

...e l'autonomia politica? Riflessioni del dopo-elezioni

I risultati delle recenti elezioni politiche sono al centro di molte riflessioni, com'è inevitabile. Diverse sono le lezioni che se ne possono trarre, ma una mi sembra di particolare significato.

Anni e anni di riforme costituzionali e legislative - tentate e fallite, per lo più, ma talvolta anche concretamente realizzate - si sono succeduti in Italia senza che gli attesi mutamenti del sistema politico-istituzionale accennassero a manifestarsi: poi è bastato che un partito decidesse di assumere un comportamento diverso dal passato nel modo con cui presentarsi alle elezioni e tutto è improvvisamente cambiato. Senza neppure modificare una sola virgola della pessima legge elettorale vigente, della Costituzione o dei regolamenti parlamentari, improvvisamente però il panorama politico italiano si è mosso e non è più lo stesso, l'eterna realtà della frammentazione politica sembra già un ricordo, la paralisi delle coalizioni politiche un incubo persistente ormai dissolto, l'effetto maggioritario del sistema perfettamente conseguito (a discapito della restaurazione di una legge elettorale di tipo proporzionale) e, per di più, liberato da quello strascico di contrapposizione sistematica e aggressiva tra maggioranza e opposizione che tante reazioni critiche aveva sollevato in passato. Un miracolo? No, ma sicuramente una lezione.

La lezione che ci viene impartita dalle recenti vicende è che le riforme non sono una condizione necessaria né sufficiente per realizzare il mutamento. Sembra quasi che in Italia - paese dominato da un approccio idealistico e "giacobino" alle riforme costituzionali, nella indiscussa aspettativa che con un atto di volontà normativa si possa radicalmente trasformare la società (purché, naturalmente, si inizi dal "principio") - si stia assistendo al trionfo del monito di Edmund Burke, "*to innovate is not to reform*". Si scopre infatti che vi sono risultati che possono essere conseguiti senza alcuna riforma e che, anzi, probabilmente tramite riforme non potrebbero mai essere raggiunti.

Si pensi alla parità di genere nella rappresentanza politica: non è certo bastata una riforma (per il resto inutile) dell'art. 51 Cost. a superare lo stato persistente di sottorappresentanza delle donne nelle istituzioni, né si intravede alcuna misura legislativa davvero efficace in quella direzione: eppure sarebbe forse sufficiente che un partito scoprisse che candidare donne - e donne non già sottomesse alle regole e ai ruoli vigenti nei partiti - gli può consentire di intercettare un consenso più vasto dell'elettorato, e allora ecco che di colpo il problema vedrebbe la soluzione. E forse anche il problema dell'ingombrante bicameralismo potrebbe trovare una soluzione attraverso la modificazione in via convenzionale delle prassi e qualche sapiente ritocco dei regolamenti parlamentari. Ma allora a che servono le riforme?

Probabilmente a poco, e ciò non solo quando il mutamento si scopre dipendere più dalla coscienza sociale che dalla regola giuridica. Forse anche nelle relazioni tra il centro e la periferia il ruolo delle riforme costituzionali e legislative è stato sopravvalutato. Gli effetti prodotti dalla riforma costituzionale del 2001, per esempio, avrebbero potuto essere molto più incisivi se Governo e Parlamento avessero perseguito in questi anni la linea di un'attuazione coerente e "prospettica", anziché muoversi sotto l'impulso schizofrenico di comportamenti concreti (in sede di legislazione ordinaria o di impugnazione delle leggi regionali) improntati al più rigido centralismo e di avventate proposte di riforma costituzionale echeggianti slogan federalisti. Il sistema di *governance* avrebbe prodotto risultati molto migliori se il Governo si fosse sempre impegnato a cercare il dialogo con le Regioni anziché vagheggiare riforme "federali" del Parlamento, nell'attesa messianica delle quali ha però mantenuto le Regioni del tutto estromesse dalle grandi decisioni politiche. La stessa linea politica dei governi che si sono succeduti sarebbe stata più efficace se avessero cercato il consenso, piuttosto che il contenzioso con le Regioni.

Ma qui si percepisce il luogo in cui si annidano gli ostacoli al mutamento: ancora una volta esso si trova nel sistema politico. E più precisamente in un sistema dei partiti che ancora ignora il significato dell'autonomia.

Le Regioni sono state concepite dall'Assemblea costituente, "inventate" sotto ogni punto di vista, per un'esigenza squisitamente politica. Nell'incertezza dei destini politici del Paese, i partiti hanno visto nell'autonomia regionale una garanzia della loro sopravvivenza in caso di perdita delle elezioni politiche nazionali e di condanna a rimanere all'opposizione. Le Regioni potevano rappresentare spazi significativi di azione e di organizzazione politica: ma a condizione che esse fossero dotate di quella autonomia politica che agli enti locali (ancora) mancava. E l'autonomia politica richiedeva sottrazione all'indirizzo politico del Parlamento nazionale, della maggioranza trionfante, della sua legge; dotare la Regione di potestà legislativa era perciò la condizione per assicurare alla sua *leadership* la voluta autonomia politica.

Ed invece nei decenni di vita delle Regioni solo a brevi tratti e in alcune specifiche realtà si può dire che l'autonomia politica si sia davvero materializzata in una *leadership* capace di differenziarsi dalle strutture politiche verticistiche che hanno da sempre caratterizzato i partiti italiani. Ciò non ha indebolito soltanto la Regione come autonomo "ente di governo", ma ha minato anche la sua capacità di condizionare i processi decisionali nazionali e di consolidare prassi di effettiva codecisione. Da un lato, fatta eccezione soltanto per le piccole realtà "identitarie" della Provincia di Bolzano e della Valle d'Aosta, nelle altre Regioni il *cursus honorum* dei leader ha costantemente mescolato i ruoli in tutti i livelli di governo, pur restando ben chiaro che l'apice è rappresentato dalla responsabilità dell'esecutivo nazionale: in un'unica carriera politica che parte dal consiglio comunale e finisce

nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, come si può isolare, anzi staccare e contrapporre, la politica regionale rispetto a quella statale?

La conseguenza è, d'altro lato, che la politica locale e regionale risulta abbondantemente diretta dal centro, anziché essere il contrario, come forse vorrebbe un sistema di tipo "federale". È al centro che si definiscono le alleanze possibili, è al centro che si determinano gli schieramenti e gli slogan elettorali, è al centro che – soprattutto – si contrattano le candidature. È sempre stato così in Italia, ma certo l'abolizione del voto di preferenza ha ulteriormente rafforzato il sistema centralistico e portato a compimento l'esautoramento dell'autonomia delle strutture politiche locali, già compromessa dalla logica degli schieramenti di coalizione. La segreteria nazionale del partito contratta con questa o quella segreteria nazionale di un altro partito come si formano le liste, come si distribuiscono le candidature... Per paradosso, più un territorio ha una forte identità politica e rappresenta perciò un "collegio sicuro", meno dispone di autonomia nella scelta dei candidati!

Ma allora a che serve parlare ancora di riforme federali? Servirebbe forse di più agire sul sistema elettorale, soprattutto sulla "legislazione di contorno". Penso in particolare al sistema dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità: può un Paese come l'Italia, i cui abitanti si mostrano così poco "proiettati" alla politica, permettersi una classe politica che *necessariamente* deve ricoprire i ruoli politici previsti nei comuni, nelle province, nelle regioni, nello stato, nell'Unione europea, senza poterli (se non in misura marginale) cumulare? Non è – sia chiaro – il costo quello che più allarma, ma il problema di dove si ritrovino tutte le necessarie risorse umane per coprire dignitosamente tutte quelle cariche. E poi preoccupa la situazione di inevitabile concorrenza che si instaura tra personaggi che, nell'ambito dello stesso partito, si ritrovano a competere tra di loro per salire le posizioni di un unico complesso *cursus honorum* – il quale, sia detto per inciso, è deciso essenzialmente dagli organi centrali del partito.

Ma forse anche in questo caso più che riforme servirebbe innovazione, più comportamenti che norme. Anche sotto questo profilo, le recenti elezioni ci offrono una lezione. L'evidente rafforzamento elettorale di partiti a forte connotazione territoriale, infatti, forse sta a segnalare che proprio questa sia l'esigenza espressa dagli elettori: che la rappresentanza politica sia ricondotta alla sua essenza, ossia ad un legame effettivo (e forse anche affettivo) con la realtà rappresentata. Non è certo la legge a poter imporre questo legame; avvertirne l'esigenza dipende interamente da scelte politiche che devono compiere i partiti. Ora che è in corso l'analisi dei risultati delle elezioni non sarebbe male che su ciò si concentrasse la riflessione degli organi dei partiti. Specie di quelli che amano definirsi "federalisti".

Roberto Bin