulata da Karl Marx «i filosofi hanno soltanto interpretato il mondo; ora si tratta di cambiarlo».

⁹ D. BELL, *The coming of post-industrial society. A venture in social forecasting*, Basic Book, New York 1973.

¹⁰ Al riguardo, P. P. PORTINARO, voce *Tecnocrazia*, in *Enciclopedia delle scienze sociali* (1998)

¹¹ Cfr., F. PIZZOLATO, *Introduzione a P. COSTA, Gemina persona. Un'ipotesi giuspubblicistica intorno alla crisi del soggetto politico*, Giuffrè, Milano 2015, p. XVI.

Per tale ragione l'evidenza dei fatti dovrebbe indurre a considerare come punto di partenza, *rectius* di ri-partenza, le autonomie territoriali. Proprio in quanto territoriali, queste ultime presentano un ancoraggio a realtà concrete (sociali, politiche ed economiche) che non si dissolve nell'elemento mobile della comunicazione politica ma presenta piuttosto una propria *stabilitas*, un'unità di *Ordnung* e *Ortung* per usare la celebre immagine di Carl Schmitt, che non può essere ignorata sul lungo periodo. Come osservava Silvio Trentin, in righe che riecheggiano Tocqueville: «Il legame federale deve anzitutto occuparsi, per stabilire e assicurare tra di loro la base di una collaborazione

armonica che tenga conto e sfrutti la loro natura e i loro aspetti particolari, delle collettività territoriali in cui la popolazione si trova storicamente ripartita [...] Le regioni, le province, i comuni, nella misura in cui hanno, di fatto, una individualità e una personalità proprie, in cui determinano la nascita e garantiscono il mantenimento di un focolare di vita unitaria, suscettibile di dare un'impronta caratteristica alle relazioni tra le persone che abitano il territorio ch'esse circoscrivono, costituiscono gli elementi fondamentali di uno stato libero»¹².

Il livello da cui partire dovrebbe essere quello più "basso", inteso come livello di massima prossimità, che non necessariamente corrisponde e si esaurisce semplicemente in quello comunale, ma può avere un'estensione più vasta, che parte da un livello precedente, quello di un "federalismo municipale partecipato"¹³, per giungere a quelli successivi, ed in particolare a quello regionale. Il livello municipale, che possiamo considerare "primario" anche in ragione della sua stretta e "naturale" relazione con le autonomie sociali, non può essere "capitalizzato" politicamente, non può essere impiegato in funzione di massa critica (non necessariamente di opposizione, ma quantomeno di dialogo) "di fronte" alle istituzioni centrali, se non viene raccolto ed organizzato ad un livello superiore, di dimensione "critica", appunto, per l'interlocutore centrale.

Il livello che naturalmente si presta a tale funzione è quello regionale, ultimo e più elevato livello di autonomia prima che si varchi la soglia della sovranità, al di sotto della quale, infallibilmente, il pluralismo sociale e territoriale si dissolve nel dispositivo della rappresentanza nazionale. Insomma, le regioni dovrebbero agire *iure proprio* ma anche nell'interesse degli enti locali, inverando in un certo senso l'immagine politica tratteggiata da Denis De Rougemont delle Regioni quali "*grappes de Communes*"¹⁴. Nell'attuale temperie politico-istituzionale regioni ed enti locali dovrebbero riscoprirsi quali naturali alleati.

La questione che si pone, pertanto, è come in concreto le regioni possano ripensare se stesse in questa diversa chiave; come, in concreto, possano tentare di farsi promotrici di un modello di democrazia in cui il valore plurale che si suole attribuire

¹² Brano reperibile in F. CORTESE, *Libertà individuale e organizzazione pubblica in Silvio Trentin*, Franco Angeli, Milano 2008, pp. 211, 212.

¹³ G. COCCO, *Federalismo municipale partecipato*, cit. Non si deve neppure trascurare lo stesso livello organizzativo sub-comunale, come fa F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, n. 2 del 2014.

¹⁴ Cfr., V.B. BOISSIÈRE, *Le fédéralisme de Denis de Rougemont*, in *Le Taurillon*, 24 giugno 2007, reperibile in www.taurillon.org.

alla nozione costituzionale di “popolo”¹⁵ non resti solo un’affermazione teorica ma mostri piuttosto di prendere sul serio l’ipotesi di un ordine sociale pre-giuridico da riconoscere e da valorizzare all’interno delle istituzioni, pur nel doveroso rispetto della funzione conformativa di queste ultime.

Ma prima di giungere a delle conclusioni e a delle proposte concrete, è inevitabile soffermarsi un momento a riflettere sull’attuale condizione politico-istituzionale delle regioni nel loro complesso.

Le regioni, quale ente “politico”, attraversano una fase critica, a tacer d’altro per la significativa *deminutio* che se ne è tentata con la recente riforma costituzionale. La mancata conferma referendaria, d’altro canto, non ha mostrato una decisa riaffermazione del loro ruolo, avendo sortito più effetti politico-partitici che propriamente istituzionali.

Le rilevazioni demoscopiche (pur da considerare sempre con prudenza) offrono un quadro di disaffezione. Si legge nel rapporto Censis 2015 *I valori delle Regioni*: «In 15 anni, dal 1995 al 2010, le Regioni hanno perso il 17% di votanti, passando da 11 '81 al 64%, è il tonfo più clamoroso della politica italiana degli ultimi 20 anni, basti pensare che l'elettorato delle elezioni Parlamentari è calato nello stesso periodo "solo" dell' 11 %, dall'86 al 75%. La fiducia nelle Istituzioni Regionali è calata di 13 punti percentuali negli ultimi 5 anni, se infatti nel 2009 il 34% degli italiani diceva di avere almeno "abbastanza fiducia" nelle istituzioni locali, oggi i fiduciosi sono il 21 % (la metà della media europea); nello stesso periodo la fiducia del Parlamento Nazionale è scesa “solo” di 9 punti percentuali. Solo le Province autonome di Trento e Bolzano raggiungono la sufficienza, (risicata e in calo anche nell'ultimo anno, da 5,4 a 5,2), nel grado di approvazione dei propri cittadini»¹⁶.

La seria crisi della politica che si registra negli ultimi decenni, comunemente definita “antipolitica”, appare come il problema centrale ed ineludibile che si pone preliminarmente ogniqualvolta si tenti una riflessione sulla prassi politica. Ora, senza indugiare su genesi e cause della generale crisi della politica¹⁷, si deve almeno rilevare come essa parta da lontano e coinvolga anzitutto i dispositivi di legittimazione politica (le cosiddette “formule politiche”) propri dello Stato (in primo luogo il dispositivo della rappresentanza) e, solo come ricaduta successiva, quelli propri delle autonomie.

L’orizzonte regionale è significativamente diverso da quello della sovranità statale, la quale ultima ha al centro proprio la logica della rappresentanza generale. Sin dalla loro istituzione, le regioni sono state concepite, più che come “soggetti politici”,

¹⁵ Pur evocato dalla stessa Corte costituzionale nella sent. 106 del 2002: «L’articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità "appartiene" al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell’organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaudivisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l’intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all’affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare».

¹⁶ CENSIS, *I valori delle Regioni*, Roma 2015. Sulla crisi di politicità delle regioni, di recente, F. PIZZOLATO, La politicità della regione del sistema delle autonomie, in C. BUZZACCHI – A. MORELLI – F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, cit.

¹⁷ Sul punto ci si permette di rinviare a P. COSTA, *Gemina persona. Un’ipotesi giuspubblicistica intorno alla crisi del soggetto politico*, cit.

come "ordinamenti particolari". Anche gli istituti della rappresentanza politica e del divieto di mandato imperativo, pur contemplati dagli statuti regionali, sono apparsi da subito meno pregnanti rispetto a ciò che esprimono a livello nazionale. Le regioni sono divenute così il laboratorio di formule politiche alternative, esprimendosi in concetti politico-giuridici quali partecipazione, rappresentanza degli interessi, sussidiarietà, *governance*, etc.¹⁸. Sul piano teorico, l'impianto si è poggiato su dottrine politiche che, partendo da nobili modelli premoderni, passando per il pensiero di Althusius¹⁹, sono giunte alle contemporanee teorizzazioni neocorporative e poliarchiche²⁰.

Tutto ciò, contestualizzato negli scenari attuali della globalizzazione economica e delle sue matrici ideologiche, comporta il rischio concreto di istituzioni che si rendano difficilmente distinguibili da qualunque altro agglomerato sociale o potere *de facto*, restando assorbite nella società ed infine nel mercato stesso (le istituzioni politiche non sono forse a loro volta, ad esempio, oggetto di giudizio di *rating* come qualunque operatore di mercato?).

Per evidenti ragioni di spazio e di pertinenza al tema è questa una riflessione che non può essere svolta nella sua interezza in questa sede. È possibile tuttavia osservare che il livello di omogeneizzazione indotto dal sistema globale non sembra essere ancora giunto alla cancellazione di ogni distinzione fra i concreti ordinamenti socio-economici locali²¹. Le diverse regioni, intese come concrete realtà storicamente distinguibili, conservano le proprie specificità. Ora, possiamo dire che dalla sua altezza, dove tutto è indistinto, l'economia globale non coglie tali differenze, o più semplicemente le ritiene irrilevanti, laddove non tenti apertamente di eliminarle. Ma all'altezza delle istituzioni locali esse continuano a rilevare e non possono essere ignorate, almeno del tutto.

Osservando l'odierno corso della politica regionale, sembra che l'atteggiamento innanzi alla crisi di legittimità sia diversa se si considerano distintamente le giunte ed i consigli. Probabilmente i due organi vivono diversamente la crisi e hanno a disposizione strumenti diversi per riaffermare il proprio ruolo.

Le giunte, dopo le riforme costituzionali del 1999 e de 2001, hanno visto il proprio spazio politico inevitabilmente occupato dalle personalità dei presidenti di

¹⁸ R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, testo della relazione tenuta al convegno "Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa", Trento, 25-26 novembre 2010 (reperibile in www.forumcostituzionale.it).

¹⁹ Cfr., ad esempio, per la Regione Lombardia, D.G. BIANCHI (a cura di), *Alle origini della sussidiarietà: Johannes Althusius secondo Gianfranco Miglio*, in *Confronti*, n. 4/2012.

²⁰ Cfr., S. COTELLESA, *La sussidiarietà nelle società della poliarchia: prime osservazioni su una «non-risposta» della scienza politica*, in F. PIZZOLATO – P. COSTA, *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Giuffrè, Milano 2013.

²¹ Per una riflessione intorno al rapporto tra globalizzazione e spazio politico regionale, D. PALANO, *Uno spazio politico per la dimensione regionale? Cittadinanza, governo, territorio*, in V.E. PARISI (a cura di), *Lo spazio politico della regione: cittadinanza, azione di governo e politiche pubbliche*, Milano 2004. Vanno poi rammentati i diversi studi di geografia economica e finanziaria (si veda ad esempio M. G. LUCIA, *Finanza e territorio. Dialogo senza confini*, 2012) nonché di scienza delle finanze (può vedersi T. PLUCHINO – A. ZANARDI, *Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche dal caso italiano*; F. CERNIGLIA E R. LONGARETTI, *Decentramento, dinamica della spesa in conto capitale e crescita economica. Alcune considerazioni*; entrambi i contributi sono rinvenibili in *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, a cura di F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI, Il Mulino, Bologna 2016). Sulle dinamiche finanziarie della globalizzazione, occorre segnalare almeno l'importante studio di G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011.

regione. Non si intende con ciò esprimersi necessariamente in termini critici. Un certo grado di personalizzazione del potere politico è inevitabile dove siano previsti esecutivi secondo modelli non marcatamente collegiali. E d'altra parte la personalizzazione del potere politico è una tendenza generale degli ultimi anni²². Un consiglio, invece, in quanto organo di collegialità per così dire "sostanziale", che esprime una dialettica politica più vasta rispetto a quella interna ad una semplice maggioranza di governo, non consente alla personalità del relativo presidente di spiccare in eguale misura: la componente istituzionale ha normalmente il sopravvento su quella personale e finanche, inevitabilmente, su quella partitica. Il difetto di sovranità lo costringe tuttavia ad una rappresentanza non solo quantitativamente ma anche qualitativamente diversa da quella nazionale. Un consiglio regionale, prima di "decidere politicamente", deve riuscire ad "esserci politicamente".

Alle giunte fanno inoltre capo le pubbliche amministrazioni regionali. Ciò comporta per una responsabilità vasta che garantisce loro, come contropartita del "rischio di governare", la possibilità di lucrare consenso e presenza politica legittimandosi empiricamente sulla base della cosiddetta politica dell'*output* (per avvalersi delle celebri analisi di F. W. Scharpf²³). La legittimazione per *input* diviene pertanto per esse un problema meno urgente.

3. L'ipotesi in concreto e qualche conclusione.

Tornando al problema di partenza, ossia la ricostruzione di una democrazia sostanziale a partire dai territori "raccolti" attorno al livello regionale, l'organo che appare più naturalmente vocato a tale funzione è pertanto il consiglio regionale. Presso i consigli regionali non casualmente hanno di regola sede gli organi istituzionali e le prassi di mediazione e concertazione di interessi territoriali e sociali.

I canali di mediazione e concertazione possono distinguersi in *formali* ed *informali*. Questi ultimi, ovviamente, da intendersi comunque come canali pubblici e leciti ed appartenenti alle ordinarie relazioni tra società ed istituzioni. In questo senso, essi rappresentano normalmente, più che un segno deteriore, un segno di riconoscimento. La ricerca dell'interlocazione istituzionale da parte degli interessi organizzati è, in un certo senso, una ricerca di politicità. Gli interessi tentano di veicolare la loro "nudità" ad un livello in cui possano a loro volta trascendere se stessi e legittimarsi in una sintesi generale. Insomma: gli interessi continuano a ricercare il plusvalore della legittimità politica.

Quanto ai primi canali, quelli *formali*, si possono rammentare i consigli delle autonomie locali, i consigli regionali dell'economia e del lavoro e la pluralità di istituti di partecipazione previsti dai diversi statuti regionali. Un altro canale formale e assai consueto è rappresentato dalle audizioni in commissione consiliare delle rappresentanze delle autonomie funzionali e sociali e delle forze sociali ed economiche.

Esiste poi, come è ovvio, una quantità di canali *non formali* che si allontanano dalla sfera immediatamente istituzionale per attestarsi al livello puramente politico. Per una classe politica, qualunque essa sia, accanto al lavoro di amministrazione della *polis*

²² M. CALISE, *La democrazia dei leader*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

²³ F. W. SCHARPF, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 1998.

vi è infatti il costante lavoro di creazione del consenso. Tale lavoro non conosce schemi e predeterminazioni rigide ed inevitabilmente intercetta gli interessi socio-economici, dacché la politica è anzitutto una prassi rivolta ad una società concreta e la sua misura, oltre all'*idealità*, è quella della *possibilità*. Tale incrocio con gli interessi socio-economici è strutturale e non è sensato volerlo negare o impedire: è ragionevole piuttosto esigerne pubblicità e trasparenza, ad esempio attraverso una efficace legge sul *lobbying*, per poterlo giudicare con il criterio dell'interesse generale. Non dovrebbe d'altra parte stupire eccessivamente la circostanza che la politica non si trovi in una condizione di "purezza ideale" e di "immunità economica". Anche le istituzioni, oggi forse più che mai, patiscono la legge della scarsità delle risorse. Lo Stato stesso, se lo intendiamo come forma complessiva dell'unità politica, è sempre e comunque, anche, "stato economico"²⁴.

Se si eleggono i consigli regionali quali luoghi per ripensare il sistema istituzionale, viene allora spontaneo pensare alle loro non poche prerogative costituzionali, a partire dal potere di iniziativa legislativa, anche costituzionale.

Si potrebbe ragionare anzitutto di un atto di valore sostanzialmente politico, e solo successivamente, ed eventualmente, di valore giuridico. I consigli regionali potrebbero adottare un progetto di revisione costituzionale in senso federale (e fin qui l'atto sarebbe solo politico) da sottoporre poi al Governo o direttamente al Parlamento per il formale avvio dell'*iter* di approvazione ex art. 138 Cost. Il "luogo" di elaborazione del progetto potrebbe essere la Conferenza dei presidenti della assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, integrata con le rappresentanze degli enti locali.

In termini politici, in questo modo, i consigli regionali si presenterebbero come reali "soggetti costituenti", in luogo dei partiti (i "soggetti costituenti" del '46). Il testo di revisione dovrebbe dare conto di questo, sulla scorta dell'esempio tedesco e dell'esempio svizzero (*"Il popolo italiano, unito nelle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia ... in virtù del proprio potere costituente si dà la seguente costituzione federale"*).

Un'ipotesi non dissimile è già stata formulata nel 2000. Si fondava più sulle opportunità offerte dalla svolta presidenzialista delle regioni che non, come si va tentando in queste brevi note, sulla necessità di un superamento delle semplificazioni indotte dalla disintermediazione politica. Nondimeno uno dei principi posti alla base della proposta di progetto ben risponde all'esigenza che si pone in queste pagine: «In questa chiave diventa anche credibile l'idea che le regioni diventino davvero soggetti istituzionali rappresentativi dei sistemi di autonomie, e non ricalchino sul territorio la logica centralistico-burocratica del vecchio Stato, come fin qui – nonostante specifiche e rilevanti differenze – è sostanzialmente accaduto. La vecchia e corporativa contrapposizione tra diversi soggetti di governo territoriale (regioni, province, comuni grandi, piccoli e medi, fino alle comunità montane), ciascuno dei quali cerca – paradossalmente – accredito e legittimazione verso lo Stato centrale, può estinguersi

²⁴ Scrive a tale proposito Carl Schmitt: "Naturalmente ogni economia ed ogni «società», come ogni consorzio umano, ha in sé una qualche «costituzione», cioè un qualche ordine, cosicché, in tutt'altro senso, inesattamente ed ingannevolmente si può parlare di una costituzione sociale ed economica, separando l'uno dall'altra, nel modo tramandato dal XIX sec., Stato e società, politica ed economia, e considerandoli come distinti ambiti oggettivi" (C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, Giuffrè, Milano 1981, p. 149).

solo se si assume, coerentemente, questa prospettiva: fare delle regioni soggetti autenticamente federali e federanti»²⁵.

La realizzazione giuridica di un simile progetto sarebbe assai ardua. Ma se le regioni, attraverso i consigli regionali, riuscissero anche solo a fare il primo passo, quello politico (presentarsi come soggetti che, a partire dallo loro stessa riforma nel senso della democrazia sostanziale, propongono al Parlamento una revisione della forma di governo che appaia come credibile soluzione per rilanciare la politica oltre le astrattezze che l'affliggono), rilancerebbero politicamente il proprio ruolo quali soggetti politici da cui partire per ripensare il sistema istituzionale. Questo sarebbe già un enorme risultato. Il fatto che sarebbero i consigli regionali ad agire, e non i presidenti delle giunte regionali, spersonalizzerebbe l'azione politica rispetto alle figure dei singoli "governatori" e l'ancorerebbe più fortemente alle basi territoriali, contrastando ulteriormente la "rarefazione" della politica: verrebbero evocati dei corpi politici territoriali molto concreti quali soggetti politici reali da cui partire per iniziare a pensare una politica e una democrazia sostanziali. Probabilmente la praticabilità politica del progetto dipende dal grado di autonomia dei sistemi politici/partitici regionali rispetto a quello nazionale: ma anche quest'ultimo potrebbe persuadersi che i consigli regionali agirebbero per rimediare ad un male che in fondo è comune.

Ci si rende conto di un'obiezione possibile e fondata: l'iniziativa di riforma rischia di presumere già il risultato che auspica, ossia la riforma della Repubblica a partire dai territori-comunità. Un processo politico ed istituzionale più sostanziale e coerente dovrebbe vedere davvero un movimento dal basso verso l'alto, un, per così dire, "afflato federativo" che trovi la propria sostanza nei comuni e cerchi nei livelli di governo superiori i luoghi della mediazione politica. Pensare le regioni come soggetti costituenti, insomma, potrebbe equivalere a ripensare il sistema istituzionale partendo un'altra volta da un livello, seppur più basso, di "neutralizzazione" del pluralismo.

E nondimeno, come si è tentato di mostrare, per essere realistici occorre partire dal dato politico e sociologico della disintermediazione per evitare di addivenire ad una ipotesi che pecchi di eccesso teorico-ricostruttivo. La dimensione regionale sembra essere quella "minima" per presentarsi in modo politicamente credibile ed efficace "di fronte" allo Stato. Gli enti locali dovrebbero tuttavia essere coinvolti, sostanzialmente e non solo formalmente, nella fase di elaborazione della proposta. Qui dovrebbero veicolare il loro patrimonio di legittimazione sostanziale. Un patrimonio tanto vasto quanto volatile, non appena attinge un livello politico superiore. Di questo le regioni dovrebbero essere assolutamente consapevoli, per non replicare ad un livello più basso lo schema praticato nei loro confronti dallo Stato centrale. Diversamente, il risultato sarebbe un'altra volta fallimentare: «Se infatti - come è stato evidenziato in dottrina - l'autonomia politica è costruita ogni volta a partire da quella individuale, gli ingredienti o i formanti (le volontà individuali, appunto) del livello più ampio di mediazione rappresentativa sono gli stessi di quelli che compongono il più "basso", sicché, fatalmente, le autonomie intermedie risultano fagocitate o pretermesse e l'individuo stesso, comprensibilmente, concentra le sue aspettative e il suo interesse sull'entità più

²⁵ L. MARIUCCI, *La funzione "costituente" delle nuove regioni*, in *Il Mulino*, n. 3 del 2000, p. 483. Già in passato le regioni si sono fatte portatrici di una proposta di riforma in senso federale, approvata dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome il 17 novembre 1996 (cfr., *Proposta di riforma costituzionale in senso federalista*, a cura del Centro interregionale studi e documentazione, Franco Angeli, Milano 1997).

grande e potente tra quelle che - è questo il punto! - in *un medesimo modo* ha contribuito a generare»²⁶.

²⁶ F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in www.costituzionalismo.it, 28 marzo 2015. L'autore tenta anche di lanciare uno sguardo oltre lo spazio angusto tracciato per l'autonomia dalla sovranità, appoggiandosi alla peculiare idea di pluralismo insita in Costituzione e scaturente dal principio personalista.