

Editoriale - I dubbi attuali della democrazia regionale piemontese

di Jörg Luther

1. Le ultime vicende della Regione Piemonte destano preoccupazioni. Una condanna definitiva per reati elettorali alle ultime elezioni, numerose inchieste delle magistrature ordinarie e contabili sulla sanità e sulle pratiche di rimborso spese dei consiglieri, dimissioni dei consiglieri delle opposizioni da incarichi istituzionali date e dal mandato minacciate, uno scontro non solo verbale tra consiglieri regionali sotto gli occhi delle telecamere, rimasto senza censure ufficiali comunicate al pubblico, e ripetute manifestazioni, anche violente, di dissenso popolare davanti alle sedi degli organi elettivi della Regione hanno messo a dura prova la fiducia dei cittadini negli organi elettivi regionali. In un contesto generale di crisi finanziaria, economica e sociale e di problemi analoghi in altre regioni nonché a livello nazionale ed europeo, tali vicende devono attirare l'attenzione e la riflessione anche di chi è stato votato a far parte da scienziato della Commissione di garanzia dello Statuto della Regione. A un garante ovviamente non spetta dare pareri non richiesti e ai responsabili delle istituzioni non servono difese o censure d'ufficio. Lo scienziato del diritto ha tuttavia il dovere di rappresentare alla propria comunità le questioni giuridiche che hanno un interesse specificamente scientifico. Il "professore" deve offrire al pubblico una rilettura della Costituzione e dello Statuto della Regione Piemonte affinché anche i cittadini possano interrogarsi e formarsi delle opinioni politiche proprie sullo stato attuale della democrazia piemontese.

2. Anche in assenza di un rapporto giuridico di cittadinanza regionale, è stata una parte del popolo ad esercitare la propria sovranità (art. 1 Cost.), partecipando ad una procedura di elezioni al termine della quale sono stati dichiarati eletti l'attuale Presidente della Giunta e i membri del Consiglio, i quali restano legittimati a governare fino a quando il giudice amministrativo non annulli le elezioni o corregga i risultati o intervenga lo scioglimento degli stessi organi. Fino a quando possono fare affidamento sul proprio mandato gli eletti "non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni" (art. 122 co. 4 Cost., art. 18 co. 3 Statuto). I fatti sopra elencati, tuttavia, hanno in comune di non essere qualificabili come semplici opinioni o voti, nemmeno come elementi dei giudizi della convalida degli eletti o sul rendiconto consuntivo della Regione. Piuttosto riguardano le pratiche elettorali, le spese pubbliche e gesti minacciosi che sanzionano opinioni di altri consiglieri. Le immunità non coprono nessuno di questi fatti, perché le firme in sede di presentazione di liste, le richieste di rimborso e le minacce non sono né opinioni, né voti. Al di là dei giudizi sulle responsabilità giuridiche, fanno sorgere il dubbio che i cittadini non possano più avere fiducia nella democrazia rappresentativa della Regione e ritenersi lesi nella loro sovranità.

3. Proclamando "fedeltà alla Carta costituzionale fondata sui valori propri della Liberazione e della democrazia riconquistata dal nostro Paese", i padri e le madri dello Statuto hanno promesso "la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche, alla funzione legislativa ed amministrativa e al controllo dei poteri pubblici", partecipazione che è "condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica e per la salvaguardia dei diritti di uguaglianza e di libertà di tutti i cittadini" (art. 2 co. 2 Stat.). Il primo luogo della partecipazione democratica devono essere i partiti (art. 49 Cost.) che hanno il compito di promuovere l'accesso dei cittadini alle cariche elettive in condizioni di effettiva eguaglianza (art. 51 Cost.). Nelle procedure, tuttora pendenti, della giustizia elettorale sono emersi dubbi anche sulla legge regionale n. 21 del 29 luglio 2009 ("Disposizioni in materia di presentazione delle liste per le elezioni regionali") che non è stata sottoposta alla Commissione di garanzia. Tale legge anziché produrre una disciplina organica si è limitata a premiare con

l'esenzione dalla raccolta delle firme, cioè dal consenso popolare alla candidatura, le formazioni politiche che nascono non già nella società regionale, ma nel palazzo dell'organo che rappresenta il Piemonte. Tale scelta nel contesto di un regolamento del Consiglio che non ha definitivamente eliminati i cd. "monogruppo" (attualmente 7), figura incomprensibile e ingannevole per il cittadino "consumatore", non ha certo accresciuto le opportunità di partecipazione dei cittadini, semmai aumentato i costi della politica in una democrazia che finora non consente candidature individuali di singole personalità in grado di competere con i gruppi. La legge ha addirittura premiato una frammentazione della rappresentanza in Consiglio contro la volontà del corpo elettorale e a danno del principio della par condicio dei cittadini nell'accesso alle cariche elettive, ragione per la quale rischia di essere dichiarata prima o poi incostituzionale dalla Corte costituzionale. A questo rischio si aggiungono quelli conseguenti all'annunciata sentenza della Corte costituzionale che dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e la mancanza di un voto di preferenza nelle leggi elettorali della camere. Anche la legge elettorale regionale vigente assegna un premio senza soglie minime e massime e non consente voti di preferenza. L'idea che il Piemonte meriti una legge elettorale migliore in grado di rivitalizzare la democrazia regionale è oggi un obiettivo condiviso più o meno da tutti, all'interno e all'esterno del Consiglio regionale. Il dubbio è che anche in questa legislatura non si riesca trovare un consenso sulla riforma e che oramai prevalga l'idea o la percezione che la legge elettorale debba servire al partito e non il partito servire (al)la legge elettorale.

4. Il preambolo dello Statuto invoca anche il "patrimonio spirituale e morale" piemontese, un'etica pubblica laica che separa gli interessi pubblici da quelli privati, promuove forme di cooperazione "senza fini speculativi" (art. 3 co. 4) e politiche "a favore delle fasce più deboli della popolazione mediante il superamento delle cause che ne determinano la disuguaglianza sociale" (art. 11). Su questa base lo Statuto assegna ai Consiglieri uno "status" senza privilegi personali, riservando la disciplina delle loro "indennità" (al plurale) a una legge regionale (art. 18 co. 5). Sono escluse consuetudini e fonti autonome dei gruppi sui rimborsi e anche l'autonomia contabile è riconosciuta solo al Consiglio (art. 29) e non ai gruppi. La legge regionale n. 16 del 27 dicembre 2012 ("Norme di riorganizzazione della Regione Piemonte ai fini della trasparenza e della riduzione di costi") ha rideterminato l'importo dell'indennità di carica in 6.600 Euro lordi mensili, prevedendo un "rimborso spese complessivo mensile di esercizio del mandato" pari a 4.500,00 euro, cioè un forfait di 150,00 euro al giorno, domeniche e festività incluse, decurtabile solo in caso di mancata partecipazione alla seduta. Prevedere un "rimborso spese complessivo" senza documentazione e verifica della effettività e funzionalità della spesa certamente facilita il lavoro politico del consigliere e del gruppo, ma resta il dubbio che sia solo una seconda indennità non tassabile che precluda ogni competizione virtuosa per il maggior risparmio possibile. Se a norma dello Statuto, la Regione "incentiva il risparmio" (art. 5 co. 2 St.), essa deve dare buon esempio anche nella propria gestione finanziaria. Per poter sostenere lo sviluppo economico e sociale ed evitare sprechi, un ente pubblico che rinuncia alle verifiche previste invece per i dirigenti della p.a. e delle società private, dovrebbe quanto meno verificare annualmente la congruità dei rimborsi delle spese dei titolari delle proprie cariche pubbliche rispetto a un fabbisogno evidenziabile con criteri oggettivi. Il dubbio è che la spensieratezza sia stata tradizione e che l'argomento "così fan tutte" abbia generato furor di popolo, minacciando la fiducia nell'intera Repubblica..

5. Il principio dell'economicità (art. 58 St.) vale per tutti gli uffici della Regione, Consiglio, Giunta e loro Presidenze inclusi. Il principio deve essere garantito sia dai "controlli interni" (art. 70 St.), sia da quelli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria (art. 70-bis, 99 St.) che lo Statuto non intende per nulla depotenziare. Lo Statuto pretende pertanto anche la difesa del patrimonio della

Regione, inclusa la proprietà pubblica del suo denaro che è una forma costituzionale della sovranità dei cittadini. Essendo finiti i tempi nei quali il Re poteva identificare il patrimonio del Regno con quello proprio, la difesa del patrimonio pubblico è diventata difesa della democrazia, se necessario anche nei confronti di rappresentanti eletti disattenti o disinvolti. Pertanto, la Regione può (e forse addirittura deve) costituirsi parte civile in giudizi penali su fatti che hanno cagionato danni erariali che nelle vicende anzidette sarebbero sia materiali che immateriali o di immagine, venendo a rompersi l'aspettativa di legalità, imparzialità e correttezza che i cittadini si attendono dalla P.A. Sulla scelta se costituirsi o meno si può creare tuttavia un conflitto di interesse per il presidente della Giunta che dovrebbe allora poter delegare l'esercizio della propria funzione di rappresentanza legale in deroga all'art. 51 co. 1 dello Statuto Il presidente della Regione Puglia aveva peraltro dato "mandato agli uffici regionali di predisporre un disegno di legge da approvare nella prossima giunta straordinaria di lunedì che consenta di eliminare ogni possibile ostacolo affinché la Regione si possa costituire parte civile nel procedimento penale che mi vede coinvolto davanti al Tribunale di Bari" (La Repubblica Bari 29. 11. 2013).

6. Lo Statuto lascia liberi i mandati democratici del Presidente e dei Consiglieri, non prevedendo le forme di revoca (recall) dall'esterno sperimentate in altre democrazie. L'art. 126 della Costituzione si limita a stabilire che le dimissioni di uno degli organi implicano la rimozione e lo scioglimento dell'altro (simul stabunt, simul cadent), secondo l'art. 52 dello Statuto anche in caso di approvazione di una mozione di sfiducia al Presidente della Giunta. In linea di principio, i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno piuttosto un dovere di solidarietà politica, cioè il dovere di "adempierle con disciplina ed onore" per tutta la durata del mandato (art. 54 Cost.). Se è mancata la disciplina o sembra compromesso il riconoscimento dell'onore, può venire meno anche il dovere di adempiere le funzioni, ma la libertà del mandato impone di farne derivare solo una facoltà, non un obbligo giuridico di dimissioni senza sfiducia formalizzata. Se la persona deve difendersi in un giudizio, deve poter far prevalere con le dimissioni il diritto alla difesa sul dovere di adempimento delle proprie funzioni. Pertanto le dimissioni libere non potrebbero significare un'ammissione di colpa, ma solo un atto di difesa morale congiunta, tanto della persona quanto dell'istituzione, ragione per cui in caso di condanna tali scelte dovrebbero sempre essere valutate come attenuante comune o generica.

7. Altra situazione ancora è quella di chi ritiene di dover protestare una delegittimazione dell'intero organo nel quale è stato eletto e di dover dare delle dimissioni dettate per motivi di coscienza individuale. In questo caso, il dovere di difesa della patria e della democrazia è percepito in collisione con il dovere di adempiere le funzioni della carica elettiva. Le dimissioni in gruppo o addirittura in massa firmate da una maggioranza del consiglio che non deve necessariamente essere quella che sostiene la giunta sono viceversa una scelta politica che deve essere considerata legittima anche se comporta l'obbligo di sciogliere il consiglio regionale residuo (art. 126 cost.). Più problematiche sono le dimissioni di minoranze politiche, specialmente se sono accompagnate da rifiuti di surrogazione, perché non fanno sorgere l'obbligo di sciogliere il consiglio regionale. Al di là della considerazione politica che sono efficaci solo le dimissioni date e non quelle annunciate, simili forme di esodo per protesta rischiano di andare oltre la dialettica ordinaria delle opinioni che si svolge in un parlamento o consiglio. Facendo tacere nell'istituzione la funzione democratica delle opposizioni come soggetti che inventano e promuovono scelte politiche alternative, si rischia di indebolire la dialettica democratica. Per quanto le proprie proposte possano essere diffuse anche attraverso i mass media, viene meno la funzione consigliare di controllo sulla Giunta, anche a garanzia delle minoranze sociali, e, non da ultimo, il potere di promuovere questioni di garanzia dello stesso Statuto davanti all'organo di garanzia (art. 92 dello Statuto).

8. La minaccia di una minoranza di "non inquisiti" di lasciare il Consiglio potrebbe essere inteso poi non solo come appello morale alla maggioranza. Potrebbe anche indurre il Governo nazionale a valutare e, se del caso, proporre al Presidente della Repubblica il cd. scioglimento "eteronomo" del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta per "atti contrari alla Costituzione", "gravi violazioni di legge" e "ragioni di sicurezza nazionale", sentito il parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali (art. 126 Cost.). Lo scioglimento eteronomo è un atto politico di garanzia sussidiaria in situazioni eccezionali che incide sensibilmente sull'autonomia della Regione, concretizzando nella volontà dei padri costituenti i limiti dell'unità nazionale (Mortati) e dell'interesse nazionale (Ambrosini). Pertanto è giustificabile solo da esigenze di difesa dei principi fondamentali supremi della Costituzione, a partire dallo stesso principio di unità e indivisibilità della Repubblica. Nel contesto attuale non si percepiscono pericoli di secessione, ma qualcuno potrebbe paventare esigenze di difesa della democrazia e della legalità, cioè dell'interesse nazionale a che la sovranità popolare in ambito regionale sia esercitata tramite elezioni legittime e per mezzo di rappresentanti che adempiano il proprio mandato in forme legittime. Spetta al Governo vigilare affinché non siano compiuti atti del Consiglio contrari a questi principi supremi costitutivi dell'unità o "gravi" violazioni di legge, anche statutaria, tali da mettere in pericolo la sicurezza della democrazia e della legalità. La valutazione dei presupposti è politica e giuridica, cioè altamente discrezionale ma non arbitraria e pertanto sindacabile solo in sede di contenzioso costituzionale. Lo scioglimento eteronomo di un Consiglio regionale potrebbe essere motivato ad es. con esigenze di prevenzione di fatti non isolati di criminalità organizzata, di pratiche sistematiche di corruzione o di altri reati contro la pubblica amministrazione. Al di là dell'adozione di leggi regionali incostituzionali (che il Governo dovrebbe impugnare anche se approvate da maggioranze amiche), simili violazioni potrebbero consistere ad es. nella convalida di elezioni di consiglieri ineleggibili, nella violazione di doveri di pubblicità o nell'omissione di controlli idonei a prevenire un dissesto finanziario, la violazione delle regole sul finanziamento dei partiti politici o di altre norme poste a garanzia del patrimonio pubblico. Si può criticare questa lettura come "estensiva" o da "democrazia (iper-)protetta", ma sarebbe ingenuo sostenere che la Costituzione vieti simili letture forti dell'interesse nazionale. Riconoscerne il carattere politico, consente tuttavia in ultima analisi anche di pretendere sempre una comprensione adeguata del contesto storico e una valutazione attenta dell'impatto istituzionale.

9. L'art. 126 della Costituzione affida la democrazia regionale innanzitutto a una capacità di autocontrollo dell'intero sistema politico, con tutte le opportunità di recupero di fiducia nelle istituzioni e con tutti i rischi di abuso politico del caso. Se l'esercizio del potere di scioglimento può fungere - almeno in astratto - da strumento di autotutela della sovranità popolare, idoneo a riguadagnare fiducia nella democrazia, non va nemmeno taciuto che rischia anche di premiare aspirazioni al populismo e di privilegiare i (ri-)sentimenti dei cittadini rispetto alle ragioni delle istituzioni. Se le leggi violate sono penali e la gravità della loro violazione è oggetto di giudizi pendenti delle magistrature, i benefici per la democrazia inoltre non devono comportare sacrifici sproporzionati per lo stato di diritto. Le valutazioni politiche del governo non devono condizionare quelle del giudice e il recupero della fiducia nella democrazia non deve comportare la perdita di fiducia nelle procedure della giustizia. I tempi lunghi della giustizia elettorale e di quella penale e contabile sono certo tempi persi per il protrarsi dei conflitti politici, ma sono tempi guadagnati per le garanzie dei singoli che rischiano di essere svuotate se lo scioglimento diventasse un atto governativo di giustizia sommaria. Il Presidente della Repubblica che presiede il Consiglio superiore della magistratura e che decide su domande di grazia, può con la propria firma sotto il decreto di scioglimento sancire esclusivamente atti che garantiscono la sicurezza della democrazia

e della legalità, non anche atti che sono percepiti come anticipazione della giustizia. A ben guardare, dopo il giudizio finale del primo giudice questo rischio di un'interferenza della politica nella giurisdizione si riduce notevolmente e può essere minore dei rischi che corre una democrazia per la quale la giustizia, nonostante le garanzie apposite della sua celerità, raramente riesce a concludere le proprie procedure prima delle elezioni successive.

10. La valutazione della gravità e dell'impatto sulla Costituzione dei fatti che emergono in un dato momento storico in relazione alla fattispecie dell'art. 126 della Costituzione deve sempre basarsi su un bilanciamento dei principi supremi della stessa Costituzione, tenendo in debito conto anche del peso del principio dell'autonomia. Se la fine delle legislature in Lombardia, Lazio e Basilicata tra il 2012 e il 2013 è stata il frutto di valutazioni autonome in merito alla gravità di fatti considerati delegittimanti, resta da chiedere se tali valutazioni autonome non possano e debbano offrire anche dei precedenti da tenere in considerazione nelle valutazioni del circuito istituzionale nazionale. Le valutazioni devono tenere conto delle particolarità dell'esperienza di ogni singola regione che possono emergere anche da un confronto. Una minore gravità in ottica comparativa potrebbe ad es. precludere o aggravare l'onere di motivazione per uno scioglimento eteronomo. Una eguale o maggiore gravità potrebbe indurre a considerare non arbitrario lo scioglimento eteronomo. Una eccessiva divergenza delle valutazioni circa la gravità di fatti sostanzialmente identici (ad es. nel contesto della cd."rimborsopoli") potrebbe tuttavia nuocere al principio dell'unità nazionale.

11. In conclusione, la situazione attuale della democrazia regionale in Piemonte all'inizio del 2014 si presenta sotto più di un aspetto critica e in attesa di conflitti anche aspri e di decisioni politiche difficili. Le vie della democrazia e dello stato di diritto possono essere lunghe e i cittadini e i loro rappresentanti dovranno vivere con più di un dubbio. I doveri di solidarietà politica non includono un dovere di fiducia nelle proprie istituzioni e non vietano paura, diffidenza, contestazione e disperazione, ma la fedeltà alla Repubblica richiesta dalla Costituzione e dallo Statuto implica quanto meno un dovere minimo di pazienza e di tolleranza. Quarant'anni di vita della Regione hanno insegnato che la Costituzione e lo Statuto - nonostante le promesse periodiche di riforme costituzionali non mantenute e nonostante la percepita necessità di migliorare le garanzie statutarie della democrazia partecipativa - restano una bussola sicura che consentirà alla nave di uscire dalla burrasca. Tanto ai cittadini quanto ai loro rappresentanti (e ai tecnici) conviene sempre rileggere l'articolo primo della Costituzione sia come appello alla buona volontà e alla responsabilità repubblicana, sia come criterio ultimo di giudizio e decisione: ognuno decida in dubbio per la democrazia.

Nota bibliografica: Per il valore delle disposizioni di principio dello Statuto cfr. F. Pizzetti / A. M. Poggi (a cura di), Commento allo Statuto della Regione Piemonte, Torino: Giappichelli, 2006. Per la storia democratica della regione cfr. J. Luther, Elementi per una storia della Regione Piemonte, Quaderni regionali, 2011, 65ss. Per le questioni attinenti alla legge elettorale piemontese J. Luther, La ricerca della giustizia elettorale: "dramma" piemontese per legislatori, amministratori, giudici, scienziati e coro, in tre atti, Rassegna Parlamentare 2011, 645ss. Sul potere di scioglimento, da ultimo, D. Coduti, Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo, Istituzioni del federalismo 2013, 509ss.; R. De Maria, Scioglimento del Legislativo e (connessa?) rimozione dell'Esecutivo regionale siciliano: "poscia, più che 'l dolor, poté 'l digiuno" in www.forumcostituzionale.it.