

ASSOCIAZIONI RADICALI DELLA TOSCANA
WWW.RADICALITOSCANA.IT

NUOVO STATUTO REGIONALE

AUDIZIONE PRESSO
COMMISSIONE SPECIALE STATUTO
FIRENZE, 13 OTTOBRE 2003

*Per una regione-stato sul modello federale americano, per l'elezione diretta del
Presidente della Toscana, per il bipartitismo con l'elezione del consiglio regionale
con il maggioritario a turno unico, per strumenti di democrazia diretta come i
referendum abrogativi e consultivi sul modello svizzero.*

Sulla formulazione della nuova “costituzione” della Toscana, noi Radicali riteniamo, forti della cultura politica del nostro partito sui temi istituzionali, espressa nei decenni passati e finanche nell’ultima campagna elettorale regionale incentrata sulla caratteristica costituente dell’attuale legislatura, rivolgerci a questa Commissione per offrire il nostro contributo.

Rivolghiamo un apprezzamento circa il lavoro fin qui svolto dalla Commissione Speciale Statuto nella sua volontà di coinvolgimento e confronto con le realtà associative, le forze politiche non rappresentate in consiglio ed i cittadini toscani.

Le direzioni di base del contributo che intendiamo offrire, riguardano i seguenti aspetti fondamentali:

- ✓ la **forma di governo**, intesa come l’architrave della riorganizzazione del circuito democratico;
- ✓ la **legge elettorale**, che rientra nei lavori della Commissione ed i cui principi generali sono stati già inseriti nella bozza di statuto;
- ✓ l’istituto del **referendum** e di altri **strumenti di partecipazione diretta** dei cittadini, come opzione fondamentale e non straordinaria, da potenziare per consentire l’espressione autonoma e diretta del corpo elettorale, svincolato dal tradizionale sistema della mediazione politica;
- ✓ le forme di associazione delle **autonomie locali** alla responsabilità di governo e autogoverno della società regionale.

Crediamo inoltre che il nuovo Statuto della Toscana dovrebbe essere chiaro, semplice, essenziale, limitandosi a fissare principi e rinviando alle leggi ordinarie ed ai regolamenti il loro svolgimento, per conseguire un duplice obiettivo: da una parte evitare la rigidità delle norme statutarie in previsione di nuove e probabili modifiche istituzionali e dall’altra consentire una lettura più immediatamente percepibile da parte di tutti i cittadini, evitando tecnicismi giuridici.

Di fronte al pressante invito proveniente dalla Chiesa cattolica volto ad includere nel nuovo statuto un riconoscimento esplicito della famiglia tradizionale fondata sul matrimonio, occorre tenere ben presente il carattere discriminatorio che una tale decisione avrebbe nei confronti di una gran parte della cittadinanza che al matrimonio preferisce altre forme di convivenza e di unione civile.

Più in generale riteniamo di fondamentale importanza, anche per i segnali di cui sopra, prestare particolare attenzione alla salvaguardia del carattere laico della politica e delle istituzioni regionali, mantenendo la religione (qualsiasi religione) e la sua etica al di fuori delle leggi e delle istituzioni. Siamo allo stesso tempo convinti che sarebbe altrettanto un errore aprire una sorta di trattativa sui contenuti dell’elenco delle tutele da salvaguardare da includere nel nuovo testo statutario. A tale proposito è nostro convincimento che si sia di fronte ad argomento che non è materia da statuto, per il fatto stesso che la percezione dei diritti condivisi non è costante nel tempo ma si evolve con le trasformazioni della società, cosicché quelli che oggi sono per noi diritti acquisiti rappresentavano motivo di scontro politico solo pochi decenni fa. Ecco perché riteniamo di dover rivolgere un invito alla Commissione affinché lo statuto regionale sia reso scevro da qualsiasi elenco dettagliato di diritti e tutele, che già tra pochi anni potrebbe rivelarsi datato e inadeguato.

DISCIPLINA TRANSITORIA

L'art. 123 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, stabilisce che lo statuto regionale "determina la forma di governo" della Regione.

E' stato considerato uno degli eventi istituzionali di maggior rilievo di questa fase storica, al punto di far nascere la consapevolezza diffusa che questa legislatura consiliare potesse e dovesse essere una "legislatura costituente", fondatrice di un nuovo, più alto profilo democratico delle regioni, tale da farne con piena legittimità i soggetti fondatori della trasformazione federalista.

La campagna elettorale per il rinnovo del consiglio regionale nel 2000 ci vide partecipi proprio con l'obiettivo di avviare da subito il dibattito sul nuovo assetto istituzionale della regione, individuando, unici tra le liste concorrenti, proprio nella caratteristica "costituente" l'aspetto preminente e peculiare di questa legislatura.

Lo spirito della riforma costituzionale, con tutta evidenza, è stato quello di consentire a ciascuna regione di adottare il sistema statutario che, nella sua autonomia, ritenga più confacente a se stessa, con la più ampia possibilità di opzione.

La disciplina transitoria, prevista dal legislatore con l'art. 5 della Legge costituzionale n. 1/1999, ha come punti cardine i seguenti:

- 1) l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo del Consiglio regionale e avviene attraverso un'elezione congiunta, su unica scheda elettorale;
- 2) il Presidente eletto porta con sé anche la maggioranza dei seggi in Consiglio; una parte di questi seggi sono attribuiti ai candidati presenti nel cd. "listino bloccato" capeggiato dal candidato-presidente, sui quali gli elettori non possono esprimere alcun giudizio individuale; gli altri seggi sono attribuiti pro quota alle liste proporzionali collegate con il Presidente eletto;
- 3) è prevista la soglia di sbarramento del 3% per l'accesso alla ripartizione dei seggi (anche se la soglia cade in caso di partecipazione a una coalizione);
- 4) il Presidente della Giunta regionale fa parte del consiglio regionale;
- 5) il Presidente della Giunta regionale nomina e revoca i componenti della Giunta regionale;
- 6) nel caso in cui il Consiglio regionale approvi a maggioranza assoluta una mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale, entro tre mesi si procede all'indizione di nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta; si procede parimenti a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta in caso di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del Presidente.

Tale forma di governo "transitoria", da qualcuno definita come "neo-parlamentare", si caratterizza notoriamente per uno sbilanciamento dei poteri in favore del potere esecutivo, a discapito del potere legislativo.

Tale assetto dei poteri ricalca quello disegnato per Comuni e Province dalla legge n. 81/1993. Molti, tuttavia, si interrogano sulle conseguenze, anche in tali sedi, dell'estremo ridimensionamento del ruolo delle assemblee rappresentative.

Su un simile squilibrio di poteri, a maggior ragione, non può reggersi un ente come la Regione, dotato di potestà legislativa su una notevole quantità di materie.

Lo squilibrio in questione, di tutta evidenza, si fonda sulle circostanze in cui avviene l'elezione.

Elemento di contorno, che riteniamo negativo, è certo il fatto che il Presidente, eletto a suffragio universale diretto, faccia parte dell'assemblea legislativa, essendo una negazione del principio di separazione dei poteri.

Un'altra palese negazione del principio di separazione dei poteri è costituita dal meccanismo cd. *simul stabunt, simul cadent*, previsto non soltanto dalla disciplina transitoria, ma anche nel caso in cui lo Statuto della Regione mantenga il metodo dell'elezione diretta del Presidente.

Infatti, da un lato, il nuovo articolo 122 della Costituzione, al comma 5, stabilisce che *"il presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto"*; e, dunque, alla libera determinazione di ciascuna Regione è demandata la scelta anche del modo di elezione, diretto o indiretto, del capo dell'Esecutivo del presidente – ovvero, di quello che è il fondamento di impianti istituzionali magari radicalmente diversi od opposti tra loro.

Da un altro lato, tuttavia, una contraddizione profonda mina la riforma, al punto di rischiare di vanificarne molte delle potenzialità positive. Il "nuovo" articolo 126 della Costituzione prevede infatti che l'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta "eletto a suffragio universale e diretto", nonché "la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso", costituiscano casi di scioglimento automatico del Consiglio regionale.

Questa previsione costituzionale comporta una fortissima limitazione delle reali possibilità di scelta del modello statutario.

Rimangono infatti escluse tutte quelle soluzioni che mirano a un equilibrio tra un presidente "forte" da una parte e un consiglio altrettanto "forte" dall'altra.

Per intenderci, rimane vietata ogni formula che si ispiri al più classico e sperimentato dei modelli di federalismo presidenzialista, quello americano.

L'efficacia storicamente provata del sistema americano nasce appunto, come a tutti è noto, dal fatto che esecutivo e legislativo traggono entrambi autonomamente i propri poteri dall'elezione popolare, ma sono entrambi assolutamente indipendenti l'uno dall'altro e slegati da qualsiasi reciproco "ricatto" istituzionale: il Presidente degli Stati Uniti non può sciogliere il Congresso, il Congresso non può sfiduciare il Presidente. E ovviamente le dimissioni del Presidente non comportano nuove elezioni parlamentari, ma semplicemente il subentro del vice-presidente, anch'egli di nomina presidenziale.

Prevedere come obbligatoria la possibilità di sfiducia al Presidente eletto, seguita da scioglimento del Consiglio, e quella correlativa di scioglimento automatico del Consiglio in caso di cessazione anticipata del mandato del Presidente, da qualsiasi causa determinata, significa rendere obbligatorio il regime appunto del "ricatto" reciproco, e dunque dell'equilibrio non fra due "forze" istituzionali, ma fra due debolezze (o, a seconda dei concreti rapporti politici e partitici, tra una forza e una necessaria debolezza). Con tutti i pericoli di degrado istituzionale, politico e civile che ciò può comportare.

L'amara realtà è che le vere ed effettive opzioni che i Consigli "costituenti" si trovano aperte sono soltanto due: o mantenere il principio dell'elezione diretta del Presidente, ma deformata da questi vincoli, o tornare al precedente sistema della sua elezione da parte del Consiglio.

In altre parole, lo statuto regionale può soltanto scegliere se il Presidente sia o no eletto direttamente, e nient'altro, poiché i rapporti tra Presidente della giunta e Consiglio, in caso di elezione diretta del primo, sono disciplinati nel nucleo essenziale dall'art. 126. Tutte le altre soluzioni – quella americana, ma anche, in ipotesi, quella svizzera, o le altre che si possano prospettare – sono precluse.

Una limitazione di questo genere ci pare profondamente incongrua. Sarebbe stata comprensibile la scelta di statuire in Costituzione l'obbligo di un'uniformità statutaria tra tutte le regioni; ma se si adotta quella, assai più genuinamente ispirata a una logica federalista e sussidiarista, di consentire a ciascuno di scegliere la propria strada, non ha alcun senso poi imporre di fatto l'obbligo di scegliere fra due sole soluzioni, entrambe – ad avviso dei proponenti – negative e controproducenti.

Per questo, proponiamo al Consiglio Regionale della Toscana di assumere l'iniziativa di una proposta di legge al Parlamento, che miri a rendere derogabili dallo Statuto regionale – sul modello dell'attuale art. 122, quinto comma, concernente l'elezione del presidente della giunta – anche le disposizioni costituzionali sulla sfiducia e sullo scioglimento automatico del Consiglio regionale.

RIFORMA AMERICANA

I Radicali, com'è noto, da sempre propongono di passare alla forma di governo cd. "americana", che precisamente fonda la propria forza nell'equilibrio tra i diversi poteri.

Il sistema istituzionale federale americano, agli antipodi rispetto a quello attualmente vigente per le regioni italiane, prevede che:

- 1) l'elezione del Presidente dell'Unione sia separata da quella delle due camere di cui si compone il congresso, sebbene le elezioni siano contestuali;
- 2) conseguentemente, il Presidente possa non disporre della maggioranza anche al Congresso (che peraltro, ogni due anni, si rinnova integralmente nel ramo Camera, e per un terzo nel ramo Senato);

- 3) nessun candidato (alla Presidenza o al Congresso) abbia assicurata di diritto l'elezione;
- 4) il Presidente non solo non faccia parte del Congresso, ma non abbia neppure l'iniziativa legislativa;
- 5) il Presidente nomini e revochi i membri del governo (e questo è l'unico punto in comune con il Tatarellum), ma comunque che questi ultimi non votino;
- 6) il Congresso non possa sfiduciare il Presidente e il Presidente non possa sciogliere anticipatamente il Congresso.

Riassumendo, il sistema che si suole definire come "americano" si caratterizza per: separata legittimazione popolare di legislativo ed esecutivo; garanzia di stabilità degli organi; separazione effettiva dei poteri.

PROPOSTE E OSSERVAZIONI

Nella stesura del nuovo statuto regionale, tenendo conto dei gravosi vincoli esposti, derivanti dalle disposizioni dell'articolo 126 della Costituzione, proponiamo alla Commissione di:

- 1) bilanciare i poteri della Giunta e del Consiglio Regionale: per avere un Presidente e un'Assemblea legislativa entrambi autorevoli e in grado, attraverso soprattutto una separata legittimazione popolare e una piena separazione dei poteri, di svolgere ognuno i propri compiti, assumendosene pienamente le responsabilità. Ciò si potrebbe ottenere attraverso:
 - a. l'elezione diretta del presidente della regione e del suo vice, su scheda separata da quella con cui si vota per il Consiglio;
 - b. la piena autonomia del Presidente della Giunta nella nomina e revoca degli assessori;
 - c. l'incompatibilità tra la funzione di componente dell'assemblea legislativa e quella di membro dell'esecutivo;
 - d. il numero massimo di due mandati consecutivi per la carica di Presidente;
 - e. la non immediata rieleggibilità del Presidente in caso di dimissioni: per evitare il ricorso alle dimissioni al fine di sciogliere il consiglio regionale.

L'assemblea legislativa nella quale la maggioranza dei consiglieri non debba l'elezione e la sopravvivenza in carica al Presidente eletto, potrà certo meglio svolgere un effettivo ruolo di controllo nei confronti di un capo dell'Esecutivo cui l'elezione a suffragio universale diretto conferisce una notevole autorevolezza.

- 2) inibire iniziative di legge al Governo Regionale: affinché la separazione dei poteri sia effettiva;
- 3) prevedere un sistema elettorale uninominale a turno unico, non solo per il Presidente, ma anche per i singoli Consiglieri regionali, che avrebbe l'effetto positivo di creare un maggior legame degli eletti con il proprio collegio e garantire una più corretta rappresentatività delle varie realtà territoriali; rispetto alla modalità di raccolta delle firme per la presentazione delle candidature, si auspicano interventi volti a semplificare le procedure e gli oneri, in particolare consentendo l'utilizzo di strumenti telematici e l'autocertificazione dell'identità dei sottoscrittori delle candidature al momento della firma.
- 4) favorire il ricorso agli strumenti di partecipazione diretta da parte dei cittadini: affinché diventino strumenti ordinari e non straordinari per l'espressione autonoma e diretta degli elettori; a tal fine invitiamo a prevedere un giudizio preventivo di ammissibilità del quesito referendario antecedente l'inizio della raccolta delle firme, inoltre esprimiamo parere negativo sulla previsione di un quorum, nei casi di referendum abrogativo, contenuta nella bozza di statuto preparata dalla Commissione; allo stesso modo siamo contrari alla limitazione dello strumento referendario relativamente ad alcune specifiche materie.

In altri termini, proponiamo di scegliere senza esitazioni il modello dell'elezione diretta di un Presidente autorevole e di un'assemblea legislativa altrettanto

autorevole, cercando di limitare gli effetti più deleteri derivanti dall'articolo 126 della costituzione, in particolare sull'equilibrio tra i poteri.

La regione inoltre nella doppia veste di soggetto federato e federatore dovrà:

- garantire e favorire l'autogoverno dei comuni, forti anche della radicata tradizione civica toscana, evitando un nuovo centralismo regionale. Aumentare il peso degli enti locali nella gestione della dimensione regionale potenziando il consiglio delle autonomie locali.

- impegnarsi in tutte le forme previste dalla legge per esigere un trasferimento del massimo dei poteri e delle funzioni, tecnicamente compatibile con la Costituzione, sollevando se necessario conflitti di attribuzioni davanti alla Corte Costituzionale.

REFERENDUM CONFERMATIVO

Infine visto il carattere straordinario della stesura del nuovo statuto regionale, la valenza di vera e propria "costituzione" quale testo fondamentale per definire la nuova identità istituzionale della nostra regione, riteniamo opportuno che i toscani siano chiamati in ogni caso a ratificare con un referendum confermativo il testo licenziato dal consiglio regionale.

La legge regionale del 17 gennaio 2003, n.6 all'art. 9 stabilisce che un quinto dei consiglieri regionali abbia facoltà di richiedere l'indizione del referendum confermativo, si può dunque pensare di utilizzare questa facoltà non soltanto nel caso in cui parte del consiglio abbia espresso parere negativo sullo statuto approvato, ma anche qualora il testo sia votato a larga maggioranza o ipoteticamente all'unanimità.

Riteniamo che la ratifica con il voto diretto degli elettori rafforzi la legittimità del testo che sarà adottato dall'assemblea rappresentativa, coinvolgendo così i toscani ad un momento importante della vita istituzionale della nostra regione.