

Calabria docet
A che punto sono gli Statuti regionali? *

Roberto Bin**
(6 gennaio 2004)

Nel 1970 l'approvazione degli Statuti regionali fu questione di pochi mesi. I Consigli regionali, eletti all'inizio di giugno, chiusero i lavori tra l'ottobre dello stesso anno e il marzo del 1971: tra maggio e luglio del '71 furono emanate tutte le leggi statali di approvazione. La revisione degli Statuti, innescata dalla legge cost. 1/1999, è invece ancora in alto mare. Solo la Calabria ha terminato il suo percorso, con l'approvazione definitiva del testo del suo **Statuto; Abruzzo e Puglia** l'hanno approvato in prima lettura; il **Lazio** ha un testo approvato in Commissione: tutte le altre Regioni sono ancora lontane dall'aver definito la fisionomia della nuova architettura istituzionale. Nel frattempo sono trascorsi già tre anni.

Si dirà: allora il compito degli Statuti era molto ristretto, dato che quasi tutte le caratteristiche dei nuovi enti erano già fissate dalla Costituzione e dalle leggi statali; oggi invece la piena autonomia statutaria riconosciuta alle Regioni rende le scelte gravide di conseguenze e difficili da progettare. Questo è indubbiamente la verità, ma non è tutta la verità. Allora si trattava di disegnare istituzioni del tutto nuove, di immaginare formule inedite di organizzazione delle attività politiche e di quelle amministrative, di collegamento con gli enti locali e di partecipazione dei cittadini. Oggi, dopo trent'anni d'esperienza, la realtà delle Regioni è consolidata e ben conosciuta: c'è soprattutto da utilizzare i nuovi spazi di autonomia, che sono finalmente ampi, per migliorare strutture che già esistono e modalità di funzionamento perfettamente note. Si tratterebbe soprattutto di perfezionare la macchina decisionale regionale, di renderla adeguata alla gran mole di compiti che la riforma del Titolo V ha trasferito ad esse, di introdurre qualche idea innovativa che migliori l'efficienza delle istituzioni locali. Sono disponibili le esperienze, i dati e le ricerche, gli uffici e le strutture tecniche, insomma tutto ciò che serve per procedere ad una riforma consapevole e limitata al necessario. Sembra però mancare proprio quello che invece abbondava nel 1970: la volontà politica.

Nella prima stagione statutaria erano stati il Lazio e la Lombardia ad ultimare per primi i lavori statuari: poi, a breve intervallo, tutte le altre Regioni avevano via via licenziato i loro statuti, buone ultime Abruzzo e Calabria, ostacolate dalle gravi controversie circa la collocazione del capoluogo regionale. Ora la situazione si è invertita: Calabria ed Abruzzo sono le prime a chiudere i lavori, mentre la Lombardia, la Toscana, l'Emilia-Romagna, il Piemonte, insomma le regioni storicamente più attive sono ancora ben lontane dal intravedere il traguardo. Il riscatto degli ultimi? La risposta forse è più complessa e non può prescindere dai contenuti delle scelte statutarie compiute.

Come a tutti è noto, il nodo centrale che ha impedito alle Regioni di emendare i loro Statuti in tempi ragionevoli è quello della c.d. forma di governo. Non voglio affatto lasciar intendere che questo sia davvero il problema più importante: anzi, per ragioni che più volte mi è accaduto di esprimere, sono del tutto convinto che solo una visione distorta della politica può attribuire tanta importanza a tale questione. Ma, ahimè, è la visione che domina i Consigli regionali e il ceto politico italiano nel suo insieme. Il problema che lo agita tanto può essere riassunto così: benché la riforma costituzionale abbia aperto all'autonomia statutaria delle Regioni un spazio di scelta quasi interamente libero (ciò che invece era stato del tutto negato ai primi Statuti delle Regioni ordinarie), tuttavia un vincolo preciso è stato imposto; le Regioni sono libere di decidere se il Presidente della Regione debba essere eletto direttamente dagli elettori o possa essere scelto in altri modi (per esempio, con elezione di secondo grado da parte del Consiglio regionale); ma se scelgono l'elezione diretta allora devono essere coerenti sino in fondo e non cercare di escogitare ibridi e sotterfugi. Il Presidente è eletto assieme al Consiglio e cessa dalla carica insieme al Consiglio.

Molto si è discusso sull'opportunità di questa regola. La sua rigidità presenta indubbi inconvenienti: che il decesso o l'impedimento fisico del Presidente comporti l'automatico scioglimento del Consiglio, sebbene esso di quegli eventi non porti ovviamente alcuna responsabilità, può in effetti apparire una misura eccessiva e, in astratto, persino un'irragionevole ostacolo alla funzionalità dell'ente. Ma non risulterà affatto priva di giustificazione se solo si guarda alla realtà delle Regioni italiane e ai trent'anni di prassi politica maturata. La intollerabile precarietà degli esecutivi è stata da sempre una caratteristica negativa, a tutti i livelli di governo, della politica italiana, certo non dovuta all'alta mortalità dei leader politici: una vera ipoteca sulla capacità delle istituzioni politiche democratiche di assumere il governo della società e di affrontare programmi che non naufragassero nel contingente. Le Regioni sono state anch'esse vittime di questa pessima tradizione: sino alla riforma elettorale del '95 gli esecutivi sono durati in carica, in media, 14 mesi e le crisi di giunta si sono prolungate ogni volta per più di 5 settimane; le coalizioni sono state fragili e litigiose, i "ribaltoni"

frequenti. Insomma, si può criticare il Parlamento per non aver affrontato con altrettanta coerenza e decisione l'instabilità politica che c'è a livello nazionale, ma non si può negare che forti regioni consigliavano di "blindare" le coalizioni e i loro impegni elettorali.

Del resto, come si diceva, l'elezione diretta, sebbene sia indicata come la soluzione "normale", non impedisce affatto alle Regioni di optare per formule diverse; né mi sembra vi siano ragioni tali da sconsigliare sempre e comunque di deflettere dal sistema ad elezione diretta. Quello che però la riforma costituzionale impone è di assumere una posizione di onestà nei confronti degli elettori: se il Consiglio regionale, nell'esercizio del suo "potere statuyente", decide di togliere loro il potere di scegliere direttamente il Presidente, deve farlo esplicitamente, magari rischiando di doverne rendere conto agli elettori stessi in sede di *referendum*, com'è avvenuto in Friuli-Venezia Giulia. Quello che invece la costituzione vuole impedire è che si faccia finta di demandare la scelta del Presidente agli elettori, mentre resta al Consiglio il potere di disfare a piacimento l'esecutivo, di cambiare il Presidente in corso di mandato, di prolungare l'italica pratica della "staffetta" secondo le collaudate convenzioni che vigono nelle nostre coalizioni elettorali. La regola del *simul stabunt, simul cadent* va vista infatti non tanto nel contesto dell'"ingegneria costituzionale" e dei suoi artifici di stabilizzazione dell'esecutivo, quanto nel contesto della moralità e dell'onestà politica.

Anche un Presidente eletto indirettamente dal Consiglio regionale può imporre con efficacia la sua autorità alla coalizione se solo lo Statuto prevedesse, per esempio, che egli possa porre liberamente la questione di fiducia su ogni argomento che ritenga importante per il suo indirizzo politico, e facesse discendere dall'eventuale voto negativo lo scioglimento automatico del Consiglio. Certo, la coalizione potrebbe comunque porre il leader dell'esecutivo in una situazione, come si dice in gergo, di cottura a fuoco lento, tale da costringerlo prima o poi alle dimissioni "volontarie": ma stare al governo contro la propria coalizione e contro il Consiglio non è certo una condizione compatibile con la "governabilità", correttamente intesa. Anche il Presidente eletto direttamente e "garantito" dalla clausola del "*simul...simul*" ben poco potrebbe fare senza l'appoggio della sua maggioranza consiliare. Non è quindi in questi termini che va impostato il problema, ma in quelli di un corretto rapporto con gli elettori. Se c'è infatti una soluzione che non può non suscitare una certa ripulsione proprio sul piano morale è quella di raggirare gli elettori *fingendo* che sia a loro riservato il potere di eleggere il Presidente della Regione, mentre in realtà questo potere è trattenuto dal Consiglio regionale, libero di provocare le dimissioni del Presidente designato dagli elettori e sostituirlo con altro, privo di investitura popolare. Tutta la carica positiva dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo (soluzione non affatto priva di effetti negativi, come è noto) viene a perdersi se chi ha governato perché investito dagli elettori, può sottrarsi all'obbligo di rendere loro conto del proprio mandato.

Ora la soluzione statutaria adottata dalle due Regioni più solerti, la Calabria e l'Abruzzo, persegue proprio questa finzione. Non si vogliono accettare le conseguenze che la Costituzione fa chiaramente discendere dalla scelta dell'elezione diretta, ma non si intende neppure optare per una chiara ed onesta scelta a favore dell'elezione indiretta. Tutta la libertà di scelta consentita dall'autonomia statutaria finalmente concessa alle Regioni si esaurisce nel ricalcare il sistema precedente alla riforma, ossia quell'obbrobrio disegnato a suo tempo dal c.d. *Tattarellum* nel tentativo di introdurre una parvenza di "indicazione" diretta del Presidente senza modificare la norma costituzionale che lo voleva eletto indirettamente dal Consiglio. Il candidato Presidente è "indicato" nella lista elettorale, ma è formalmente eletto da parte del Consiglio regionale; il Presidente della Regione non può essere esplicitamente sfiduciato dal Consiglio senza provocarne lo scioglimento anticipato, ma se egli decide di dimettersi "volontariamente" (o muore, è colpito da impedimento permanente ecc.) il Consiglio gli sopravvive e gli subentra il Vicepresidente, anch'egli "indicato" nella lista elettorale (in Calabria si prevede però che egli non potrà più essere sostituito senza affrontare nuovamente il corpo elettorale). È, come si vede, l'apoteosi della "staffetta", il modo più sicuro per saldare le coalizioni assicurando piena soddisfazione alle sue componenti politiche attraverso il meccanismo dell'alternanza, in barba ai diritti degli elettori; è l'antica arroganza delle segreterie dei partiti, la solida tradizione di una politica tutta dedita all'occupazione del governo, non al governo.

La dimostrazione che questa è la *ratio* che persegue la disciplina statutaria è data dall'ipocrita disposizione sulla *questione di fiducia*. Se il Consiglio la respinge, ciò equivale alla approvazione delle sfiducia e comporta anche lo scioglimento anticipato del Consiglio: ma il Presidente non è affatto libero di scegliere su quale oggetto porre la fiducia. Il testo calabrese impiega una formula inclusiva, che si chiude con una clausola assai vaga (può porla "*sull'attuazione del programma di governo e sui suoi aggiornamenti, sulla legge finanziaria e sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sulle leggi relative alla fissazione di tributi e imposte regionali, nonché su questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale*"); il testo abruzzese impiega invece una formula mista (può porla "*sugli atti inerenti l'attuazione del programma all'esame del Consiglio*"; non può porla "*sulla legge di approvazione del bilancio e sulla legge finanziaria*"). Chi deciderà se la richiesta di porre la questione di fiducia sia o meno ammissibile? Il Presidente del

Consiglio o l'organo di garanzia statutaria che entrambi gli Statuti prevedono? È una questione politica o una questione di tecnica ermeneutica?

Come è noto, lo Statuto calabrese è stato impugnato e nei prossimi giorni la Corte costituzionale si pronuncerà sui rilievi mossi dal Governo. Può essere che la Corte scelga di ragionare su un profilo strettamente tecnico e mandi assolto lo Statuto perché il sistema di elezione del Presidente ivi previsto non può a rigore definirsi "diretto" (altrimenti anche il "Tattarellum" sarebbe stato illegittimo), oppure che ne censuri soltanto alcuni profili particolari. Di sicuro non asseconderà certe avventurose interpretazioni, come quella fornita dal suo ex - presidente Corasaniti, richiesto dal Consiglio calabrese di redigere un parere, subito reso pubblico (lo si può leggere nel **sito** del Consiglio regionale), in merito alla questione di legittimità posta alla Corte: la disposizione costituzionale esprimerebbe solo "*un favor per la governabilità*", un principio non assoluto, e non già "*una gabbia predisposta al fine di vincolare, mediante un corpo graniticamente compatto di norme tutte inderogabili anche nel dettaglio*", il legislatore statutario. Insomma, il principio di "governabilità" andrebbe bilanciato con il principio di "autonomia statutaria", e con ciò verrebbe finalmente e definitivamente corrosa la ferrosa rigidità semantica delle espressioni usate dal nuovo testo della Costituzione. La Corte ha però già detto (**sent. 304/2002**) e ripetuto (**sent. 313/2003**) che la Costituzione va presa sul serio, e che l'espressione "in armonia con la Costituzione" dell'art. 123 Cost. significa che il testo costituzionale va inteso alla lettera e "*non consente perciò un eccesso di costruttivismo interpretativo*". Ora la Corte dovrà dirci se per essere "in armonia con la Costituzione" lo Statuto regionale non debba forse rispettare anche quelle fondamentali regole di moralità politica che assicurano un accettabile grado di trasparenza tra gli elettori e chi li rappresenta e che costituiscono la *ratio* del vincolo imposto alle Regioni se optano per l'elezione diretta del loro Presidente.

Merita ancora osservare che le quattro Regioni che attualmente si trovano nella fase più avanzata di formazione degli Statuti sono tutte governate da coalizioni di centro-destra. Però, mentre la Calabria e l'Abruzzo hanno adottato la "forma di governo" descritta, Puglia e Lazio optano invece per una rigorosa applicazione del sistema di elezione diretta del Presidente della Regione ed accettano perciò le conseguenze prescritte dall'art. 126, comma 3, Cost. Ciò conferma quel che si è sempre ripetuto: non ci sono Statuti di destra e Statuti di sinistra. Il Presidente della Calabria è stato eletto nella lista di F.I. come quello della Puglia, mentre Abruzzo e Lazio hanno entrambe un Presidente che proviene da A.N. Altre sono dunque le ragioni che presiedono alla scelta della "forma di governo"; su di esse ha probabilmente influito anche il modo in cui sono venute a disporsi in concreto le relazioni personali del Presidente della Giunta con il "suo" Consiglio.

Vicende locali che hanno visto talvolta accentuarsi in modo clamoroso lo scontro tra il "governatore" e l'assemblea elettiva, suscitando in questa il desiderio di attivarsi rapidamente proprio per restaurare le prerogative che le assegnava l'antica forma di governo regionale (ecco spiegato l'eccezionale - rispetto alla sua storia - attivismo del Consiglio regionale calabrese). Ma in passato quelle prerogative avevano talvolta causato (come nel caso della Calabria) la paralisi politica della Regione, scossa da continue crisi di Giunta: ed è proprio la precarietà della maggioranza in Consiglio che ha spinto in certi casi i Presidenti della Giunta ad assumere il compito del "governatore", ad emarginare l'assemblea, a governare tramite l'esercizio di un potere regolamentare che solo un compiacente "costruttivismo interpretativo" aveva loro assegnato in assenza di modifiche statutarie. E forse li aveva indotti anche a infischiarne della riforma dello Statuto, questione che poteva essere lasciata a tenere impegnato il Consiglio per anni, distogliendone l'attenzione dall'attività di un esecutivo a cui si credeva fosse consentito procedere da solo. Forzature in questo senso non sono certo mancate. Che dire dell'imprudente idea dell'esecutivo lombardo di farsi attribuire il potere di disciplinare attraverso regolamento amministrativo quanto c'è di più sacro in Italia, il Corpo forestale? oppure dell'idea campana che sia un regolamento, qualora il Consiglio regionale non provveda con legge, a disciplinare in via suppletiva un altro argomento da cui certo l'attenzione di questo Governo non è distratta, come l'ordinamento della comunicazione? Sono i segni inequivocabili di un atteggiamento dei "governatori" che sta ormai fuori da una visione bilanciata dei poteri tra esecutivo e legislativo. Ora, dopo che la Corte ha finalmente rimesso in vigore le regole costituzionali per ciò che attiene alla fonte che deve attribuire la titolarità del potere regolamentare e per ciò che riguarda i rapporti gerarchici tra legge e regolamento, dovrà necessariamente riaprirsi la stagione degli Statuti, con molte difficoltà (e diffidenze) in più. Se la Corte rimettesse in vigore anche i principi di moralità costituzionale per ciò che attiene alla chiarezza dei rapporti tra elettori e istituzioni rappresentative, forse la stagione potrebbe magari chiudersi in tempi più brevi.

* questo scritto verrà pubblicato come editoriale del fascicolo 6/2003 de "Le Regioni"

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

