

*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**

**INTERVENTI E DIBATTITO**

MARCO ZANINI, *Conferenza dei Presidenti*. Per digerire bene quello che ha detto il prof. Bin in queste due ore credo ci vorrebbero non dieci minuti di intervallo ma almeno un intero pomeriggio, perché tutte queste cose messe insieme hanno ribaltato il quadro come siamo abituati tradizionalmente a considerarlo. Per esempio è vero che i “modellini” o “figurini” di forme di governo hanno un potere esplicativo molto limitato, così come hanno un potere esplicativo molto limitato i nomi che si danno alle leggi elettorali, le varie formule elettorali, però un qualche minimo potere esplicativo dovrebbero averlo. In realtà noi stiamo sperimentando che molto spesso l’etichetta c’è, il barattolo c’è ma il contenuto dentro non c’è.

Vorrei dire una prima cosa. Con la legge 3 del 2001 abbiamo innovato la forma di governo per quello che può significare l’espressione “forma di governo” a livello regionale. In realtà questa nuova forma di governo, con un presidente eletto in una forma che si è convenuto di chiamare diretta — anche se è strana una elezione diretta in cui il presidente può essere eletto senza avere avuto neanche un voto — con potere di indirizzo politico riservato al presidente o al suo programma, si è sposata, senza frizioni, con statuti che erano di impostazione assembleare ed è andata avanti serenamente per un’intera legislatura con statuti che erano di impostazione assembleare. I casi sono due: o gli statuti non contano niente, o in realtà la forma di governo non si è innovata per nulla, per una ragione precisa: che l’indirizzo politico non l’hanno espresso né le Giunte né i Consigli. Perché è vero quello che diceva il prof. Bin, i Consigli non hanno gli apparati sufficienti non dico per costruire ma neppure per valutare gli indirizzi politici, ma non è detto che le Giunte stiano tanto meglio da questo punto di vista. Se andiamo a guardare la legislazione economica delle Regioni italiane vediamo che almeno metà delle leggi sono in controtendenza con la congiuntura economica: le famose leggi per cui “il cavallo non beve”, cioè incentivi dati fuori tempo quando non sono più funzionanti, oppure altri tipi di interventi fatti senza nessuna considerazione effettiva della congiuntura economica. Non sarà che questo mette in causa, a un certo punto, l’intero regionalismo italiano così come è stato pensato?

Lei ha cominciato un’opera di demolizione delle sovrastrutture, con quello che ci ha detto: non è che ormai qualche picconata vada tirata anche sulle strutture? Perché non possiamo dire che le Regioni italiane, nella loro media, abbiano veramente impostato politiche pubbliche di un qualche rilievo duraturo e sconvolgente.

Secondo aspetto, sulla inadeguatezza degli apparati dei Consigli. Lei era ancora molto giovane quando alcuni di noi, qui dentro — anni 1971, 1972, 1973 — segnalavano che i Consigli erano, in pratica, dei teatrini vuoti, completamente privi di apparato, addirittura senza neppure un ruolo autonomo, dipendenti

dalle Giunte regionali per il numero dei dipendenti, per la loro qualifica, per la loro acquisizione, per l'acquisizione delle risorse materiali, senza neppure un patrimonio proprio: le macchine che si compravano erano di proprietà della Giunta, assegnate in dotazione al Consiglio. I Consigli sono mai stati coscienti del ruolo che avrebbero dovuto rivestire, partendo dal loro inizio? Perché il pianto dei Consigli dopo la riforma elettorale sul depauperamento delle funzioni, assomiglia al pianto della vedova che scopre che il marito la tradiva da 50 anni. Sono 50 anni che i Consigli, in pratica, non contavano assolutamente nulla, nonostante ci fossero degli statuti addirittura assembleari, per cui perfino le nomine meno significative le faceva il Consiglio regionale.

L'altro problema del rapporto forme di governo-leggi elettorali. In realtà lei, professore, è molto smaliziato e si sarà accorto che tutte le riforme che stiamo facendo in sede statutaria, tutti gli schemi avanzati di legge elettorale sono assolutamente conservatori, sono fatti perché non cambi nulla. Io che seguo un po' i progetti di legge elettorali, le bozze, i primi approcci, vedo che vengono fatti a tavolino simulando qualsiasi risultato, con l'intesa "accettiamo la formula che ci garantisce il risultato attuale", per cui nessuno ci guadagna, nessuno ci perde e la riforma consiste nel dare una mano di bianco su qualcosa che però non deve cambiare. Altrettanto gli statuti: anch'io ho consultato i vari statuti reperibili in Internet e di rivoluzionario non c'è niente, se non la fotocopia peggiorata degli altri istituti, con enormi indicazioni preamboliche di strani diritti e principi. L'Emilia Romagna ha codificato per principi statuari il riciclaggio dei rifiuti, che sembra abbastanza emblematico da questo punto di vista; qualche altra Regione ha messo fra le minoranze linguistiche i sordomuti, ma il tentativo di incidere davvero sul sistema istituzionale e politico regionale dei nuovi statuti non lo si vede da nessuna parte. Tutto è stato tenuto fermo dalla questione "simul stabunt simul cadent". Io non arriverò a dire, come ha detto lei, che era immorale il tentativo di salvare capra e cavoli, però era un tentativo fatto in perfetta malafede, cioè scelta una formula si deve sapere che le conseguenze della formula sono quelle. La famosa botte piena e moglie ubriaca. Una elezione diretta comporta per forza di cose certe conseguenze.

Il possibile futuro ruolo nuovo dei Consigli regionali. Qui bisognerebbe forse farsi una domanda e ce la facciamo fra di noi che siamo tutti vecchi lupi del mestiere, anche i giovani: ma i Consigli lo vogliono davvero un nuovo ruolo? Ricordo una storiella che raccontava Guareschi di sua figlia: torna a casa la sera e trova la bimba sotto il tavolo che sta piangendo disperatamente perché vuole le caramelle con la cioccolata intorno. Esce, batte tutti i quartieri, trova finalmente le caramelle e torna, gliele dà, la bimba ne apre una, la lecca un pochino, poi la chiude e dice "no, prendi, mi diverto di più a piangere". I nostri Consigli regionali pare che si divertano di più a piangere, perché anche il vecchio statuto avrebbe consentito, entro certi limiti, ai Consigli, di acquisire un qualche ruolo abbastanza forte. Non c'è mai stata una rivendicazione. Adesso, addirittura consacrando in statuto il monogruppo si consacra l'inefficienza programmata del Consiglio regionale, perché alcuni Consigli regionali arrivano a prevedere 12 commissioni in statuto, con 2-3 monogruppi, un paio di gruppi con 2 consiglieri, con il divieto di far riunire più di una o due commissioni lo stesso giorno, conferenza dei capigruppo in cui se non si modificano i regolamenti si decide ancora all'unanimità o comunque con un voto per testa, non con un voto ponderato. Se devi arrivare al voto ponderato per far funzionare le commissioni equivale a dire che diamo una cambiale a ogni capogruppo,

fanno tutto loro e non ci pensiamo più.

Sulla legge elettorale sta capitando la stessa cosa: si simula per avere la certezza che i risultati non cambino di molto. Senza neppure tentare di fare chiarezza sulla elezione diretta vera e propria del presidente, sulle modalità precise di elezione diretta, perché l'elezione cosiddetta diretta, come è stata impostata con una norma transitoria dalla riforma costituzionale, è molto interessante, anche piacevole, ma diretta assolutamente non è, perché questo per me, è un presidente che può essere eletto senza avere avuto neppure un voto a nome suo: faccio fatica a considerarla elezione diretta.

Fra l'altro abbiamo una elezione a doppio turno nei Comuni, anche piccoli o medi e abbia una elezione a maggioritario a livello regionale, con un sistema che si propone come proporzionale, che in realtà diventa con un premio di maggioranza terrificante, quindi altro che maggioritario! Con un listino che aumenta e garantisce la frammentazione politica già abbastanza spinta dalla parte proporzionale e vi sono progetti di riforma che aboliscono il listino, però recuperano sulla parte proporzionale tutto il sistema dei resti, per cui nessun piccolo "partitino" sarà più incentivato ad aderire più che tanto a qualsiasi coalizione.

Lascio ora la parola ai colleghi che desiderino intervenire.

ROBERTO VALENTE, *Commissione affari istituzionali e bilancio Consiglio regionale del Veneto*. Condivido pienamente quello che ha detto il prof. Bin. Vedo con grande preoccupazione, soprattutto leggendo la bozza dello statuto della mia regione, molti problemi. Uno che mi ha colpito in modo particolare riguarda proprio la programmazione dei lavori. Anche nello statuto della Regione Veneto non si esalta la funzione che può avere la conferenza dei presidenti dei gruppi con l'ufficio di presidenza nella programmazione dei lavori. Sono rimasto particolarmente colpito — e in questo ho trovato un raffronto autorevole quando sono andato in visita alla Camera dei deputati — di come funziona il sistema parlamentare, che sebbene è in crisi, però è efficiente. Devo dire per l'esperienza che ho come dirigente di una commissione, che ne programma i lavori, che nella mia Assemblea legislativa è completamente irrazionale. Le commissioni potrebbero mettere qualsiasi argomento all'ordine del giorno, votato, ecc. per poi non trovare la rispondenza in aula. Infatti abbiamo dei progetti di legge che vengono votati nelle commissioni e rimangono giacenti in Consiglio regionale per mesi perché non c'è stato un accordo politico sottostante che permetta la loro approvazione finale. Ho scoperto, per esempio, che nella Camera dei deputati è la conferenza dei capigruppo che decide cosa le commissioni debbano mettere all'ordine del giorno, cioè le commissioni non lavorano a vuoto, quindi quando si riuniscono hanno un calendario con i provvedimenti che devono approvare, con tempi anche contingentati, in modo tale che poi vanno in aula, anche perché hanno problemi con il Senato, quindi le leggi nazionali avrebbero tempi lunghissimi. Nella situazione attuale, per esempio nel Veneto, questo è difficilissimo. Io approvo tutti i provvedimenti, sono contento di fare piazza pulita di quello che ho sul tavolo, ma poi quello che succede in aula è tutto bloccato e le richieste dei cittadini, le proteste di coloro che aspettano queste leggi sono disattese.

Noi abbiamo 7 commissioni, più quella statutaria, quindi vedo con grande preoccupazione questa cosa. Quindi, primo problema: come lavorano le commissioni all'interno del Consiglio.

Devo riscontrare anche un'altra cosa in questa mia esperienza. Sono 15 anni che io lavoro in Consiglio regionale, ho lavorato 12 anni prima come funzionario al servizio legislativo e 3 anni come dirigente della I commissione. Ho visto delle differenze enormi, soprattutto con quest'ultima riforma sugli assessori, che da noi sono incompatibili come consiglieri, quindi sono tutti esterni. Mentre a fine anni '80 l'assessore veniva in Consiglio regionale, seguiva i progetti di legge e poi li votava anche in Consiglio, qui invece ci troviamo in una situazione completamente diversa: la Giunta e gli assessori si preoccupano solo che il disegno di legge venga approvato dalla Giunta e venga presentato in Consiglio, poi quello che succede in Consiglio non è più affar loro, sembra che il Consiglio sia un'altra entità, sembra che non faccia più neanche parte della Regione. Addirittura ho scoperto che la Governo regionale veneta ha fatto un manuale sull'attuazione della "riforma Bassanini" e ha ritenuto che per attuazione della "riforma Bassanini" non fossero le leggi di attuazione ma semplicemente l'approvazione in Giunta di disegni di legge, senza sapere che i disegni di legge se non sono approvati non voglio dire che sono carta straccia ma non hanno alcun valore giuridico. Quindi ci sono proprio questi due mondi, Giunta e Consiglio.

Il prof. Bin diceva prima che la nomina di un consigliere come relatore, nel momento in cui inizia il procedimento legislativo, potrebbe essere utile per un recupero di questo. Forse. L'ho trovata interessante questa sua affermazione, idea. Oggi, purtroppo le cose non vanno così, è il contrario, perché l'assessore ormai non lo si vede più, non vota più. Sono gli stessi consiglieri di maggioranza che a volte bloccano progetti di legge della Governo regionale, cosa veramente stravagante. E allora non c'è neanche più dialogo, gli assessori non fanno parte del gruppo, quindi sono visti come estranei.

Terzo punto il discorso del rafforzamento delle strutture consiliari. In effetti c'è la tendenza, almeno vedendo i dati del nostro Consiglio regionale, di un potenziamento dei gruppi consiliari più che del personale delle strutture del Consiglio. Noi per esempio siamo un Consiglio regionale che non ha un ruolo separato dalla Giunta. Praticamente la realtà degli anni '70 è presente nel 2004 ancora nel nostro Consiglio, quindi per il personale, per le macchine bisogna sempre chiedere alla Giunta. Nella nuova proposta di statuto, siccome il ruolo del personale è previsto nell'attuale statuto come ruolo unico, la grande novità è che per esempio ci sarà la separazione, quindi è tutta una scommessa. Da un lato c'è chi canta vittoria, dall'altro chi vede con preoccupazione questo, perché bisogna costruire completamente tutta una macchina amministrativa che per anni è stata un po' sacrificata. Quindi, forse una maggiore attenzione, qualche cosa di più nello statuto, qualche segnale sarebbe utile anche per coloro che dovranno poi gestire il passaggio, anche perché ci troviamo nella condizione che i nostri autorevoli dirigenti, i miei colleghi più anziani forse quando ci si troverà al momento della transizione dovranno andare in pensione, quindi tutta la loro esperienza, tutta la loro preparazione, il retaggio che hanno avuto in tutti questi anni sarà perso e pertanto ci troveremo i giovani a dover gestire questa cosa. Quindi se ci fosse qualcosa di scritto nello statuto potrebbe essere indicativo come linea direttiva per il futuro.

PIERGIORGIO BURA, *Consiglio regionale Umbria*. Credo che non si possa non condividere l'analisi puntuale che ha fatto il prof. Bin. Del resto le sue argomentazioni molti di noi le conoscono per averle già lette nei suoi scritti. Per uno come me che da 30 anni lavora in un'Assemblea credo sia inutile

ripercorrere tutti i mali che hanno connotato l'attività. Mi riferisco ovviamente al Consiglio regionale dell'Umbria.

Condivido molto di quell'analisi, anche se su alcuni punti credo sia opportuno fare delle precisazioni.

Una certa fase storica, quella che il professore ha definito consociativismo, nella nostra Assemblea si è realizzata tra esponenti del governo e minoranza nelle commissioni consiliari. Era l'epoca in cui si concordava, in quelle sedi, non soltanto i connotati, le linee generali di una legge, di un progetto di legge ma addirittura si concordavano preventivamente anche tutte le attività esecutive, regolamentari e quant'altro. Tant'è che ha salutato, forse, la fine di questa fase con giubilo proprio la maggioranza consiliare, cioè i gruppi di maggioranza consiliare che si sentivano esclusi da questo gioco tra governo e minoranza. E allora, siccome a me interessa in questa sede, visto che in Umbria abbiamo deliberato lo statuto in prima lettura il 2 aprile e le scelte sono state fatte, capire se quel poco che eravamo riusciti a introdurre per vivificare di nuovo questa centralità consiliare fosse azzecato o no. Il nuovo che questa mattina sento spero che non l'abbia interpretato male io, ma se sulla bilancia dovessimo mettere l'individuazione di una fase iniziale in cui ci si allea tra Giunta e Consiglio nella fase dell'iniziativa legislativa per creare insieme già le linee di un progetto di legge, non vorrei che questo significasse una nuova stagione del consociativismo, probabilmente giocata sempre tra governo della Regione e gruppi della minoranza e dell'opposizione. Quindi chiederei, eventualmente, se questo possa essere un rischio.

Tra tutti i mali che ha citato il prof. Bin, che condividiamo tutti, questa analisi degli statuti per come si stanno realizzando, c'è un argomento che non ho sentito: l'aumento del numero dei consiglieri. Se il giudizio negativo sull'attività delle Assemblee era per i numeri vecchi, figuriamoci quale sarà il giudizio del professore sui numeri nuovi.

DOMENICO ADDAMIANO, *Consiglio regionale Basilicata*. Credo che i guai che il prof. Bin ha messo in evidenza sono un po' dappertutto, quindi più che ripetere le stesse cose le chiederei un giudizio riguardo alla formulazione di questi statuti, nel senso che, probabilmente, più che avere una veste di statuto, molte volte scendono in dettagli e in particolari che sarebbe meglio spostare o in leggi di attuazione o nel regolamento di attuazione del Consiglio regionale.

Ho visto che questa situazione si ripete in tutte le Regioni, per cui devo ritenere che il processo di evoluzione della bozza di statuto che abbiamo noi, probabilmente si è ripetuto anche nelle altre Regioni. Da noi c'è stata una situazione dove una commissione particolare, la commissione per lo statuto, ha lavorato per alcuni anni portando alla fine un risultato non condiviso quasi da nessuno, anche se in questa commissione sostanzialmente erano presenti tutte le forze politiche, quindi alla fine nessuno divideva questo statuto, tant'è che è stato creato un gruppo di lavoro di tecnici, che dovrebbe essere indirizzato dai politici per quanto riguarda le scelte di fondo strettamente politiche, che sta tentando di lavorare nel rivedere la costruzione dello statuto e l'impegno che ci siamo dati — perché non abbiamo avuto un'indicazione precisa su che cosa e come dovevamo lavorare — è proprio quello di eliminare tutti questi fronzoli che derivano anche da una situazione di diverse vedute politiche e quindi una voglia di affermare, nell'ambito dello statuto, dei principi e delle situazioni per le quali se ne potrebbe assolutamente fare a meno.

Per quanto riguarda invece il rapporto che esiste tra forze politiche di maggioranza, di minoranza e governo regionale, in qualche modo è stato tentato in questa prima bozza di statuto, che sarà tutta da rivedere, un processo di democratizzazione nel senso di aperture di colloquio e di dialogo tra maggioranza e opposizione, tanto è vero che è previsto che le commissioni speciali o d'inchiesta che dovessero essere istituite, devono essere assegnate, come presidenza, all'opposizione, così come pure il presidente della commissione bilancio, che è fondamentale laddove, in qualche modo, si determina un controllo sul bilancio e su tutti gli atti economici e quindi un presidente dell'opposizione potrebbe, non dico garantire ma determinare un punto di riflessione maggiore. C'è quindi un tentativo di recuperare anche un discorso più uniforme, che coinvolga sostanzialmente la maggior parte del Consiglio.

Queste le prime ipotesi, le situazioni in cui ci troviamo. Fermo restando che forse un altro punto su cui molte volte abbiamo difficoltà a percepire qual è il confine della costituzionalità degli statuti riguarda proprio quella parte della Costituzione che apre alle Regioni la possibilità di fare accordi extranazionali. Se si legge la Costituzione, sembra che lì ci sia un'apertura, non dico a 360 gradi ma abbastanza ampia, mentre poi, quando ci caliamo nei fatti e guardiamo la sentenza della Corte costituzionale, sembra che riconduca a termini inferiori questa potestà che leggiamo in modo più ampio.

Su questa cosa, sostanzialmente non si è dibattuto molto; si è molto dibattuto sulle forme di governo più che su questi aspetti che secondo me sono importantissimi, fondamentali, per cui c'è anche lo slancio per poter andare a determinare o a prevedere possibilità di accordi senza che si passi attraverso la via centrale com'era prima, però rimane il dubbio se un'apertura del genere non possa incorrere nelle strettoie della Corte costituzionale.

CARLO CECCHINI, *Consiglio regionale Umbria*. Il prof. Bin si era dichiarato prima assolutamente contrario a questa specie di piccole "Corti costituzionali interne". Nel nostro statuto noi abbiamo previsto una commissione di garanzia statutaria che dovrebbe esprimere pareri sulla conformità allo statuto delle leggi e dei regolamenti, sulle questioni interpretative non statutarie, sulla possibilità del referendum.

Se non ci fosse questo tipo di controllo, chi potrebbe esercitarlo? Il prof. Bin parlava di un rafforzamento degli uffici legislativi, dei comitati legislativi, però un comitato legislativo non è un organo statutario. Questa commissione è prevista dallo statuto. Infatti noi dicevamo che qualora la commissione ritenga che una legge o un regolamento regionale non siano conformi allo statuto, ne dà comunicazione al presidente del Consiglio, al presidente della Giunta e l'organo competente è tenuto a riesaminare l'atto. Ovviamente un ufficio non può avere questo potere, questa competenza.

Lei, prof. Bin parlava di mettere nello statuto certi principi sulle strutture del Consiglio, però personalmente mi lascia un po' perplesso, perché le strutture dovrebbero essere una cosa molto flessibile e da adeguare via via alle esigenze che si pongono nel corso degli anni. Per cambiare la strutturazione interna del Consiglio dovremmo modificare lo statuto e mi sembra un po' eccessivo.

MIRELLA GALLINARO, *Consiglio regionale Veneto*. Vorrei fare qualche domanda. Condivido tutto l'affresco che è stato fatto dal prof. Bin, però vorrei ancora capire qualche cosa. Il titolo della sua

conferenza è “Forma di governo, sistema partitico e legge elettorale”. Parto dalla considerazione che pensavo si sarebbe chiusa con la fine della V legislatura la legislatura in cui ci sono state le crisi dei partiti e quant’altro, poi c’è stata la VI e adesso la VII. Dico sempre che quando sono in commissione e in aula — mi capita quasi sempre di essere in aula — se non sapessi per altri motivi o perché si vedono quali sono i consiglieri di maggioranza e quali sono i consiglieri di opposizione, sarebbe difficile capire quali sono, perché emendamenti, ostruzionismo vengono fatti, in qualche modo, un po’ da tutti. Noi abbiamo un regolamento che risale ad anni remoti: basta la minaccia dell’ostruzionismo, neanche la pratica dell’ostruzionismo, a bloccare per mesi il Consiglio, volendo, nel senso che basta che qualcuno si metta a scrivere, la presentazione degli emendamenti, l’illustrazione e quant’altro, si sta ore ed ore, giorni e notti. Però dall’altra parte ricordo che in certi periodi vinceva anche chi aveva una qualche capacità di resistere a queste forme, anche con regimi e regolamenti che erano utilizzabili in modo ostruzionistico. In questo momento una maggioranza capace non dico di governare perché questo è un altro problema, ma di reggere in Consiglio, forse per i motivi che si dicevano prima, nel senso che il Consiglio presumibilmente non viene considerato, non c’è e comunque è molto frammentata all’interno.

Questo che cosa e come può incidere? Lei ha detto che la forma di governo è praticamente un vuoto di contenuti, per certi aspetti, le leggi elettorali sono qualcosa di misterioso, ma come può incidere l’attuale situazione della politica italiana, del sistema partitico, che esiste nei Consigli, così come forse esiste anche a livello nazionale, in relazione alla forma di governo?

Sull’exploit del numero non mi intendo, sono una persona che legge il giornale e poco di più, poi sono responsabile dell’ufficio legislativo, ma io leggo l’aumento del numero dei consiglieri anche come il frutto e il risultato di questa situazione, perché, come diceva prima il dott. Zanini, i meccanismi elettorali sono fatti per garantire situazioni che permettono sia allo statuto dell’opposizione... Ma quale opposizione, della maggioranza o dell’opposizione-opposizione? Questa parte a me pare abbastanza misteriosa se non riesco a capire come potrebbe essere gestita.

Sono perfettamente d’accordo con tutto il suo discorso sulle strutture. Ci sono anche dei vaghi tentativi, ogni Regione in qualche modo sta facendo qualche esperienza con valutazione ex-ante ed ex-post, ma qualche volta pare che le cose che interessano sono altre, forse bisogna aspettare l’inizio della nuova legislatura per avviare qualche progetto. Sembra che siano delle cose che interessano i dipendenti che non hanno assolutamente niente da fare e che invece chi sta dietro a rispondere alle domande che via via vengono fatte, si occupi di queste stranezze magari per andare a qualche convegno, a qualche incontro.

ALBERTO CROSIO, *Consiglio regionale del Piemonte*. Vorrei sollecitare un suo commento, prof. Bin, sulla sentenza n. 2 del 2003. Quando è stato detto dalla Corte costituzionale che i margini di interventi del legislatore regionale in materia elettorale erano esigui sino all’approvazione dei nuovi statuti, questa presa di posizione da parte della Corte costituzionale ha un qualche rapporto con la decorrenza della nuova legge regionale della Toscana che fa partire questa decorrenza dall’approvazione del nuovo statuto? C’è un rapporto? Se una Regione esce con una nuova legge elettorale prima dell’approvazione dello statuto, è obbligata a inserire una norma di quel tenore oppure no?

E poi, in materia di clausole valutative mi associo completamente alle sue dichiarazioni. Mi farebbe molto piacere sentire una sua opinione, visto che condivido pienamente quanto ha detto. Ad esempio io personalmente patisco molto il ricorso a questa pratica all'interno della mia Regione, cioè un ricorso sfrenato all'inserimento delle clausole valutative sempre e comunque, quando non si ha, a mia modesta opinione, la capacità per individuare gli elementi da inserire, da sottoporre a valutazione da parte del Consiglio. Secondo me le strutture del Consiglio non sono in grado di redarre una clausola valutativa che abbia un sufficiente grado di tecnicità e quindi diventano una cosa che si deve fare. Non siamo in grado di elaborare, al nostro interno, una clausola valutativa che abbia un sufficiente grado di qualità.

MIRELLA GALLINARO. Volevo capire il rapporto fra forma di governo e contenuto statutario e sistema di legge elettorale, o meglio sistema elettorale. Il numero dei consiglieri, ad esempio, ha a che fare con la forma di governo? Perché si mette in statuto?

ROBERTO BIN. Di solito io passo per essere un pessimista, ingiustamente: semplicemente sono un po' acido. Certo che se io sono pessimista, lei Zanini è proprio oltre.

Vediamo se riusciamo a eliminare un po' di domande sulla questione di base, il problema di statuti, forma di governo, sistema politico, sistema elettorale.

Questo è un nodo davvero difficile, un nodo storico. C'è stato un dibattito iniziato su *Il Mulino* con il contributo di Valerio Onida contro il bisogno di forme costituzionali cui hanno risposto Cammelli, anch'io. E' un nodo su cui ogni tanto bisognerebbe avere la freddezza e il tempo di riflettere. Le conclusioni cui sono arrivato — ma sono conclusioni mie — sono che non c'è scampo, stiamo lungamente dibattendo di problemi inaffrontabili. Personalmente sono convinto che sì, le riforme costituzionali si possono fare nel senso di ritocchi qua e là, le cose che non funzionano, cambiare qualche catalogo delle competenze, togliere i controlli, mettere una funzione, ma le vere riforme costituzionali, quelle di struttura si fanno solo previa guerra civile. Noi siamo legati a una mitologia della Costituzione: “la Costituzione è bella, grande ecc.”. Dimentichiamo che la Costituzione nasce dalla guerra civile in Italia, nasce dalla guerra civile in tutto il mondo. Che sia più o meno cruenta non importa, ma è così. Si chiama guerra di liberazione se poi viene vinta, gli inglesi e i tedeschi se ne vanno. Perché nasce dalla guerra civile? Perché nasce da una semplificazione: c'è una parte che vince e una parte che perde e quella che perde viene esclusa con tutte le sue istanze politiche, mentre quella che vince riscrive la nuova regola del gioco tra sé. Non è una cosa che si possa fare ogni dieci anni una guerra civile e neanche una riforma della Costituzione e senza questa semplificazione prima il sistema politico non lo si modifica, per cui di questo dobbiamo essere abbastanza convinti: noi abbiamo trasformato, modificato, forse anche rivoluzionato il sistema politico, ci sono state delle vittime, ma non c'è stata una guerra civile, non c'è stata una esclusione da parte del panorama politico dei suoi valori, dei suoi interessi e, di conseguenza, una conglobazione. Quando D'Alema pensò di fare la bicamerale per legittimare la nuova classe politica che cosa ha fatto? Ha cercato di non escludere nessuno, cioè ha cercato di evitare qualsiasi possibilità di esclusione dicendo “questo è il gruppo”. Avesse fatto un accordo D'Alema-Berlusconi sopra i piccoli partiti escludendoli, avrebbe avuto un senso, sarebbe stata una

piccola guerra civile, sarebbero sparite una serie di figure, ci sarebbe stata una semplificazione forzosa. Cosa sarebbe costata al paese in termini di miliardi non lo so, però avrebbe avuto un senso almeno nella prospettiva delle riforme.

La Bicamerale è fallita per quello: come si fa a non riscrivere le regole del gioco con le carte in mano? Dove si è mai visto un film western i cui i cow-boy attorno al tavolo sono lì con il mazzo di carte in mano e dicono “adesso decidiamo se si gioca con sei carte o cinque carte, se vince il full o il colore”. Come si fa? Non è pensabile e noi stiamo girando attorno a questi problemi senza riflettere sul fatto che le riforme costituzionali che si fanno non possono escludere i piccoli gruppi perché i piccoli gruppi sono la condizione dell’inclusione: o li si massacra, almeno politicamente, oppure non si può farlo. E allora se si includono i grandi gruppi e i piccoli gruppi le conseguenze sono che le regole del gioco sono quelle che le alimentano, tutte. Il gruppo monocellulare non è problema di inefficienza del Consiglio, è un ricatto sulla legge elettorale, tanto è vero che poi si dice “sono ammesse deroghe al divieto di costituire gruppi con meno di tre consiglieri quando c’è il gruppo che si è presentato con sua lista alle elezioni”. E’ un incentivo. Questa è una cosa che paralizza il sistema politico.

Io non sto dando un giudizio del bene e del male, dico semplicemente che questo è un pesante condizionamento del sistema elettorale e del sistema politico. Se il sistema politico fa le riforme per fotografare se stesso, le fotografie vengono bianche. Non è perché sia cattivo, è una legge fisica dello sviluppo delle fotografie del sistema politico. Non si possono fare le riforme, salvo pensare che qualcuno sia abbastanza scemo da fare un errore. Può darsi che ci sia qualcuno che è talmente miope — perché la nostra classe politica non è talmente lungimirante — da non saper fare i calcoli. Infatti qualcuno non ha saputo fare i calcoli dei voti in Parlamento, di conseguenza l’unico presidente sfiduciato della storia d’Italia guida la commissione dell’Unione europea. C’è qualcuno che sbaglia i calcoli matematici, qualcuno sbaglia anche i calcoli d’interesse, e allora può darsi che qualche errore consenta una riscrittura. Oppure l’unica speranza democratica è che la gente voti in maniera diversa. Il sistema politico lo deve cambiare l’elettore. Ma è anche corretto che sia così.

Se gli elettori amano votare per liste monocellulari con la fotografia del candidato lo si può impedire? Sarebbe bello quanto meno non incentivarlo, mentre invece il sistema incentiva, ma incentiva perché fa parte di questo ricatto ed è un ricatto che si paga, cioè la progressiva diminuzione della quota di elettori che va a votare è anche il frutto di un sistema politico che sta stringendo gli spazi di scelta dell’elettore, perché è chiaro che se nel mio collegio le segreterie della coalizione per cui voto lei mi cambiano proprio quello, per cui piuttosto io vado al mare, nasce Guazzaloca. Una grande sorpresa: Bologna ha riscoperto di essere rossa. Bologna è una società profondamente conservatrice, ma Guazzaloca è frutto di una segreteria che ha pensato di candidare una candidata che nessuno voleva. Il risultato non è una sorpresa, è un risultato democratico. Nel bene e nel male gli elettori sono meno cretini di come si pensa, di solito.

Quindi non mi meraviglio né mi scandalizzo che le leggi elettorali siano fotografie della realtà. Non mi immagino come possa essere diversamente. Qualsiasi modestissimo computer ci dice immediatamente chi vince e chi perde se si modificano le leggi elettorali. Poi sarà un discorso cieco, è vero, però è un discorso comprensibile.

Lei parlava del doppio turno. Il doppio turno elettorale sembra fatto apposta per le Regioni italiane. Non è applicabile a livello statale perché non c'è qualcuno da eleggere, salvo pensare di eleggere il premier come vorrebbe questa riforma, ma non si può trasformare tutto con l'elezione diretta. Unici al mondo che hanno l'elezione diretta del premier. Qualcuno dovrebbe pensarla, prima di dirla. Lo si può fare in Comune, lo si può fare alla Regione: il sistema elettorale a doppio turno è, secondo me, la condizione di funzionalità. Ma il sistema elettorale a doppio turno non è neutro, bisogna contarsi. E quali sono i partiti, piccoli soprattutto, che sono disposti e vogliosi di contare? Se un partito che ha il 2% dei voti vuole contare qualcosa al ballottaggio, ha un'unica speranza: candidare il Premio Nobel dell'intelligenza e della simpatia — Fiorello — sperando che attragga il voto delle casalinghe. Se Fiorello attrae il voto delle casalinghe e riesce a diventare un candidato serio che va al ballottaggio, vince e diventa il presidente della Giunta, il partito dell'1,5% che lo ha candidato, Fiorello dove se lo mette? In tasca. Questo è il sistema che è stato pensato da uno staff intelligente francese, che è stato frutto di ingegneria: ha dato frutti diversi da quello sperato, però serviva proprio per depotenziare le segreterie dei partiti. Ha però cambiato il panorama politico. Allora è chiaro che i partiti non sono disposti a fare i tacchini per il pranzo di Natale. Non è cattiveria, la questione è imbastita e resta imbastita, per questo non meritava perdere tanto tempo. Altra cosa è la forma di governo. Secondo me non conta niente. Chi si è mai accorto che esisteva una riforma di governo assembleare se non per alcune inefficienze? Vi siete mai accorti che il Piemonte aveva la sfiducia costruttiva? A qualche collega che mi tira fuori il problema della sfiducia costruttiva rispondo “ma di cosa stai parlando?” C'è mai stato qualcuno che sia stato sfiduciato con una mozione di sfiducia? Allora cosa stiamo disciplinando? Il Piemonte ce l'ha da sempre, qualcuno se ne ricorda? Cambia qualcosa? Lei diceva “sistema assembleare che vive con elezione sostanzialmente diretta del presidente, eppure vive”. Vivacchia, ma vivacchiava anche prima. Poi dipende. E' inutile pensare di dare dei poteri al presidente che lo stesso presidente non può mantenere. Ci sono alcune cose che non si possono imporre. Il codice civile dice come ci si sposa, che bisogna essere federali, darsi assistenza e come ci si separa. Non impone di amarsi, perché non lo si può imporre per legge. Così come l'autorità di un presidente della Giunta dipende da una serie di situazioni, un po' personali e un po' ambientali, che non sono normabili, non c'è norma al mondo che possa dire “il Consiglio deve amare e rispettare il suo presidente”. Spero che nessuno nello statuto lo metta. Non è pensabile che il presidente si comporti in base a quello che dice il vicepresidente, la sua segreteria, sua moglie o il suo amichetto. Sono questioni sue, non lo si può normare, le norme sulle forme di governo non ci prendono. Bisogna essere sufficientemente scettici su questo, e ve lo dice un giurista. La cosa sorprendente è che i giuristi lo dicono i politologi invece dicono “bisogna fare le riforme costituzionali”. Ho sentito dei politologi italiani che vivono in America ed economisti, venirmi a dire quali sono le riforme costituzionali che si fanno in Italia. Ho detto “ma di cosa state parlando? Queste cose esistono già”. “Bisogna dare al capo del governo il potere di dimissionare i ministri”: ma chi l'ha mai negato questo potere? Qualche libro dice che non può averlo, ma il capo del governo quanto ci ha messo a mandare via Ruggiero? Niente. Allora ce l'ha questo potere. Manda vai Bossi, che poveretto è nella condizione in cui è ma continua a essere ministro della Repubblica... Hai il potere giuridico? Sì, certo che il potere giuridico c'è. Non serve a nulla affrontare le questioni così.

La programmazione dei lavori. Statuto e ciò che deve stare in statuto, perché c'è il rischio che lo statuto diventi poi una sorta di regolamento. C'è la tendenza: soprattutto quando si parla delle prebende dei consiglieri regionali diventa analitico, lo statuto. A parte questo, che è umano, il problema è di evitare che ci sia uno statuto-regolamento, ma questo non significa che lo statuto possa porre norme tassative per gli atti successivi. Dire, per esempio che cosa il regolamento deve contenere. Questo lo statuto può e dovrebbe anche dirlo. E allora lo statuto, secondo me, dovrebbe essere costruito per garantire Giunta e Consiglio sul problema dell'efficienza dei lavori, perché questo è interesse di tutti, non c'è nessuno controinteressato, ma non deve essere una decisione presa come regolamento, con fase di interpretazione del regolamento, con il dibattito politico e con i voti. Questa è una questione di congelamento di regole e deve essere scritto in statuto: chi prende le decisioni sulla programmazione dei lavori, perché in quello spazio c'è la garanzia anche dei diritti dell'opposizione, se è un'opposizione che sa fare opposizione.

La Camera è riuscita ad affrontare con alcune norme dei problemi di difficoltà enorme e se l'è cavata con una forte compressione dei diritti dei deputati come singoli. I deputati come singoli ormai non contano più niente, ma neanche i gruppi, perché ormai si va a coefficienti numerici: un terzo, un quarto, un decimo ecc. Però ha garantito una programmazione che certe volte raggiunge anche dei margini di violenza, dove forse le opposizioni potevano essere più avvertite nel chiedere garanzie. Su questo merita fare una norma di statuto, sicuramente, non scrivere tutto il regolamento interno. Ma alcune cose del regolamento interno vanno congelate, perché devono essere obbligatorie per l'applicazione successiva.

Io non sono contrario al consociativismo, sono contrario alla parola, perché gli "ismi" non mi piacciono tanto, ma consociativismo non ho mai capito bene cosa significhi. Secondo me è stata la parola che in una fase della politica italiana ci ha segnalato quanto i nuovi politici italiani — ma quanto nuovi? — non capissero nulla della politica. La politica non è se non mediazione, non esiste politica non mediazione. Quando parliamo di consociativismo e quando parliamo di governance, parliamo della stessa cosa e quando parliamo di democrazia deliberativa, una parola che usiamo molto noi teorici, perché viene dall'America ed è molto chic, parliamo della stessa cosa: l'idea che la democrazia non significa votare e decidere, questo lo capisce chiunque. Uno dei miei massimi successi quest'anno — e ho fatto una lezione sulla Costituzione alla IV classe elementare: sfido chiunque ad avere questo coraggio — è che sono riuscito a fare capire agli scolari di fronte a "che gioco facciamo oggi?". Sedici maschietti che volevano giocare a calcio, quattordici femminucce che volevano giocare a pallavolo. Democrazia cosa significa? Si vota: "oggi votiamo a cosa giocare e quindi: domani calcio, dopodomani calcio". Fino a che punto? Dopo un mese che si gioca solo a calcio quella è democrazia, per due voti? Allora, forse, ci vuole qualche regola su come e quando si vota e come si discute. L'hanno capito subito, ovviamente, ma forse in IV elementare dovevano insegnare queste cose ai nostri politici, perché la democrazia non è il votare. E allora il consociativismo è una radice della democrazia, che è la mediazione. Che non significa la comunella, il voto di scambio, i favori ecc. ma significa accordi su lacune cose importanti e scontri sul resto, che magari non siano insulti. Per cui questa parola consociativismo mi ha sempre lasciato freddo, piuttosto diffidente.

Secondo me, nei rapporti tra Giunta e Consiglio non si tratta di avere consociativismo, noi siamo ben lontani da quello. Si tratta innanzitutto di ripristinare regole di buona educazione, parola che in Italia

tradurrebbe con una certa approssimazione una parola che è intraducibile non a caso, cioè fair-play.

Un presidente del Consiglio dei ministri che non va in Parlamento è una sconcezza, in qualsiasi forma di governo. Un presidente di una Giunta regionale che non va in Consiglio è un insulto. Sono cose vergognose queste, di buona educazione. Sono cose che appartengono all'abc dell'equazione istituzionale. Come non commentare le sentenze, soprattutto quando si sono lette le motivazioni e altre cose che invece in Italia succedono ogni giorno.

Queste sono cose a cui bisogna porre rimedio. Secondo me è verissimo questo scollamento tra Consiglio e Giunta ed è pericolosissimo. Dimostra anche l'imbecillità politica di chi sta nella Giunta, perché non rendersi conto che non andare a seguire la propria legge in Consiglio significa esporre la propria legge a una gestione che poi è incontrollabile. Sono errori che non si possono fare.

Il presidente Chiaravallotti ha fatto un errore storico, perché lui non ha seguito i lavori dell'Assemblea quando discuteva lo statuto, fino all'ultimo giorno. Gli ho chiesto: ma si può essere così dissennati? Non si possono fare questi errori, primo perché è un atto di scortesia e gli atti di scortesia non producono omai buoni risultati. Non dico che bisogna andare con i mazzi di fiori, ma un minimo di presenza bisogna averla. Secondo perché non controlli le cose e quando poi le cose sono imbastite tornare indietro costa 14 volte di più. Avete presente quanto hanno pagato le Giunte che hanno fatto i regolamenti senza fare la riforma dello statuto e poi sono dovute andare in Consiglio a chiedere scusa, "non lo faccio più, per favore convalidatemelo e convertitemelo"? Sono semplicemente errori, non ci si comporta così a livello istituzionale, bisogna essere ben oleati, se non educati.

Da questo punto di vista, che l'assessore non sia presente in aula forse è una norma di statuto, anche se è vero che poi bisogna avere il coraggio di sanzionarla. Io non sono contrario — anche se da questo punto di vista tutti mi dicono che è sbagliato — che ci sia un voto di sfiducia nei confronti degli assessori, che in Toscana hanno chiamato "voto di non gradimento" o cose del genere. A noi non importa come lo si chiama, ma sta di fatto che un'Assemblea che non possa dire a un assessore "sei un maleducato" non è un'Assemblea e siccome a un'Assemblea prima o poi scappa di dirlo, è un errore non prevederne la procedura in statuto.

La questione di fiducia non era disciplinata, ma se il Governo pone la questione di fiducia nessuno può vietarglielo. E agli statuti chi lo vieta? Sbagliano. E' come uno che vuol suicidarsi e in cima alla finestra dice "se mi lasci mi butto giù". Si dice "non è legale". Come non è legale? Io mi butto e arrivederci. Di conseguenza bisogna disciplinare queste cose, secondo me è giusto che lo statuto preveda il potere di censura del Consiglio, anche perché il Consiglio deve far valere questa mancanza di educazione istituzionale. Un assessore non può essere assente nella discussione di una legge importante, soprattutto se ci si immagina che ci sia un consigliere che la va a seguire a monte. Gli obblighi di comunicazione degli stati di avanzamento di un progetto importante: la legislazione regionale è all'80% legislazione-spazzatura, lo si sa benissimo: lo è quella comunitaria, immaginiamoci quella regionale. Sulle leggi importanti, che ci sia un iter pre-legislativo secondo me è importante, fa parte della governance. Questa cosa va un po' capita, va un po' istruita, non si possono lasciare le cose così slegate.

Quello degli accordi internazionali è un punto molto specifico, molto delicato, su cui ci sono equivoci,

anche molto pesanti. La cosa più stupida l'ha scritta la "legge La Loggia". La norma della "legge La Loggia" è dimostrazione dell'insipienza del Ministero degli esteri che l'ha scritta, dell'insipienza dei presidenti delle Giunte regionali che della "legge La Loggia" hanno discusso tutto, giorno per giorno, perché non vi immaginate quanti emendamenti e commenti hanno dovuto fare, meno la questione della politica estera perché hanno detto "non abbiamo tempo". Dimostrazione che alle Regioni della politica estera in realtà non importa niente. Il che è un po' vero, un po' falso e abbastanza sbagliato.

L'equivoco è immaginarsi che davvero la Regione vada a fare trattati internazionali. Ma cosa gliene importa di fare trattati internazionali? La politica estera di una Regione ben calibrata è una politica in parte di vicinato se sono Regioni come Friuli e Venezia Giulia che hanno di fronte un problema enorme, che da solo giustifica la specialità dell'allargamento, oppure sono questioni di politica commerciale. Errani, prima di fare il presidente della Governo regionale faceva l'assessore al turismo e ricordo che partiva con la sua valigetta e andava in Germania a trattare con le grandi organizzazioni sindacali tedesche i flussi turistici sulla riviera romagnola, perché erano decine di miliardi che entravano nell'economia regionale. La Silicon Valley del canavese, forse aveva bisogno di un presidente che andasse a fare politica commerciale in medio oriente per i microchips. Posso immaginarmi che ci sia un tipo di attività del genere, posso immaginare dei programmi di sviluppo alla cooperazione, che può essere un'attenzione politica, ma siamo sempre su delle cose che non hanno incidenza pesante sulla politica estera.

Questa norma che ha introdotto la "legge La Loggia" è una norma eccessiva e anche profondamente, tecnicamente sbagliata, perché loro sono andati a prendere il Trattato di Vienna sul diritto dei trattati, dove si prevede che il ministro plenipotenziario possa stipulare il trattato a nome dello Stato e dicono "la Regione, come plenipotenziario a contrarre trattati per conto della Repubblica italiana". Ma in che film? Vi immaginate che il presidente della Basilicata va a stipulare un trattato internazionale in nome e per conto della Repubblica italiana? Per cui le obbligazioni ricadono su tutta la collettività? A parte che non capisco quando, dove e per che cosa, quale interesse possa avere una Regione in una cosa del genere, ma anche quando essa fosse voi capite che è una cosa assolutamente sbagliata. Lì il problema è, caso mai, cosa succede se una Regione prende degli obblighi contrattuali sul campo del diritto internazionale, con l'altro paese, di protezione della Regione, da cui la norma che è stata così capita, per cui sia lo Stato che le Regioni incontrano il limite dei trattati internazionali, una lettura minoritaria ma non stupida di quella norma diceva "attenzione, quello serve proprio a questo": la Regione avverte lo Stato, ha il nullaosta, perché un minimo di preavviso allo Stato va dato, va a fare il suo trattato, ma una volta che ha preso degli obblighi non è che la legge dello Stato può dire il contrario: quegli obblighi paralizzano anche la legge dello Stato, che è un problema interessante.

E' tutta da inventare una regolamentazione in questo senso, però posso dire che la "legge La Loggia" è sbagliatissima, nessuno l'ha impugnata, nessuno l'ha criticata se non in dottrina, semplicemente perché pare che non interessi tanto i presidenti delle Giunte. Prima o poi qualcuno scoprirà che invece può essere importante ed è importante anche la ricaduta interna sul piano dello statuto, nei rapporti tra Giunta e Consiglio, anche lì gli statuti hanno un po' esagerato. A parte che hanno preso sul serio la scrittura della norma della Costituzione ove si dice che il Consiglio ratifica i trattati. E' una firma che non può essere posta

dal Consiglio, per una questione fisica. E' sbagliato tecnicamente.

Il problema è che anche il fatto del Consiglio che ratifica ogni accordo, ogni intesa è secondo me una norma sbagliata, che non protegge il Consiglio. Esattamente come risulta essere sbagliato nella prassi l'art. 80 della Costituzione, perché non dà un potere di controllo sulla politica estera al Parlamento. Quando il Parlamento ha votato la legge finanziaria, ha passato il Capodanno, ha passato la Befana, la prima cosa che fa, fresco e tranquillo, è approvare un pacco così di trattati internazionali, senza neanche leggerli. Allora che senso ha ampliare il proprio potere, quando il potere è solo formale? Lì, caso mai, bisogna dire qualcosa su quali trattati, quali accordi, qual intese vanno presentati, discussi, autorizzati. Per esempio tutto quello che ha ricadute finanziarie deve essere autorizzato dal Consiglio, ovviamente; tutto quello che ha ricadute normative deve essere autorizzato dal Consiglio. Ma l'intesa programmatica con la Repubblica tal dei tali per fare la "Festa del pane" in comune mi sembra una sciocchezza che vada in Consiglio. E siccome sono soprattutto queste le intese, ispezzire un pacco di carta che va passare la voglia di controllarle. Sbagliato.

Mentre invece non arrivano in Consiglio delle cose sostanziali: tutte le attività di concertazione del presidente della Giunta, tutte le attività che il presidente fa nella Conferenza dei presidenti, nella Conferenza Stato-Regioni, negli accordi di programma e così via, dovrebbe avere una fase di verifica che non può essere sul singolo atto, perché non ha senso il singolo atto, deve essere strategica. L'idea di un presidente che almeno ogni tre mesi va a fare una relazione sulla sua politica istituzionale non sarebbe male prevederla, almeno così, una volta ogni tre mesi si vede come sta e quindi non muore di colpo lasciando il Consiglio senza la possibilità di inventarsi un altro presidente. E' importante vedere quali sono le fasi istituzionali solide, determinanti, in cui c'è un dibattito sui contenuti e non pura formalità di un dibattito. La formalità del dibattito scoraggia il presidente che la considera tempo perso e se può la evita, ma scoraggia anche i consiglieri che nel frattempo sono fuori dell'aula, al telefonino, a parlare con la fidanzata. E' ovvio, siamo umani: è inutile preoccuparci di cose che non servono.

Strutture tecniche. Lei mi ha posto un problema sul rapporto ,a legge elettorale, statuto e ha chiesto cosa può fare la Regione, senza fare lo statuto, sulla legge elettorale. Direi che la Corte costituzionale ci ha messo una zeppa, però ho l'impressione che la Regione non possa fare una legge elettorale senza prima determinare la forma di governo, per il semplice fatto che, finché non fa lo statuto vale la norma transitoria e di conseguenza è paralizzata, non può fare una legge elettorale che modifichi l'elezione sostituendosi alla disciplina transitoria, lasciando quella forma di governo transitoria perché andrebbe a sostituire una norma costituzionale e di conseguenza può fare, caso mai, una legge stralcio dello statuto. Voi potete pensare dopo ai principi generali — magari mai — al Consiglio delle autonomie potete pensare dopo: fatemi una legge in cui si dice quanti sono i consiglieri, il rapporto su presidente e Consiglio e su quello mi costruite la legge elettorale. Questo si può fare, ma lo statuto deve essere anzitutto fatto formalmente, ma anche sostanzialmente, per sostituirsi alla forma di governo transitorio. Non vedo alternativa. Poi si può vedere quanto sta dentro e quanto sta fuori, ma quello bisogna vederlo in concreto, è un po' difficile rispondere in astratto.

Strutture tecniche, pubblicazione testi, controllo di legittimità, clausole valutative. Debbo confessarvi che ogni volta che ho sentito i Consigli dire "vogliamo la nostra autonomia finanziaria, organizzativa, basta

con il ruolo unico”, ho detto sempre speriamo di no. Il Friuli Venezia Giulia ha dimostrato che questo è sbagliato, perché ha fatto un processo contrario: ha immesso i “portaborse” presi dal Consiglio regionale nei ruoli della Governo regionale, così hanno disfatto fisicamente, scientificamente, in 15 anni un’amministrazione che aveva una sua dignità, diventando forse la peggiore Regione in Italia da una delle migliori Regioni che era. Mi rendo d’altra parte conto che è anche sbagliato il ruolo unico nella misura in cui sia un ruolo a cui la Giunta liberamente attinge funzionari che sono in grado di dare un contributo, o per altri motivi che non staremo qui ad indagare.

Mi spaventa il ruolo unico, mi spaventa l’autonomia, per il semplice fatto che mi spaventa un’amministrazione che assume senza la consapevolezza, la visibilità e le regole di un’amministrazione. Queste sono norme di statuto. Se io fossi la Giunta direi “ruolo unico ma principio di separazione tra politica e amministrazione. Anzi, siccome tu sei un organismo politico, una struttura di garanzia del personale, strutture indipendenti, pubblicità massima di tutto ciò che è assunzione e spese. Non c’è atto di spesa del Consiglio che non sia pubblicato sul B.U.”. Dopodiché se un gruppo consiliare decide di prendersi un “portaborse” lo prende pubblicamente. Gli stessi requisiti per le nomine della Giunta devono valere per le nomine nel Consiglio: la stessa pubblicità, lo stesso screening ecc. Parità. “Siete un’amministrazione anche voi, operate come un’amministrazione e non come un organismo politico espanso”. Questo io chiederei se fossi Giunta.

Se fossi Consiglio alla Giunta chiederei autonomia finanziaria, autonomia organizzativa, autonomia del personale nonché una percentuale fissa e non piccola di bilancio. Chiederei soldi, innanzitutto, ma dando le garanzie di spesa, anche perché le strutture non possono venir fuori gratis e di conseguenza costano. Che siano interne o un outsourcing comunque costano e di conseguenza bisogna avere una dotazione finanziaria seria. Questo sarebbe, secondo me, uno scambio equosolidale, che ha una sua chiarezza. D’altra parte debbo dire che le strutture del Consiglio servono — se i consiglieri fossero intelligenti lo capirebbero da soli, ma se non sono intelligenti bisogna che l’ente Regione lo garantisca — ma devono essere strutture indipendenti. Non è detto che debbano essere amministrazioni parallele, perché non siamo in guerra, ma devono essere amministrazioni che danno alcuni servizi di base. Per esempio, che il Consiglio non abbia un servizio di base su tutto ciò che è la parte finanziaria e di spesa pubblica significa che non esercita controllo ed è fondamentale, perché sono le cose che i consiglieri non possono avere, salvo che per combinazione non vi sia qualche ragioniere. Ma vogliamo dare il bilancio della Regione in mano a un ragioniere?

Sulla politica territoriale-ambientale una struttura serve. Non è detto che sia una struttura fisicamente fatta da un ufficio. Però su queste cose il Consiglio dovrebbe riflettere. Non lo mette in statuto questo, perché le strutture poi si evolvono, è ovvio. A me piacerebbe tanto che fosse scritto “ics per cento del bilancio del Consiglio regionale non può che essere investito in strutture”, cioè non può essere distribuito fra i gruppi. Un tetto massimo della finanza ai gruppi. Tra l’altro scrivendo quella norma metterei anche una norma che mi piacerebbe tanto che gli statuti regionali, tra tante stupidaggini che scrivono, facessero. Una norma seria sulla parità, che non sia la solita buffonata per cui “La Regione opererà per la completa parità dell’uomo e della donna”, l’ennesimo articolo 51 della Costituzione che non serve a nulla. Anche lì, soldi ai gruppi che realizzano. Hai eletto metà delle donne? Benissimo, ti aumentiamo del 2%, del 10% e così via.

Abbiamo il coraggio di fare le cose sul serio? I problemi non sono irrisolvibili, è che non c'è la volontà politica, ma poi quei soldi si realizzano. I soldi non danno la felicità ma qualche buon risultato si riesce a costruirlo e su questo, secondo me, lo statuto deve dire cose, avrebbe una sua gravidanza.

La questione testi coordinati, clausole valutative, tecniche di pubblicazione. Le clausole valutative. Noi tutti sappiamo che non servono a niente, possiamo dircelo. Diciamo anche che non possiamo accettare che questo sia vero. Però sta di fatto che le schede fatte bene servono. Anche lì bisognerebbe riuscire a far capire ai consiglieri regionali che una scheda fatta bene è un vantaggio, non fa male, in genere. Questo dovrebbe però rientrare in una funzione espansa. Se il Consiglio regionale riuscisse a mettere nello statuto una sua estensione di competenze nell'arco della politica pubblica, ammettendo che la politica pubblica abbia un senso, man mano che estende l'attenzione, per esempio alla ricaduta delle leggi, all'impatto sulla legislazione, ai risultati, a come è ventilata la spesa negli enti locali, al risultato della spesa negli enti locali — l'Emilia Romagna ha fatto una banca dati interessante su questa cosa — si comincerebbe a vedere. Mi domando: possibile che i consiglieri sono così disinteressati? Non è cosa d'interesse politico sapere che lo stesso servizio — raccolta differenziata — costa ics nel comune tale e ics per due nell'altro comune? Non fa parte della propria capacità di interloquire con il territorio, di capire gli interessi, di rispondere alle domande? Questo si porta dietro una struttura tecnica, si porta dietro anche una scheda, che forse dovrebbe essere una scheda che guarda anche programmaticamente agli impegni. Da un lato se fossi consigliere vorrei sapere che cosa mi modifica quella legge, per cui quel tanto di controllo di legittimità vorrei che mi fosse fatto, ma vorrei, soprattutto, politicamente infilare in quella scheda una serie di scansioni successive, tutte le relazioni che mi deve fare la Giunta e la possibilità di avere il riscontro di quelle relazioni, con il monitoraggio della legge. Quella, secondo me, è una battaglia da fare, perché espande la competenza del Consiglio. Si porta dietro, evidentemente, strutture tecniche del Consiglio, dà un senso al Consiglio.

Sui testi coordinati. Mi rendo conto delle difficoltà dei cittadini di avere un legislatore che continua a buttare parole, mozziconi di lettere e fa delle leggi che sono incomprensibili, per cui finché non è legge d'Italia che mi dice che cosa vuol dire, io non so che cosa vuol dire. Non mi pare bello. Esistono soluzioni? Certo che esistono soluzioni. Andiamo a vedere cosa fa l'Inghilterra. In Inghilterra le leggi non si fanno così ma vengono fatte a schede, infilate nel corpo legislativo e funziona benissimo lo stesso. Allora riflettiamo su come si costruisce un sistema del genere. Sistema che potrebbe passare anche per la sostanziale abolizione del B.U. o del fatto che solo il B.U. fa fede o anche del fatto che il Consiglio regionale in lettura finale approva esclusivamente ciò che ha approvato articolo per articolo e non il corpo legislativo coordinato. Perché, allunga i tempi? Non si possono anticipare fasi già nel lavoro in commissione? Il problema è di quanto si vuole impegnare la struttura tecnica in un lavoro delicato e quanto il Consiglio capisce che è suo interesse sapere l'impatto normativo della sua legge, non soltanto il mozzicone di parola che ha approvato, perché non è sovranità approvare un mozzicone di parola, sovranità è decidere e sapere anche, di conseguenza, che cosa viene modificato. Io capisco che questo è un chilometro lontano dalla cultura politica abituale. Noi portiamo le colpe dei padri perché nella Bibbia c'è scritto così e di conseguenza le tradizioni politiche impediscono l'innovazione, ma voi sapete che impatto pubblicitario avrebbe uno statuto in una Regione che finalmente dice ai cittadini "io non offro un corpo legislativo di circa 1.300 leggi, ma il

prossimo anno ne abrogo circa 380 perché ho scoperto che non esistono più e invece ti faccio 8 leggi, 10 leggi”? Non sarebbe male, come impatto politico. E’ anche una cosa che secondo me avrebbe un senso della comunicazione. Non è da trascurare, è uno dei capi d’accusa più feroci che si possono fare ai Consigli regionali e avere dimenticato che al di là del voto di fiducia, al di là delle leggi, al di là dei regolamenti, al di là del controllo sulle nomine hanno un’unica funzione, quella della rappresentanza, sono un corpo rappresentativo. Di che? Questo è un messaggio subliminale che dovrebbe essere proiettato a ogni inizio di Consiglio regionale: “ma chi state rappresentando voi?”. Perché è lì la forza del Consiglio regionale, nella capacità di essere un corpo rappresentativo, altrimenti per forza sarà solo il presidente della Giunta a presentare l’unità della Regione. Si sbaglia già lì, da cui il bisogno di recuperare gli interessi, il bisogno di recuperare comunicazione, comunicazione politica. Basta con la politica fatta porta a porta. Ma è possibile che nel 2004 non si è ancora capito che la comunicazione politica non può essere il messaggio in qualche televisione locale che il consigliere “Pampurietti” ha fatto un’interrogazione a cui il presidente della Giunta non risponderà mai perché non gliene può fregare di meno? Siamo ancora a interrogazione, interpellanza, mozione? Possibile? Gli strumenti della comunicazione politica fra Consiglio e Giunta sono lì da 150 anni, sempre gli stessi. E questo non incide sulla rappresentatività del Consiglio?

Questo è un messaggio che ai consiglieri deve arrivare, perché fa parte della loro capacità di essere come soggetti politici. Dietro si porta poi, anche un’estensione della funzione tecnica, ma è chiaro che la funzione tecnica non può essere loro imposta, in qualche modo devono capire. Però bisogna costruirla prima. Io non saprei organizzare una disciplina legislativa della comunicazione innovativa, non ho avuto ancora il tempo di andare a fondo, però secondo me è una di quelle cose a cui andare a fondo, quindi una cosa che, come Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali non sarebbe male fare, proprio per iniziare a lavorare su questo particolare che è sempre stato trascurato in Italia, da tutti. “La pubblicazione si fa così”, punto e basta. Proviamo a lavorarci un po’. Però non basta solo lavorarci, ci vuole tanto coraggio politico.