

André Fazi, Considerazioni provvisorie (e non tanto ottimistiche) sull'attuale processo di riforme istituzionali in Corsica, Alghero, 12 avril 2013

Tavola rotonda *Quali riforme per quale ruolo delle regioni autonome nel Mediterraneo?* Alghero, 12 aprile 2013

Considerazioni provvisorie (e non tanto ottimistiche) sull'attuale processo di riforme istituzionali in Corsica

André Fazi

Sono ad Alghero per trattare della Corsica e del suo attuale processo di riforme istituzionali, e bisogna dire subito che il caso della Corsica – come d'altronde i casi della Sardegna e della Sicilia – è ricco di riforme fallite. Però lo scopo non è di scrivere tra qualche anno, e sulle basi delle esperienze insulari, una teoria del riformismo fallito. Ovviamente non si può aspettare tutto dalle istituzioni, ma come non sperare che gli attori politici siano dovunque in capacità di definire ed adottare le riforme più consensuate, e soprattutto le riforme più in grado di assicurare felicità e prosperità? Perciò, risulta assolutamente necessario capire perché riesce o fallisce un processo riformistico. È in questo senso che si deve capire quello mio intervento.

I. Le riforme passate

Non mi sembra corretto, e neanche concepibile, trattare dell'attuale processo di riforme, iniziato nel 2012, senza presentare primo il continuo flusso riformistico che ha toccato la Corsica sin dal 1982. In un primo tempo, voglio parlare delle riforme degli anni 1982, 1991, 2002, e della tentativa fallita del 2003. Tutti questi processi differiscono fundamentalmente dall'attuale, in quanto tutti sono stati condotti dalla volontà statale. Nonostante le loro differenze, tutti furono processi *top-down*, ciò che può indicarci già la difficoltà del consenso politico in un territorio dove:

- da una parte, il sistema politico era incredibilmente chiuso e dominato da due grande reti clientelistiche, lavorando di modo connivente collo Stato affinché sia assicurata la lealtà nazionale della popolazione;
- dall'altra parte, la contestazione di questo sistema è simboleggiata da un nazionalismo che utilizza e legittima la violenza.

Nel 1982 e nel 1991, l'associazione degli eletti corsi fu minimalistica. Si capiva molto bene, considerando che i due partiti dominanti temevano un pericolo per il loro potere monopolistico. D'altronde, nel 1991, uno degli obbiettivi ufficiali del potere nazionale socialista era d'indebolire questi partiti dominanti.

Bisogna dire a quel punto che questi due statuti particolari della Corsica sono meramente statuti di adattamento, e non di eccezione. La Collettività territoriale della Corsica (fino al 1991 Regione della Corsica) ha delle competenze particolari, ma non ha una potestà qualitativamente diversa da quelle delle regioni continentali. Parliamo di poteri amministrativi, cioè di poteri di attuazione delle norme legislative e regolamentarie nazionali.

André Fazi, Considerazioni provvisorie (e non tanto ottimistiche) sull'attuale processo di riforme istituzionali in Corsica, Alghero, 12 avril 2013

Nel 2002, l'iniziativa riformistica fu nazionale, ma il coinvolgimento degli eletti corsi, gli indipendentisti inclusi, fu importante ed organizzato. Però il consenso locale non fu raggiunto. 22 eletti regionali hanno chiesto una potestà legislativa regionale primaria; 26 consideravano solo la possibilità di una potestà regolamentaria, controllata dal potere politico nazionale. La sintesi finale, proposta dal governo, considerava le due proposte. Si trattava così per la prima volta di integrazione degli estremi politici, conservatori e nazionalisti radicali. Ma comunque il documento sottometteva le proposte le più ambiziose a molte condizioni, e primo alla vittoria di Lionel Jospin alle elezioni presidenziali. Quindi il fallimento di Jospin fu il fallimento di queste ambizioni.

Infine, nel 2003, il ministro dell'Interno Sarkozy voleva una riforma limitata agli aspetti d'organizzazione, ma consensuata localmente. Questo consenso fu impossibile da raggiungere, e Sarkozy scelse di proporre la sua visione alla popolazione regionale con un referendum. Anche questo fu un fallimento, per ragioni esterne – l'impopolarità del governo nazionale –, però soprattutto interne, con un'assenza di reale mobilitazione dei sostenitori di questo piano.

II. L'attuale processo di riforma

Oggi, per la prima volta, il processo riformistico è interamente guidato dalla Collettività territoriale della Corsica. Eppure, questo mutamento è strettamente collegato con due cambiamenti profondi della struttura delle opportunità politiche.

In primo luogo, un cambiamento al livello nazionale. Il precedente governo di destra, quando iniziò la sua riforma territoriale, concretizzata dalla legge del 16 dicembre 2010, ne ha escluso la Corsica sugli aspetti d'organizzazione regionale e dipartimentale, lasciando ai suoi eletti la possibilità di proporre soluzioni alternative.

In secondo luogo, un cambiamento al livello regionale. Questo riguarda il sistema dei partiti poiché la vittoria della sinistra nelle elezioni territoriali in 2010 fu una strana vittoria. Da una parte, la maggioranza di sinistra non è assoluta, ed è composta di quattro gruppi programmaticamente molto diversi, sia sul piano economico, sia sul piano istituzionale. Dall'altra parte, i partiti nazionalisti hanno coinvolto 35% dei voti, dimostrando una capacità eccellente a rodere le basi elettorali dei partiti nazionali.

Così, il presidente Giacobbi, oggi deputato e presidente del Consiglio esecutivo della Corsica, è senz'altro l'uomo politico più potente dell'isola, ma il suo potere è comunque debole. La sua base elettorale è geograficamente ristretta, è fondata sulla redistribuzione clientelistica. E questo non basta. Questo presidente Giacobbi ha un bisogno immenso di allearsi e d'allargare le sue proprie basi. È in questo quadro che ha aperto, separatamente ma quasi simultaneamente, quattro dibattiti di rilievo costituzionale, sostenendo sempre una posizione riformistica ambiziosa.

Primo, le competenze regionali, colla creazione immediata della commissione delle competenze legislative e regolamentarie. Questa commissione ha adottato un rapporto inequivoco, che dimostra che le supposte specificità della Collettività territoriale della Corsica sono solo gadget inefficienti... e si può dire inutili. Su questo tema, Paul Giacobbi sosteneva nel 2000 la domanda di una potestà legislativa regionale primaria, e non ha mai – ufficialmente – ricusato questo parere.

Secondo, il fondiario (o la terra...). Dal 1998 al 2008, il prezzo delle terre agricole è stato moltiplicato per otto. La domanda esterna di costruzione di residenze secondarie è impressionante, e la crescita della popolazione è di 1.6% per anno. Questo alimenta una dinamica inflazionistica difficile da sopportare per i ceti medii, e quasi impossibile per i ceti bassi.

André Fazi, Considerazioni provvisorie (e non tanto ottimistiche) sull'attuale processo di riforme istituzionali in Corsica, Alghero, 12 avril 2013

La maggioranza ha lanciato un vasto processo di riflessione che ha fatto emergere una domanda molto conflittuale: uno statuto di residente, cioè la possibilità di riservare l'acquisto di terra e/o d'alloggio alle persone che risiedono di modo permanente in Corsica da un certo periodo. Il presidente Giacobbi si è pubblicamente detto favorevole a questa soluzione, sicuramente contraria alle libertà di circolazione europea.

Terzo, lo statuto della lingua corsa, sempre costretto dalla visione giacobina dei poteri centrali, poiché più che di supremazia si tratta sempre di una visione monopolistica della lingua francese. Nel 2011, l'Assemblea della Corsica si è pronunciata perché la lingua corsa sia co-ufficiale, con 36 voti su 47.

Quarto, sulla fiscalità delle successioni, la Corsica beneficiava di un' esonerazione *de facto* fino al 2012. Per poter prorogare questa situazione, gli eletti regionali, all'unanimità, hanno chiesto allo Stato il trasferimento della competenza fiscale corrispondente.

Eppure, c'è un ultimo dibattito, che non è di rilievo costituzionale, ma che non può essere trascurato: quello dell'organizzazione territoriale. È questo punto che aveva aperto il processo riformistico, poiché il gran timore iniziale degli eletti corsi procedeva da una strana disposizione della legge del 2010, che prevedeva la fusione delle funzioni di consigliere regionale e dipartimentale, senza fusionare le istituzioni.

Anziché proporre un semplice *statu quo*, la commissione delle competenze ha guidato un processo di consultazione su questo tema chiave. Diciamo che questa organizzazione è in Francia, e specialmente in Corsica, di natura bizantina. Non solo la frammentazione è incredibile, ma il diritto delle collettività territoriali francesi è fondato sull'assoluta uguaglianza in diritto, dalla più piccola alla più grande, e la possessione di una competenza cosiddetta generale.

Così ritroviamo in Corsica, per 9000 km² e poco più di 300 000 abitanti:

- una collettività territoriale incaricata soprattutto d'economia;
- due consigli dipartimentali, incaricati soprattutto dell'attuazione delle politiche sociali decise dallo Stato;
- 23 intercomunalità a fiscalità propria, tra le quali l'assunzione delle competenze delimitate dalla legge è spesso minimalistica;
- 360 comuni, tra i quali più di 307 hanno meno di 1000 abitanti, e 121 hanno meno di 100 abitanti.

III. Un processo già fallito?

In un terzo tempo, pure se l'attuale processo non è assolutamente compiuto, voglio cercare di farne un bilancio provvisorio, o piuttosto dare già qualche elemento di valutazione.

Prima di tutto, la vittoria della sinistra nelle elezioni nazionali del 2012 fu senz'altro un acceleratore. Si sapeva che si provverebbe a revisar la Costituzione su molteplici aspetti, e il ministro dell'Interno Valls si era dichiarato aperto alle proposte consensuate in Corsica. Così la commissione delle competenze si è focalizzata sui quattro aspetti esigendo una revisione costituzionale, ed il suo presidente mi ha d'altronde chiesto un appoggio scientifico (domanda che ho accettato).

André Fazi, Considerazioni provvisorie (e non tanto ottimistiche) sull'attuale processo di riforme istituzionali in Corsica, Alghero, 12 avril 2013

Per quanto riguarda il suo svolgimento, credo che si possa già temere un fallimento di questo processo. Perché?

Per molte ragioni esterne:

- a) Il potere nazionale non si può appoggiare su una maggioranza dei tre quinti, necessaria per poter revisionare la Costituzione, al Congresso del Parlamento;
- b) Oggi, il potere nazionale è molto impopolare – il Presidente della Repubblica conta solo 32% di opinioni positive. In questo quadro, modificare le istituzioni della Corsica e dei suoi circa 300 000 abitanti, attendendo alla sacrosanta concezione francese dell'uguaglianza dei cittadini e dell'unità della Repubblica, sarebbe un enorme rischio politico. Genererebbe molto più dissensi che consensi, senza eventualità di beneficio immediato per il potere nazionale.
- c) Le revisioni volute oggi dal potere nazionale potrebbero essere valutate dal Congresso del Parlamento nel mese di luglio 2013, ciò che imporrebbe agli eletti di mettersi d'accordo molto presto;
- d) La violenza criminale ha acquistato un peso mediatico nazionale importantissimo, tale da legittimare unicamente l'azione della polizia e della giustizia, e da delegittimare ogni volontà d'allargare le responsabilità degli eletti corsi;
- e) La sovrabbondanza normativa è diventata un problema politico nazionale. Esisterebbero oggi circa 400 000 norme, cioè un edificio costosissimo, inefficiente, e – diciamo – inapplicabile. In questo quadro, dare una potestà normativa sostanziale ad una collettività di tipo regionale potrà molto difficilmente sembrare opportuno.

Per ragioni interne che ritengo più crudeli. Il presidente Hollande è stato eletto il 6 maggio 2012. Siamo il 12 aprile 2013, e la commissione delle competenze non ha tuttora adottato nessun documento di orientazione. In quanto persona che accompagna il processo, la mia convinzione è che si è parlato molto:

- a) Dello statuto di residente, cioè la domanda la più conflittuale, e la più difficile da conseguire se consideriamo che implica la riforma dei trattati europei;
- b) Della tecnica costituzionale. Se ci voleva utilizzare l'articolo 72, 73, 74 od un altro;
- c) Della strategia di legittimazione popolare. Sapere se fosse possibile un referendum regionale quando si tratta di misure costituzionali...

Invece non ho nessuna traccia di un vero e approfondito dibattito sulla potestà normativa regionale, e sugli interessi teorici e pratici di uno suo ipotetico ampliamento... Non pare neanche che un consenso sufficientemente preciso sia oggi possibile all'interno della maggioranza di sinistra. In quanto ai gruppi di opposizione, sono finora sembrati più disposti all'auto-esclusione dai lavori (la destra) e alle petizioni massimalistiche (i nazionalisti) che all'accomodamento.

Non posso dare spiegazioni precise su questo svolgimento, che assomiglia affatto un fallimento del ceto politico corso. Chiaro che questo non è un ceto molto professionalizzato e molto tecnico, ma non credo per niente che ci sia un' assoluta assenza di sincerità riformistica. Rammento d'altronde che secondo me, il presidente Giacobbi ha bisogno di questa dinamica riformistica, per allargare le sue base elettorali, e/o eventualmente immaginare nuove alleanze politiche coi nazionalisti moderati.

André Fazi, Considerazioni provvisorie (e non tanto ottimistiche) sull'attuale processo di riforme istituzionali in Corsica, Alghero, 12 avril 2013

Però, riflettere alle attuazioni anziché definire i principi è sospetto, e non può essere esclusa una logica od una tattica di scansamento. In un modo più o meno cosciente, il timore del dissenso e del fallimento avrebbe portato certi eletti verso delle questioni che sono fondamentali, ma che in nessun modo potevano primare sulla questione degli obbiettivi. Il “Cosa” e il “Perché” non possono essere stabiliti dopo al “Come”.

La Corsica si trova dunque in una strana situazione. Le volontà riformistiche sono evidentissime ma le loro formalizzazioni sembrano molto difficili, e le loro concretizzazioni quasi impossibili nell'attuale contesto politico. Si può parlare perciò di una frattura, che mi sembra pericolosa. Mette in rilievo la fragilità del sistema politico corso in generale, e di tutti i poli politici in particolare, e potrebbe generare nuovi processi di radicalizzazione. Quest' eventuale fallimento non significherebbe un crollo, di cui si potrebbe auspicare una rifondazione del ceto politico e del sistema politico. Implicherebbe piuttosto un ricentramento sulla redistribuzione clientelistica e localistica, a scapito di qualsiasi altra prospettiva politica, economica, sociale, culturale... e morale. Non posso scartare l'ipotesi, ma spero che si saprà evitare tale incubo.