

Lettera di un Talebano ad un Fariseo

di Roberto Bin *
(7 ottobre 2003)

Nel suo recente libro sugli Statuti regionali (*Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna 2002), Marco Olivetti ha la bontà di citarmi come esempio di quei "numerosi *talebani* dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo statale, regionale o locale, che viene interpretata come una *Zauberformel* che risolve ogni problema rispetto all'obiettivo per cui è prevista (la stabilità di governo)" (pag. 393, in nota). A farmi compagnia sotto questa etichetta - molto piaciuta a Leopoldo Elia, che la cita nella *Prefazione* al libro - è chiamato Augusto Barbera, il cui nome, di sapore così casereccio, ha indubbiamente meno fascino evocativo di atmosfere esotico - terroristiche del mio. Perché, a dispetto della natura mite e dubbiosa che mi sono sempre attribuito, perché, visto che ho sempre considerato una sciocchezza l'elezione diretta del Capo del Governo, perché, dato che in anni non sospetti ho persino avanzato dubbi sull'opportunità di applicare il sistema maggioritario nelle regioni prima di discutere a che cosa esse doveva servire (rinvio ad un mio precedente intervento), perché ciò nonostante Olivetti mi considera un talebano? Per due ragioni: primo, perché difendo ciò che a lui "appare indifendibile", cioè la clausola "*simul stabunt, simul cadent*" (pag. 250, in nota); secondo perché ho definito "inutile", "una perdita di tempo" e "una foglia di fico" il meccanismo della sfiducia costruttiva, che invece Olivetti molto apprezza (pag. 393 ss.).

Devo riconoscermi colpevoli per entrambi i capi d'accusa: e non mi dichiaro affatto pentito. Benché forse non rientri nei costumi dei talibani, vorrei ragionare sulle accuse e portare qualche argomento a mio favore.

1. Bisogna innanzitutto intendere il senso della riforma costituzionale e della clausola *simul... simul...* che vi è stata inserita e contro cui Olivetti, alla testa di nutrite schiere di consiglieri regionali, muove le sue armi critiche. La rigidità che la riforma costituzionale propone (ma non impone, essendo gli Statuti liberi di scegliere altre forme di governo) ha una motivazione precisa, che ben si ricollega alla storia delle regioni italiane. Le Regioni stanno cercando di uscire da un deficit congenito di autorevolezza politica, dovuta a motivi precisi. In parte è imputabile alla scarsa efficienza dei loro meccanismi decisionali (e i Consigli regionali ne portano pro quota la responsabilità), in parte alla scarsa stabilità politica. I dati sono di tutta evidenza (e sono dati che Olivetti dovrebbe conoscere, perché la sua sconfinata bibliografia comprende la fonte da cui li ho tratti: S.Vassallo e G.Baldini, *Sistemi di partito, forma di governo e politica delle istituzioni nelle regioni italiane*, in "*Le Istituzioni del federalismo*" 2000, fasc. 3-4). Prima che il fenomeno "Tangentopoli" provocasse il crollo del sistema dei partiti e favorisse la successiva riforma elettorale del 1995, le regioni avevano collettivamente prodotto 363 crisi di giunta; gli esecutivi sono durati in media 542 giorni, e le crisi 38. In media, perché accanto a Regioni virtuose (in Emilia-Romagna la media di durata in carica è stata di 1047 giorni, in Umbria di 997 e in Abruzzo di 918) molte sono state invece le regioni con instabilità elevatissima (in Campania la durata degli esecutivi è stata di 326 - laddove le crisi sono durate 108 giorni! - e in Liguria di 396; quanto alle Regioni speciali, in Sardegna la media di stabilità è stata di 324 giorni e in Sicilia di 365). A cosa sono dovute queste crisi? Mi risulta che nessuna sia dipesa da morte o grave impedimento del Presidente della Giunta regionale, nessuna da mitologiche (e augurabilissime) fughe con ballerine, nessuna forse neppure da un'esplicita sfiducia del Consiglio regionale: tutte da dimissioni "volontarie". Qui si rivela la grande ipocrisia dell'attuale classe politica regionale (e dei suoi apologeti - istigatori), che in larga parte si dichiara contraria alla rigidità del *simul - simul* perché sarebbe incoerente e ingiustificabile che il Consiglio regionale venga sciolto automaticamente in conseguenza della cessazione dalla carica del Presidente della Regione anche quando la crisi si produce per cause naturali o per scelte che non sono imputabili alle forze politiche che siedono in Consiglio regionale. La causa delle crisi è invece sempre stata la stessa: la turbolenza politica, la litigiosità endemica delle coalizioni, gli assalti sistematici alle poltrone dell'esecutivo, questi sono i fenomeni che hanno indotto i Presidenti in carica alle "dimissioni volontarie". È vero che in certi casi il presidente si è dimesso per proseguire il suo *cursum honorum* politico assumendo cariche governative e non "per colpa" del "suo" Consiglio. Ma proprio qui sta il punto.

2. Che un esecutivo duri a lungo non significa che governi bene. Ma un esecutivo che dura poco *non può* governare bene. Come si possono avviare opere, programmi, riforme, che necessariamente richiedono anni per la loro realizzazione, se poi chi li avvia, individua le risorse necessarie per alimentarli, seleziona gli investimenti e di conseguenza scontenta chi è interessato ad altre iniziative, non è messo in grado di mietere il raccolto, di presentarsi agli elettori con il frutto dei sacrifici che ad essi sono stati richiesti? La stabilizzazione degli esecutivi è indispensabile per passare dalla politica giorno per giorno ad una politica di più ampio respiro: e che questo sia un passo necessario non

credo che meriti di essere ulteriormente argomentato.

Per stabilizzare l'esecutivo, in situazioni di cronica instabilità delle coalizioni politiche, l'elezione diretta del presidente è comunemente individuata come lo strumento necessario: è il passo che si è fatto a livello degli enti locali, con ottimi risultati; è il passo che confusamente si sta facendo sul piano nazionale, con risultati di un certo rilievo. Un passo analogo, per le Regioni, si è compiuto, sia pure con mezzi di fortuna, attraverso la riforma elettorale del 1995. Pur senza una vera elezione diretta, ma con quel tanto di "personalizzazione" che quel sistema elettorale consentiva, i risultati sono stati notevoli. Nella legislatura successiva, ben sei regioni ordinarie (Basilicata, Umbria, Liguria, Abruzzo, Veneto e Lombardia) non hanno avuto crisi di Giunta, altre quattro hanno avuto un avvicendamento solo, con esecutivi durati in carica circa 900 giorni. Nello stesso periodo, nelle regioni speciali, rimaste ancorate al vecchio sistema elettorale, hanno registrato risultati del tutto diversi; gli esecutivi sono durati 355 giorni in Friuli-Venezia Giulia, 357 in Sicilia, 365 in Sardegna.

Ma la personificazione della politica, che è l'inevitabile portato dell'elezione diretta del Presidente, ha un corollario obbligatorio. Il candidato che si presenta agli elettori per proporre la sua persona come simbolo e garanzia di un programma di governo, di un governo che promette di produrre risultati certi e positivi, deve rispondere agli elettori alla fine del suo mandato. La personificazione comporta anche responsabilità: responsabilità personale e non più la sfumata e anonima responsabilità collettiva, com'era con il vecchio sistema. Che il presidente eletto si ripresenti davanti agli elettori a fine del suo mandato è quindi un obbligo, una questione di morale costituzionale, come già ho sostenuto in questo *Forum*, a cui non deve essere lecito sottrarsi. È proprio questo quanto impone la riforma costituzionale: essa lascia libere le regioni di scegliere o meno l'elezione diretta, ma non di scegliere solo l'aspetto, per così dire, "ascendente" di questa formula, senza accettare anche quello "discendente". Il circuito della responsabilità politica "personificata" deve essere completo: per qualsiasi ragione esso si interrompa, deve ripartire di nuovo dall'inizio.

Nella possibile situazione di un evento naturale che interrompa il mandato del Presidente eletto direttamente, il circuito deve essere ripristinato pur quando non ci siano colpe imputabili a chicchessia: e quando colpe ci siano, deve ripartire per far valere le responsabilità o di chi ha tolto l'appoggio politico al Presidente (o del presidente che non è stato capace di mantenere coesa la maggioranza), o di chi per sua volontà si è sottratto, ad un certo punto del suo mandato, dall'obbligo di rendere il conto. Non deve essere più consentito, per esempio, che la persona che ha chiesto e ottenuto il mandato dagli elettori per guidare la Regione decida, nel corso del mandato, di abbandonare il suo incarico per fare, per esempio, il Ministro. Chi renderebbe il conto agli elettori? Il giorno in cui Bersani ha deciso di lasciare la guida della Regione Emilia-Romagna per fare il Ministro, la conseguenza è stata che la Regione ha subito un inconsueto periodo di instabilità politica, e gli elettori non hanno potuto valutare il suo operato ed esprimere un giudizio su di esso nelle urne.

Non cogliere questo aspetto significa - a me sembra - non intendere la politica come una questione seria e di alto significato morale. Se i Consigli regionali non intendono accettare la personificazione della politica - il che può essere perfettamente giustificabile - hanno solo da rinunciare all'elezione diretta: dovranno spiegare ai cittadini quali nobili motivi li hanno guidati e forse, come è successo nel Friuli-Venezia Giulia, dovranno sottoporsi ad un giudizio referendario. Ma non sono ammesse soluzioni truffaldine, tentativi di gabbellare formule equivoche in cui, magari sperando nella compiacenza del Governo, si evade dall'obbligo di essere conseguenti sino in fondo, e cioè di legare insolubilmente la vita del Presidente della Regione, se eletto direttamente dagli elettori, alla vita del Consiglio regionale.

3. È difficile che le Regioni acquistino credibilità politica se restano prigioniere di logiche così povere. È difficile che acquistino credibilità politica sinché non svilupperanno una vera autonomia politica: e questa può svilupparsi solo quando la classe politica regionale sarà orgogliosa di essere tale e non cercherà "promozioni" passando al governo nazionale, interrompendo il proprio mandato elettorale. È difficile che acquistino credibilità politica finché non mostreranno di capire che lo Statuto serve a progettare una macchina decisionale efficiente, consapevole e affidabile e non a perpetuare gli antichi meccanismi di una politica italiana autoreferenziale, concepita come lotta intestina perpetua per la conquista di cariche anziché come strumento per la promozione degli interessi della comunità. E finché le Regioni non avranno conquistato credibilità politica, non ci sarà riforma costituzionale che, da sola, possa garantire ad esse un reale peso istituzionale.

La concentrazione di tutta l'attenzione dei consiglieri regionali sul nodo della forma di governo e, in particolare, sulla clausola *simul - simul* è del tutto priva di giustificazione. Ma - si dice - questo vincolo, con la sua rigidità, minaccia di svuotare il significato politico del Consiglio regionale, privandolo di efficaci strumenti di controllo. A questa obiezione mi permetto di opporre tre considerazioni:

la prima è che un Consiglio regionale (questo riguarda tutte le Regioni) che dopo tre anni non è ancora riuscito ad approvare neppure una prima bozza di Statuto, si è già svuotato di qualsiasi prestigio politico, ha abdicato al suo ruolo più importante

la seconda è che la crisi del ruolo del Consiglio regionale non dipende affatto dalla temuta riforma costituzionale. È stata proprio la vecchia politica autoreferenziale a svuotare di prestigio, di dignità e di ruolo la figura del consigliere regionale, preoccupato non di svolgere a dovere la propria funzione (quella legislativa in particolare) ma di operare in ogni modo per diventare assessore: *"la mancanza di governi autorevoli ha influito senz'altro sul rendimento istituzionale della Regione"*, provocando paradossalmente *"lo scarso ruolo dell'organo programmatore, il Consiglio, e il notevole potere gestito dal Presidente della Giunta e dagli assessori"* (R. De Luca, *Calabria - Nuovo sistema politico e vecchi problemi : la precarietà del governo regionale*, in *"Le istituzioni del federalismo"* cit., 811)

che il ruolo, il potere di un'Assemblea elettiva dipenda dal potere di far cadere impunemente gli esecutivi è una convinzione del tutto sbagliata che rivela l'alto tasso di provincialismo della cultura istituzionale italiana.

Perché le anime belle che pulsano così appassionatamente per il ruolo delle assemblee elettive non si preoccupano di aiutarle a riscoprire la loro prima funzione, quella di rappresentare gli elettori e i loro interessi? Che cosa ci fa un'assemblea elettiva se non il raccogliitore degli interessi sociali e organizzati? In America si fa ufficialmente, in Italia si fa solo segretamente, ma non nel Consiglio regionale. Se io imprenditore preferisco andare dall'assessore regionale invece che andare dal presidente della commissione consiliare competente, è il mio comportamento a disegnare la vera forma di governo. Vuol dire che il Presidente della commissione regionale conta niente e l'assessore conta molto. Se è così, i meccanismi capaci di rafforzare la funzione effettiva di un'assemblea elettiva, obiettivo che io condivido appieno, sono ben diversi da quelli che consentono di destabilizzare impunemente l'esecutivo. La corsa ad occupare gli scranni dell'esecutivo, abbandonando quelli dell'assemblea, questa è la vera ed unica causa dello svuotamento di significato delle assemblee. Bene farebbero i Consigli a preoccuparsi non di perpetuare questa logica, ma di organizzarsi come una macchina decisionale competente, informata, efficiente e capace di attrarre e soddisfare le richieste provenienti da quella comunità che i Consigli dovrebbero, anzitutto, rappresentare.

4. L'elezione diretta del Presidente della Regione e la clausola *"simul... simul..."* non sono per me affatto degli atti di fede (per i quali, in genere, non mi sento molto vocato): infatti non li prescriverei come elisir laddove non c'è bisogno di curare le malattie che ho descritto. Non li consiglierei, per esempio, in quelle due uniche realtà regionali in cui esiste una vera autonomia politica, in cui la classe politica non vive con le valigie in mano in attesa di essere chiamata a più alti incarichi, in cui la stabilità non è un problema (se non forse per eccesso): parlo della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano (lo ho sostenuto, con molte delle argomentazioni e dei dati ripresi in questo intervento, in ***L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche***).

Invece sono del tutto persuaso che la c.d. sfiducia costruttiva sia una foglia di fico, un diversivo ipocrita, un congegno perfettamente inutile. Il bello è che ne è convinto lo stesso Olivetti. Ecco la sua affermazione chiave (pag. 394):

Del resto, la sfiducia costruttiva, come altri meccanismi istituzionali (ad es. il potere di scioglimento delle Camere), è efficace non solo in quanto venga effettivamente applicata (in questo caso, con esito negativo, salvando quindi il Governo), ma anche per la funzione deterrente da essa svolta e per il suo contributo a conformare il costume politico dell'ordinamento in cui è adottata. Essa serve anzitutto ad esorcizzare le crisi meramente "negative", ma perché questo effetto sia raggiunto (il che si è verificato nei Paesi sopra citati) occorre che il sistema politico non individui "scappatoie" alternative, come il ricorso alla crisi extraparlamentare causata da dimissioni "spontanee" del leader dell'Esecutivo (esorcizzabile, peraltro, con la non rieleggibilità)

Quante norme sarebbero inutili se la gente si comportasse bene! In fondo, a cosa servono le regole sul conflitto d'interesse se le persone agiscono con coscienza? E la mozione di sfiducia costruttiva a che cosa servirebbe se i parlamentari e i *leader* rifiutassero con sdegno le crisi extra-parlamentari? Avanti di questo passo, con un po' di buona volontà, potremmo finalmente toglierci anche questo impiccio che è la Costituzione.

Si possono sostenere onestamente queste cose, con alle spalle le centinaia di crisi "spontanee" che si sono avute nelle Regioni? Certo, ci sono gli insegnamenti della comparazione che ci mostrano che nei Paesi in cui è prevista la sfiducia costruttiva (Olivetti cita Germania, Spagna, Belgio, Slovenia, Polonia) il rendimento delle istituzioni è migliore. Mi sembra però di poter notare che sono anche Paesi in cui si produce birra migliore! Non sarà che...

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali