

Statuti regionali e morale costituzionale

di Roberto Bin*
(20 ottobre 2001)

1. L'intervento di **Beniamino Caravita** ripropone uno degli argomenti che oggi vanno per la maggiore nei Consigli regionali. Secondo me il suo modo di ragionare è sbagliato. Sbagliato anzitutto sotto un profilo di tecnica dell'interpretazione costituzionale, poiché non mi sembra accettabile che in base alla supposta *ratio* della riforma e del principio generalissimo di autonomia statutaria si faccia perdere di significato regolativo le parole stesse usate dal testo costituzionale. Naturalmente in sede politica vale tutto, almeno sembra: ma in sede tecnica dobbiamo fare i conti con le regole del nostro mestiere. Che si possa svuotare di significato la "lettera della legge", quando essa è chiarissima e tassativa, talvolta lo si deve forse fare, per salvare il "sistema" delle norme e attenuare la portata di alcune sue componenti. Ma se lo si fa ponendo in opposizione parti della stessa legge costituzionale, privilegiando la lettura "per principi" estratti dall'interprete sulla lettera delle disposizioni, il risultato finale è evidente. Di questo passo avremmo distrutto il significato stesso della costituzione rigida: il che mi sembra davvero preoccupante, sul piano generale, anche perché troppe sono le spinte della "politica" a liberarsi dai lacci della Costituzione (e dal ruolo del suo custode interprete principale, la Corte costituzionale); nel caso specifico, questo modo di procedere è oltretutto destinato a torcersi contro le stesse Regioni, che se ne dovranno il giorno in cui il Governo procederà ad interpretazioni accomodanti delle recenti riforme per contrastarne applicazioni favorevoli all'autonomia regionale.

Ma questo modo di ragionare a me sembra sbagliato anche nel cogliere la *ratio* della riforma. Si dice: se l'obiettivo della riforma è la stabilità politica, perché collegare la interruzione della legislatura anche in presenza di eventi che nulla hanno a che fare con la politica? Perché non consentire, almeno in questi casi, che subentri un Presidente eletto dal Consiglio o il Vicepresidente (salvo il problema di chi lo nomina o lo elegge?). Conseguenze ipocrite di una premessa sbagliata. Si sa benissimo che se si apre una fessura nella "blindatura" del principio "*simul stabunt ecc.*", cade qualsiasi stabilizzazione istituzionale del Presidente eletto. A parte l'ipotesi di morte (non credo che da noi nessuno farebbe karakiri per ragioni politiche), le dimissioni per motivi di salute (dovremo verificare con certificato medico che le dimissioni del Presidente siano dovute a ragioni di debilitazione fisica e non politica?) o per andarsene ad occupare altri incarichi aprirebbero la strada ai ben noti balletti, alle staffette (il Vicepresidente è candidato *in pectore* alla staffetta), e all'eterno gioco del "tirasgaballo", vera vergogna della politica italiana. È questo che si vuole? È questo che i consiglieri regionali sarebbero intenzionati a proporre ai propri elettori?

Se la risposta fosse affermativa, dovrebbero avere il coraggio di dirlo apertamente e restaurare la vecchia forma di governo. Perché - questo deve essere ben chiaro - soluzioni intermedie non ce ne sono: o il Presidente della Regione è sottratto al rapporto di fiducia o non lo è: nel primo caso deve esserci una blindatura a copertura totale, nel secondo vi sono solo foglie di fico inutili. Probabilmente la più inutile è la c.d. "sfiducia costruttiva", che non rappresenta nulla di significativo: a parte che molti dubbi si potrebbero opporre all'ipotesi che lo scioglimento "automatico" del Consiglio regionale possa essere previsto anche nell'ipotesi in cui non vi sia l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, la sfiducia costruttiva sposta semplicemente i tempi della formalizzazione della crisi, senza risolvere alcun problema concreto di stabilità dell'esecutivo e di sua efficienza politica.

E poi quel modo di ragionare è sbagliato anche nell'individuare la *ratio* della riforma. La rigidità che la riforma costituzionale propone (ma non impone, essendo gli Statuti liberi di scegliere altre forme di governo) ha una motivazione più ampia e mira a risultati ben più ampi. Le Regioni stanno cercando di uscire da un deficit congenito di autorevolezza politica. In parte ciò è imputabile alla scarsa efficienza dei suoi meccanismi decisionali (e i Consigli regionali ne portano pro quota la responsabilità) e della scarsa stabilità politica; in parte ciò è imputabile alla mancata stabilizzazione di una classe politica regionale. I "ruoli" regionali sono stati sempre considerati un punto di passaggio in un contorto *cursus honorum* che sposta le persone in su e poi in giù e poi ancora in su, alternando cioè ruoli negli enti locali, nella Regione e a Roma. Che ciò sia un danno secco per la Regione è più che evidente, e lo dimostra la ben diversa autorevolezza di cui i politici regionali godono in quelle regioni, come la Valle d'Aosta e l'Alto Adige, in cui, per programma, i politici locali restano *in loco*. Uno degli aspetti importanti della "blindatura" è, dunque, la stabilizzazione dei leader politici regionali, ai quali viene di fatto impedita la "mobilità istituzionale". Può non piacere? Certo, ma ha un senso, una "morale costituzionale". Quale "morale costituzionale" hanno coloro che puntano alla restaurazione (magari mascherata) delle vecchie prassi?

2. C'è un equivoco di fondo che oggi rischia di minare l'atteggiamento dei consigli "statuenti". L'equivoco è che, per rilanciare il ruolo dell'assemblea elettiva e riequilibrare i rapporti tra Consiglio e Giunta, sia necessario ritornare indietro e recuperare gli strumenti con cui il Consiglio regionale tradizionalmente ha fatto valere il rapporto fiduciario. Ciò denuncia l'incapacità di ragionare in termini innovativi e la convinzione "passiva" che l'unica strada per recuperare il ruolo del Consiglio regionale sia tornare al passato.

Non è affatto così. L'autorevolezza di un'assemblea elettiva si misura su vari parametri, nessuno dei quali è legato alla possibilità di sfiduciare l'esecutivo. È una possibilità che il Congresso americano, che il Parlamento inglese non ha mai esercitato, che in Germania esiste solo sulla carta e neppure in Spagna sembra effettiva. Qualcuno dubita della loro autorevolezza? Questa si misura sull'efficienza dei procedimenti per fare le leggi e sulla qualità di queste; sulla capacità di controllare l'esecutivo e di fargli le pulci; sulla capacità di dotarsi di strumenti conoscitivi e di analisi dei dati; soprattutto sulla capacità di rappresentare gli elettori e di mantenere dei rapporti di comunicazione bidirezionale con essi. Cosa stanno facendo i Consigli regionali "statuenti" per assicurarsi questa autorevolezza?

Se dopo la riforma del metodo di elezione dei Presidenti delle Regioni poteva sembrare che la conseguente attribuzione del potere regolamentare all'esecutivo minasse la funzione normativa, e perciò ancora il ruolo complessivo dell'assemblea, oggi, dopo la riforma del Titolo V, la situazione risulta ribaltata. Nei prossimi mesi i Consigli regionali dovranno mettersi alla testa di un processo di forte innovazione legislativa. Non sarà più lo Stato a preoccuparsi delle riforme, tirandosi dietro le Regioni. Le Regioni, in tutte le materie di loro competenza, dovranno provvedere alle riforme: dovranno rifondare il loro ordinamento, dovranno disciplinare i singoli settori, dovranno ridisegnare i profili dell'autonomia comunale e provinciale, dovranno ripensare *ex novo* i meccanismi di coordinamento finanziario e di programmazione.

Un compito immane e complesso su cui ogni Regione giocherà la sua credibilità. Si stanno attrezzando i Consigli per questo compito? Stanno pensando ad inserire negli Statuti e nei regolamenti consiliari meccanismi procedurali efficienti e competitivi? Stanno pensando a come organizzare strutture tecniche che consentano ai consiglieri e alle commissioni di seguire e valutare l'intero arco delle politiche pubbliche regionali, e non solo quel breve segmento che è coperto dal procedimento di formazione della legge? Perché è attraverso l'efficienza e la competitività (uso questo termine per indicare l'esatto opposto della passività e la vischiosità che spesso le assemblee hanno in passato mostrato nei confronti dell'iniziativa dell'esecutivo) che i Consigli e, tramite loro, le Regioni possono acquisire autorevolezza. Non certo attraverso i virtuosismi del gioco del "tirasgabello".

* p.o. di Diritto costituzionale - Università di Ferrara - binrob@tin.it