

## Più una precisazione che una replica a Volpi

di Roberto Bin  
(4 maggio 2002)

Non ho mai pensato che le onde del mare avessero un verso "innovatore" e moralmente apprezzabile e un verso "conservatore", come tale disprezzabile. L'antitesi 'flusso' e 'riflusso' rispecchia assai bene, come metafora, le vicende storiche che accompagnano le riforme istituzionali. Siccome non ritengo affatto che le riforme istituzionali siano di per sé buone (per esempio, le riforme prospettate dalla Bicamerale mi sono sembrate sin dall'inizio orribili, e sono stato assai felice che siano fallite), non ritengo che il riflusso sia di per sé cattivo. Perciò segnalo il riflusso della riforma del 1999 come realtà oggettiva, di per sé né inattesa né deprecabile. È l'inclinazione alla restaurazione che segue molte, se non tutte, le riforme.

Se poi mi è concessa un'auto-citazione, potrei anche ricordare che quando il "flusso" della riforma del sistema regionale nel segno del maggioritario e del presidenzialismo suscitava grandi entusiasmi, proprio io avevo avanzato qualche perplessità (cfr. l'intervento in *"La riforma elettorale per le regioni"* in *Regione e governo locale*, 1993, 755 ss. e *Riforma elettorale e nuovo ruolo delle Regioni nel quadro delle riforme costituzionali*, *ivi*, 1061 ss.), ricevendo la mia dose di critiche. Lo ricordo solo per mostrare che non mi sento affatto "schierato" nella squadra di quelli che Volpi chiama (ironicamente?) gli "innovatori": ma se l'alternativa è militare con i "conservatori", non posso non chiedermi che cosa i miei eventuali commilitoni vorrebbero conservare. E da qui nasce il mio problema.

Ho la precisa sensazione che quanto larga parte dei consiglieri regionali intende conservare è la vecchia idea della "politica". L'idea per cui l'esercizio del potere politico non sia misurabile e valutabile in base all'efficienza dell'azione di governo e ai risultati che essa produce, bensì ai successi nella incessante lotta per sostituire i propri predecessori nei posti di comando. Una lotta furibonda per guidare la locomotiva, senza alcuna attenzione per dove vada il treno e per ciò che pensano i passeggeri. È l'idea della politica che una certa responsabilità ha sicuramente avuto nell'affermazione di Tangentopoli e contro cui il popolo italiano è insorto con i *referendum* elettorali; è l'idea della politica che ha impedito una seria riforma elettorale in senso maggioritario, che ha sviluppato una legislazione di contorno tutta tesa ad attenuare l'impatto della componente maggioritaria di quell'ibrido che noi chiamiamo sistema elettorale, che ha premeditatamente mantenuto in vita un sistema dominato da micropartiti in grado di bloccare qualsiasi riforma istituzionale coerente e di condizionare le candidature nelle elezioni di ogni livello: è perciò l'idea della politica che non può che produrre crescente astensionismo elettorale. No, rispetto a questa eredità non sono un conservatore.

Ciò non significa affatto che io consideri il sistema "transitorio" del *simul stabunt simul cadent* l'unica soluzione accettabile. Però non mi sembra neppure negabile che essa inneschi un circuito virtuoso. *"Non capisco poi - scrive Volpi - cosa c'entrino il principio di responsabilità politica e l'esigenza di salvaguardia della stabilità della classe politica regionale con la previsione di scioglimento del Consiglio quando il Presidente venga meno per ragioni di natura personale"*. Provo perciò a spiegarmi. Per quasi mezzo secolo abbiamo vissuto in un sistema in cui agli elettori era impedito di individuare il soggetto a cui imputare la responsabilità politica delle decisioni pubbliche: quando il procedimento decisionale dura di più di quanto durino in carica i governi e spesso le stesse legislature, chi risponde dei risultati? La riforma dell'elezione diretta dei sindaci ha aperto un panorama inedito in Italia, e la riforma dell'elezione diretta del Presidente della Regione ha cercato di seguirne l'esempio. È una scelta discutibile, senz'altro. Ma è una scelta che ha un senso: se gli elettori "personalizzano" la legittimazione a governare, la persona eletta deve essere messa in grado di governare (stabilità dell'esecutivo e efficienza decisionale dell'assemblea), ma non può sottrarsi a rendere conto dell'esercizio del suo mandato. Muore, si ammala o cade in crisi mistica? Capita, raramente, ma capita: bisognerà ripristinare il circuito della legittimazione e della responsabilità. Ma pochi sono in Italia, a tutti i livelli, i governi caduti per eventi naturali o religiosi: infiniti quelli caduti per i giochi della politica, per la lotta nella cabina della locomotiva. *"Simul... simul"* ha l'innegabile merito di porre fine a questa storia e di avviarne una nuova: chi chiede ed ottiene dagli elettori poteri "forti" non può essere sostituito che da un altro soggetto direttamente legittimato dagli elettori.

Si dirà: ma questo ragionamento dimentica che non solo il Presidente della Regione, ma anche i consiglieri regionali sono scelti direttamente dagli elettori. Non c'è dubbio, ma "visibilità", responsabilità e funzioni sono diverse (se non altro perché il Presidente è uno ed i consiglieri non si sa quanti). Se il Presidente della Regione, eletto direttamente, risponde direttamente al corpo elettorale, non risponde più al Consiglio regionale, se non come *extrema ratio*, con inevitabile scioglimento del Consiglio e restituzione della responsabilità di giudizio agli elettori (giudizio sul Presidente e sui

consiglieri che lo hanno fatto cadere). Il modello non manca di coerenza e di significato. Ma cosa resta del ruolo del Consiglio?

Ciò che mi sembrerebbe necessario, come apporto che gli studiosi di diritto costituzionale possono offrire ai politici regionali chiamati a scrivere gli Statuti, è che si sgomberasse il campo da questo equivoco: che, tolto il gioco della locomotiva, perdono senso la politica e importanza il ruolo delle assemblee elettive. Questo mi sembra un equivoco perdonabile in chi ha vissuto e si è formato nella vecchia politica, ed è perciò legato agli unici schemi che gli siano noti, ma non perdonabile in chi ha il privilegio di studiare la teoria costituzionale. Che sia capitato saltuariamente al Parlamento inglese o a quello tedesco di far ricorso alla sfiducia non cambia il dato saliente: è fuorviante pensare che il ruolo delle assemblee elettive dipenda dalla possibilità di far vacillare l'esecutivo. Assemblee elettive prive di strutture conoscitive, incapaci di controllare le conseguenze delle leggi che votano e i risultati delle politiche che approvano, che subiscono i conti della ragioneria senza potervi vedere dentro, che pensano di svolgere un ruolo di controllo politico attraverso interrogazioni, interpellanze, mozioni ecc., che nulla hanno fatto per adeguare la propria "comunicazione politica" con i rappresentati: questi sono i nodi su cui gli Statuti dovrebbero incidere, perché solo così le Assemblee possono ricuperare un ruolo di rilievo e di "guida". Altrimenti, senza carta geografica e manuale d'uso della macchina, nella cabina della locomotiva a che gioco si può giocare? Se un supporto noi "tecnici" possiamo dare agli "statuenti", credo sia quello di "ingegnerizzare" negli Statuti gli strumenti di rafforzamento del ruolo dei Consigli, senza assecondare l'idea che un tale obiettivo debba e possa perseguirsi attraverso la restaurazione del vecchio assetto dei rapporti istituzionali. E non tanto perché esso è meno preferibile di quello nuovo, ma ancor prima perché altri sono comunque gli strumenti attraverso i quali il Consiglio può rafforzare se stesso. Il problema che tanto agita i Consigli in questa fase, e li spinge al riflusso, è perciò anzitutto un problema fuorviante. E a me sembra necessario e onesto avvertirne gli interessati.

Quanto poi al problema dell'auto-scioglimento del Consiglio regionale anche in assenza di elezione diretta del Presidente della Regione, non intendo affatto sostenere una tesi interpretativa restrittiva, che neghi la legittimità di tale ipotesi. Non appartiene ai miei costumi di "interprete" rafforzare le ragioni delle mie opzioni in merito alle soluzioni *de jure condendo* (gli Statuti) forzando l'interpretazione delle norme vigenti. Dico però che non mi sembra affatto pacifica l'ipotesi opposta, perché qualche ostacolo può incontrare. E le considerazioni di Volpi non mi sembra affatto decisive. Sta di fatto che nel "regime transitorio", lo scioglimento anticipato a causa di crisi dell'esecutivo non mi sembra che possa essere decretato che dal Presidente della Repubblica, dato che anche la legge elettorale vigente, il *Tattarellum*, è a tale organo che affida il compito di "ridurre la durata" della legislatura. Ma non ho dimenticato la lezione di Alf Ross e sono consapevole che le costituzioni vivono per il contenuto che l'opinione comune ad esse attribuisce. Tuttavia, siccome si sta preparando la legge sui "principi fondamentali" del sistema elettorale regionale, mi sembrerebbe saggio che questo punto vi fosse chiarito. Compromessi tanto difficili sulle formule che riequilibrano i rapporti tra gli organi regionali non possono essere appesi ad interpretazioni non solidissime (e talvolta fantasiose), perché l'opinione comune rischia poi di scontrarsi con l'opinione di qualche giudice. E allora ce la prenderemo con i giudici, come sempre?