

Libertà eguale, 15 settembre 2003

Convegno “Statuti Regionali: una sperimentazione di protagonismo democratico e non di restaurazione oligarchica”

Relazione di Stefano Ceccanti
I cardini di una proposta

Premessa- Le statue di sale, ovvero la nostalgia dell’impotenza

Affrontiamo oggi uno dei capitoli più delicati della transizione istituzionale. Bisogna allora, prima dei singoli aspetti, richiamare l’atteggiamento mentale di fondo con cui porsi all’interno di essa. Il libro della Genesi ci ricorda che Dio sceglie Lot e la sua famiglia, salvandoli dalla rovina della città: li invita a fidarsi di lui abbandonandola senza mai guardarsi indietro. Non era importante solo uscire, ma anche e soprattutto non farsi immobilizzare dalle preoccupazioni per ciò che si lasciava alle spalle. La moglie di Lot non ce la fa ad evitare di disobbedire e viene trasformata in una statua di sale. Minerale prezioso, ma così inservibile. La tentazione di non abbandonare fino in fondo ciò che si deve lasciare è così punita in una forma per certi versi paradossale, con la condanna all’immobilismo perpetuo. Sugli Statuti regionali e sugli altri aspetti del completamento della transizione incombe prepotente, come vedremo, il rischio di fare la fine della moglie di Lot. Il guardarsi indietro verso la nostalgia oligarchica, che nega ai cittadini elettori la decisione sul Governo di legislatura. Quella che in anni più recenti Maurice Duverger, segnalando l’atteggiamento psicologico di parte della classe politica francese di fronte al disagio per le alternanze ripetute, per un gioco politico in cui gli elettori ridiscutono seccamente le collocazioni di governo e di opposizione, ha chiamato *la “nostalgia dell’impotenza”*.

Come ha quindi autorevolmente scritto la Consulta regionale per i problemi sociali e il lavoro, la Giustizia e la Pace dell’Umbria, “le diverse tendenze volte ad indebolire la posizione del Presidente della Regione... ci pare che corrano il rischio di riportare indietro il dibattito istituzionale, abbandonando il tema della capacità di decisione dell’esecutivo che è, viceversa, una risorsa a vantaggio dell’efficienza e della trasparenza nei confronti degli elettori”.

1- Il documento dei saggi: il cavallo di Troia del bicameralismo e l’assenza dello Statuto dell’Opposizione (da inserire sin da subito)

Non parlo organicamente del testo dei “saggi” da cui qualsiasi convegno sulle istituzioni, anche convocato sugli Statuti regionali, non può oggi prescindere: l’ho fatto sul Forum Internet di “Quaderni Costituzionali” e rinvio a quello per completezza. Né segnalo le parti positive, come quella sulla forma di governo, che del resto riprende in alcuni punti quasi alla lettera le soluzioni del testo Salvi alla Bicamerale sul Premierato e spiegate già bene a suo tempo dal relatore, dal Premier

sulla scheda allo scioglimento sostanzialmente rimesso al Premier, più correttamente definito nei lavori della Bicamerale, riprendendo le Costituzioni della Danimarca e della Svezia, potere di indire elezioni straordinarie.

Sarebbe ben strano un Paese che, sulla base delle proposte dei saggi, non a caso tutti senatori, assomigliasse per metà all'Inghilterra, con campagne elettorali in cui si dà un mandato politico a una maggioranza e a un Premier per alcuni temi, quelli che riguardano nel nostro caso le materie di competenza esclusiva dello Stato, e per un'altra metà al governo diviso statunitense, in cui si vota per altri temi, nel nostro caso per i principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente, dalla scuola alla sanità alla politica energetica, in modo svincolato da un Governo, da una qualsivoglia maggioranza, solo per una lista di partito comprendente candidati senatori. Questa non è una via d'uscita razionale dalla transizione, è la premessa per soluzioni pasticciate, micro-consociative: è quindi un cavallo di Troia da non accogliere dentro la nostra già complicata democrazia.

Mi chiedo poi, e lo chiedo anche a coloro come Calderisi che oggi sono qui come ospiti, in questo tentativo difficilissimo di riscrivere insieme alcune regole di convivenza che non esclude riforme a maggioranza ma che vorrebbe evitare per il bene del Paese un'identificazione tra maggioranza di Governo e maggioranza che vota le riforme costituzionali, *se non si possa ottenere sin da subito che gli elementi da tempo individuati come elementi di uno Statuto dell'Opposizione siano inseriti già nel disegno di legge approvato in Consiglio dei Ministri. Pensiamo quale effetto di rasserenamento del clima produrrebbe il sapere che una parte della maggioranza avrebbe fatto inserire l'approvazione dell'istituzione di Commissioni di Inchiesta con la richiesta di un quarto dei deputati o dei senatori.* Come sarebbe qualificante una battaglia costruttiva del genere ancor più di tanti distinguo dal "girotondismo della maggioranza", che sembra essere la versione moderna e mediatica di quello che un tempo si chiamava ostruzionismo della maggioranza. In fondo la legittimazione reciproca da conquistare, di cui ha parlato Gaetano Quagliariello sul "Corsera" si costruisce anche così: con chi si trova al momento in maggioranza e che si preoccupa dello Statuto dell'Opposizione insieme a chi si trova al momento all'opposizione e che si preoccupa di rafforzare i poteri del Governo della Repubblica.

2 - La conferma dell'elezione diretta e le quattro possibili correzioni del legislatore costituzionale alla 1/1999

Ci sono state due linee di attacco alla forma di governo neoparlamentare introdotta con la legge costituzionale 1/1999 per le Regioni ordinarie e con la 2/2001 per alcune delle Speciali. Il complesso della moglie di Lot si è prima manifestato in modo esplicito e a suo modo coerente con la scelta del centrodestra friulano (insieme a Rifondazione Comunista) di regredire dall'elezione diretta: Riccardo Illy ha saputo combattere e vincere questa battaglia ed ora certo Sandro Tesini, che è stato parte decisiva di questa vicenda, saprà dimostrare nel suo nuovo ruolo di Presidente del Consiglio regionale che è possibile coniugarlo in avanti, con gli esiti fecondi di quella battaglia, come potrà preannunciarci tra breve. La seconda linea, anticipata dalla riforma stralcio delle Marche, prontamente censurata dalla Corte costituzionale, ed

ora riproposta più organicamente dalla Calabria, e doverosamente impugnata dal Governo, è invece più subdola, intrisa di doppiezza. Non entro qui sulle ragioni che ci fanno prevedere un esito analogo al caso Marche, vi si soffermerà Andrea Morrone. Entro invece nel merito: per un verso si ripropone una elezione diretta (con vincolo di mandato ai consiglieri pena lo scioglimento automatico) come cortina fumogena per l'eventuale referendum oppositivo, per avere i voti dei cittadini che certo non sarebbero contenti dalla privazione di scegliere direttamente i propri governanti regionali; per altro verso si depotenzia il Presidente togliendogli il decisivo deterrente dello scioglimento e spingendolo così a galleggiare in una stabilità inefficiente o, prima o poi, a dimettersi mentre alle sue spalle è già pronto il suo rivale istituzionale, non il Capo dell'Opposizione, come nei Paesi normali, ma il suo Vice-Presidente che disporrebbe invece di quel potere. Peraltro di Presidenti solo indicati e poi "ribaltati" è già piena la storia, anche della Calabria nella legislatura 1995-2000, prima dell'elezione diretta. Per di più che lo scioglimento sia un deterrente e non un potere di uso leggero e sconsiderato ce lo dice non solo la teoria o l'esperienza costituzionale secolare o più recente di molte democrazie parlamentari, ma in modo più ravvicinato l'esperienza di tutte (!) e quindici le Regioni ordinarie nonché quella della Sicilia, unica tra le Speciali in cui è andata già a regime. Non parlo ovviamente del Friuli appena insediato. Si conferma alla lettera quanto già sosteneva Bagehot per l'Inghilterra nel 1867, che cioè è il timore dello scioglimento "il segreto che tiene insieme i partiti... L'efficienza di un'assemblea richiede una solida massa di voti stabili; e questi vengono *raccolti* attraverso il legame di deferenza verso un individuo particolare, o attraverso la fede nei principi che quest'individuo rappresenta. Sentimenti che sono *mantenuti in vita* dalla paura che se si vota contro si potrebbe presto non ricevere più alcun voto per se stessi".

Al di là degli Statuti, c'è qualcosa che possa fare il legislatore nazionale per modificare la legge 1/1999, senza modificare il cuore del sistema, la connessione tra elezione diretta e potere di scioglimento (cioè senza toccare l'automatismo dimissioni-elezioni anticipate)?

La critica all'eccessiva rigidità per i casi di elezioni anticipate ove ricorrano *morte o impedimento permanente* ha un suo fondamento: il passaggio di livello dagli enti locali alle Regioni è anche un passaggio qualitativo che può suggerire una dose maggiore di flessibilità. Si potrebbe quindi *in tali casi prevedere entro breve tempo, in alternativa al voto anticipato, l'elezione consiliare di un nuovo Presidente "sulla base dei risultati elettorali"*, quindi dentro e da parte di una maggioranza sostanzialmente non modificata. In caso di violazione di tale norma ricorrerebbe lo scioglimento presidenziale previsto dall'art. 126.1 per atti contrari alla Costituzione. Vi è poi una terza tipologia, quella di eventuali incompatibilità sopravvenute. Mi sembra che qui, però, si debbano prendere in considerazione solo quelle particolari incompatibilità che possono derivare da uno svolgimento altamente positivo del proprio ruolo, per cui il Presidente eletto possa essere chiamato a un ruolo rilevante di Governo ad un livello superiore, di *ministro o di commissario europeo*. Vi è certo l'impegno preso con gli elettori e questo non può essere facilmente accantonato, al punto da consentire in ogni momento un tale passaggio. Questa esigenza può trovare soluzione insieme alla questione del tetto ai mandati consecutivi. E' infatti più che

ragionevole che *il tetto del doppio mandato sia esteso ai Presidenti di Regione*, anziché eliminato per sindaci e presidenti di provincia: la concentrazione obiettiva di potere, necessaria perché le responsabilità siano imputabili da parte degli elettori, si giustifica tanto più quanto è limitata nel tempo. Conseguentemente si può prevedere che *superata la metà della seconda legislatura il Presidente nominato ad uno di tali incarichi decada con l'elezione consiliare di un successore "sulla base dei risultati elettorali"*.

Queste tre innovazioni introdurrebbero una "flessibilità sostenibile" e, a quel punto, potrebbero essere completate dall'eliminazione della possibilità di derogare all'elezione diretta. In fondo le competenze legislative sono identiche e le condizioni socio-culturali soggiacenti lo sono anch'esse. Solo in Val d'Aosta e in Provincia di Bolzano sono presenti in modo significativo quelle fratture profonde di carattere etnico-linguistico che possono motivare assetti proporzionalistico-consociativi. Altrove la differenza non è motivata ed anzi l'esigenza di comparare l'operato di Governi regionali diversi per verificare in modo sperimentale l'efficacia di varie soluzioni politiche, magari successivamente riprese su più larga scala, richiedono come pre-condizione proprio l'omogeneità di forme di governo e competenze legislative. Per comparare gli elementi variabili, le politiche, occorre disporre di invarianti, di costanti strutturali, di modo che le valutazioni possano isolare bene le cause della riuscita o del fallimento di alcune scelte.

Del resto già il fatto che la 1/1999 avesse presentato l'elezione diretta come la regola e la sua eliminazione come una deroga ci rivela che, come ha giustamente scritto il Paper del gruppo di lavoro di Astrid coordinato da Franco Bassanini, a cui ho avuto il piacere di partecipare insieme a Franca D'Alessandro, l'elezione diretta "è la più coerente con le acquisizioni politico-istituzionali degli anni più recenti; ed anche, probabilmente, la più idonea per affrontare la notevole estensione dei compiti e delle responsabilità regionali derivante prima dalla riforma Bassanini e ora dalla attuazione del nuovo titolo V: nuovi compiti e nuove responsabilità ai quali sarebbe difficile far fronte senza governi regionali stabili e maggioranze coese... Se questo notevole ampliamento delle competenze regionali fosse stato introdotto senza la previa revisione della forma di governo, ben più gravi sarebbero state le preoccupazioni e le riserve, giacché si sarebbero trasferiti rilevanti poteri ad enti strutturalmente inadatti a gestirli".

Questa medesima consapevolezza, su cui comunque interverrà Andrea Morrone, porta invece ad *escludere con decisione un'altra scelta di declinazione dell'autonomia statutaria che, in una logica presidenziale, terrebbe ferma l'elezione diretta ma che vorrebbe poter eliminare il rapporto fiduciario prescritto come obbligatorio dalla 1/1999.* Già nel contesto statunitense quella forma di governo, associata peraltro a un sistema maggioritario integrale per il legislativo, si presta a critiche di efficienza e di irresponsabilità, la sua trasposizione in un contesto italiano già intriso di storia assemblearistica ci porterebbe sicuramente a stalli e micro-consociativismi di ogni genere, solo apparentemente temperati dall'inamovibilità del Presidente eletto.

3 - Tre scelte di nuovo equilibrio negli Statuti e il rimedio contro gli Statuti

Se veramente cerchiamo nuovi equilibri tra paesi e contrappesi in una logica diversa da quella della moglie di Lot, stupisce il silenzio (e non credo su questo che lo studio aggiornatissimo di Clementi mi smentirà) su alcune scelte innovative, segnalate insieme a molte altre dal Paper di Astrid.

Ne indico solo tre come priorità.

Equilibrio significa anzitutto *riconoscimento dell'Opposizione consiliare* in quanto tale (e non solo di gruppi consiliari separati o di varie minoranze sostanzialmente equiparate), di suoi contropoteri, del relativo leader, secondo le modalità da tempo immaginate (anche se non ancora concretizzate) sul piano nazionale.

In secondo luogo significa, senza ignorare in questo caso la possibilità di un certo grado di differenziazione dentro principi comuni, per le Regioni medie e grandi capovolgere la logica della norma transitoria (il cosiddetto Tatarellum) che unifica le coalizioni nel listino *regionale* (dove invece la dimensione politica più generale potrebbe sfociare *in liste di partito per un 60% dell'insieme*) e le separa nella dimensione territoriale più vicina al cittadino che peraltro resta quella provinciale, troppo estesa (dove invece potrebbero meglio funzionare i *collegi uninominali maggioritari per il restante 40%*). Il bilanciamento sarebbe garantito dal rafforzamento delle coalizioni (60-40 invece di 80-20) e dalla maggiore capacità di rappresentanza politica generale degli eletti su base regionale (rispetto all'evanescenza dei listini, i cui eletti ho la sensazione almeno superficiale che siano spesso ignoti ai più) e di rappresentati su scala più ridotta (i collegi).

In terzo luogo occorrerebbe valorizzare il ruolo di minoranze diffuse attraverso lo strumento del referendum propositivo collegato all'iniziativa legislativa popolare: in caso di mancata presa in considerazione da parte del Consiglio regionale dopo un certo periodo di tempo con una nuova raccolta di firme (in quantità maggiore rispetto all'iniziativa) su alcune materie potrebbe essere indetto un referendum propositivo su quel testo, prevedendo quorum di partecipazione più ragionevoli rispetto a quello ex art. 75 della Costituzione che oggi, tra il calo fisiologico della partecipazione e l'astensionismo provocato, trasforma in un boomerang o in mero atto propagandistico la richiesta di consultazione, destinata a sicura sconfitta. E' un contropotere troppo prezioso per farlo morire di mal di quorum.

Speriamo che queste e/o altre indicazioni servano a cambiare il segno di questa stagione statutaria, per il momento segnata dalla "nostalgia dell'impotenza". Penso però che occorra attrezzarsi in modo bipartisan anche con qualche iniziativa deterrente, modellata sull'esperienza del Friuli-Venezia Giulia. *Nelle Regioni in cui si avverte il rischio reale che si possa tornare indietro dall'elezione diretta, LibertàEguale potrebbe farsi promotrice sin d'ora insieme ad altri di Comitati per il No al referendum oppositivo, pronti ad entrare in azione.* Anche su questo penso sia importante scambiarsi opinioni e condividere decisioni perché la riflessione non sia disarmata. Del resto la stessa Scrittura invita in un altro brano ad essere contemporaneamente candidi come le colombe ma anche astuti come i serpenti.