

**Prof. ROBERTO BIN**  
*Intervento alla Tavola rotonda.*

A nove anni dalla riforma costituzionale, dal lungo e nutrito dibattito che si è svolto sugli Statuti regionali è forse possibile trarre una lezione. Una lezione che – a mio avviso - si articola in tre punti e riguarda rispettivamente:

1. la funzione degli Statuti
2. la teoria delle forme di Governo
3. l'autonomia delle Regioni

Dedicherò la gran parte dell'attenzione al primo punto, mentre sugli altri due potrò soffermarmi soltanto in due brevi considerazioni finali.

1. Quanto alla funzione degli Statuti, della loro inutilità è ora possibile fornire persino la prova ontologica. Non dello Statuto “in sé per sé”, ma degli Statuti sin qui prodotti.

Nonostante il tempo passato, non tutte le Regioni hanno adottato i nuovi Statuti, in quanto Veneto, Abruzzo, Molise e Basilicata ne sono ancora carenti, la Lombardia ha visto l'entrata in vigore del suo solamente nell'agosto del 2008, mentre la Campania è giunta solo alla prima deliberazione<sup>1</sup>. Così stando le cose, ci si può chiedere: le Regioni che ancora non hanno adottato un nuovo Statuto hanno una forma di governo differente da quelle che, invece, hanno riscritto il proprio? Ed ancora, le altre Regioni hanno visto cambiare la loro forma di governo dopo l'adozione del nuovo Statuto? La risposta è inesorabile: no, no ad entrambi i quesiti. Quindi la conclusione è implacabile: gli Statuti – almeno quelli che sono stati concretamente adottati - non hanno esercitato alcuna funzione conformativa della forma di governo, risultano cioè sostanzialmente indifferenti rispetto al loro principale oggetto di disciplina, a dar retta all'art. 123.1 Cost. Qualcuno potrebbe dire che in futuro l'avranno, ma solo se e quando ciò accadrà sarà possibile esprimere una valutazione diversa da quella attuale.

Per il momento, non disponiamo di alcun elemento empirico per poter sostenere che gli Statuti abbiano modificato qualche tratto significativo della forma di Governo.

1.1. Non a caso tutte le regioni hanno scelto, o per meglio dire, hanno subito la forma di governo transitoria imposta dalla riforma costituzionale. C'è stato qualche tentativo di modificarla, ma con risultati a dir poco fallimentari.

Ci provò la Regione Friuli- Venezia Giulia, la prima Regione speciale ad adottare la “legge statutaria”, con cui si pensava di poter restaurare l'elezione consiliare del Presidente della Regione, sottraendola all'investitura diretta da parte del corpo elettorale. Il sindaco del capoluogo, Riccardo Illy, raccolse le firme e promosse il *referendum* “oppositivo”, lo vinse e poi, alle elezioni regionali, sbaragliò lo schieramento che aveva voluto quella legge. L'esito della vicenda funzionò da monito: nessun'altra regione ha seguito questa strada, perché è troppo difficile giustificare agli occhi degli elettori i motivi per cui convenga che ad essi sia sottratto il potere di scegliere il Presidente, per riconsegnarlo ad un Consiglio che delle crisi di Giunta aveva fatto il suo trastullo. Poi ci provò la Regione Calabria, che cercò di sperimentare una forma di governo ibrida contando non tanto sulla sua proponibilità tecnica quanto sulla compiacenza politica del Governo: che però non vi fu, il Governo impugnò lo Statuto e la Corte Costituzionale lo dichiarò incostituzionale.

Chiusa sia la strada della restaurazione percorsa dal Friuli-Venezia Giulia che quella fantasiosa della Calabria, non restò che rassegnarsi alla forma di governo prestampata. Oggi solo la Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano (e, per minimi aspetti, la Provincia di Trento) hanno forme di

---

<sup>1</sup> Lo Statuto è stato approvato con la legge regionale 28 maggio 2009, n. 6.

governo diverse dalla soluzione standard. Anche in ciò i nuovi Statuti non hanno cambiato nulla dell'esistente.

1.2. Ci si sarebbe potuti attendere però che i Consigli regionali, avendo dovuto rinunciare a sovvertire la forma di governo "transitoria" e la regola del "*simul stabunt, simul cadent*", avrebbero avvertito l'urgenza di delineare un nuovo ruolo dell'Assemblea, investendo ogni sforzo nel tentativo di riequilibrare un sistema troppo inclinato verso l'esecutivo e il suo Presidente. Ci si sarebbe aspettati che al ruolo dei Consigli si dedicassero molte energie intellettuali, progettuali e politiche, ma non è stato così.

Pensiamo alle modalità con cui si svolge la funzione di controllo politico sull'esecutivo: solo la bozza dello Statuto della Campania introduce l'ipotesi che le nomine regionali debbano passare per un controllo severo in Consiglio, sia pure non specificando quali siano queste nomine; potrebbero essere anche le nomine degli assessori? Nessuna assemblea italiana prevede per assessori o ministri, ma neppure per i vertici dell'amministrazione, uno *screening* parlamentare serio, che attenga alla qualificazione professionale o alla biografia politica dei candidati, come se una simile previsione violasse qualche principio della democrazia parlamentare.

Un bell'equivoco davvero, lo stesso equivoco forse che poi porta tanti ad affermare che sussiste un *deficit* di democraticità nel Parlamento europeo, che invece questo controllo lo svolge con sistematicità (l'on. Buttiglione ne sa qualcosa). Infatti è un classico strumento con cui un'Assemblea, che abbia il senso del proprio ruolo politico, esercita i suoi poteri non per trattenere per sé qualche ingerenza nelle scelte dell'esecutivo, ma anzitutto nell'*interesse generale*. Prima di nominare una persona ad una carica importante per la collettività è necessario che si sappia tutto del suo percorso di vita (e non lo si venga a scoprire dopo grazie a qualche giornale scandalistico): è una regola democratica, prima ancora che una prerogativa dell'organo rappresentativo. L'assemblea che non svolga questa funzione sta rinunciando ad una delle sue missioni, oltre che ad uno dei suoi poteri.

1.3. Ma negli Statuti non c'è alcunché di corrispondente. Come non c'è nulla di nuovo sulla comunicazione politica e sulla funzione di controllo politico. Non c'è Statuto regionale che si sia posto il problema di strumentare il controllo pubblico sull'operato dell'esecutivo andando un po' oltre al modello del controllo ispettivo ereditato dai parlamenti del Regno d'Italia. In un mondo ove la comunicazione (politica e non) è totalmente cambiata, e ha cambiato il mondo, gli Statuti e i regolamenti delle assemblee regionali continuano a preoccuparsi di regolare le interrogazioni, le interpellanze e gli ordini del giorno. Il punto più avanzato, oltre di cui non si riesce andare, è il *question time*, che però si svolge – come ci insegna il nostro parlamento nazionale – nelle ore di minor ascolto e nel modo più burocratico possibile, un simulacro inutile di un vero dibattito parlamentare.

La comunicazione politica è piccola parte del grande problema - che resta sostanzialmente inaffrontato dagli Statuti - della rappresentanza politica. L'elezione diretta del Presidente della Regione avrebbe dovuto costituire una sfida per il Consiglio, perché incrina il suo monopolio nella stessa rappresentatività democratica: la rappresentanza, e non altro, costituisce il primo e fondamentale ruolo dell'assemblea elettiva; essa, e non altro, spiega perché sia attribuito all'Assemblea il compito di fare le leggi. Tuttavia nessuno degli Statuti pare occuparsi seriamente del problema della rappresentanza: che non può certo essere degradato al problema di definire la lista dei soggetti che saranno consultati (come sembra pensare chi ha scritto lo statuto dell'Emilia Romagna) o a quello di predefinire qualche procedura di consultazione popolare, di dibattito pubblico o di "partecipazione". Non è su strumenti di così poco conto che può basarsi il rilancio della legittimazione democratica di un'Assemblea elettiva.

Un'Assemblea che non riesca di fatto ad intercettare gli interessi sociali, di fatto non è capace di rappresentare la società, e a ciò non può rimediare attraverso procedure burocratiche che vorrebbero complicare il procedimento legislativo inserendovi fasi di "consultazione". La realtà è che i soggetti

sociali che devono essere ascoltati dal Consiglio, già si sono fatti sentire dall'assessore e dal Presidente della Giunta: quando arriva il turno del Consiglio, quello che si doveva dire si è già detto e la consultazione non ha più alcun significato. Se è attraverso le norme sulle consultazioni che il Consiglio pensa di rafforzare la propria naturale funzione di rappresentanza politica, di fatto ha già abdicato ad essa.

Nel disperato tentativo di rimediare al *deficit* democratico, gli Statuti escogitano soluzioni spesso raccapriccianti. La bozza di Statuto della Campania prevede il *referendum* propositivo: leggi di iniziativa popolare votate tramite *referendum* e promulgate dal Presidente della Giunta. In tal senso il risultato è stato già brillantemente raggiunto dalla Valle d'Aosta (dove il primo referendum consultivo si è addirittura inaspettatamente svolto sulla "legge statutaria") e dalle Province di Trento e Bolzano. Forse a qualcuno questa può sembrare una grande soluzione democratica: a me appare invece come la dichiarazione che il corpo legislativo ha rinunciato alle sue responsabilità di organo rappresentativo, poiché ha riconosciuto ad un altro soggetto il potere di esercitare direttamente la funzione legislativa. Ma capisco che questa affermazione dipenda da convinzioni soggettive mie circa la natura della democrazia e dalla mia totale diffidenza nei confronti delle scivolose populistiche della c.d. democrazia diretta. Consiglierei però a chi la pensa in senso opposto di riflettere sui risultati prodotti dalla democrazia referendaria in alcuni Stati (ed anche in alcuni comuni) degli USA.

Insomma, a me sembra che la ricerca di strumenti per rafforzare gli strumenti di democrazia diretta segni – per lo più inconsapevolmente – la rinuncia da parte degli organismi di rappresentanza politica al tentativo di rafforzare la propria funzione fondamentale, l'unica che ne giustifichi la sopravvivenza.

1.4. Invece, per quanto riguarda il meccanismo di produzione delle leggi, non è cambiato nulla o quasi: le uniche novità stanno nelle clausole valutative, una prospettiva senz'altro interessante perché riguarda non tanto la tecnica di redazione delle leggi, quanto l'attrezzatura delle assemblee legislative regionali, la loro capacità di superare l'angusta specula da cui osservano il procedimento di formazione delle singole leggi, per occuparsi più estesamente delle politiche pubbliche da esse avviate. Ma le norme statutarie che accennano alle clausole valutative sono state semplicemente delle concessioni (innocue) che i membri delle assemblee hanno elargito ai loro funzionari tecnici. La procedura legislativa resta sempre la stessa, rigidamente delimitata dall'iniziativa e dalla promulgazione e scandita dalle letture in commissione e in aula.

Solo la Regione Emilia - Romagna si era immaginata un qualcosa di nuovo, ossia la possibilità che le leggi, sempre pre-confezionate dalla Giunta, siano seguite dal Consiglio prima ancora della formale iniziativa legislativa, potendo il Consiglio nominare un relatore a cui sarebbe conferito il potere di accompagnare il progetto di legge sin dalla nascita. È una novità inaudita che, appena abbozzata nello Statuto, è stata poi ridimensionata dal regolamento consiliare: il relatore non ha oggi molto di diverso dalla figura tradizionale, se non per qualche potere legato alle clausole valutative ed a una promessa di disporre di mezzi finanziari per svolgere attività istruttorie. Perché non si può coinvolgere il Consiglio molto prima, addirittura nella fase di redazione dei ddl della Giunta? Perché si dà per scontato che la funzione legislativa del Consiglio debba iniziare nel giorno in cui viene depositato il ddl bello e formato? Perché il Consiglio deve essere del tutto estromesso dall'attività di "governance" che la Giunta svolge ben prima di formalizzare l'iniziativa, a contatto con i rappresentanti degli interessi sociali? Perché i Consigli regionali "statuenti" hanno rinunciato a innovare il loro stesso ruolo?

Nessuna regola statutaria ha innovato l'impostazione tradizionale; nessuno ha previsto, per esempio, che la Giunta debba presentare un piano trimestrale delle iniziative legislative importanti per poter ottenere percorsi assembleari privilegiati, ma anche per consentire al Consiglio di seguire i lavori preparatori associandovi il relatore. Anche così si otterrebbe un'espansione delle funzioni dell'organo assembleare e della sua capacità di percepire le politiche pubbliche e gli interessi sociali che ne sono coinvolti: un'espansione "preventiva" simmetrica all'espansione "successiva" che

sarebbe possibile se le clausole valutative fossero a loro volta prese sul serio dai consiglieri regionali. E non sarebbe affatto a detrimento del ruolo della Giunta, né della sua “efficienza”: il Consiglio regionale che non sa perché deve approvare la legge presentata dalla Giunta, se non per ciò che la Giunta stessa decide di comunicargli, e non conosce quale sia la situazione precedente né quali siano le conseguenze della legge approvata, quel Consiglio regionale sarà un legislatore cieco e infido, tentato di recuperare istericamente il suo ruolo tendendo imboscate alla Giunta.

1.5. Altro problema inerente alla funzione legislativa riguarda il fatto che gli Statuti non dedichino alcuna attenzione alle modalità con cui si conclude il procedimento legislativo, al nodo centrale del ruolo tecnico del Consiglio e dei modi di pubblicazione delle leggi. Anche qui siamo fermi alla tradizione ottocentesca, alla “sovranità” della componente politico – elettiva delle assemblee legislative. Gli Statuti si preoccupano di sciorinare inutili norme sulla semplificazione legislativa e sui “testi unici”, nell’illusoria speranza di rimediare ai guasti prodotti dal modello di procedimento legislativo che essi stessi passivamente ricevono dalla tradizione e acriticamente perpetuano.

I testi unici, come le leggi di delegificazione e di semplificazione, sono frutto di un equivoco, l’equivoco per cui si può rimediare ai risultati nefasti di una legislazione piatta e inconsapevole senza rimuoverne le cause. Le cause sono intrinseche al modello di procedimento legislativo, al riconoscimento della possibilità che qualsivoglia norma il corpo della rappresentanza politica voglia scrivere in legge, legge diventi senza filtro alcuno, venga pubblicata in Gazzetta (o nel Bollettino) ufficiale senza alcuna preoccupazione circa l’effetto che essa produrrà nel “sistema” delle norme. Di ciò si dovranno preoccupare gli interpreti, i soggetti dell’applicazione del diritto: su di essi graverà per intero il compito di ricucire il sistema, forzando il senso delle disposizioni scritte dal legislatore per ricondurle ad un’accettabile grado di coerenza. Certo, delegificazione, semplificazione, stesura dei testi unici mirano al risultato di agevolare questo compito, ma non impediscono al legislatore del giorno dopo di rimettere in discussione il risultato prodotto il giorno prima.

Nessuno Statuto si preoccupa di ciò, anche perché la strada da percorrere dovrebbe passare per una rivalutazione del ruolo degli apparati tecnici delle assemblee, di una loro necessaria interposizione tra il momento politico della scelta normativa e la pubblicazione definitiva del testo che la traduce in legge, forse anche per un modo meno tradizionale di organizzare la pubblicazione ufficiale degli atti normativi.

2. Quanto alla lezione che deriva dall’esperienza degli Statuti regionali per la teoria delle forme di governo, mi sembra che essa sia semplice e chiara: se – come si è sempre detto - per spiegare una forma di governo non si può prescindere dal sistema politico, e siccome in Italia il sistema politico è uno e uno solo, le forme di governo delle Regioni non potrebbero presentare variazioni sensibili anche se gli Statuti si ingegnassero a progettare congegni diversi. L’omogeneità delle previsioni statutarie corrisponde in fondo alla omogeneità del sistema politico: e con ciò si può concludere dunque la riflessione sulla teoria delle forme di governo regionale. Gli Statuti – e le leggi elettorali, che pochissime Regioni hanno per il momento varato - avevano il compito di disegnare, ognuno, una forma di governo; ma il sistema politico è uguale in tutte le Regioni e il risultato è che la forma di governo è una sola.

Questa è la prova, non *ontologica* questa volta, ma *fenomenologica* dell’inutilità degli Statuti. La controprova è che vi sono forme di governo alternative solo in Valle d’Aosta e nella Provincia di Bolzano, ossia nelle uniche due realtà in cui il sistema politico è effettivamente diverso.

3. Per quanto riguarda l’autonomia politica, la lezione che ci viene impartita fa affiorare un nodo drammatico. Le Regioni sono state concepite come soggetti politicamente autonomi, dotati di un proprio indirizzo politico, potenzialmente diverso da quello espresso in Parlamento dalle forze

politiche di maggioranza: per strumentare questo progetto di autonomia politica, le Regioni sono state dotate di potestà legislativa, perché è solo producendo una legge che un ente di governo può discostarsi dalle scelte politiche contenute nella legge dello Stato. Oggi, però, con eccezione della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano, le Regioni mostrano un debole o debolissimo grado di autonomia politica rispetto al centro. Non c'è vicenda nazionale che non si rifletta direttamente sulle Regioni, non ci sono classi politiche distinte, non esistono esempi di *leader* politici regionali che preferiscano rimanere in Regione invece di andare a fare il Ministro, non esiste una carriera politica regionale autonoma e distinta da quella del politico nazionale, ma tra l'una e l'altra c'è totale continuità. Già nel 1970, de resto, si profetizzava che le Regioni non sarebbero esistite come enti politici autonomi senza articolazioni regionali dei partiti, della Confindustria, dei sindacati ecc.

Le conseguenze di questa continuità della classe politica sono gravi. Da un lato, essa rispecchia l'antica teoria della "stanza dei bottoni": stanza che si colloca – almeno nell'immaginario del ceto politico - nei palazzi romani, non in periferia, per cui è a Roma che il politico ambizioso deve puntare, usando le istituzioni locali per promuoversi, ma proponendosi, una volta approdato nella Capitale, di negare rilevanza politica ai territori di provenienza e affermare la decisa prevalenza politica del centro. Questo introduce, d'altra parte, una singolare forma di concorrenza, all'interno della stessa forza politica, tra l'esponente locale ormai approdato a Roma e quello che governa in periferia, una vera competizione per vincere la corona di "vero rappresentante" degli interessi locali. Esempi ne possiamo registrare di continuo: per citare un caso solo, quando nella passata legislatura il Friuli - Venezia Giulia riuscì a proporre una riforma del suo Statuto, largamente condivisa dal Consiglio regionale, e questa iniziò il suo difficile percorso parlamentare, il maggior numero di emendamenti in aula, proprio quelli più "distruttivi", sono stati proposti da un parlamentare della Regione che apparteneva alle stesse forze politiche in essa al Governo. Una sfida tutta interna all'organizzazione di partito, tra i suoi rappresentanti in Regione e i suoi rappresentanti in Parlamento.

4. È davvero difficile ragionare dell'autonomia politica delle Regioni. I magri risultati della nuova "stagione" statutaria (una stagione assai protratta nel tempo, a dire il vero), e i risultati ancora più inconsistenti della riscrittura dei meccanismi elettorali regionali, sono in fondo il risultato di un sistema politico che *nel suo insieme* non avverte le ragioni dell'autonomia regionale. Governi e maggioranze si alternano alla guida del paese e, sventolando proclami federalistici e progetti di riforma federale della Costituzione, operano nella più prefettizia continuità centralistica, confermandolo ad ogni legge finanziaria, ad ogni riforma di settore, ad ogni impugnazione delle leggi regionali. Non è con gli Statuti regionali che si può uscire da questa situazione. Forse bisognerebbe parlare di altri Statuti, quelli dei partiti politici. Come la Volkspartei e l'Union Valdôtaine ci insegnano, non c'è autonomia politica che non incominci proprio dall'organizzazione dei partiti.