



INCONTRO CON IL PROF. FRANCESCO PALERMO NELL'AMBITO DEGLI APPROFONDIMENTI FINALIZZATI ALLA REVISIONE DELLA LEGGE ELETTORALE REGIONALE

Giovedì 18 luglio 2019

Il contributo non è stato rivisto né corretto dall'audito

MORELLI

A nome della I Commissione consiliare do il benvenuto al professore Palermo Francesco, docente universitario all'università di Verona, professore di diritto costituzionale comparato, direttore dell'istituto per lo studio del Federalismo e del Regionalismo del centro di ricerca di Bolzano, Eurac. Il professore Palermo ha già avuto modo di parlare con dei colleghi, ed io stessa l'ho contattata per spiegargli qual è l'obiettivo dell'audizione di oggi. Stiamo rivedendo la riforma istituzionale ed elettorale del Consiglio regionale, nel senso di cercare di garantire una maggiore stabilità, visto l'avvicinarsi di governi diversi nell'arco di questi ultimi anni. Credo che il professore abbia ricevuto anche una proposta di legge, che è stata depositata, sappiamo che lei si occupa, in particolare, di autonomie, quindi le chiederemo anche di sviluppare l'argomento proprio da questo punto di vista, anche perché, come lei sa, avremo un'ulteriore audizione con la professoressa Trucco la prossima settimana, so che vi siete sentiti e, quindi, forse vi siete un po' anche distribuiti i temi. L'audizione è registrata, abbiamo un problema con il microfono, per cui c'è un solo microfono che può funzionare alla volta, quindi bisogna spegnere e riaccendere. Il collega Bertin, giustamente, tiene a precisare che il deposito della proposta di legge aveva come scopo quello di aprire la discussione, ma è comunque un documento dal quale partire. Quindi lascerei direttamente la parola a lei.

PALERMO

Grazie Presidente, grazie a tutti per l'invito, il Consiglio e la I Commissione. È un piacere, ed io, in realtà, mi sono soffermato proprio molto sull'analisi della proposta di legge, naturalmente poi da qui si potranno sviluppare una serie di ulteriori riflessioni. Come concordato con la Presidente, ho fatto una breve piccola stampa dei punti principali della relazione introduttiva, e poi discuteremo, insomma, in maniera spero il più possibile aperta, delle diverse tematiche che vengono menzionate. È stato ricordato che l'obiettivo fondamentale è quello di ridurre la instabilità politica che ha caratterizzato anche la Valle d'Aosta negli ultimi anni. Il mio obiettivo, se, appunto, mi avete fatto venire da Bolzano e siete così gentili da prendervi del tempo per ascoltarmi, è quello di stimolare una riflessione, venire a dire che è tutto bellissimo, che è una buona idea, che funziona tutto bene, forse, insomma, potrebbe rendere superfluo la mia presenza, quindi cercherò di trovare i punti critici o di trovare le questioni su cui forse può essere utile un supplemento di riflessione e naturalmente poi passa al decisore politico.

Il primo punto su cui volevo soffermarmi è una considerazione di carattere



CONSEIL DE LA VALLEE CONSIGLIO REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA

generale, che riguarda l'uso della legislazione elettorale come strumento per porre un argine all'instabilità politica. E' un tema che non è certo soltanto di questa Regione, anzi, questa Regione ci è arrivata dopo rispetto a molte altre Regioni che, invece, hanno vissuto questi temi ben prima. La risposta normalmente si è sempre cercata nella legislazione elettorale, e questa tendenza l'ho chiamata anche in altri scritti la sindrome del Barone di Munchhausen, quello di tirarsi fuori dalla palude tirandosi per i capelli. La legge elettorale può fare molto, è uno strumento molto tecnico, ed è, però, anche una legge politica, la legge politica per eccellenza, quindi è perfettamente comprensibile, anzi, è naturale che venga utilizzata nel momento in cui si pone un problema politico. Questo è il caso evidentemente in questa Regione, ed è giusto e naturale che sia così. Tuttavia la stabilità degli esecutivi sappiamo che non dipende solo dalle leggi elettorali, anzi, direi che dipende in minima parte dalle leggi elettorali, dipende, in primo luogo, da qualcosa che al giurista sfugge un pochino, ma che è fondamentale, ed è la cultura politica: se c'è una cultura politica cooperativa normalmente le cose funzionano e i Governi sono stabili indipendentemente dai sistemi elettorali. In secondo luogo, dipende, e qui il giurista ha molto da dire dalla struttura istituzionale, cioè dall'impianto complessivo della forma di Governo, e solo in terza battuta dalla legge elettorale. Quello che si fa normalmente è il percorso che mi sembra che sia stato preso anche qui con la riforma precedente della legge elettorale già due anni fa etc., sia, invece, quello di partire dal fondo, dalla legge elettorale, per poi fare il successivo passaggio ed è quello che ci si sta accingendo a fare attraverso la riforma istituzionale nell'auspicata modifica poi successiva della cultura politica. Ecco, in realtà, proprio il fatto che una legge elettorale è stata modificata in questa Regione molto di recente, e che adesso la si voglia modificare di nuovo, e si voglia modificare anche la struttura istituzionale, mostra probabilmente il fatto che la legge Elettorale da sola poco



può fare per risolvere questo tipo di problemi, quindi l'evoluzione, diciamo, la tendenza, riesce ad essere sempre la stessa. Ora, l'elezione del Presidente, l'elezione diretta del Presidente, è evidentemente un'opzione, come sappiamo, che è stata aperta a tutte le Regioni dalle riforme costituzionali dal 1999 e 2001, e che fino adesso non era stata utilizzata soltanto in due territori, la Valle D'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano, quindi il modello diciamo, è il modello ormai supposto a regime del sistema regionale italiano. Ma non è certamente l'unico sistema che garantisce, che può aiutare a garantire la stabilità. Ovviamente si tratta di una scelta di tipo politico, quello che voglio sottolineare io è: “guardate che ce ne sono tanti altri, prima di arrivare ad utilizzare quello estremo forse si può pensare anche di modularlo attraverso altri strumenti che si possono utilizzare, ed alcuni di questi strumenti sono già presenti nel sistema statutario ed istituzionale della Valle, ed altri no. Tra quelli presenti c'è, per esempio, la sfiducia costruttiva. Sappiamo, adesso non devo raccontare a voi, che è stata utilizzata poi in modo, diciamo, non corrispondente o almeno spesso e volentieri non corrispondente alla funzione originaria che era stata pensata, ossia quella del sistema alla tedesca, diciamo di una sfiducia di tipo parlamentare e la creazione di una maggioranza alternativa. Ma forse prima di buttarla del tutto a mare potrebbe essere interessante, visto che è l'unica Regione che ha una previsione un po' articolata su questo punto. Un'altra possibilità, un altro strumento di rafforzamento, è la minaccia statutariamente prevista di scioglimento del Consiglio se questo non riesce a formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni, la spada di Damocle c'è, insomma, in qualche modo. Poi c'è il premio di maggioranza, che è previsto dalla legge elettorale già dal 2007. Ma se ne possono pensare anche altri, ed io li butto lì così, senza un ordine di preferenza, ma giusto per sapere che esistono questi strumenti a disposizione. Una possibilità può essere l'abbassamento della soglia per il premio di maggioranza anche sotto il 40%, so che di questo parlerà la collega Trucco, che è una grande esperta in materia elettorale, ma sappiamo che la Corte costituzionale, pur non soffermandosi su cifre, ha detto: “in ogni caso, beh, insomma, non c'è bisogno di arrivare al 40 o al 42% come in Regione, per prevedere dei premi di maggioranza, forse si può anche un pochino abbassare la soglia”, e questo potrebbe, diciamo, agevolare la formazione di una maggioranza più stabile. Un'altra possibilità è quella – sempre poco percorsa nel sistema italiano sia a livello regionale, che nazionale, di intervenire in maniera un po' più decisa sul Regolamento delle assemblee, in questo caso, del Consiglio regionale. Oggi nel Consiglio regionale è molto facile formare dei Gruppi, basta – correggetemi se sbaglio – ma l'articolo 16 dice che sono possibili anche i Gruppi con un solo Consigliere al momento dell'elezione, e per formare nuovi Gruppi durante il corso della legislatura ne bastano due. Forse un intervento su questo potrebbe dare una stretta abbastanza significativa anche rispetto alla frammentazione politica. Ipotesi un po' più estreme, ma che vi sottopongo lo stesso, potrebbero essere anche, a fronte dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Regione, non prevedere un premio di maggioranza, in modo che il Presidente comunque una maggioranza se la debba trovare in Consiglio, e non se la debba trovare già preconfezionata in maniera, se vogliamo, un po' artificiale, poi torno sul sistema politico cooperativo, oppure si potrebbe anche evitare, per esempio, di prevedere –



questa sarebbe un'innovazione, me ne rendo conto – che i candidati Presidenti non eletti siano di fatto automaticamente eletti Consiglieri, purché si raggiunga la possibilità di avere un seggio, perché se uno sa che o vengo eletto Presidente, oppure non ho nemmeno, diciamo, l'autostrada per entrare in Consiglio, allora magari la frammentazione si potrebbe ridurre in maniera abbastanza significativa. Ecco, io invito alla riflessione rispetto agli strumenti utilizzati. Voglio ricordare per l'appunto che esistono anche degli strumenti meno invasivi rispetto all'elezione diretta, che possono aumentare la stabilità senza modificare la forma di Governo, e non a caso la teoria della razionalizzazione delle forme di Governo nasce in Francia, nella Terza Repubblica, quando c'era una frammentazione somma, e quando il Parlamentarismo estremo ha portato ad avere cento Governi in sessantacinque anni, ma poi quando si è andati in Francia all'opzione dura, cioè all'elezione diretta del Presidente della Repubblica, diciamo che si è un po' mortificato il Parlamento. Allora è un'opzione, però magari pensiamo anche alle strade intermedie.

Vengo al punto principale forse della relazione, che è l'impatto di questa proposta di legge sul sistema dell'autonomia speciale. La Presidente è stata così gentile da ricordare che, per l'appunto, fra le varie cose dirigo un centro di ricerca sul Federalismo comparato, ci occupiamo molto anche di specialità, lascio, a chi lo vorrà, la biblioteca del Consiglio, due recenti studi sulla traiettoria, diciamo, della specialità, che – non c'è bisogno di leggere i libri – è in una fase abbastanza delicata in questo momento ed abbastanza sotto attacco. L'introduzione dell'elezione diretta da un lato – e qui, insomma, non c'è bisogno di particolari spiegazioni – porterebbe questa Regione a perdere un elemento di specialità istituzionale e ad omologarsi al sistema in vigore praticamente in tutte le altre regioni italiane. Ma non solo, perché questa scelta, che è stata fatta per l'appunto praticamente ovunque, implica una visione, diciamo, presidenziale delle istituzioni e la ricerca di una legittimazione diretta da parte del popolo saltando in qualche modo le istituzioni rappresentative. È un dato molto comune nella politica italiana, non si è fatto a livello regionale, si è tentato in tutti i modi a livello nazionale, riuscendoci poco, ma la sensazione è che quanto più il sistema politico sia insicuro, e si senta sotto attacco, tanto più cerca delle risposte apparentemente forti, la figura forte del Presidente, ma questa figura forte, in realtà, tende a deresponsabilizzare molto la scelta politica, cioè si rafforza magari una figura, ma il sistema politico nel suo complesso risulta un po' deresponsabilizzato, e questa proposta di legge è un po' l'espressione a mio avviso di questa tendenza. Vi faccio tre esempi, che mi sembrano molto interessanti: la prima è la giustificazione – anche molto evidente nella relazione introduttiva – della invarianza finanziaria; facciamo la incompatibilità tra Assessore e Consigliere, la cosa ha ovviamente un senso per garantire una maggioranza più stabile in Consiglio naturalmente senza un aumento dei costi, sappiamo l'aria che tira, va benissimo, naturalmente non intervengo su questo, mi chiedo, però, a questo punto, perché prevedere una proposta di legge separata, che intervenga sulla indennità, e non mettere tutto insieme. Che cosa succede se passa la proposta di legge numero 28, e non passa la proposta di legge numero 29? Alla fin fine ci dovrà essere per forza un aumento dei costi se non si è fatta la riduzione immediata, allora mi chiedo forse si potrebbe pensare di metterla insieme, ma è un esempio forse di un pochino di excusatio



non petita da parte del legislatore. Un'altra cosa è la previsione del Presidente, dice il testo "Capo articolo 1 bis nuovo della legge del '93, del capo dell'Amministrazione regionale", quasi ad enfatizzare il ruolo amministrativo, più che politico del Presidente della Regione. Certo, da un punto di vista indiretto il Presidente è il capo di tutto, ma il capo dell'Amministrazione regionale è il segretario generale di solito. Ed allora perché questa cosa? Sembra una lettura un po' minimalista, quasi apolitica della figura del Presidente, quasi a doversi giustificare in qualche modo di essere Presidente. E poi soprattutto il rafforzamento dell'elezione diretta la si rafforza attraverso la previsione dell'elezione diretta, contestuale anche negli Assessori, ed addirittura dell'obbligo di presentare il programma politico come allegato alla scheda elettorale. Allora, non so, io da esterno dico non basta quello che già si fa oggi, guardando il sito, molto ben fatto – tra l'altro complimenti – della Regione, una delle prime cose che si trovano è il programma politico, il programma di Governo, è già molto visibile, perché renderlo ancora più addirittura obbligatorio da un punto di vista legislativo? Perché togliere al Presidente di fatto poi il potere giuridico? Poi sappiamo che magari prima politicamente lo farà, ma di nominare gli Assessori? E poi che cosa succede rispetto alla sfiducia degli Assessori? Gli Assessori non sono disciplinati per niente. Allora, davvero è un uomo forte quello che esce da una elezione diretta di questo tipo oppure non è una figura istituzionalmente forte, che fa da parafulmine alla debolezza del sistema politico complessivo? Che cosa c'entra questo con la specialità direte? C'entra, e c'entra moltissimo. C'entra perché, appunto, in primo luogo, come dicevo prima, adottare il modello nazionale significa perdere un po' della specialità istituzionale, che non è soltanto data dall'elezione consiliare del Presidente, ma certamente potrebbe fornire degli argomenti. Insomma, tutti sappiamo, anch'io ho avuto un po' di esperienza sul piano romano, quanto sia facile trovare degli appigli per dire: "ma a che cosa serve l'autonomia speciale?". E tanto più se avete le istituzionali uguali a tutte le altre Regioni, e facciamo tutte le altre Regioni, ma la butto lì. Ma soprattutto ci sono moltissimi studi, e volentieri lascio anche i riferimenti bibliografici, sia giuridici, che politologici, che identificano nell'autonomismo dell'arco alpino, tutto, delle caratteristiche comuni, tra queste, in particolare, la cultura politica consociativa, cooperativa, la concordanza democratica. La Svizzera addirittura ha la rotazione del Presidente, in Austria l'idea originaria kelseniana era quella dei Governi proporzionali, adesso sono rimasti solo in quattro su nove, ma, sostanzialmente, l'idea è che la Giunta, appunto dal modello svizzero, sia composta da tutti i partiti che sono rappresentati nell'assemblea. La provincia di Bolzano rimane un sistema molto consociativo, è facile essere consociativi quando c'è un solo partito che comanda, ma questo è un altro discorso, questo lo conoscevate anche voi fino a qualche tempo fa. Diciamo che allontanarsi sul piano anche socio – politico, ecco, da questo contesto, per entrare in quello della forma di Governo Presidenziale pura, lancia in qualche modo un messaggio. Ancora rispetto alla specialità, la Valle d'Aosta è l'unica Regione nella quale il Presidente della Regione svolge anche delle funzioni di Prefetto. Ora, non mi pare prima facie che il fatto che il Presidente sia eletto direttamente impatti particolarmente su questo aspetto, però forse una riflessione maggiore che si potrebbe anche pensare di fare, il fatto è che, comunque, non è un Presidente come



gli altri, questo è poco, ma sicuro, quindi forse eleggerlo come gli altri non è sempre forse la cosa primaria da fare. Una peculiarità, forse l'unico elemento di specialità istituzionale che rimarrebbe all'interno di questa proposta, è quello della previsione di un sistema a doppio turno per l'elezione del Presidente, ma questa è un'idea interessante, molto innovativa, basandosi sulle maggioranze che sono già previste nella legge elettorale, quindi se c'è il 42% eletto al primo turno, altrimenti il ballottaggio. È un sistema molto garantista, molto intelligente, molto ben strutturato, assomiglia tantissimo a quello della provincia di Trento, che grossomodo funziona in questo modo, a parte la possibilità del secondo turno, ma quello della previsione di un numero di seggi minimi riservati alle opposizioni è sicuramente una buona cosa. Un nucleo si era parlato in Provincia di Trento, di un nucleo di statuto dell'opposizione, che aveva comunque una garanzia minima, dopo, però, ormai sono passati diversi anni nella Provincia di Trento di elezione diretta, questa non si è sviluppata moltissimo, quindi nel caso si andasse per questa strada andrebbe sviluppato in parallelo anche il resto dello statuto dell'opposizione, e non soltanto la garanzia di un certo numero di seggi. Ma oltre alla specialità istituzionale, che andrebbe evidentemente diminuendo in questo caso, c'è un'altra giustificazione in questo territorio per la specialità, ed è quella per le minoranze. Come si garantisce la pluralità che caratterizza questo territorio nelle istituzioni e nella rappresentanza? Sappiamo che le Corti, la Corte Europea dei diritti l'uomo, ma anche la Corte costituzionale italiana, la sentenza 356 del '98, dicono che tendenzialmente i sistemi proporzionali sono più garantisti della rappresentanza plurale rispetto ai sistemi maggioritari, è un po' la scoperta dell'acqua calda, non esclude i sistemi maggioritari, ma li invita a prevedere tutta una serie di garanzie. Mi chiedo se ci sarebbero con questa proposta di legge, per esempio, se si facesse a Bolzano questa cosa, se si prevedesse anche a Bolzano l'elezione diretta del Presidente, cosa che di fatto c'è, perché ovviamente il leader, il capolista della ... che si presenta alle elezioni è certamente automaticamente il Presidente della Provincia, non ci sono dubbi politicamente, però, per esempio, prevederlo significherebbe impedire nella provincia di Bolzano la possibilità anche solo teorica di avere un Presidente della Provincia del gruppo linguistico italiano, e questo sarebbe un problema dal punto di vista della rappresentanza, appunto sappiamo che non succede, però intanto il sistema elettorale potrebbe avere un impatto su questo. E visto quello che succede nella provincia di Trento, mi chiedo potrebbe essere l'occasione, riprendendo in mano la legge elettorale, di riprendere la discussione, so che c'è stata in passato varie volte, di una rappresentanza territoriale per la Valle del Lys e per i Walser. In provincia di Trento, come tutti sapete, esiste un seggio riservato alla Val di Fassa, che è, appunto riservato territorialmente, ma di fatto diventa una rappresentanza del Gruppo, io la butto lì, potrebbe essere forse l'occasione per prevedere, magari anche all'interno di un sistema che va maggioritariozzandosi, come è successo poi nella Provincia di Trento, delle garanzie anche per le minoranze. Allora, non va dimenticato in generale che in una fase così in ebollizione del sistema regionale quello che sta venendo avanti con la riforma del 116, comma 3, sta facendo cambiare molto le prospettive, perché a Roma si comincia a capire che qualche Regione ordinaria può diventare più potente, può avere più competenze, ma allo stesso tempo qualche Regione speciale può diventare anche meno autonoma, ecco.



Quando si mette mano a una cosa di questo genere, farlo con molta attenzione può essere senz'altro utile, diventa chiaramente qui un discorso politico, per il quale, insomma, ovviamente poi mi fermo.

Piccoli punti così a flash, poi chiudo, su alcuni aspetti di questo progetto di legge numero 28. La prima questione è il referendum: ne parlavamo prima con il Consigliere Bertin, non so come sia la situazione politica, se c'è la possibilità di arrivare ai due terzi o se, invece, sarà approvata con la maggioranza assoluta e, quindi, ci sarà la possibilità di chiedere un referendum, me lo direte voi, quello che dico è che sappiamo tutti che i referendum di fatto hanno una portata molto maggiore rispetto al loro valore giuridico. In altri termini, sarebbe paradossalmente meglio, tra virgolette, approvare con due terzi, e non passare dal referendum, o passarci in maniera, diciamo, molto improbabile, perché questo darebbe una possibilità a un prossimo Consiglio eventualmente di tornare sui propri passi. Se, invece, si approvasse con una maggioranza minore, torniamo alla cultura consociativa, e si ricorresse poi al referendum, una volta che il referendum avesse approvato o bocciato questa ipotesi, poi quel sistema ve lo tenete per sempre, sostanzialmente, perché di fatto il referendum non è un'argomentazione giuridica, ma sappiamo che il valore del referendum è molto più forte, quindi è una scelta di sistema, e va pensata bene, perché potrebbe essere irreversibile. Soglie di sbarramento: si passa, se ho ben capito, dal quoziente intero, quindi variabile, intorno, si dice nella proposta, del 5,7% è stata l'ultima volta, a una soglia fissa del 4%, quindi si abbassa il quorum per l'elezione di un Consigliere. Forse potrebbe essere interessante fare il contrario, forse alzarla la soglia per rendere un pochino più difficile, chiedo. Per esempio, in Sicilia è il 5%, in Sardegna c'è un meccanismo abbastanza complicato, per cui le soglie variano a seconda delle liste dal 5 al 10%, in Friuli Venezia Giulia anche c'è un sistema variabile etc. etc., forse basterebbe anche lavorare un po' su queste soglie per ottenere l'effetto desiderato. L'incompatibilità tra Consigliere e Assessore: qui è soltanto una puntualizzazione rispetto a quanto si dice nella proposta, perché di per sé non porta automaticamente – cito il testo – a una più chiara distinzione tra il ruolo del Consiglio e quello della Giunta, porta semplicemente ad avere un numero sufficiente di Consiglieri, che facciano i Consiglieri, e che, quindi, garantiscano la maggioranza politica anche all'interno del Consiglio, è un motivo nobilissimo, che va benissimo, casomai forse converrebbe specificare questo rispetto a qualche cosa che non è necessariamente dato. Premio di maggioranza: anche qui voto disgiunto, garanzia per le minoranze e ruolo del Consiglio. L'obiettivo è quello di formare appunto la squadra del candidato Presidente, compreso gli Assessori, compreso il programma, e, sostanzialmente, spogliare il Consiglio regionale di qualsiasi potere in materia, l'unico potere teorico è quello di sfiduciare la Giunta andando a casa, e mandando a casa anche il Consiglio. Allora, la domanda che viene naturale farsi, prima la faccio provocatoria, e poi do anche una risposta, è quella: “beh, allora che cos'altro fa il Consiglio?”. Sono andato a vedere il numero delle leggi, comunque il vostro Consiglio regionale ne fa di più di leggi rispetto al Consiglio provinciale di Bolzano, che è fanalino di coda in termini numerici. Chiaramente l'efficienza di un Parlamento non si misura in numero di leggi, anche perché abbiamo la Sicilia, il Friuli Venezia Giulia ne ha fatte 31 nel 2018, e così via, non è certo questo il



punto, però il rischio è che possa trasformarsi in un mozionificio, diventa, sostanzialmente, un organo che ha poco peso e che fa mozioni, ordini del giorno, risoluzioni etc. etc.. Ora, benissimo, se si cambia la struttura e l'impostazione, e si sceglie un altro modello, mi chiedo forse conviene intervenire anche, già che ci siamo, sul ruolo del Consiglio, e non soltanto con l'attenzione spasmodica della Giunta, si approfitta di fare una riforma, e si faccia anche del Consiglio. È chiaro che viene meno il potere, sostanzialmente, di indirizzo politico alla Giunta, si lavora di più sull'analisi delle politiche pubbliche, sull'impatto delle leggi, sulla possibilità di monitorare il funzionamento delle leggi una volta che il Consiglio le ha approvate, perché quando il Consiglio le ha approvate poi va tutto in mano alla Giunta. E che potere ha realmente il Consiglio di monitorarlo? Servizi, studi, fornire delle interpretazioni, fornire alla Giunta degli strumenti conoscitivi maggiori etc. etc.. Non è che se non ha il potere di nominare il Presidente della Giunta il Consiglio non conta più niente, però se non gli si danno delle altre funzioni, il rischio poi è questo.

Finisco con l'ultimo punto che avevo messo all'ordine nella scaletta citando impropriamente Antonio Tabucchi, "Piccoli equivoci senza importanza", un paio di cose non particolarmente fondamentali, ma che, già che ci siamo, si potrebbero considerare. Si prevede il limite di due mandati come Presidente, per il Presidente eletto, e ci sono già adesso i tre mandati come Consigliere, non riesco onestamente a vedere la ratio e il senso di una previsione punitiva quasi, per cui dopo che uno ha fatto due mandati da Presidente non può nemmeno fare il Consigliere, deve proprio fare un altro mestiere. Non è che si disincentivi ... Allora, non apriamo il discorso di professionismo o non professionismo, dilettantismo in politica, però, diciamo, perché no? Perché non può fare? Non lo so, pensiamoci. Il ruolo degli Assessori: eletti sulla scheda elettorale insieme al Presidente, ma la loro figura non è disciplinata molto, forse potrebbe essere utile, giacché che ci siamo, lavorarci un po' di più, per esempio, la sfiducia al singolo Assessore non è menzionata, e potrebbe essere una cosa interessante. Una cosa di cui non ho capito il senso, ma forse sono io che non l'ho capito, e me lo spiegherete meglio, è la previsione per cui il sorteggio per l'ordine delle candidature, cioè dei candidati Presidenti, viene fatto separatamente rispetto a quello per i programmi, per cui alla fine non c'è la corrispondenza, questo è il primo, secondo e terzo che viene estratto come candidato Presidente, ma il suo programma lo si può trovare in un'altra posizione rispetto a quella, non so, non ho del tutto ben capito questa cosa, ma la butto lì. L'ultima cosa è la rappresentanza di genere, dove forse emerge la realtà, perché si prevede almeno il 35% nelle liste elettorali, ma si prevede che basti una donna in Giunta su cinque, quindi dal 35% si scende al 20%, che probabilmente è anche l'idea di quello che sarà su una presenza in lista del 35 minimo, e il risultato poi elettorale di presenza in Consiglio tende ad essere il 20, e probabilmente già si è fatta, non volendo, una certa previsione di come vada a finire, però, ecco, magari anche su questo si potrebbe intervenire ancora di più in fase di pulizia del disegno di legge. So che ho parlato un po', però me l'avevate chiesto, quindi vi ringrazio, ed intanto sono ovviamente a disposizione per qualsiasi critica, commento e domanda.



MORELLI

Grazie. Intanto credo che sia necessario precisare che la proposta di legge che le abbiamo inviato è una proposta di legge a firma del Consigliere Bertin e di un'altra collega, che è un punto da cui partire, ma, in realtà, l'obiettivo della Commissione è innanzitutto fare un lavoro istruttorio, perché non è deciso che si vada nella direzione dell'elezione diretta del Presidente. C'è un dibattito in corso all'interno dei gruppi, all'interno dei movimenti, quindi credo che queste interlocuzioni servano proprio a chiarire un po' le idee su quali possono essere gli strumenti per ridurre l'instabilità. Assolutamente importante e condivisibile il suo richiamo all'autonomia e a non perdere prerogative, in particolare, in questo momento, facciamo molta attenzione a rinunciare a caratteristiche e peculiarità nostre. Sulla ricerca di una convergenza dei due terzi per evitare il referendum, credo che questo sia il tentativo da fare all'interno della Commissione o di qualunque Commissione che poi si occuperà di dare, insomma, corso a questa volontà di legiferare. Ci sono domande da parte dei Consiglieri? Prego, collega Bertin.

BERTIN

Una precisazione rispetto alla proposta di legge che è stata fatta per aprire la discussione, peraltro, non ne condivido anch'io il 50%, è un compromesso per aprire la discussione. Ritornando un po' all'accento che faceva la Presidente Morelli rispetto a un sistema che comunque deve essere originale, voglio fare alcune domande proprio in relazione all'articolo 15 dello statuto, e le possibilità che questo ci dà nell'intervenire in modo originale, comunque corrispondente alle necessità della nostra Regione.

E, anzi, le volevo chiedere questo: visto che anche alti dirigenti di questa Regione sostengono che non è possibile l'elezione diretta dell'intera Giunta, che a mio avviso, invece, pare assolutamente compatibile con l'articolo 15 dello Statuto, ma volevo soltanto che venga una volta per tutte tolta di mezza questa musica che gira rispetto alla impossibilità di eleggere direttamente l'intera Giunta.

Detto questo, le volevo anche chiedere, visto che personalmente credo che una soluzione originale potrebbe essere quella di una doppia legittimazione, da una parte il Consiglio e dall'altra l'organo esecutivo, se esiste una realtà sub nazionale, diciamo così, una situazione del genere di una legittimazione distinta, rappresentativo e esecutivo, anche perché mi pare come l'elemento principale di bilanciamento di un sistema che ha l'elezione diretta.

PALERMO

Grazie, sono domande molto interessanti. Quanto alla possibilità dell'elezione diretta dell'intera Giunta, sinceramente, pur non avendo approfondito adesso in modo particolare, mi pare che già dal tenore letterale del testo sia piuttosto evidente che sia possibile, perché la legge regionale, questa, approvata con la maggioranza etc., determina la forma di Governo della Regione, e specificamente le modalità di elezione del Consiglio della Valle, del Presidente della Regione e degli Assessori. È esattamente quello che questa



legge, piaccia o non piaccia, pensa di fare, per cui non vedo quali argomenti potrebbero parlare contro, almeno la possibilità statutaria di farlo

Quanto alla doppia legittimazione, questo è un tema molto interessante e molto poco arato nello studio delle forme presidenziali. Partiamo dall'esempio standard del sistema degli Stati Uniti, c'è l'elezione del Presidente, c'è l'elezione del Congresso, i due non si toccano necessariamente se non nei casi costituzionalmente previsti e si va avanti da soli. Nelle attuazioni regionali, non soltanto in Italia, ma sappiamo che in Europa non esistono altri ordinamenti che prevedono l'elezione diretta degli esecutivi regionali sub nazionali soltanto in Italia, anche questo forse ci potrebbe far pensare un pochino mentre il sistema statunitense, ed altri sistemi che a questi si ispirano, invece, seguono questa forma presidenziale anche a livello regionale. Dicevo, nelle declinazioni regionali questa cosa non è mai stata esplorata, cioè si è dato per scontato, ma il motivo c'è, che nel momento in cui si prevede l'elezione diretta del Presidente, si blinda anche la maggioranza e si contestualizza l'elezione insieme al Consiglio. Perché si è fatto? Perché, ovviamente, l'obiettivo era risolvere il problema della instabilità, cosa che in astratto, avendo una doppia legittimazione, non è garantito. Non è garantito giuridicamente, succede politicamente, politicamente è garantito, è assicurato politicamente, ma non è garantito giuridicamente. E per evitare qualsiasi rischio si è abbandonata quest'idea. Potrebbe essere un'interessante via di mezzo tra una forma presidenziale e un sistema che comunque consente al Consiglio di vivere di vita propria, ed anche al Presidente in qualche modo di doversi trovare le maggioranze in maniera cooperativa quando vuole far passare leggi che fanno parte del programma. Certo, è meno forte rispetto alla previsione massima di dire: "il Presidente deve avere per legge una maggioranza garantita e una scelta politica, quello che dico è che è una cosa poco esplorata, e forse potrebbe essere uno di questi elementi che consente di mantenere una specificità istituzionale anche nell'ipotesi di adozione del modello direzione diretta, potrebbe essere un laboratorio interessante, perché no.

MORELLI

Ci sono altre domande da parte dei colleghi? Prego, collega Lucianaz.

LUCIANAZ

Grazie intanto per il suo intervento. Due domande, la prima è questa: c'è un dibattito sul vincolo di mandato, che per me è una delle tante cause di instabilità; la seconda, seguiamo un po' i principi di Emilio Chanoux, c'era una proposta nel nostro Gruppo di avere una rappresentanza locale, cioè una sorta di federalismo delle Vallate, esistono dei casi del genere?

PALERMO

C'è, e se ne è parlato sul piano nazionale con riferimento all'introduzione del vincolo di mandato in costituzione per i parlamentari, ma il vincolo di mandato, adesso se interpreto, quel tipo di vincolo di mandato, cioè il fatto che l'eletto non sia più il rappresentante di un'intera comunità, questo è criticato da tutti. Normalmente è una cosa



che non viene ritenuta concepibile rispetto a un sistema parlamentare, altrimenti abbiamo un'altra cosa, abbiamo un sistema ambasciatoriale, in Germania non c'è una Camera, funziona come una Camera etc. etc., ma non è una Camera, e lo dice anche esplicitamente il Tribunale Costituzionale Federale, perché non ha le caratteristiche tipiche di un Parlamento, cioè non è eletto direttamente e il mandato è vincolato, quindi è un'altra cosa. Poi può essere efficientissimo, come il Bundesrat in Germania è una gran bella macchina, però non è un Parlamento, mettiamocela via. Se entriamo nella logica del vincolo di mandato usciamo dalla logica di avere un Parlamento. È un'altra cosa. Può anche funzionare meglio, come, non so la pizza hut, quella con l'ananas, può anche piacere, magari è anche più buona, non lo so, però non è la pizza, è un'altra cosa, scusate se la metto così.

La rappresentanza quasi federale dei territori è una bellissima suggestione, in verità, soprattutto in un territorio così plurale come questo. Purtroppo abbiamo un'esperienza molto brutta, bella anche di per sé, ma non ha funzionato per niente, in provincia di Trento, quando c'era stata l'introduzione delle comunità di Valle come organismi elettivi, elefantiaci, perché erano 99, erano i tempi precedenti a questa fase, ancora negli anni 2000, primi anni 2000. L'idea oggi è di pensare a una comunità di Valle con 99 Consiglieri francamente è abbastanza ridicolo, per cui è stata fatta male, però l'idea era esattamente questa. La Provincia è un ente con una competenza estesissima, ci sono delle funzioni che possono essere esercitate a livello di Valle, quindi non municipale, ma di aggregazione sovracomunale, e diamo a questi enti una legittimazione politica per avere anche un indirizzo politico nell'esercizio delle loro funzioni, perché sappiamo tutti che la finzione della distinzione tra politica ed amministrazione è un qualcosa che noi stupidi professori insegniamo agli stupidi studenti, ma, in realtà, non è realmente la cosa così. Esiste un indirizzo politico molto chiaro anche a livello comunale. Allora, perché nascondersi dietro a un dito e dire che c'è una distinzione forte tra politica ed amministrazione, quindi gli organismi di questo genere non possono avere un indirizzo politico dato da un organismo eletto? Questo sarebbe una cosa molto interessante. Sapete che l'unico esempio in cui quest'organizzazione funziona davvero è quello del paese basco. Il paese basco ha una comunità autonoma, quindi una regione del sistema spagnolo, con delle competenze particolari, ma la sua peculiarità istituzionale è data dal fatto che quasi tutto è gestito da tre province, sono tre province che hanno dei propri Parlamenti, dei propri Governi, che, in realtà, sono incaricati della maggior parte delle funzioni. Allora, non è un'idea peregrina, è una bella cosa, potrebbe valorizzare moltissimo se fatta bene, appunto se si evitano i Consigli con 99 Consiglieri, e poi gestita in modo intelligente potrebbe essere una forma molto interessante da esplorare, per cui la ringrazio della suggestione.

MORELLI

Consigliere Farcoz, prego.



FARCOZ

Grazie, Presidente. Sempre sulla scia di quello che diceva il collega Lucianaz, avrebbe senso comporre un Parlamento costituito innanzitutto da una rappresentatività territoriale di collegi uninominali, quindi X eletti che arrivano dal territorio, e la parte restante, invece, essere lasciata al proporzionale oppure ad altre forme di elezione?

PALERMO

Se ha senso non lo so, ma che sia fattibile senz'altro è fattibile. Appunto, ripeto, già la Provincia di Trento ha un sistema di questo tipo, misto, in realtà, è soltanto per uno, c'è un collegio uninominale e gli altri sono proporzionali, ma nulla impedisce, e la legislazione elettorale nazionale ce l'ha mostrato in tutte le possibili declinazioni, che è possibile mescolare i sistemi. Quanto e come, questa è una scelta che può essere fatta, ma un sistema elettorale misto non è escluso da nessuna giurisprudenza che io conosca.

MORELLI

Collega Nasso, prego.

NASSO

Grazie, Presidente. La ringrazio professore per il suo contributo, mi ha colpito prima quando ha parlato dell'intervenire sul ruolo del Consiglio, che ormai troppo spesso sta diventando mozionificio etc., può snocciolare meglio questo fatto, insomma? Grazie.

PALERMO

Si chiama sparlamentarizzazione il termine in gergo brutto, è un problema comune, non c'è bisogno che spieghi perché i Parlamenti sono in difficoltà, in crisi etc. etc., quindi c'è una naturale attrazione verso gli esecutivi, ed anche di funzioni che potrebbero essere svolte dai Parlamenti, e forse se c'è una cosa particolarmente positiva in un dibattito sull'introduzione di un sistema presidenziale è proprio quello di costringere il Consiglio a confrontarsi anche un po' con se stesso, a dire: "va bene, veramente la mia identità passa dalla fiducia alla Giunta?". Forse magari no, però la modernizzazione del ruolo dei Parlamenti è un tema gigantesco, su cui si lavora moltissimo e si studia molto. Tendenzialmente quello che si propone, e che alcuni Parlamenti cercano di fare, è di rafforzare o di creare ex novo come ruolo del Parlamento la sede di due cose: del controllo, più che della legislazione, perché sappiamo che la legislazione, in realtà, sì, insomma, parte dagli esecutivi, passa nei Parlamenti, in qualche caso viene modificata, molto spesso no, o molto poco, e ritorna nelle mani degli esecutivi, quasi che il passaggio parlamentare fosse, diciamo, un fastidioso intermezzo procedurale, tocca fare questo e, insomma, pazienza. Allora, una cosa è rafforzare gli strumenti di controllo. Come viene applicata la legislazione? Queste valutazioni quando ci sono, e sono pochissime le Regioni in Italia che lo fanno, lo fa la Toscana e l'Emilia Romagna, che io sappia, e basta, lo fanno a livello poi di nuovo di Giunta, nel senso che normalmente è la Giunta che applica le leggi



e poi si autovaluta nel dire: “come le ho applicate?” Può essere anche critica, però normalmente è una cosa un po’ strana. Se questa valutazione nell’applicazione fosse fatta dalle assemblee ... Per esempio, il Senato ha messo in piedi con molta fatica, che ha cercato di anticipare la riforma Renzi, che poi non arrivò, che doveva trasformarsi un po’ in questo, ha messo su, ce l’ha già da un po’ di tempo ma l’ha rafforzato, un ufficio per la valutazione dell’impatto della legislazione, tutte cose che funzionano poco, ma che potenzialmente, insomma, potrebbero essere sviluppate di più. La seconda funzione nuova dei Consigli, in un sistema in un momento in cui c’è un problema con la legittimazione e, quindi, siccome le assemblee vengono viste come poco rappresentative si passa a una legittimazione diretta, con tutte le conseguenze del caso, può essere quella di diventare organi di deliberazione, di democrazia non soltanto rappresentativa, ma anche deliberativa. Per esempio, quello che stiamo facendo qui oggi è una minima parte, ma farlo con i cittadini, cioè diventare una sede di dibattito che teoricamente è pubblico, perché le sedute sono pubbliche, ma chi ci partecipa? È un utilizzare il luogo della democrazia come anche il luogo della partecipazione, cioè far venire, per esempio, gli interessati durante le lavorazioni delle proposte di legge, e farli venire nel Consiglio, non nella Giunta; chi ha un interesse particolare, chiamiamolo anche lobbistico in senso positivo per qualcosa, va in Giunta, non va in Consiglio, farlo venire in Consiglio, per esempio, è una cosa interessante, gli stakeholder, tutte le forme della democrazia partecipativa potrebbero essere dei rafforzamenti, dei paletti molto forti per rafforzare anche la democrazia rappresentativa all’interno del Consiglio. Tutto ciò che non è democrazia diretta potrebbe diventare un ruolo, qualcosa di importante nel Consiglio, ecco, potrebbe essere questa una ... E lì si lavora molto sul regolamento, in verità. Per esempio, adesso non ce l’ho qui dietro con me, ma ve lo posso volentieri dare, perché è uno studio che avevo già fatto su questo, di vedere quali Parlamenti sub statali a livello europeo avevano introdotto delle forme di questo tipo, e so che in Scozia, per esempio, ci sono delle cose straordinariamente interessanti. In alcuni land tedeschi c’è la possibilità, per esempio, di avere ... In Scozia c’è – adesso vado a memoria, ma ve lo posso mandare – un’ora a settimana in cui chiunque pensi di avere qualche cosa di interessante da proporre va a proporlo in Consiglio, è una specie di speak a scuola, avete presente quello di i-park, dove arriva il matto, che si mette lì ...? Il 90% dei casi ...

NASSO

In linea di principio è molto bello.

PALERMO

Ma nel 10% dei casi ... È un’ora alla settimana in fondo, ma qualcosa magari può venire fuori.

NASSO

Un’ora alla settimana da solo o cinque minuti per uno in un’ora?



PALERMO

Non lo so questo. Comunque possono essere poi proposti, c'è la proposta dell'opposizione, c'è la proposta della maggioranza, insomma, si possono creare delle forme che facciano di nuovo diventare centrale l'assemblea elettiva e possono anche dare delle idee, ossia raccogliere anche quei saperi diffusi che con la democrazia diretta tendono a perdersi, perché lì chiaramente si sfuma nel bianco e nero.

MORELLI

Prego, Bertin, e poi Gerandin.

BERTIN

Grazie. Vedo che il ruolo dei Parlamenti, al di là dell'elezione diretta, è stato messo in discussione anche nel sistema parlamentare tradizionale. Se andiamo a vedere l'evoluzione degli ultimi quaranta anni, vi è una concentrazione di potere addirittura superiore, perché non è bilanciato da una separazione di ruoli, se vogliamo, dei Presidenti, c'è il Primo Ministro, il capo del Governo, il capo della maggioranza parlamentare, il capo del partito principale, che creano tutt'uno, nel quale il Parlamento ha un ruolo semplicemente di ratifica. Da questo punto di vista, credo che sia importantissimo che il Parlamento e i Consiglieri trovino dei ruoli diversi, immagino, ad esempio, nel sistema anglosassone, soprattutto quello americano, più o meno la separazione del potere, tutta la questione sulle valutazioni delle politiche sono fatte dal Senato, in un modo autonomo e rappresenta un'evoluzione dei Parlamenti, che in questo caso è già presente. Sarebbe interessante, appunto, svilupparne altre al di là della elezione diretta o meno, perché appare sempre più evidente nei Consigli un ruolo sempre meno efficace.

PALERMO

Se posso commentare, solo un commento, il Senato statunitense ha qualche secolo di vantaggio rispetto al non dover occuparsi della fiducia all'esecutivo, quindi fin dall'inizio si è dovuto occupare di altro, quindi diciamo è in parte avvantaggiato. Scusi la battuta.

GERANDIN

Grazie Presidente, grazie professore Palermo. Attualmente abbiamo un sistema chiaramente senza elezione diretta, un sistema proporzionale, dove il premio di maggioranza scatta al 42%. Ora, sappiamo della sentenza della Corte costituzionale, l'espressione del parere, che lei sappia ci sono indicazioni in merito, sul quale potrebbe essere il limite accettabile per la Corte costituzionale, sotto il quale, evidentemente, onde evitare di entrare in contrasto con la Corte costituzionale, non scendere per il premio di maggioranza? Grazie.

PALERMO

Cito uno studio fatto da dei colleghi; in particolare, Gino Scaccia, insieme a dei



matematici, è stato uno dei pochi esperimenti in cui si è messo insieme, il testo è reperibile anche online, ed è stato presentato anche in sede di audizione sulla legge elettorale in Parlamento nella legislatura scorsa, e sono arrivati – adesso non mi chiedo come li hanno fatto questi calcoli – al 37%, e il 37% è una soglia che sulla base dei parametri individuati dalla Corte costituzionale sarebbe da ritenere assolutamente legittima.

MORELLI

Ha chiesto la parola il collega Vesan.

VESAN

Grazie Presidente, grazie professore. Quello che mi chiedevo rispetto a questa proposta di legge è, nel momento in cui per la definizione della maggioranza si applica il secondo turno, quindi il ballottaggio, se ha senso, a questo punto, una riduzione del quorum per il premio di maggioranza, o se, invece, non possa essere trattenuto il fatto che il ballottaggio si faccia semplicemente al di sotto del 50%?

PALERMO

Me lo chiedo anch'io, ma è una scelta politica. Posso capire il senso che sta dietro questa cosa, se c'è una vittoria al primo turno forte, più del 42%, allora hai anche una maggioranza maggiore, sennò vinci al ballottaggio e ti prendi una maggioranza risicata, ma sempre maggioranza garantita è. Non vedo ostacoli a superare questa logica, cioè, se si volesse dire, per esempio, il premio di maggioranza è lo stesso indipendentemente da come è stato eletto il Presidente, oppure non c'è un premio di maggioranza o, comunque, di non legarlo ai due turni elettorali, non vedo cosa potrebbe ostacolare una soluzione legislativa diversa. Ecco, si potrebbe senz'altro fare.

MORELLI

Volevo fare anch'io una domanda: il doppio turno è legato necessariamente a una elezione diretta o può esistere anche in assenza di elezione diretta e, quindi, con un sistema come il nostro? E poi passo la parola al collega Gerandin.

PALERMO

Mi viene in mente il sistema elettorale per il Parlamento in Francia, dove il doppio turno scatta tra tutti coloro che hanno superato il 12,5%. Lì è un sistema che si dice sempre maggioritario, funziona come un sistema maggioritario, ma se c'è un'elezione al primo turno passi, sennò tutti vanno al secondo turno, quelli che hanno superato il 12,5%. Allora, un'ipotesi potrebbe essere fatta anche in questo senso, cioè prevedere un secondo turno anche in un sistema proporzionale, con soglie molto alte, quindi avere lo scatto maggioritario soltanto se si passa a una maggioranza assoluta, sopra il 50%, che è molto improbabile magari, però, a livello di Collegio, e poi avere delle soglie, invece, molto più alte per eventualmente accedere a un eventuale secondo turno, quindi si potrebbe ragionare. Per cui per quanto normalmente si è sempre associato a sistemi maggioritari, è



astrattamente possibile anche in sistemi proporzionali, anche se è molto raro diciamo di fatto, poi li fa funzionare anche se c'è in un sistema proporzionale, la fa funzionare come un sistema maggioritario.

GERANDIN

Grazie, un'ultima domanda, ne approfitto. Nell'ultima modifica di legge che abbiamo fatto abbiamo introdotto la preferenza unica, lei, conoscendo certamente molto bene il sistema Trento, che ha istituito i collegi, volevo capire se lo ritiene quasi una necessità anche per il sistema valdostano se vogliamo salvare un po' le piccole realtà e le vallate laterali, perché obiettivamente con la preferenza unica probabilmente qualche difficoltà avere eletti che rappresentino in Consiglio quella realtà molto piccola, per le valli laterali potrebbe essere un problema reale. Grazie.

PALERMO

Quasi una necessità non direi, ma l'idea della preferenza unica è un punto di vista anche lì un'idea che non ottiene quasi mai lo scopo che si prefigge, perché o tu hai le liste bloccate, ed allora a quel punto vai su una scelta, e la scelta è quella di predeterminare l'ordine di elezione, oppure entri in una logica realmente proporzionale, ed allora puoi avere un sistema di preferenze plurime. Nella provincia di Bolzano, anche lì si discute ogni tanto, esiste un sistema con quattro voti di preferenza, sono tantissimi, sono veramente tanti, ogni tanto qualcuno dice: "ma, insomma, potrebbe ...", però non si tolgono perché ci sono degli interessi evidentemente anche politici per contarsi rispetto all'interno dei partiti, di cordate e così via, ma anche per garantire una rappresentatività migliore di territori frammentati. Allora, non si dovrebbe arrivare a quattro, ma, che ne so, invece della preferenza unica per le due o tre, perché no, potrebbe forse garantire meglio una rappresentatività di questo tipo, però anche lì è una scelta politica. La cosa è sapere che cosa comporta scegliere una cosa o sceglierne un'altra, non c'è una cosa che funzioni meglio o peggio in assoluto.

BERTIN

Ritornando a quello che dice adesso il collega, in realtà, è un provvedimento, voglio dire, volutamente preso dall'intero Consiglio all'unanimità quasi, nel quale l'obiettivo principale era combattere i controlli al voto, che con la tripletta ha segnato pesantemente molte elezioni regionali di questa Regione. Oltre a questo c'è anche una questione legata alle cordate che certo non favoriscono la meritocrazia nella scelta degli eletti.

PALERMO

Ci sono tanti modi per fare le cordate anche senza passare dalla preferenza unica, poi, per carità, il dibattito c'è stato negli anni '90 a livello nazionale, e sappiamo, insomma ...



MORELLI

Ci sono altre domande, altre osservazioni? Prego, Marquis.

MARQUIS

Vorrei fare una riflessione, visto che è stato sollevato il tema delle preferenze. Stavo dicendo che alla luce delle criticità che sono state sollevate riguardo alla preferenza unica, a livello paradossale, se si andasse verso il voto elettronico, l'aumento del numero delle preferenze, ma anche il modo esponenziale rispetto alle tre, farebbe raggiungere il risultato del controllo del vuoto, cioè che non sia più possibile il controllo del vuoto. Paradossalmente se io mettessi quindici preferenze – adesso dico un numero tanto per dire, ditemi voi come si fa a controllare il vuoto con il sistema elettronico, perché darebbe la possibilità di creare un'infinità di situazioni che sfuggirebbero ad ogni sorta di controllo, nel senso che paradossalmente più lo riduco, e più è facile avere il controllo in una realtà piccola o no?

PALERMO

È interessante, effettivamente non ci avevo pensato, ma sì, astrattamente sì. E' chiaro che, se hai un numero abbastanza grande, fai le cordate, a Bolzano funziona esattamente così, ci sono le cordate. Però se ne hai una sola, la frammenti, il rischio è, se si vuole evitare la frammentazione, si crea lo scontro duro all'interno dello stesso partito, la preferenza la dai a me e non la dai a lui.

MARQUIS

Ci mancava un po' di scontro.

PALERMO

Ci mancava un pochino di scontro, è vero? No, non lo so. Però se lo scontro c'è, forse avere delle preferenze plurime, vedo che è un tema non popolarissimo, però magari avere più preferenze aiuta a mettere d'accordo un po' tutti. È vero che ci sono le cordate, ma magari le cordate si fanno lo stesso ed allora, piuttosto che scannarsi all'interno dello stesso partito, ci si mette d'accordo dicendo: “un po' a me e un po' a te”, e poi chi è più bravo a fare la cordata vince.

MORELLI

Avevo lo stesso tipo di perplessità specialmente in un momento storico in cui l'individualismo è portato all'eccesso. La preferenza unica è chiaro che scatena una concorrenza sfrenata all'interno delle liste stesse, però questa è una decisione che abbiamo preso pochi mesi fa, non credo che ci ritorneremo a breve. Prego, collega Vesani.

VESANI

La scelta di passare dalle tre preferenze alla preferenza unica è legata al fatto che



con sezioni molto piccole, abbiamo sezioni elettorali in cui votano cinquanta persone, il fatto di dare anche solo tre preferenze permette la creazione di un numero di combinazioni tale, per cui l'ordine della tripletta come viene presentata costituisce formalmente una firma del lettore, che in caso di accordo pre – elettorale sull'espressione del voto garantisce all'eletto la certezza del riconoscimento di chi l'ha votato. È sulla scorta di questo che abbiamo ridotto drasticamente il numero delle preferenze, nel momento in cui la preferenza è unica, le possibili combinazioni di voto sono solo pari al numero dei candidati e, quindi, in realtà, viene garantita una segretezza del voto, che attualmente con sezioni di queste dimensioni, che sono quelle legate alle dimensioni del Comune dei valdostani, permetteva formalmente di controllare espressamente che tipo di voto era stato espresso dal singolo votante.

PALERMO

No, lo scrutinio centralizzato da questo punto di vista non aiuta?

MORELLI

Sì, il sistema di spoglio centralizzato aiuta e, tra l'altro, utilizzato in via sperimentale alle ultime lezioni ha funzionato bene. Prego, la parola al collega Peinetti.

PEINETTI

Volevo chiederle se in una realtà così piccola come la nostra, che è la più piccola d'Italia e la si usa come Regione, perché sono circa, credo, 90 mila, più o meno 100 mila elettori, ci sia un sistema elettorale che possa essere più ritagliato rispetto a Regioni più grandi, di un milione di abitanti, o se il sistema elettorale va bene a prescindere?

PALERMO

Il sistema elettorale di per sé non ha rilevanza rispetto alla dimensione dei territori, perché è un modo di tradurre i voti in seggi, e che siano tanti o pochi funziona allo stesso modo. Vero è che piuttosto la questione è da porsi rispetto a territori omogenei o territori disomogenei, ed allora la Valle d'Aosta è molto piccola, ma è molto più diversa di Regioni che sono molto più grandi, ma molto più omogenee per certi versi sia dal punto di vista socio – linguistico, sia dal punto di vista adesso anche politico, sia dal punto di vista territoriale, c'è la Valle Bassa, la Valle Alta, territori molto diversificati. I territori omogenei, o presunti omogenei, pensiamo alle Regioni di pianura, che hanno, in realtà, una parte montuosa che viene regolarmente schiacciata, perché a tutto ho pensato sulla pianura, possono permettersi, però, dei sistemi più omogeneizzanti. Allora, direi che non è una questione di numeri, ma è una questione di diversità all'interno dei territori, che consigliano forse un sistema tendenzialmente più rappresentativo del pluralismo, quindi proporzionale, tendenzialmente proporzionale, in territori che non possono permettersi di schiacciare il pluralismo. Quello che è successo da quando ... Adesso, ad esempio, parlo della Regione del Veneto, per dire, che ha il territorio che più ha perso in tutto il processo di riforma territoriale e di sostanziale soppressione delle province etc., è stata



probabilmente in Italia la Provincia di Belluno, perché è schiacciata all'interno di una logica maggioritaria, ed essendo molto maggioritaria la popolazione di pianura, tutta la rappresentanza si schiaccia su quello, è un sistema maggioritario. E la rappresentanza territoriale bellunese è sostanzialmente irrisoria e non ha nessuna possibilità di incidere all'interno del sistema politico. Per quanto lo Statuto di autonomia del Veneto preveda la possibilità di un sistema elettorale ritagliato per Belluno, non se ne è mai fatto niente. Allora, in piccolo, mutatis mutandis il ragionamento può essere fatto anche in questo territorio, cioè dove i sistemi maggioritari uniformizzano sull'esigenza della maggioranza la rappresentanza, e i sistemi proporzionali tendono ad essere un pochetto più rappresentativi indipendentemente dai numeri. Non so se ho risposto.

MORELLI

Fra gli strumenti che lei citava all'inizio, nell'esposizione all'inizio, per in qualche modo cercare di favorire una maggiore stabilità, ha citato anche il regolamento del Consiglio e la formazione dei Gruppi, potrebbe specificarlo meglio?

PALERMO

Banalmente basta guardare, per esempio, il regolamento del Parlamento Europeo, che è molto rigido rispetto alla costituzione di Gruppi e, sostanzialmente, non prevede il Gruppo misto, questa è una grande invenzione italiana di solito, per cui chi non è all'interno di un Gruppo non soltanto ha possibilità politiche minori di influenzare le decisioni, non fa parte della Conferenza dei Capigruppo etc. etc., ma ha anche risorse molto minori; quando, invece, i regolamenti agevolano, diciamo, la presenza di Gruppi, è più facile che ci si separi, perché a quel punto uno si fa il suo Gruppo e con il suo Gruppo, guardate quello che succede in Parlamento, anche a livello nazionale, con il tuo Gruppo com'è che è il detto, non mi ricordo, "è meglio la testa di alice, che coda di balena", qualcosa del genere, insomma, una roba del genere, comunque è meglio essere capo di una piccola fazione, piuttosto che essere uno che non comanda all'interno di una fazione più grande. Il Senato è riuscito a modificare in limine mortis il regolamento della legislatura scorsa, ed adesso è molto più difficile, la Camera non l'ha modificato e la frammentazione è molto più facile. Questo è uno degli strumenti, ma in generale il regolamento potrebbe offrire tantissime possibilità di modificare poi il reale funzionamento, forse fare una bella Commissione per il regolamento è lavorare tanto su queste cose, avendo un'idea di come si potrebbe utilizzare, perché il vantaggio qual è detto tra di noi, tanto è pubblico? È che nessuno vede il regolamento, è una cosa che può ottenere tantissimo senza avere quella grande visibilità. Allora, da un punto di vista della promozione politica paga poco, perché dice: "che cosa hai fatto?". Ho fatto una modifica del regolamento del Consiglio, e uno si è già addormentato, ma, in realtà, dal punto di vista operativo è molto efficace e, insomma, è uno dei segreti meglio custoditi dei sistemi parlamentari in generale.

MORELLI

Acquisiremo il regolamento del Consiglio Europeo sicuramente. I transiti da un



Gruppo all'altro, invece, sono consentiti? Prego, collega Vesan.

VESAN

Grazie, Presidente. Un suggerimento se si può, a fronte di un Consiglio regionale da 35 eletti qual è la dimensione minima di Gruppo che riterrebbero auspicabile al fine di considerare incisivo questo suo suggerimento?

PALERMO

Non lo so, bisognerebbe calcolarlo, pensarci e ... Diciamo, non lo so, cinque? La butto lì. Cinque è pur sempre un settimo. Non è sempre stato così, allora si deve inseguire la realtà politica del momento oppure ...? Questo non lo so. Però una volta non era così. Forse se fosse stato più difficile spaccare i Gruppi consiliari in questo momento, e poi i partiti in generale, forse la situazione adesso di difficoltà della governabilità non ci sarebbe stata, magari sarebbe stata una cosa un po' meno democratica, non lo so, o meno libera.

BERTIN

Soltanto un ragionamento. Buona parte dei problemi di governabilità nascono anche dal fatto che abbiamo una legge sostanzialmente proporzionale, ma nella mentalità delle persone e degli attuali politici tutti funzioniamo con un ragionamento maggioritario, per cui ho vinto, governo, tu hai perso, ed è lì che si è rotto dal '93 in poi con la legge comunale, dei Sindaci etc. etc. Il cittadino medio, ma non soltanto il cittadino medio, tutto, anche il sistema politico, ragiona in termini maggioritari, mantenere un sistema proporzionale in questo contesto crea questo sistema.

PALERMO

Sì, ha ragione, ma rovescio la domanda, allora i sistemi elettorali, che vogliono poi modificare un sistema politico, non hanno ragion d'essere, non ha senso, perché bisogna soltanto assecondare la realtà e non guidarla. La Costituzione non costituisce la società, ma ne fa il bilancio e una legge elettorale non impone il modello politico che si vuole avere, ma si adatta al modello politico, che è esattamente quello che sta succedendo in realtà in Italia. Ma non è che questo funzioni tantissimo, mettiamola così. È vero che c'è un problema mediatico. Questo dibattito è interessante, è in corso in Germania, dove la democrazia dei partiti regge ancora, ma è molto sotto attacco, e ci sono state delle proposte nel dire: "ma, insomma, forse possiamo andare verso un sistema elettorale non più proporzionale, sia pure corretto, ma di tipo maggioritario, perché questo è quello che richiede il tempo moderno". Può essere, ci stiamo tutti anglo-americanizzando, e probabilmente anche gli istituti elettorali tendono a seguire un sistema di quel tipo, è possibile, ma credo che sia stato anche un dibattito mi pare nella Expede, abbastanza significativo su questo, in cui si dice, però: "attenzione, cambiare il sistema elettorale significa darla vinta a quelli che non vogliono la politica come mediazione", perché essenzialmente è questo. Può essere anche che sia una cosa positiva, perché la mediazione non è sempre qualcosa di positivo, non so, resta il fatto che accettare che la politica non



debba più mediare significa entrare in una fase politica, in una concezione della politica molto nuova, però può essere anche migliore. Come abbandonare l'idea del rapporto di fiducia tra il Consiglio e la Giunta significa entrare in una fase nuova del sistema parlamentare, non necessariamente, per carità, peggiore, però rendersi conto che ci mettiamo a guidare una macchina diversa.

MORELLI

Lei ha detto che l'elezione diretta deresponsabilizza il sistema; in che senso l'elezione diretta del Presidente deresponsabilizza il sistema?

PALERMO

Perché è una forma di democrazia diretta. Pensate al referendum. Il referendum è un modo in molti ambiti per una politica debole di uscire dall'empasse della decisione. A Bolzano c'è un aeroporto, so che c'è una questione qui con l'aeroporto, c'è un aeroporto molto più nuovo e più bello di quello di Aosta, l'infrastruttura c'è, è stato pagato tutto quanto, l'Alto Adige è di difficile raggiungibilità quasi come la Valle D'Aosta, il Presidente della Provincia, a fronte di una grande pressione contro l'aeroporto, ha detto: "va bene, facciamo finalmente un referendum, che era formalmente sulla partecipazione economica della Provincia all'aeroporto, ma è stato letto politicamente come aeroporto sì ed aeroporto no, finalmente così ci togliamo dai piedi gli oppositori e possiamo andare avanti". Che cosa è successo? Che il 75% ha votato contro l'aeroporto, la struttura c'è, le cose ci sono, arrivano i ricchi russi che atterrano così, se domani arrivano i cinesi, e se lo comprano, non c'è più la possibilità per la Provincia di decidere niente, era indispensabile? No, non era indispensabile, però in una fase di debolezza questo mostra la debolezza forte, la forte debolezza della politica. La partecipazione è una cosa ... E su questo tenderei ad essere molto fermo. La partecipazione non è una partecipazione di democrazia diretta, la partecipazione è partecipare nei processi di decisione, non di decidere tu. Se dico, come succede nelle relazioni tra persone, ogni tanto: "basta, sono stufo, decidi tu. Qualsiasi cosa decida tu mi va bene", è un modo di deresponsabilizzarsi, e la decisione non è una partecipazione. La partecipazione si ha nel costruire i provvedimenti, non di avere tutto già predeciso. C'è una prateria davanti alla democrazia partecipativa, che viene poco utilizzata e viene molto confusa la partecipazione con la democrazia diretta. Ecco, la stessa cosa succede con l'elezione, può succedere con l'elezione. Mi aveva un po' stupito il fatto di dire addirittura il programma, addirittura gli Assessori, che succede se un Assessore viene meno? Non è nemmeno previsto in questo testo, cambia l'Assessore, può cambiarlo, non può cambiarlo, se c'è una legittimazione diretta, il Presidente non potrebbe nemmeno ... Forse salvo in modo logico casi di morte, impedimento o che altro, ma se il Presidente vuole disfarsi dell'Assessore, perché politicamente non lo vuole più, che succede? Non lo



può nemmeno fare perché è un sistema di questo tipo? Allora, in realtà, sembra che lo rafforzi, ma lo indebolisce, perché non consente di prendere delle decisioni che fanno parte della natura di quel ruolo, ecco, questo è il rischio perlomeno, poi ci saranno Presidenti bravi e Presidenti meno bravi, che sapranno interpretare meglio il ruolo.

LUCIANAZ

Mi permetto di obiettare sul referendum, nel senso che ho l'impressione che lei enfatizzi fortemente il risultato di un referendum. Qua siamo a trenta chilometri dalla Svizzera, dove tutte le domeniche c'è un referendum sulle cose più assurde del mondo, anche se non passa la riforma, dopo due anni si ripropone, si ritorna a votare senza nessun tabù etc. Non credo che il voto diretto sia così negativo, c'è anche chi propone un patentino per chi va a votare, arriviamo anche a questo, perché c'è gente che non sa se siamo una repubblica o una monarchia in Italia, quindi andiamo a votare anche in queste situazioni. Però il fatto che ... Faccio un esempio: ho smesso gli studi di scienze e politiche quando il docente di diritto costituzionale ci dice: "no, la democrazia totalitaria è sbagliata, ci vuole la democrazia rappresentativa, perché il referendum è totalitario", dico va bene, se l'università ragiona così ... Non so se mi sono spiegato?

PALERMO

Senz'altro è vero il fatto che, soprattutto in ordinamenti nei quali c'è una maggiore consuetudine ad utilizzare strumenti referendari, c'è una fase di preparazione, che aiuta molto i cittadini a conoscere la materia. Qual è il vantaggio del referendum? Quello di portare al grande pubblico dei temi che, altrimenti, non sarebbero conosciuti, quindi fa cultura in un certo senso. Dipende molto da come è fatto, in Svizzera c'è un obbligo di informazione da parte degli esecutivi etc. etc., si può arrivare, per carità, ma questo aspetto vantaggioso della partecipazione referendaria si può ottenere anche evitando magari dei rischi. Non dico che il referendum non vada mai bene, va benissimo per certe cose, però rischia di diventare deresponsabilizzante soprattutto nel contesto italiano. La responsabilizzazione va fatta anche nei confronti dei cittadini ed allora la partecipazione, gli strumenti di partecipazione, che sono quelli che non sostituiscono la decisione rappresentativa ma la integrano, la accompagnano, la supportano, la anticipano, sono ancora molto poco esplorati. Forse anche qui, se posso fare un paragone un po' azzardato, dicevo prima di arrivare all'elezione diretta magari si può tenere in considerazione la presenza di tutta una serie di strumenti che possono ottenere lo stesso risultato senza essere così invasivi. Allo stesso modo, il referendum assomiglia molto all'elezione diretta, magari, però, prima di sottoporre a una decisione referendaria un tema ci possono essere delle modalità meno invasive, tra virgolette, per consentire lo stesso risultato, cioè un'informazione, una discussione, una deliberazione pubblica, senza sparare con il bazooka, ecco, mettiamo così. Questa è un'analogia un po' tirata per i capelli ma la volevo proprio presentare plasticamente perché non voglio presentare una posizione contraria né al referendum, né all'elezione diretta, ma vedere che ci sono tantissimi aspetti in mezzo e questa zona grigia potrebbe essere forse sfruttata un po' di più. Però la ringrazio, perché



anche un po' di critica mi sembra giusta e non voglio sapere chi era il collega di diritto costituzionale che ha detto questo.

VESAN

Relativamente all'elezione diretta del Presidente e, quindi, come atto di forza e di rafforzamento di una situazione di tipo, se vogliamo, personalistico, una personalizzazione alla politica, dal nostro punto di vista, il fatto che insieme si scelga, cioè si sottoponga al cittadino non solo la persona, ma anche quello che sarà, che parte come programma elettorale, ma diventa poi un programma di legislatura, un programma di Governo e che, quindi, il cittadino sceglie che cosa farà quella persona, non solo chi è quella persona, ammorbidisce il peso nei confronti della persona medesima, lo stesso motivo credo sia legato alla proposta che è stata fatta con la nomina degli Assessori. Mi rendo conto che possa essere complicato, perché, a questo punto, l'Assessore non ha neanche detto che debba essere un eletto, può essere o non può essere un Assessore tecnico, però la scelta della trasformazione diretta in capo ai cittadini di un programma elettorale, un programma di legislatura in modo, se vogliamo, automatico, non c'è un referendum su un'iniziativa, viene fatto dal momento in cui viene fatta l'elezione, il referendum a questo punto si riserva solo ed esclusivamente ad eventuali contingenze o programmi che non erano stati previsti in fase preelettorale. Questo permetterebbe una partecipazione più diretta dei cittadini anche con un sistema rigorosamente maggioritario per quello che riguarda la nomina dell'esecutivo.

PALERMO

Capisco bene la logica, ha un suo senso, poi se funziona questo prenderà, perché naturalmente non so quanti vadano poi a leggersi il programma, a vedere le cose, soprattutto se non è lo stesso ordine come dicevamo prima, ma ha una sua coerenza, certo. Dico magari che, se si sceglie questa cosa, questo modello, forse conviene disciplinarlo un pochino meglio e, nel momento in cui si sceglie la via di disciplinare quasi tutto, allora facciamolo davvero. Per esempio, il ruolo dell'Assessore mi sembra molto scarno, forse andrebbe un pochino rimpinguato perché ci sono delle cose che poi potrebbero nel corso di una legislatura porsi come problema e non sapere bene cosa si deve fare, per l'appunto la possibilità di destituirlo, ad esempio, finché con un'elezione, sostanzialmente, di blocco è problematica.

MORELLI

Un numero ideale di Assessori, la proposta di legge del collega Bertin ne prevede cinque, e non di più. Con il Presidente, sei.

PALERMO

Era una domanda? Se c'è un numero ideale? Non c'è un numero ideale, ma, visto che siamo così vicini alla Svizzera, la formula sette ... Va bene, il Vallese è il cantone di riferimento, evidentemente, quindi allora sei, però diciamo che forse cinque sono pochini,



visto le competenze che vanno esercitate, poi, come al solito, dipende anche dalla capacità del singolo Assessore, c'è chi riesce a gestire un portafoglio molto complesso, c'è chi si perde, comunque non lo so. Però, ecco, magari fare una ... Forse il ruolo educativo del Consiglio potrebbe essere anche quello di dire: "beh, insomma, non è vero che ogni volta che c'è un posto politico è un furto di denaro del contribuente, non si aumentano i costi etc. etc.", ma non è che se abbiamo sette Assessori, invece di cinque, c'è la moltiplicazione delle poltrone etc. etc., c'è anche un problema di competenze da esercitare. Un discorso un po' impopolare, però, sinceramente, forse anche da fare prima che diventi troppo tardi.

BERTIN

Visto che ormai facciamo una discussione così, aperta, volevo, come dire, senza forse dei limiti, uno dei problemi di stabilità in un Consiglio come questo nostro è che l'obiettivo di tutti gli eletti in Consiglio è fare l'Assessore, io provo. Una delle ragioni di instabilità è il fatto che alcuni Consiglieri passano cinque anni a cercare il meccanismo per far cadere una Giunta ed andare a sostituire un Assessore, posso fare decine di esempi in materia, l'incompatibilità della scelta preventiva andava anche nel senso: "vuoi fare l'Assessore?", "Fai l'Assessore", sono i cittadini a deciderlo e non le tue capacità di manovra nel Consiglio, creando instabilità in sequenza.

PALERMO

No, però, seriamente, invece, il potere del Presidente di dimettere un Assessore e sostituirlo? È un tema perché, nel momento in cui hai eletto, anche lui, anche l'Assessore, ha una legittimazione popolare. Sulla questione del Prefetto, che non mi paiono esistere prima facie degli elementi che inducano a dire il fatto che il Presidente abbia anche le funzioni prefettizie impediscano l'elezione diretta, però certamente che non si tratta di un Presidente come tutti gli altri.

NASSO

Al di là dell'elezione diretta, mi chiedo professore se su una Regione come la nostra, che ha circa 120 mila abitanti, che, in sostanza, è un po' come la provincia di Vercelli, che il Presidente abbia anche la carica prefettizia, al di là dell'elezione diretta o no, cosa ne pensa, è opportuno, non opportuno? È vero che era una nostra peculiarità, mi chiedo, insomma, il suo rimando?

PALERMO

Questo è il sogno della provincia di Bolzano. La Valle d'Aosta sì, per carità, stiamo meglio noi, però la Valle d'Aosta ha due cose che noi vogliamo da morire! La scuola, per carità, non ci piace, ma le cose sono due: uno è che da noi c'è il Commissario di Governo, porca miseria! E l'altra cosa è la toponomastica. Va bene, scherzi a parte, battute a parte, intanto per modificarlo bisognerebbe modificare lo Statuto se si vuole fare; in secondo luogo, sono settanta anni ormai che la cosa va così, problemi di accentramento eccessivo del potere in capo al Presidente non mi pare che ce ne siano state, lo svolgimento è



comunque in cooperazione con il Ministero, svolge delle funzioni come delegato del Ministro in questo caso, insomma, non lo so, ci vivete voi in questo territorio.

NASSO

La provincia di Vercelli.

PALERMO

Sì, però non è la provincia di Vercelli. È diverso. Nella prospettiva di uno che non ci vive, che, quindi, non ha il polso della situazione immediata, ma guardandola soltanto dal punto di vista istituzionale, non mi pare che sia un elemento di rischio, in particolare, poi mi rimetto.

MORELLI

Grazie, professore. Ancora qualche domanda? No. La ringraziamo moltissimo, è stato estremamente stimolante, potrebbe consigliarci una bibliografia minima?

PALERMO

Via e-mail?

MORELLI

Sì, via e-mail. E le faremo avere qualche rimando su quello che sarà il frutto di questo lavoro.