

*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Seminario

LE LEGGI ELETTORALI REGIONALI

**Forma di governo regionale,
sistema partitico e legge elettorale**

ROBERTO BIN, *Università di Ferrara*

Da un po' di tempo, almeno una volta la settimana mi trovo a parlare di statuti regionali, in particolare della forma di governo, di conseguenza l'argomento non mi è nuovo, ma non è nuovo neanche a voi e tra l'altro vedo persone importanti delle Regioni che sanno bene di cosa si sta parlando, per cui penso mi possa essere risparmiata tutta una parte di contestualizzazione del discorso. Ciononostante consentitemi cinque minuti di riflessione su che cosa sia la forma di governo, visto che io di questo devo parlare, essenzialmente. Le leggi elettorali sono per me, ancora, in larga parte un grande mistero, faccio fatica a capirne il senso.

Sulla forma di governo le cose mi sono molto più chiare, è una questione di formazione professionale e le connessioni tra forma di governo e legge elettorale sono importanti ma forse stanno in un numero chiuso, ci sono alcuni condizionamenti che vanno capiti.

Su tutto questo c'è la sentenza della Corte costituzionale che in qualche modo va inquadrata, perché a mio modo di vedere è stata stra-capita da parte dei commentatori. I commentatori hanno letto questa sentenza, delusi perché la Corte non ha seguito le loro fantasie, il che mi sembra un atteggiamento un po' infantile. Io sono stato uno dei pochi a dar ragione alla Corte, secondo me la Corte ha fatto molto bene a fare quella sentenza e so che questo non è simpatico nei Consigli regionali, però va capito il senso di quella sentenza.

Piccola premessa sulla forma di governo: perché serve una riflessione sulla forma di governo? Perché ho l'impressione che si siano persi quattro anni per nulla. Si sono persi quattro anni di lavoro attorno agli statuti, attorno a quello che sostanzialmente è un equivoco e questo equivoco ha un nome che si chiama forma di governo, uno spettro che è il "simul-simul". Quando si parla di forme di governo si parla di una categoria impiegata dalla dottrina e sconsideratamente impiegata dalla riforma costituzionale, perché non significa nulla, la dottrina non ha mai messo a fuoco esattamente i contenuti di questa categoria, per cui usare una categoria tradizionale alla dottrina ma non precisa nei confini, per dire che cos'è un'attribuzione degli statuti, secondo me è stato un errore di tecnica legislativa, non lo si doveva fare.

Contemporaneamente, siccome la dottrina non ha altro da fare che scrivere manuali e altre cose, ha banalizzato un problema storico, cioè la forma di governo è un'etichetta con cui la letteratura giuridica, da circa 150 anni sta banalizzando il problema di come un sistema politico si governa, attraverso categorie costituzionali. Questa è una cosa su cui vorrei riflettere criticamente dopo.

Di conseguenza le forme di governo elaborate dalla dottrina sono dei modellini — Giannini li chiamava dei "figurini", sbeffeggiandoli già allora, giustamente — che rappresentano realtà astratte

sotto formato di guida turistica. “Com’è l’Ungheria”? “L’Ungheria è piatta e afosa”. “Com’è la Spagna?”, “Come si governa l’Inghilterra?”: “Una forma di governo parlamentare di premierato”. Sono modellini di guida turistica. Questi modellini di guida turistica dietro hanno poco. Da un certo punto di vista potremmo dire che non esistono forme di governo, dove forma sia una costante.

Per esempio, si parla correntemente, nei dibattiti politici, televisivi, scientifici, di forme di governo presidenziale, ma la forma di governo presidenziale non esiste, esiste esclusivamente la forma di governo degli Stati Uniti, perché le altre repubbliche presidenziali — e si fa riferimento ad Argentina, Brasile e così via — fanno riferimento ad esperienze istituzionali talmente ballerine che hanno avuto più dittature che periodi di regolarità, per cui non ha senso fare riferimento a una forma di governo del genere. Se uno deve spiegare la storia dell’Argentina non la spiega sicuramente attraverso la categoria del federalismo o quella della forma di governo presidenziale. Stringi stringi, l’unica forma di governo presidenziale vera, quella a cui si fa riferimento sempre, è quella degli Stati Uniti. Ma quella degli Stati Uniti non è una forma di governo esportabile, perché gli Stati Uniti non importerebbero più una forma di governo del genere. La forma di governo degli Stati Uniti è nata a metà del ‘700 guardando a un’esperienza già un po’ vecchia, quella inglese, e irrigidendola in Costituzione e non se ne sono più liberati nonostante che sia, in dottrina americana, ogni giorno proposto qualche superamento, perché è una forma di governo che funziona unicamente perché ci sono 200 anni di smussamento di ingranaggi e di ingrassaggio degli ingranaggi, altrimenti si bloccherebbe totalmente.

Bill Clinton un bel giorno, con grande scoperta dei nostri giornalisti, che poi non hanno collegato a quella vicenda il dibattito in Bicamerale che allora c’era sulla forma di governo, per far approvare il bilancio degli Stati Uniti, che era stato bloccato dal Senato, con le luci spente alla Casa Bianca perché non aveva i soldi da mettere sul piatto, ha dovuto fare un vertice con il capo dell’opposizione e con il candidato suo concorrente alle elezioni successive per sbloccare la situazione politica. Contemporaneamente in Italia si diceva “la forma di governo presidenziale è fondamentale, perché se c’è federalismo ci vuole un governo forte ed efficiente e senza consociativismo”. Cosa c’è di più consociativo che il presidente degli Stati Uniti che parla con il suo avversario delle elezioni per uscire dall’approvazione del bilancio? Che senso ha questo, con il “figurino” della forma di governo presidenziale? Nessuna.

Quindi forme di governo presidenziali non ce ne sono, se non quella degli Stati Uniti, che è di per sé irripetibile, com’è irripetibile l’Enciclopedia di Diderot, la rivoluzione francese.

La forma di governo semipresidenziale non esiste in sé e se esiste è solo francese; tutte le altre forme di governo sono uguali, nel senso che in tutti gli altri paesi di riferimento — ci sono miei colleghi che quando fanno diritto comparato ormai viaggiano su 64 paesi, tra cui il Kazakistan la Mongolia esterna, la Lituania che è un paese abbastanza prossimo ma che ha pochi anni di esperienze, ma noi facciamo riferimento a democrazie che devono avere un certo consolidamento, altrimenti non capiamo nulla di come funziona un sistema. Possiamo descrivere la forma di governo dell’Iraq di oggi? No. Quella del Pakistan? Come? Con quali categorie occidentali? Quando parliamo di questi sistemi facciamo riferimento necessariamente a un novero di paesi ristretto e a parte gli Stati

Uniti e mezza Francia, tutti gli altri hanno un ceppo comune, che è la forma di governo parlamentare. La stessa repubblica presidenziale degli Stati Uniti è rimasta presidenziale perché ha fotografato e irrigidito uno stadio evolutivo della forma di governo, che era quella di una certa fase della monarchia inglese, poi la monarchia inglese, come tutti i sistemi europei è andata verso un sistema parlamentare, gli americani l'hanno fotografata e tradotta in categorie costituzionali diverse ed è rimasta rigida lì, per cui è una sciocchezza, oggi, cadere nel discorso sulle forme di governo. Poi c'è anche la forma di governo svizzera, ma lasciamo stare: va bene a una cassa di risparmio, non è una forma di governo che abbia una sua esportabilità se non in piccole realtà. Roberto Louvin l'aveva proposta per la Valle d'Aosta, perché per la Valle d'Aosta può andar bene una soluzione del genere, ma è una soluzione assolutamente di nicchia, non esportabile in alcuna realtà diversa.

Se stiamo parlando sempre di forme di governo parlamentari, capite che la possibilità di scelta e l'attenzione sulla scelta vanno calibrate su questioni, su parametri, su particolari abbastanza specifici. Cosa segna la differenza tra l'esperienza italiana, quella inglese, quella tedesca, quella spagnola, quella belga, quella svedese o quella austriaca, cioè tutti sistemi che ruotano sul ceppo della democrazia parlamentare? Cosa segnala differenza? Non c'è nessuna regola giuridica che segna la differenza, questo è divertente. Le differenze non sono di regole giuridiche, perché le regole giuridiche che valgono in Inghilterra, in Germania, in Austria, in Spagna e in Italia sono le stesse. Quello che ambia è il consolidamento del regime politico, tanto è vero che l'Italia è più diversa da se stessa che dalle altre democrazie parlamentari. Noi abbiamo cambiato regole o regolarità negli ultimi 15 anni, diventando molto più diversi, oggi, da come eravamo negli anni '80 piuttosto che da quanto lo siano l'Inghilterra, la Spagna, la Francia o la Germania. Il tutto condito dal caratteristico "casino" italiano. Ma questa è cosa diversa dall'impossibilità di un sistema politico di strutturarsi dando una risposta efficiente a questo sistema. E' il sistema politico che ovviamente condiziona tutto.

Una delle cose su cui merita sempre riflettere è quanto una regola giuridica, una modifica costituzionale, un nuovo congegno normativo riesca a incidere sul sistema politico. Posso far finta di riflettere più a lungo, ma siccome l'ho già fatto, la mia risposta personale è poco, pochissimo, anzi forse nulla.

Ho l'impressione che possa incidere soltanto introducendo norme sbagliate. Esiste la possibilità che vengano introdotte delle norme sbagliate che sconvolgano il sistema politico, impediscano al sistema politico di funzionare, ma la virtù non si raggiunge tramite norme giuridiche, la virtù è virtù. Si può punire il peccato o si può favorire indirettamente il peccato non punendolo, oppure addirittura incentivare il peccato.

Per esempio, le norme degli statuti sui gruppi monocellulari sono un incentivo al peccato. Lo so che il sistema politico non può scollarsene, però bisogna essere consapevoli che questa è una delle mazzate peggiori che si può dare non al sistema politico ma alla funzionalità istituzionale.

Il tema che ha dominato questi quattro anni inutili di processo statutario nelle Regioni, è stato quello del rischio di perdita di ruolo delle Assemblee elettive. Debbo dire che mi sembra un'altra cosa priva di senso, non perché non ci sia il rischio di perdere il ruolo delle Assemblee legislative ma questo rischio è retrodatibile al 1900. La constatazione della crisi dei sistemi parlamentari risale a

fine '800, per cui oggi ha cento anni suonati, che non sono pochi in un sistema costituzionale che non ha molti anni in più, un'esperienza costituzionale europea che data, più o meno dall'inizio dell'800 o metà dell'800.

Il motivo della crisi dell'assemblea parlamentare ha accompagnato tutta la crescita e lo sviluppo dell'esperienza costituzionale, il che dovrebbe persuadere a guardare con minore apprensione il problema di che cosa si fa nelle Regioni sul "simul-simul", sull'elezione diretta ecc. e contemporaneamente guardare con molta maggiore attenzione che cosa ha creato questa crisi del sistema assembleare. Perché i parlamenti sono in crisi da sempre? Questo è un problema estremamente serio, che riguarda tutti i paesi europei, non riguarda gli Stati Uniti, il che è paradossale da un certo punto di vista, perché se prendessimo sul serio le cose che sono state scritte sul "simul-simul" dagli statuti regionali dovremmo dire che gli Stati Uniti, dove il presidente non può essere sfiduciato, resta lì per il suo mandato e non si può fare altro se non un processo penale, come succedeva in Inghilterra nel '700, dovrebbero avere registrato il massimo dello sconquasso e del prestigio parlamentare, invece quando si parla di un parlamento efficiente, guarda caso si indica quello americano, il che qualcosa dovrebbe far serpeggiare. Certo è questione di bilanciamento, ma che cosa si mette sul piatto della bilancia? Perché quello è il problema.

La storia della crisi dei parlamenti è segnata da tappe precise. Notate che la causa che si è indicata è stata endogena, interna ai parlamenti, sono i parlamenti che hanno provocato la loro crisi, esattamente come i consigli regionali hanno provocato la loro crisi ben prima della riforma costituzionale, che è un effetto di quella crisi, non la causa.

Se andiamo a vedere gli studi fatti dai politologi sul rendimento istituzionale delle assemblee legislative regionali anni '70-80 siamo di fronte a un panorama debilitante di enormi sacche di inefficienza. Rispetto a queste esperienze è nata la richiesta di un rafforzamento dell'esecutivo, effetto e non causa della crisi. Le cause di questa crisi quali sono? Sono endogene, come le cause della crisi dei Parlamenti. Le cause della crisi dei Parlamenti sono state i fenomeni di trasformismo, di instabilità, di maggioranze che si costruivano e si decostruivano secondo interessi specifici e non secondo programmi politici, di scollamento tra l'esecutivo e la sua maggioranza, che hanno portato a un fenomeno tipicamente del '900 che si chiama "razionalizzazione del sistema parlamentare" e la razionalizzazione del sistema parlamentare è stata fatta attraverso tappe storiche: la mozione di sfiducia regolata, perché non era regolata e, non regolandola, poteva scoppiare di notte o in qualsiasi momento, cioè c'era la partita di calcio e si guardava la partita di calcio in televisione, non c'era nessuno in aula, mozione di sfiducia al Governo e via il Governo. Da qui il bisogno continuo del Governo di presidiare l'aula non direttamente ma tramite quella che si chiama "contrattazione politica", o "ricatto", "richiamo" ecc. Questo ha spostato le maggioranze da interessi di programma politico a interessi molto più economici e monetizzabili. Questo è un percorso di tutte le repubbliche e tutte le monarchie parlamentari, ma è un percorso a noi ben noto anche a livello di Consigli regionali.

Poi, di fronte a grossi temi — pensiamo alla politica estera, alla questione dell'esercito, delle guerre, nell'esperienza moderna all'esperienza della Comunità europea, alla questione del bilancio,

dell'intervento economico, alla questione della conoscenza dei problemi — chi conosce per fare una legge, il Parlamento o l'Esecutivo? Tutto questo ha prodotto, in tutti i sistemi del mondo uno spostamento di pesi verso gli esecutivi, inevitabilmente. Anzi, inevitatamente, nel senso che le assemblee non hanno reagito recuperando terreno, salvo una, quella americana che ha sganciato completamente il controllo, ha perso l'idea di poter avere un controllo politico sull'esecutivo ed ha guadagnato su terreni diversi e i pesi sulla bilancia li ha messi corretti. E su questo, secondo me andrebbe fatta una riflessione nella fase degli statuti.

So che dico cose al di fuori dello schema del dibattito, ma non me ne importa: sono profondamente convinto di questo e lo ripeterò fino all'ultima volta che sarò ancora invitato a parlare di queste cose, e spero che sia presto, perché trovo che sia l'unica cosa che onestamente si possa dire.

Lei, prima evocava l'immagine del bilanciamento, dell'equilibrio tra i poteri. L'immagine del bilanciamento è un'immagine colta: il necessario equilibrio dei poteri era già scritto in Montesquieu. Tutti hanno avuto di fronte il problema e l'immagine della bilancia, ma avete mai riflettuto su cosa si mette sui piatti della bilancia, cos'è che pesa sul piatto dell'assemblea? Quello che pesa sul piatto della giunta si sa benissimo: tutto. Ma sul piatto dell'assemblea che cosa si mette? Io mi ero inventato un videogioco da diffondere in tutti i Consigli regionali: il videogioco sulla forma di governo regionale. Sono quelle visioni semplificate, immediate che fanno capire la realtà delle cose, perché io sono indignato del dibattito che c'è stato finora nei Consigli regionali sulla forma di governo, perché lo trovo tempo vergognosamente perso, di una classe politica che non riesce a immaginare di svolgere un ruolo diverso da quello che ha creato la sua crisi. Questo è il grave. Se fosse una classe politica che fa realmente i suoi interessi tanto di cappello, ma non sta facendo i suoi interessi, non riesce a uscire dal gorgo in cui si è messa e questo gorgo è stato creato proprio dall'idea di poter tradurre la politica in una lotta per coprire i ruoli dell'esecutivo. Ci sono degli studi fatti da Cattaneo qualche anno fa e pubblicati sulla rivista dell'Emilia Romagna, che guardando le Assemblee regionali degli anni '70; '80 e primi '90, e vedendo dall'interno, al di là dei numeri, che cosa è accaduto, tutti hanno segnato un indebolimento delle istituzioni assembleari dovuto essenzialmente al fatto che il potenziamento del presidente della Giunta e degli assessori prima della riforma, è stato causato dal trasferimento del potere ai consiglieri. Quando un consigliere regionale ritiene che il suo ruolo non sia appagante e che il suo obiettivo è andare a fare l'assessore, implicitamente sta trasferendo i suoi poteri sull'assessore. E' questo che ha creato la crisi dei Consigli: l'abbattimento del livello legislativo, l'incapacità di elaborare idee alternative alle Giunte e questo, di conseguenza, ha giustificato il legislatore costituzionale a dire "adesso basta: elezione diretta dei presidenti e i due organi vanno di pari passo", che è il massimo livello di razionalizzazione della forma di governo parlamentare.

Il videogioco si immagina che uno entra — provocatoriamente immaginavo che fosse un imprenditore con una bustarella — ha due scale, Giunta e Consiglio e deve scegliere dove andare a depositare la sua bustarella. Dove va? Giunta, è ovvio. A questo punto si apre uno sportello del presidente del Consiglio che comincia a mettere i pesi sulla bilancia. Che cosa mette sulla bilancia per

attrarre l'attenzione dell'imprenditore, della donna che vuole aprire un'impresa, del giovane che chiede un prestito e così via, verso il Consiglio? La possibilità di sfiduciare il presidente della Giunta regionale? Ma vi rendete conto che cosa risponde l'imprenditore? Quale dei temi che si sono affrontati nel dibattito sugli statuti pesa su quel piatto? Nessuno e questo è drammatico. Non si è riflettuto su cosa si possa fare per far pesare quel piatto della bilancia e questo è veramente drammatico, perché ha creato quattro anni persi, una frustrazione evidente, un accoglimento della sentenza della Corte come se fosse l'ultima mazzata sull'autonomia regionale, ma soprattutto un'alibi per non riflettere sulle cose importanti, su che cosa si può fare per recuperare il peso di quel piatto della bilancia. Quella è la forma di governo. Chi decide la forma di governo non è la riforma costituzionale e neanche lo statuto, è l'imprenditore che sceglie la scala. E noi possiamo mettere tutti gli orpelli — che il Consiglio regionale ha il potere di indirizzo politico, che approva i programmi, che fa le nomine, che sfiducia Tizio e Caio, che controlla, che può accedere ai documenti, tutte queste cose che mi ricordano dei cagnetti che abbaiano — ma non si sposta di un millimetro l'equilibrio dei pesi, tanto è vero che le Giunte su questo fanno un sorriso e sono indifferenti: “faccia pure il Consiglio”. Non mi turba questa cosa del “faccia pure il Consiglio”, che trovo una delle cose più stupide che sia stata inventata. Errore dei Consigli l'idea di fare gli statuti quasi per vendetta. E' un omaggio al Friuli Venezia Giulia che invece ha deciso di fare il lavoro insieme, perché il problema della forma di governo ne esce soltanto insieme e non con questa finzione che i Consigli fanno lo statuto come loro credono e lo impongono al presidente con quel piccolo particolare che il presidente, poi, deve promulgarlo, vedi la questione della Calabria che, ahimé, mi ha visto purtroppo coinvolto.

Vediamo i nodi. Me ne sono segnati alcuni ieri, leggendo gli statuti che ho intercettato in Internet. Se posso dare un giudizio complessivo: che grande occasione sprecata! Vi sono alcuni statuti fatti anche tecnicamente bene, anche se in alcuni c'è qualcosa un po' strano e qualcosa un po' comico, ma non ce ne sono tante, sono dignitosi, come statuti. Ma quanto sono inutili! Che cosa cambiano rispetto alla precedente stagione statutaria? Gli statuti di prima, fatti senza autonomia, in pochi mesi, nel giro di un anno tutti approvati da legge dello Stato, compresi quello della Calabria in fiamme e dell'Abruzzo in rivolta. Rispetto a quegli statuti questi quattro anni che cosa hanno aggiunto? Nulla, sono la fotocopia. A parte alcune parole in libertà, una serie di diritti i più vari e riconosciuti che non servono a niente, la stupenda immagine della Puglia come “La terra del sole, ponte per il Mediterraneo” e così via, l'invocazione alle specificità regionali all'estero per cui dovrebbero votare in Italia, che trovo sia una delle peggiori cose inventate in Italia — gente che vota senza pagare le tasse — che cosa hanno inventato, che cosa hanno introdotto di originale? Secondo me non c'è nulla negli statuti, ci sono pochissime cose un po' innovative, nessuna che incida realmente sul piano dei rapporti tra Consiglio e Giunta. Tutto si è fatto per cercare di limitare l'impatto del trasferimento verso l'esecutivo, dell'amministrazione, del potere regolamentare, del potere decisionale. Ma questa è storia. Non do un giudizio di bene o male, è così da tempo, da sempre. I Consigli hanno mai esercitato il potere regolamentare? Ma quando? Quanti sono i regolamenti fatti dalle Regioni. L'Umbria ne ha fatto qualcuno. Di fatto da numerosi anni il potere regolamentare è stato poi trasferito in capo alla Giunta, solo che si chiamavano direttive,

piani-programma, indirizzi generali e piacevolezze del genere, con il problema che quando arrivavano di fronte al Tar bisognava riuscire a spiegare che forma giuridica avessero queste cose, e non erano cose da poco, perché il piano dei carburanti, per esempio, arrivava al Tar ogni 15 giorni, cioè ad ogni seduta del Tar. Per cui là si doveva fare pulizia, caso mai, cercando di eliminare questi atti, ma pensare che perdere potere regolamentare fosse una perdita per i Consigli regionali fa ridere, non è mai esistito il potere regolamentare. Hanno un potere legislativo i Consigli regionali e per quanto si possa rafforzare il presidente della Giunta e la Giunta, il potere legislativo resta in capo al Consiglio e in capo al Consiglio resta la “legge delle leggi”, la legge di bilancio. Nessuna forma di governo, presidenziale o non presidenziale, toglie questo. Di conseguenza l’idea, un po’ stupida, che hanno avuto alcuni “governatori” che governano senza il Consiglio è stata favorita da un atteggiamento tutto sommato compiacente dei Consigli. Quindi hanno approvato i bilanci senza troppo discutere.

Ma d’altra parte un Consiglio regionale, oggi come oggi che potere reale ha sul bilancio? Ha delle strutture per la legge di bilancio? E quanti sono i consiglieri regionali in grado di leggere un bilancio? Non credo tanti. Quali strutture hanno dietro per capire non la lettura tecnica di un bilancio ma il significato politico della manovra di bilancio? E allora di che cosa stiamo parlando? Ha un potere legislativo il Consiglio regionale? Certo che ce l’ha. Se si tratta di fare le leggi in cui si vieta la vivisezione dei cani, per citare un glorioso esempio di legislazione emiliana recentemente castigato dalla Corte, come era ovvio. Sono capaci di farlo subito: si scrivono quattro parole in croce e si è fatta la legge. E’ quello il potere legislativo? E’ facendo quelle leggi che si riequilibra la bilancia? Poi arriva la Giunta e con una bella legge sull’ambiente di 150 articoli. E qual è la capacità di analisi della realtà che hanno il consigliere regionale e il Consiglio regionale? Prendere quella legge e farla loro. Su questo negli statuti non c’è una parola se non frasi vuote come “il regolamento del Consiglio assicurerà ai gruppi e ai consiglieri le sufficienti dotazioni per far fronte ai loro compiti”: “leggi portaborse”, almeno io le leggo così perché sono cattivo. Non si trova altro. Li ho letti e riletto e non c’è una parola su questo, ci sono belle parole sulla questione del drafting legislativo: ma vi sembra che sia il drafting legislativo che corre i pesi della bilancia? A parte che il drafting legislativo è una di quelle cose che ha un limite nella stessa politica, perché non tutti sappiamo che le leggi sono scritte male, non perché la gente sia ignorante ma perché certe volte non si può trovare una parola che abbia un senso, altrimenti salta l’equilibrio politico, il compromesso politico, per cui la parola spuria va messa per una questione di mediazione. Non è il drafting il problema, il problema è che cosa sia il potere, la presenza del Consiglio nella fase legislativa. Se il Consiglio è per eccellenza l’Assemblea legislativa, noi dovremmo pensare che è lì che il Consiglio mette i pesi, che il presidente cerca di portare l’utente verso la sua scala. E con quali strumentazioni? Negli statuti non c’è niente, non c’è una parola su questo. Perché non si può fare niente? Non è affatto vero che non si possa fare niente, si possono fare delle cose. Bisogna anzitutto capire dove lavorare.

Per esempio, se facessimo un disegno, un arco della politica pubblica, per cui la Regione, dice il giornale, ha deciso un intervento di ics miliardi per la scuola media, questa è una politica pubblica. In questa politica pubblica lo spazio della legge, ossia del Consiglio regionale; quanto è grande? Su un percorso di 100 che parte dall’idea, segue con le consultazioni, le concertazioni, poi c’è la

progettazione, poi c'è la legislazione, poi c'è la regolamentazione, poi c'è l'esecuzione della legge, poi ci sono i risultati della legge, il monitoraggio dei risultati, la valutazione dei risultati e si torna a chiudere questo cerchio da parte di finanziamento, modifica, nuovi criteri e così via. Il Consiglio che cosa copre in tutto questo? Un segmento che è il percorso legislativo, un segmentino che è il finanziamento su una legge pluriennale di spesa, con gli strumenti di programmazione finanziaria. Basta, il resto è fuori. Per di più, anche perché è fuori, in quello spazio che lui ha che cosa conosce del problema? Che strumenti ha per dire come si deve incidere nella scuola? Può darsi che vi sia qualche professore di scuola, ma voi capite che un'assemblea legislativa non può basarsi sulle conoscenze personali e di per sé parziali e di per sé doppiamente di tendenza di uno che conosce le cose per sue vicende professionali? Anzi, l'ultimo che dovrebbe parlare è un operatore della scuola, quando si parla di scuola, perché lui ne sa troppo e troppo poco, è troppo coinvolto nella cosa. E' il limite delle Commissioni parlamentari per materia: dove si parla di artigianato ci sono tutti gli artigiani e non si esce dalla mediazione tra le confederazioni artigiane perché sono chiuse nel loro interesse e non c'è la visione d'interesse generale, dietro. Il discorso si fa addirittura troppo tecnico perché gli altri parlamentari o consiglieri lo possano apprezzare, possano intervenire. Non è questa la risposta. Ma che altre attrezzature ha il Consiglio? Non rispondere a questa domanda significa avere rinunciato a mettere il peso là dove c'è lo spazio per metterlo e la risposta a questa domanda è tutto sommato non complicata, cioè non è impossibile trovare delle soluzioni. In Emilia Romagna si è provato a suggerire un'ipotesi: la possibilità di cominciare a costruire il peso da mettere nella bilancia. La Giunta decide di fare una legge sulla scuola: non investe il Consiglio, al momento della presentazione del disegno di legge ha già fatto tutte le consultazioni, accordo con la conferenza degli enti locali, con i sindacati, tutto bello già firmato, arriva in Consiglio dicendo "questo è il progetto di legge, questa è la relazione" e il Consiglio dice "questo progetto è bello", la maggioranza è allertata e dice "questa è una cosa importante, bisogna sbrigarsi". La Giunta dovrebbe essere tenuta a notificare che inizia la parabola della politica pubblica, allora il Consiglio potrebbe decidere di nominare un relatore non quando la patata è già ben messa dentro la sua carta stagnola e ben condita, ma quando ancora si sta decidendo come cucinarla, e questo relatore in qualche modo può partecipare, può avere materiali, può ricevere gli studi conoscitivi, può costringere il Consiglio a usare la pratica un po' europea, almeno sulle leggi importanti, dei "libri bianchi" e dei "libri verdi", cioè di tappe di maturazione di un disegno di legge che sono tappe di maturazione pubblica, sono già un procedimento pubblico e non tutto all'interno della mediazione politica della Giunta, dicendo che è pubblico perché lì c'è un pezzo di Consiglio, là c'è un relatore, associato anche a quello di minoranza. Si può trovare la forma ma bisogna pensarla e stare un po' attenti? Ma se noi riuscissimo a legare quella legge non soltanto al nome dell'assessore ma anche al nome... (*fine nastro*)

...magari uno studio all'esterno, trovare una consulenza, avere una struttura interna del Consiglio in grado di rispondere ad alcune domande, perché anche il Consiglio dovrebbe avere delle strutture che lo assistono, per esempio nella struttura di bilancio, negli strumenti finanziari ecc. E questo accompagnasse l'intero ciclo, per cui approvata la legge quel consigliere sarebbe incaricato del monitoraggio e degli effetti, perché bisogna che qualcuno sappia qual è la conseguenza di una

legge. Questa è un'altra cosa paradossale non solo dei Consigli regionali ma di tutta la legislazione italiana: che non si sa che cosa succede delle leggi, tanto è vero che fatta una legge dopo qualche mese si pensa di farne un'altra, magari uguale. Perché non si vedono gli effetti. Cosa ha operato? Quale riscontro ha avuto? Quale riscontro ha avuto vuol dire anche sentire la società in relazione a quella legge, tastare il polso, avere quel ruolo che dovrebbe essere il vero ruolo del Consiglio, di rappresentanza degli interessi. Io sono terrorizzato dall'ipotesi che sta serpeggiando da tempo e che vedo un po' innervata in alcuni statuti, per cui ormai i Consigli si sono resi conto che gli interessi forti prendono la scala della Giunta, quindi si stanno attrezzando per diventare il colatoio degli interessi deboli. Nell'Emilia Romagna c'è l'ipotesi di un protocollo addirittura con le organizzazioni degli interessi, per cui si disciplina il rapporto che c'è tra il Consiglio e questi interessi. Faranno dieci protocolli, quello con la Confindustria sarà già fatto dall'ufficio protocolli della stessa Confindustria, lo fa per tutte le Regioni, lo firma, una volta ogni tre mesi manderà l'ultimo dei funzionari, quello che è lì per raccomandazione, a parlare con qualcuno del Consiglio, ma quando ha qualcosa da trattare telefona al presidente, è ovvio. Mentre quelli che resteranno incollati sul Consiglio saranno i diseredati, gli stranieri e così via. Interessi importanti, ma vi rendete conto cosa significa questo nella dinamica istituzionale: la casa dei poveri, l'"Hotel Dieu" della Regione, dove tutti gli interessi senza babbo potranno trovare un tutore. E' questo il peso che si vuol mettere? Se non si vuol mettere questo peso bisogna che i consiglieri comincino a seguire le politiche pubbliche, diano un interlocutore nelle politiche pubbliche, in modo che quando si tratta di cominciare a pensare a come si rifinanzia quella legge o che cosa si fa di quella legge, delle modifiche, il consigliere sia presente, sia un interlocutore, sia qualcuno che è informato, sa di cosa parla, sa perfettamente cosa è successo e sia, alla stessa stregua dell'assessore, un interlocutore funzionante. Il Senato degli Stati Uniti si è salvato così. Al Senato degli Stati Uniti c'è la fila di quelli che vogliono corrompere qualcuno, c'è un ufficio apposito. All'ufficio lobbies uno entra, paga e viene ricevuto dall'apposito senatore. Non è che sia una bella cosa ma è un segno: in America tutto si monetarizza e questo è il segno del prestigio del senatore, cioè quanto costa. I consiglieri regionali sono persone che non costano niente, ho questa vaga sensazione. Questo è un problema serio su cui vorrei poter leggere qualche risposta interessante.

Altro problema: efficienza. Gli statuti su questo non danno risposte, perché rimandano tutto ai regolamenti e i regolamenti di per sé sono, lato deputato, organizzare i lavori del Consiglio, ma è anche vero che lo statuto dovrebbe porre alcuni principi, meglio alcune regole che i regolamenti non possono ignorare. E' troppo facile dire "il procedimento legislativo sarà regolato dai regolamenti", come dire "non dico nulla". Però lo statuto serve a qualcosa, serve a porre delle garanzie. Di cosa? Del Consiglio innanzitutto. O il Consiglio è efficiente, oppure perde peso, perché non c'è nulla di più ragionevole del presidente che non va in Consiglio perché è una perdita di tempo. Il Consiglio non deve essere una perdita di tempo. Il presidente, quando sarà un po' meno "governatore" e avrà capito le cose del mondo, capirà che un'assemblea elettiva non la si può tenere senza fare niente, perché è peggio che dimenticarsi del compleanno della moglie: bisogna ricordarsi del Consiglio e tenerlo impegnato in qualcosa, altrimenti rompe le scatole. Però non è carino che questo arrivi come

concessione del presidente, sarebbe più carino che fosse un modo o una garanzia per il presidente.

L'efficienza come si conquista? L'efficienza è uno dei pesi da mettere sulla bilancia. Se il Consiglio riesce ad essere interlocutore degli interessi sociali ma non è efficiente voi capite che gli interessi sociali l'abbandonano, perché devono seguire il Consiglio? E l'efficienza è un'altra cosa che va costruita con regole.

Qui, per esempio c'è il problema dei gruppi monocellulari che è una cosa che credo esista solo in Italia, a tutti i livelli, dai Comuni, alle Province, alle Regioni. Di per sé non significa nulla: se uno ritiene di essere gruppo di se stesso faccia i conti con la grammatica, la sintassi, la matematica nonché con la psicologia e se è felice di stare da solo stia da solo. Ma quello che mi preoccupa è la ricaduta di questo sull'efficienza. Come fanno a lavorare le Commissioni, che hanno l'obbligo di essere costituite con sistema proporzionale, avendo di fronte gruppi di uno e due e avendo di fronte 17 gruppi? Come fanno i consiglieri a essere presente in più Commissioni? E che c'è sono le Commissioni se non rappresentano i consiglieri? E se non rappresentano i consiglieri come votano? E se non votano che cosa decidono? E se non decidono a che cosa servono? Quello è un peso tolto dalla bilancia, non messo sulla bilancia. C'è poco da fare: se una commissione non ha la forza di poter decidere è una commissione che ho l'impressione non pesa e se è vero che il Consiglio lavora soprattutto con le Commissioni, temo che questa sia una piccola zeppa. Poi uno può anche dire "le Commissioni non votano perché tutto sommato ci si mette d'accordo, c'è un lavoro istruttorio che comunque serve", però ho l'impressione che questo non sia del tutto vero.

Allora, o si disancora la commissione dalla rappresentanza dei gruppi, oppure si deve pensare che i gruppi non devono essere organizzati così. Entrambe le cose si possono fare, ma visto che in qualsiasi tavolo io sono stato la prima cosa che dice il politico è "ci sono alcune cose che non voglio discutere, come il gruppo monocellulare", bisognerebbe riuscire a trovare il modo per cui le Commissioni lavorino senza essere rappresentate dai gruppi. Non solo la commissione ma anche l'ufficio di presidenza. Infatti ho notato che nei nuovi statuti l'ufficio di presidenza del Consiglio è un organo sottostimato, svalutato: la programmazione la fa il presidente del Consiglio sentito il presidente della Giunta e sentito l'ufficio di presidenza. Ma dove si è mai vista una cosa del genere? La programmazione dei lavori è una cosa fondamentale per l'efficienza, è importantissima politicamente, perché è anche contingentamento dei tempi.

Se una decisione politica così importante non è condivisa e non passa per una mediazione con i gruppi politici, è chiaro che è una programmazione che salta, che non ha autorità, che non tiene e dietro c'è una perdita di efficienza. Come si fa a garantire alla Giunta i tempi se non attraverso la possibilità di mettere in programma, in calendario in modo preciso i tempi garantiti? Lì si innesta il grosso discorso dello statuto dell'opposizione. E' l'opposizione prima che dovrebbe essere interessata alla programmazione dei tempi, perché se c'è un calendario dei tempi lì si possono mettere precise garanzie dei diritti dell'opposizione, proprio sulla quantificazione dei tempi: tu devi mettere in calendario una serie di oggetti che riguardano me, che interessano me, che sono le mie proposte nella fascia oraria in cui so che c'è la stampa e così via. Su quella mediazione si riesce a fare un calendario. Ma questo passa necessariamente per i gruppi e necessariamente per la conferenza dei capigruppo,

ma se i gruppi sono 17, di cui 4-5 monocellulari, 2 bicellulari e così via, capite che è una mediazione che ha poco senso.

Le uniche risposte che comincio a vedere sensate negli statuti, l'unica innovazione è su questo problema. In alcuni statuti — Emilia, Toscana — ci sono alcuni segni che il problema è stato posto e si è cercato di rispondere tramite il coordinamento dell'opposizione, cioè l'idea che — ho cercato di introdurla nel regolamento del Comune di Firenze, 7-8 anni fa — per evitare di dover affrontare con la ghigliottina il problema dei piccoli gruppi si passi a una dimensione ulteriore, cioè quella di un coordinamento della maggioranza e un coordinamento dell'opposizione, trasferendo alcune competenze potenziate sui coordinatori o sugli uffici di coordinamento, che non sarebbe una brutta soluzione, ma ha un problema: che più o meno si sa quale sia la maggioranza, anche se generalmente non ama essere coordinata, ma l'opposizione, poi, metterla insieme è difficile, quindi ci devono essere due opposizioni, una coordinata e una non coordinata. Queste sono cose che incidono sul corpo politico e sono molto difficili. Non riesco a trovare strategie diverse se non quelle premiali, cioè cominciare a usare premi per favorire un coordinamento, perché sarebbe utile. Pensate come sarebbe più utile alla programmazione dei lavori, al lavoro delle Commissioni, a tutta la gestione dell'Assemblea avere dei coordinatori che pre-decidono la posizione, gli interessi, le spartizioni e così via.

Mentre debbo dire che sono un po' spaventato da certe concessioni di moda alle commissioni di garanzia, di vigilanza, per non dire di autorità terze. Sono stati tutti miei colleghi a suggerire le piccole corti costituzionali regionali, essendo subito potenziali candidati, sbagliando. Almeno auguro ai Consigli di non fare questo errore. Ma anche questa cosa delle commissioni di garanzia e commissioni d'inchiesta, con il presidente dell'opposizione, con le loro dotazioni e così via, la vedo molto pericolosa. I Consigli sono piccoli copri, hanno delle commissioni che già hanno difficoltà a lavorare e l'idea di moltiplicare i centri e i punti di evidenza secondo me non paga, è dispendiosa. Ne capisco il senso, perché uno può farsi chiamare "presidente" per un po' di anni. Per esempio capisco che le commissioni d'inchiesta debbono essere previste, ma bene ha fatto la Toscana, anche se ha aumentato rispetto al suggerimento iniziale, a vietare di farne troppe contemporaneamente. Di commissioni d'inchiesta se ne fa una; finita quella se ne può fare un'altra, ma non vi possono essere due-tre commissioni d'inchiesta, con tutti presidenti dell'opposizione, e i consiglieri che cosa fanno? Un po' stanno nelle commissioni che lavorano, un po' stanno nelle commissioni d'inchiesta che lavorano sulla stessa cosa che decidono le commissioni? A me sembra una follia, un barocchismo di difficile gestione.

Manca totalmente, negli statuti, qualsiasi riferimento alle strutture tecniche, che per me è un pallino, nel senso che io ritengo che un Consiglio regionale debba avere l'intelligenza di scrivere in statuto qualche regola sulla distribuzione del proprio bilancio e deve aver l'intelligenza di dire "io devo fare degli investimenti sulle mie strutture di Consiglio e non correre il rischio di dover distribuire tutto ai gruppi e ai consiglieri"; per il semplice fatto che, finché i Consigli non si strutturano non hanno peso. Nell'esperienza americana, ancora una volta, è così. Qual è la più grande biblioteca del mondo? La biblioteca del Congresso americano? E' una struttura. Ha 20.000

dipendenti il Congresso. E' una struttura enorme. D'altra parte senza strutture non si possono seguire le politiche. Uno può fare la scelta anche dell'outsourcing: per quanto gestito dal politico, l'outsourcing è sempre un po' sospetto, ma sono cavoli suoi; se decide di far fare a sua cognata l'indagine di mercato sull'impatto della raccolta differenziata dei rifiuti lo faccia, vuol dire che non eserciterebbe il suo ruolo. Ma l'idea secondo me indispensabile, è che lo statuto rifletta su alcune strutture necessarie e su una norma sulla ripartizione tra spese correnti e spese di investimento, quelle che sono le strutture del Consiglio (l'investimento) e quelli che possono essere i soldi messi a disposizione delle altre cose.

Se per esempio dovesse essere scritta da qualche parte la mia ipotesi per cui il consigliere relatore segue tutta la politica pubblica, lui deve avere un bilancio di cui disporre, nonché delle strutture tecniche del Consiglio su cui appoggiare la sua attività. Queste garanzie devono essere messe in statuto perché devono prescindere dalla politica. Sono norme importanti, a garanzia del Consiglio come istituzione. Mentre il Consiglio come istituzione, negli statuti non ha alcuna garanzia, attualmente.

In particolare una struttura importante andrebbe messa nominatamente sulla legislazione, ma non per la parte di linguaggio bensì per la parte di supporto tecnico-legale, di certificazione di legittimità.

Noi stiamo poco riflettendo sulle conseguenze della perdita del controllo preventivo dello Stato. Perdere i controlli è come perdere il prete, passare dal mondo del cattolicesimo a quello protestante, non ci sono più mediazioni: legge divina sopra di te, nonché anche Corte dei conti e giudice penale e nessuno in mezzo tra te e la tua regola.

Mi domando: se un Consiglio regionale fa una "cavolata", approva una legge che è palesemente in violazione del diritto comunitario, da cui può derivare danno, se fa una legge palesemente incostituzionale da cui possono derivare conseguenze sul piano del risarcimento dei privati, c'è un controllo interno? Scatta un controllo interno? Alcuni hanno risposto "scatta perché c'è la commissione di garanzia statutaria". Errore: di Corte costituzionale ne abbiamo già una, teniamola in una teca di cristallo, nessuno la tocchi. Il problema non è mai soltanto di legalità. E' un problema di legalità ma anche di legittimità politica: una Regione può anche decidere di fare un atto illegittimo, ma lo deve fare consapevolmente. Quindi, o si fa come una volta io ho proposto, cioè si dà un potere di rinvio al presidente della Giunta, perché è lui, alla fine, responsabile della baracca, piaccia o non piaccia (ma questo significa, apparentemente, spostare ulteriormente il peso sul presidente), oppure bisogna costruire dei controlli interni, bisogna che ci sia una fase tra la commissione e l'aula o prima dell'approvazione finale, di revisione tecnica.

Capisco che questo è un discorso difficile da fare ai politici, ma capisco anche che un politico avvertito comprende che questo è un suo vantaggio. Può diventare anche una fase di strumentazione ecc. e capisco che sia pericolosa.

Su questa fase di revisione tecnica, di legittimità costituzionale e comunitaria, indicherei anche un momento di riflessione su un problema di cui non si è mai parlato in Italia. Credo di essere l'unico che certosamente lo dice ogni volta. Quasi tutti gli statuti dicono una sciocchezza. Tra i

principi parlano di “principio di semplificazione della legislazione”. Il principio di semplificazione non esiste, la semplificazione è la cura di una malattia che è la complicazione. Il principio dovrebbe essere di semplicità. Infatti la Toscana ha scritto “principio di semplicità”, perché Mimmo Sorace, su questo ha battuto. Ogni volta che è stato consultato dalla Regione Toscana il mio presidente diceva “basta *semplificazione*, si parla di *semplicità*”. E infatti si parla di principio di semplicità. Ma come si strumentala il principio di semplicità? Questa è una cosa interessante. Non riguarda la forma di governo ma riguarda una certa controllabilità dei lavori del Consiglio, che secondo me è a vantaggio del Consiglio. Per questo lo attacco qui, anche se starebbe nella parte “fonti”. Negli statuti ci sono un sacco di norme sui testi unici, difficili norme. I testi unici sono un fenomeno italiano che deriva dalla complicazione normativa, di conseguenza non sono una eliminazione della complicazione ma sono una cura a valle. Abbiamo fatto prima la complicazione normativa, poi ogni tanto deleghiamo la Giunta, oppure facciamo come commissione redigente il testo unico. Domanda: ma perché siamo legati a una prassi legislativa così sciocca? Perché questa è solo una prassi legislativa, anzi più esattamente una prassi di pubblicazione delle leggi, per cui non un momento politico ma un momento, addirittura, quasi staccato dalla vita politica, anche se non lo è affatto.

Nel mondo anglosassone questo non esiste, nel mondo anglosassone le leggi non vengono pubblicate così come il Consiglio le ha vomitate: “all’articolo dal dei tali, comma tal dei tali, è sostituita la parola tal dei tali”, dopodiché l’interprete impazzirà per il resto della sua vita a capire dove si attacca quella parola.

Questo lo si è fatto perché le strutture tecniche così si sono interamente tolte dalla responsabilità di incidere sulla decisione politica e questo ha trasferito sull’interprete il peso della ricostruzione normativa. Ogni volta che il legislatore fa una legge che non si ficca e non assorbe altre leggi, non abroga espressamente; non fa un testo coordinato ecc., il legislatore è pigro ma fa il suo dovere, le sue strutture tecniche sono pigre e non intercettano nulla, il peso si scarica sull’interprete. Ma questo destabilizza tutti i rapporti e non fa bene a nessuno, perché alla fine sarà il giudice a decidere che cosa ha fatto il legislatore e non so se questo aumenta il potere del legislatore, per cui una riflessione sull’obbligo di pubblicare le leggi già nel testo unico, anche con gli ausili informatici, come si fa in Inghilterra, secondo me meriterebbe farla. Anzi, ne farei oggetto di un seminario futuro: oltre al linguaggio normativo, anche la tecnica della pubblicazione delle leggi, perché questo, tra l’altro, darebbe al consigliere la possibilità di capire esattamente l’impatto normativo della sua legge, cosa che penso il più delle volte sfugga, perché se non sfuggisse l’abrogazione espressa si farebbe subito.

Di clausole di abrogazione espresse ne ho viste poche, in giro. Se posso darvi un consiglio battetevi per la loro eliminazione. Sono riuscito a persuadere perfino Massimo Carli, che è nato abbracciato alla abrogazione espressa, perché la clausola dell’abrogazione espressa messa nello statuto è un autogol micidiale. La clausola dell’abrogazione espressa, per cui le leggi regionali possono essere abrogate solo ove espresso: a) non significa nulla; b) è una bomba messa sotto la legislazione. Non significa nulla, perché se il giorno dopo il Consiglio regionale fa una legge uguale e contraria, questa legge abroga la precedente, ma se c’è una clausola di abrogazione espressa e il

giudice la prende seriamente, deve sollevare l'eccezione di incostituzionalità di quella legge per violazione dello statuto alla Corte costituzionale. E' questo che vogliamo? O vogliamo mettere qui anche la Corte costituzionale regionale che interviene in via preventiva? Mamma mia, a proposito di semplificazione!

Ultimissima cosa sull'impatto della sentenza della Corte 2/2004, nonché "caso Calabria". A mio modo di vedere è una sentenza ineccepibile, nel senso che ha detto quello che tutti avevano detto se non collusi nei vari comitati di consulenza delle Regioni Calabria o limitrofe politicamente, cioè che la Costituzione va presa sul serio e nessuno obbliga i Consigli regionali a optare per l'elezione diretta. Qualcuno ha obbligato a optare per l'elezione diretta? No. Si può anche optare per l'elezione indiretta e il presidente Martini se sa qualcosa. Dopodiché c'è il rischio di avere un referendum in cui i politici regionali devono andare a spiegare al popolo perché gli hanno sottratto un potere. Ma è un'assemblea rappresentativa, questa, vorrei ricordare, per cui se è un'assemblea rappresentativa, ha paura il popolo, siamo su una buona barca. D'altra parte se si opta per l'elezione diretta non ci sono storie, l'elezione diretta è elezione diretta, nel senso che io posso anche immaginare che ci sia un giorno un legislatore costituzionale che tolga l'ipotesi della morte o del grave impedimento, come se quello fosse un grosso problema. Noi sappiamo benissimo che non è quello il grosso problema, il grosso problema sono le dimissioni, questo è solo ciarpame, non meriterebbe neanche di discutere su questo. A parte che se il presidente muore non vedo quale sia la difficoltà ad eleggerne un altro. Capisco, muore dopo pochi mesi? Fategli un esame del sangue prima, test, un po' di elettroencefalogrammi. Il presidente non è estratto a sorte, è scelto da una coalizione ed è presentato agli elettori, vince le elezioni e se la coalizione ha sbagliato a scegliere il presidente, quel presidente molla la coalizione, governa contro il Consiglio, è prepotente, è schizofrenico e per di più anche infartuato, risponde alla coalizione delle scelte fatte. O no? Capite che queste cose appartengono all'abc della democrazia, non si dovrebbe neanche avere il coraggio di dirle, a mio modo di vedere, queste cose, per cui il vecchio statuto della Calabria io l'ho trovato anzitutto immorale: era una cosa da furfanti e io l'ho detto in faccia a loro, ma non l'hanno molto apprezzato. Però non ho l'intenzione di fare il consulente a vita, non mi importa niente di queste cose. Era designato, però se il Consiglio non lo eleggeva era sciolto automaticamente: viva l'autonomia del Consiglio regionale, a proposito! Per cui era libero di scegliere, il Consiglio: poteva votare o non votare quel presidente, se per caso non lo votava o votava un altro presidente lo faceva inutilmente, perché veniva sciolto automaticamente. Questo si chiama libero arbitrio. E' una truffa. La sentenza della Corte non poteva che dire quello che ha detto e finalmente ha risolto il problema. Avete visto che c'è stato un recupero di tempi in tutte le Regioni perché hanno semplificato il quadro, abbiamo smesso di giocare a questo gioco dei quattro cantoni, per cui si voleva fare finta di fare un'elezione diretta altrimenti il popolo si arrabbiava, ma contemporaneamente evadere le norme logiche della elezione diretta, perché l'elezione diretta non si chiama "staffetta", si chiama "elezione diretta", che è altra cosa.

L'altra cosa che ha introdotto la Corte è questo condizionamento sulla legge elettorale. Questo è pesante, ma inevitabile. Non è scritto benissimo quel passo della Corte, lo ammetto, però è inevitabile, nel senso che lì il problema sorge dalla riforma costituzionale, è lì che si fa il corto

circuito, cioè l'idea che le Regioni abbiano autonomia legislativa per fare la legge elettorale, possono perfino disciplinare come fare la legge elettorale, però la legge elettorale deve rispettare i principi della materia fissati dalla legge dello Stato e lo Stato non fa la legge. Anzi lo Stato sta facendo la legge, la riapre, la richiude a seconda come vanno le stagioni degli statuti e di quello che chiedono le Regioni "amiche", per cui è comparso il divieto di doppio mandato, di triplo mandato e così via. La Corte ha detto "voi non potete mettere in statuto norme che condizionino il procedimento legislativo di formazione delle leggi elettorali: una cosa è la competenza dello statuto, un'altra la competenza della legge elettorale". Giustamente, perché la legge elettorale si può modificare più facilmente che lo statuto e di conseguenza se cambia il sistema politico, cambia la legislazione dello Stato, la legge elettorale può essere aggiornata, mentre lo statuto dovrebbe restare rigido. Ma io capisco che questo sia un problema nella contrattazione politica che porta lo statuto, lo sappiamo tutti che si discutono le due cose insieme, qualche volta anche tre cose insieme. E' ovvio che sia così. Però questo non lo si può fare saltando il blocco.

Secondo me, lo statuto allo studio del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna prevede la norma per cui la cessazione dalla carica di presidente comporta lo scioglimento del Consiglio e le nuove elezioni in epoche diverse, a seconda che il presidente sia sfiduciato dopo quattro mesi, si sia dimesso volontariamente dopo sei mesi o sia morto dopo un anno. Il presidente muore: per un anno il lutto, prima di nominare il nuovo presidente. Il presidente è dimissionario? Sei mesi, perché così il presidente che forza il gioco, che gli mette contro la sua maggioranza è castigato per sei mesi. Poi, come tutte le Regioni, con una norma che non so da dove sia tratta se non da una cattiva comprensione della legge per i Comuni: la prorogatio la fa il vicepresidente, che io trovo essere una cavolata gigantesca. Non esiste in nessuna parte del mondo: dappertutto la prorogatio degli organi la fanno gli organi, salvo quella famosa volta che c'è stata la crisi di governo Craxi e il presidente Cossiga nominò appositamente Fanfani o Andreotti, per fare le elezioni. Un governo tecnico, su cui i socialisti votarono la fiducia per incastrarlo e i democristiani, governo monocolore, si astennero. La prorogatio è prorogatio, per cui sono gli organi in carica che prorogano. E' ovvio che non può essere dato incarico a un presidente morto, neanche a quello impedito e neanche a quello arrestato. Ma il presidente che si è dimesso in tutte le parti del mondo resta in carica. Perché deve subentrare il vicepresidente? Per castigo? Ma che castigo è? Perché il vicepresidente è nominato dal presidente, per cui il presidente prima di dimettersi nomina la sua mitica cognata vicepresidente — può essere anche un esterno tecnico — e poi si dimette. E' così che resta castigato? E quello, magari, si trova a gestire il prossimo bilancio? Un anno di sospensione significa una annualità di bilancio? E in regime di prorogatio si approva la legge finanziaria e il bilancio? Ho già fatto i complimenti al consigliere che ha difeso questa cosa, cercando di essere "dolce", cosa che non mi viene benissimo quando parlo degli statuti. Sono quelle cose che costituiscono imperdonabili errori e debbo dire che in moltissimi statuti, esattamente Emilia Romagna, Toscana, Puglia, Abruzzo e Umbria c'è questa norma del vicepresidente. E' un errore tecnico, fra l'altro un errore vistoso. Questa norma dell'Emilia Romagna secondo me è illegittima anche perché va a incidere sulla legislazione elettorale, perché va a dire quando vengono indette le nuove elezioni, prorogando un regime di prorogatio al di là di qualsiasi

ragionevolezza. Il regime di prorogatio è un regime eccezionale, non lo si può allungare ad libitum. E' anche pericoloso, perché normalmente il vicepresidente è di un altro partito, quindi gestisce per un anno o per sei mesi.

Questa era l'idea, ma è un'idea un po' ingenua, perché il presidente è di regola di un altro partito, ma se il presidente si dimette perché si è incavolato con la coalizione e ha deciso di andare a nuove elezioni facendo la sua solita lista personale, con il suo bel faccione, sa dove va il vicepresidente dell'altro partito? Glielo spiego dopo... Questo è un modo per distruggere le coalizioni, non per distruggere quel presidente. Allora abbiate il coraggio di mettere dentro la norma per cui, se il presidente si dimette non può ricandidarsi? E' troppo forte, ma da qualche parte se ne deve venir fuori.

Per il resto, in Emilia avremmo trovato una via d'uscita possibile sul problema delle norme statutarie sul sistema elettorale. Se il problema è che noi non sappiamo cosa il legislatore statale metterà come principi nella materia, anche se sappiamo benissimo che sono principi minimi, come devono essere, perché è ovvio, perché più rafforzato i principi, meno c'è autonomia statutaria delle Regioni, non possiamo mettere nello statuto norme che impegnino la legislazione elettorale: o si approvano le due cose insieme, come ha fatto la Toscana — non so quanto abbiano capito della legge elettorale i consiglieri che l'hanno approvata — oppure c'è una soluzione possibile, cioè immaginare di far viaggiare, accanto allo statuto, una norma statutaria di attuazione. In Emilia abbiamo pensato a questa ipotesi per venir fuori dall'impasse di approvare lo statuto senza dover dire “questa cosa è importante politicamente, alcuni principi del sistema elettorale non ci possono stare, in statuto, politicamente non è fattibile, sarebbe una complicazione”. Il grande insegnamento dell'unica cultura italiana, che è quella dei gesuiti, ci ha detto che dove c'è una contraddizione si applica una distinzione: distinguiamo gli atti. Una norma di attuazione per la prima applicazione dello statuto che contiene i principi, in attesa della legislazione dello Stato, così c'è una norma statutaria che caso mai il Governo impugnerà perché non gli piace, ma non bloccare lo statuto, perché questo è il problema. Il problema è che, soprattutto in Regioni che non sono in luna di miele con questa maggioranza, c'è il rischio che lo statuto venga impugnato per qualsiasi motivo. Conviene allora depurarlo da ogni possibile fattore di perturbazione, tipo questa questione del presidente, del vicepresidente ecc., e metterlo in una norma di attuazione, in modo che, eventualmente, sarà quella oggetto di impugnazione e giudizio della Corte. D'altra parte, se lo statuto viene approvato, come si spera, entro questo anno solare, è ovvio che bisogna fare la legislazione elettorale subito dopo. Lo Stato non si sa se fa la legge oppure no, la legge bisogna farla e bisogna che questa legge abbia dei principi che viaggino con lo statuto per una questione di equilibrio politico. Si stralcia questa parte e la si fa viaggiare con rimorchio. E' una soluzione possibile. Capisco che non sia esteticamente il massimo, ma è sempre meglio che farsi bloccare lo statuto dall'impugnazione e farlo dichiarare illegittimo dalla Corte.

Mi fermerei qui.