XV LEGISLATURA

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE
(*Istituzioni e Autonomia*)

VERBALE SOMMARIO DELLA RIUNIONE N. 46 DEL 29/11/2019

MORELLI Patrizia	(Presidente)	(Presente)
RESTANO Claudio	(Vicepresidente)	(Presente)
DAUDRY Jean-Claude	(Segretario)	(Presente)
BERTIN Alberto		(Presente)
FARCOZ Joël		(Presente)
FERRERO Stefano		(Presente)
LUBOZ Roberto		(Presente)
LUCIANAZ Diego		(Presente)
MARQUIS Pierluigi		(Presente)
PEINETTI Flavio		(Presente)
VESAN Luigi		(Presente)

Partecipano i Consiglieri COGNETTA, NASSO, PULZ, MOSSA, MINELLI e GERANDIN.

Assiste alla riunione Sonia GRIECO, Dirigente della Struttura Affari legislativi, studi e documentazione. Funge da Segretario Giuseppe POLLANO.

La riunione è aperta alle ore 09:10, ad Aosta, nella Sala Commissioni della Presidenza del Consiglio regionale, per l'esame del seguente ordine del giorno:

1) Comunicazioni del Presidente.

2) Audizione della Presidente dell'Osservatorio permanente del Comune di Aosta per la legalità e la lotta alla criminalità organizzata, Sig.ra Sara FAVRE, sulla proposta di legge n. 19 "Istituzione dell'Osservatorio permanente sulle associazioni criminali di tipo mafioso":

Si precisa che alle ore 10.00 la Commissione proseguirà i lavori in seduta pubblica, con diffusione tramite sistemi telematici, per l'esame del seguente oggetto:

3) Incontro con il Prof. Francesco PALLANTE per esaminare l'articolato di legge predisposto dalla sottocommissione.

*****

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

4) Analisi dell'articolato di legge predisposto dalla sottocommissione.

* * *

La Presidente MORELLI, constatata la validità della riunione, dichiara aperta la seduta per la trattazione degli oggetti iscritti all'ordine del giorno, come da lettera prot. n. 8723 in data 21/11/2019.

****

Alle ore 9.10 inizia la registrazione degli interventi.

****

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il Consigliere FERRERO svolge un articolato intervento in relazione allo scambio di email tra un esponente di Rete Civica, esterno al Consiglio regionale, e la Presidente della I Commissione i cui contenuti sono stati riportati da alcuni organi di informazione.

Si apre, quindi, un dibattitto nel corso del quale la Presidente MORELLI ed i Consiglieri COGNETTA, PULZ, LUBOZ, VESAN, RESTANO, LUCIANAZ, DAUDRY e PEINETTI esplicitano le rispettive posizioni sulla questione.

****

Alle ore 9.40 prende parte alla riunione la Sig.ra FAVRE.

****

AUDIZIONE DELLA PRESIDENTE DELL'OSSERVATORIO PERMANENTE DEL COMUNE DI AOSTA PER LA LEGALITÀ E LA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA, SIG.RA SARA FAVRE, SULLA PROPOSTA DI LEGGE N. 19 "ISTITUZIONE DELL'OSSERVATORIO PERMANENTE SULLE ASSOCIAZIONI CRIMINALI DI TIPO MAFIOSO"

La Presidente FAVRE illustra il percorso che ha portato alla costituzione dell'Osservatorio del Comune di Aosta.

Nel considerare la proposta di legge n. 19 molto simile negli obiettivi a quelli che si è posti l'Osservatorio comunale, ritiene che sarebbe opportuno, all'articolo 2, comma 3, esplicitare la partecipazione dell'Osservatorio comunale al tavolo permanente regionale di confronto aperto ai rappresentanti delle istituzioni.

Il Consigliere BERTIN - dopo aver ripercorso l'iter che ha portato alla presentazione del provvedimento in esame - si sofferma sulle caratteristiche e sulla

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

finzione dell'Osservatorio regionale.

Il Consigliere MOSSA chiede quante riunioni siano state fatte fino ad oggi dall'Osservatorio comunale.

Il Consigliere LUCIANAZ pone quesiti in relazione alla composizione dell'organo suddetto e chiede se quest'ultimo abbia intenzione di prendere in esame il materiale che è stato pubblicato in relazione all'inchiesta Geenna.

Il Consigliere LUBOZ domanda quale siano le cause della scarsa sensibilità e attenzione da parte delle associazioni a far parte dell'Osservatorio comunale.

Il Consigliere VESAN domanda se l'Osservatorio non possa essere considerato come riferimento per la cittadinanza non per dare ma per ricevere informazioni sulla criminalità organizzata.

La Presidente FAVRE fornisce i chiarimenti richiesti.

*****

Alle ore 10.20 la Sig.ra FAVRE lascia la sala di riunione e viene sospesa la registrazione degli interventi.

*****

Il Consigliere LUCIANAZ chiede una sospensione dei lavori per una riunione delle forze di minoranza.

*****

La riunione viene sospesa dalle ore 10.20 alle ore 10.30 quando riprende la registrazione degli interventi.

*****

INCONTRO CON IL PROF. FRANCESCO PALLANTE PER ESAMINARE L'ARTICOLATO DI LEGGE PREDISPOSTO DALLA SOTTOCOMMISSIONE

La Presidente MORELLI fa il punto sullo stato dei lavori sulla riforma della legge elettorale regionale.

*****

Alle ore 10.35 la Commissione prosegue i lavori in seduta pubblica, con diffusione tramite sistemi telematici.

*****

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

MORELLI

Siamo in diretta, l'audizione viene trasmessa via streaming, quindi può essere seguita da ogni cittadino che vorrà mettersi in contatto. A nome della I Commissione, do quindi il benvenuto al Professor Pallante che è un esperto costituzionalista, professore associato di diritto costituzionale all'Università di Torino, autore di numerosi saggi e pubblicazioni, voglio ricordarne alcuni: con il professor Zagrebelsky è autore del saggio *Loro diranno, noi diciamo - Vademecum sulle riforme istituzionali 2016*, e nel 2018 per Giappichelli ha pubblicato P*er scelta o per destino? - La Costituzione tra individuo e comunità*, ed è inoltre coautore di un manuale di *Lineamenti di Diritto Costituzionale* assieme sempre al professor Zagrebelsky a Valeria Marcenò e lo stesso Francesco Pallante. Quindi sicuramente è un esperto di questioni costituzionali e di leggi elettorali. Lasciamo a lei la parola e poi sarà possibile per i Commissari porgli delle domande.

PALLANTE

Grazie a lei, Presidente, alla Commissione, al Consiglio regionale della Valle d'Aosta. Sono contento di essere qui con voi sia pure informaticamente e di poter parlare con voi di questi temi. La ringrazio anche per le parole che ha pronunciato all'inizio, diciamo che mi rasserenano e mi consentono di affrontare più tranquillamente questo nostro-confronto.

Partirei da una considerazione di carattere generale che ha a che fare con il tema dell'autonomia e del regionalismo. Facendo mia una riflessione che è stata soprattutto sostenuta dal professor Roberto Bin, ma che è stata ripresa da tanti colleghi costituzionalisti che hanno trattato questi argomenti, in ordine all'idea, alla funzione e al valore dell'autonomia, dell'autonomia regionale, in particolare, vale a dire il legame che c'è, il legame anche funzionale in una certa misura, che c'è tra l'autonomia e la differenziazione. Vale a dire l'idea che una Regione, o in generale le Regioni italiane che fanno proprio le ragioni dell'autonomia, così come sono riconosciute e sancite dalla stessa Costituzione a partire dai suoi principi fondamentali, dovrebbero fare uso di questo strumento che hanno a disposizione per valorizzare le proprie peculiarità, le proprie caratteristiche e trovare una propria strada anche dal punto di vista istituzionale nell'organizzazione e nelle modalità di esercizio delle competenze che alle Regioni stesse vengono attribuite. Sotto questo profilo, la dottrina costituzionalistica, mi sento di poter dire, ha in larga misura individuato una debolezza del regionalismo italiano, proprio nella mancata differenziazione che esiste tra le Regioni e nella tendenziale uniformazione delle stesse. E' una questione risalente che ha avvio già dalla prima stagione della regionalizzazione e quindi dagli anni '70 e si riproduce nel 2001 quando viene riformato il Titolo V della parte seconda della Costituzione, producendo di nuovo una situazione mentre negli anni '70, diciamo, sanciva una uniformità soprattutto sul piano della disciplina legislativa delle materie attribuite alla competenza regionale. Nel 2001 acquisisce un rilievo anche per quanto riguarda i profili istituzionali dal momento che gli Statuti regionali sono molto simili gli uni agli altri, la forma di governo, in particolare, è uniforme in tutte le Regioni, addirittura le Regioni a Statuto speciale e le Regioni a Statuto

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

ordinario perdono una differenziazione sotto questo punto di vista perché tutte hanno la medesima forma di governo, che è poi quella sancita in via prevalente dalla Costituzione ma rispetto alla quale le Regioni avrebbero potuto differenziarsi. È anche quanto sta accadendo, se mi è concesso una piccola riflessione sull'attualità, con riferimento alla vicenda del regionalismo differenziato, perché noi abbiamo visto come inizialmente vi fosse una differenza tra le Regioni più interessate al momento all'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione e come però nel passaggio tra le prime e le seconde bozze, tra quelle di inizio anno e quelle di metà anno, vi sia stata una marcata uniformazione anche di quelle Regioni che inizialmente avevano avuto un'iniziativa più autonoma e differenziata rispetto alle altre. C'è proprio un tratto marcato del regionalismo italiano, qualcuno ha parlato di una sorta di malattia del regionalismo italiano, il fatto di non riuscire a produrre differenziazione. Abbiamo assistito alla circolazione di modelli legislativi tra le Regioni, la riproduzione quindi nella disciplina di singole materie delle regole che erano state previste in qualche Regione pilota che aveva iniziato la sua attività normativa per poi fare circolare e diffondere i modelli tra le diverse Regioni e se pensiamo anche alla funzione principale che nelle Regioni italiane viene esercitata anche dal punto di vista dello sforzo organizzativo maggiore, lo sforzo finanziario maggiore che le Regioni sostengono in ordine alla tutela del diritto alla salute dei cittadini, all'organizzazione sanitaria vediamo che effettivamente anche in un settore come questo i tratti dell'uniformità prevalgono di gran lunga su quelli della difformità. Sappiamo tutti che la Lombardia ha un proprio modello organizzativo differente rispetto agli altri ma tutte le altre Regioni grossomodo diciamo riproducono i modelli ..., un modello unico, ecco, declinandolo a livello regionale.

Ora, per quanto riguarda più in particolare il tema della forma di governo, che è quello che interessa di più i lavori della vostra Commissione, sapete bene, lo rilevava anche lei, Presidente, in inizio della seduta, che la Valle d'Aosta è la Regione che ha un tratto che la differenzia dalle altre, l'unica Regione che non ha una forma di governo iperpresidenzialista come le altre Regioni ma ha una forma di governo parlamentare, sia pure razionalizzata in maniera anche piuttosto incisiva in virtù sia della sfiducia costruttiva sia del premio di maggioranza che anche ricordava lei, Presidente, la legge elettorale attualmente prevede. Ritengo, per quello che posso dire da parte mia, ma naturalmente sono apertissimo al confronto con i Commissari qui riuniti questa mattina, che vi siano delle ragioni di peculiarità della Regione Valle d'Aosta, delle ragioni di differenziazione di autonomia regionale che spiegano questa scelta, che in una certa misura giustifichino questa scelta non per forza debbono cristallizzarla, ma in ogni caso la rendono motivata e fondata. E qui, mi scuso, se dico delle cose che per voi sono scontate ma mi servono per sviluppare in maniera più puntuale il mio discorso, la mia argomentazione. Il primo tratto che merita di essere rilevato è la ridotta dimensione territoriale demografica della vostra Regione rispetto alle altre, che consente naturalmente un rapporto anche nelle relazioni politiche, nelle relazioni sociali, politiche in senso ampio diciamo, nel senso della polis, per intenderci, più partecipativa, più partecipata, più in una certa misura personale di quanto non accada in altre Regioni. Inoltre, queste caratteristiche della vostra Regione

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

incidono su alcune strutture istituzionali della Regione stessa, vale a dire la sua origine come provincia ancor prima che come regione, dunque il fatto che il Presidente della Regione stessa assommi a se i poteri prefettizi che solitamente sono esercitati in ambito provinciale, e il fatto che non ci sia un ente provinciale come c'è in altre Regioni e che dunque l'Amministrazione regionale e il Presidente come capo dell'Amministrazione regionale sia chiamato ad esercitare delle funzioni che altrove sono appunto esercitate dalle Province. Vi è una concentrazione di ruoli, una concentrazione istituzionale, una concentrazione di funzioni, una concentrazione di poteri nella figura del Presidente della Regione che indubbiamente lo qualifica come un Presidente funzionalmente, istituzionalmente forte. E dunque, mi sembra che, combinando insieme questi elementi, cioè le caratteristiche territoriali e demografiche della Regione e la sua origine e dunque questa sovrapposizione, questo annullamento di alcune istituzioni nell'istituzione regionale, la scelta di una forma di governo di tipo parlamentare fosse giustificata anche come strumento di riequilibrio a fronte appunto di una posizione che non trova pari nelle altre Regioni. Ecco, quindi diciamo che la peculiarità della Regione Valle d'Aosta, la peculiarità, ripeto, in termini ampio, quindi non soltanto in termini istituzionali, ovviamente c'è la dimensione culturale, la dimensione storica, tutte cose che, appunto, potete insegnare tranquillamente a me, e che mi sembra rientrino in questa visione, in questa scelta complessiva che connota in maniera peculiare, diciamo, con un esercizio corretto, nel senso di istituzionalmente motivato delle ragioni dell'autonomia regionale.

Vorrei fare una piccola parentesi sull'utilizzo di un termine che ho testé fatto, vale a dire ho detto che nelle altre Regioni vi è una forma di governo iperpresidenzialista, non ho detto soltanto presidenzialista, e ci tengo a precisare che dico ciò perché effettivamente, se guardiamo alle forme di governo presidenziali, immagino per semplicità il modello degli Stati Uniti d'America, rispetto a quello che viene sancito invece dagli articoli 122 e seguenti della Costituzione, con riguardo alle forme di governo regionale sancite nella Costituzione stessa come modello di riferimento, anche se poi, appunto, modificabili dalle Regioni stesse nelle loro scelte statutarie, vediamo che c'è una
differenza molto significativa. Perché la forma di governo stabilita nella Costituzione, in particolare agli articoli 122, 126, è una forma di governo che somma i pesi del sistema presidenziale, del sistema parlamentare, senza prevedere i contrappesi né dell'uno né dell'altro, cosa che invece sono presenti in maniera molto evidente nella forma di governo degli Stati Uniti d'America o in tutte le forme di governo che vengono trattate dal diritto comparato, come appunto forme di governo presidenziali. Voglio dire che nelle forme di governo presidenziali il potere esecutivo incarnato dal Presidente e il potere legislativo, il Congresso degli Stati Uniti d'America, per intenderci, sono radicalmente separati, sono separati nel momento in cui vengono in essere, cioè le fasi elettorali sono distinte, radicalmente distinte le une dalle altre. Sono separati nel momento in cui agiscono e funzionano. Il Presidente degli Stati Uniti d'America e tutti i Presidenti dei sistemi presidenziali non sono parte del potere legislativo, non hanno la possibilità di incidere sull'attività del potere legislativo, non possono porre questioni di fiducia, non possono nemmeno avere l'iniziativa legislativa, il Presidente degli Stati Uniti d'America non può

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

esercitare iniziativa legislativa nel Congresso, lo fanno parlamentari amici, naturalmente, c'è un rapporto poi di tipo istituzionale che si instaura in questi casi, ma comunque, formalmente, non è un potere che spetta al Presidente. Così come, soprattutto, il potere legislativo, il potere rappresentativo, il Congresso, non può sfiduciare il presidente. D'altro canto, il Presidente stesso non può sciogliere anticipatamente il Congresso, nemmeno quando assume un colore politico, per così dire, diverso da quello del Presidente.

Dirò di più, il fatto che siano previste le elezioni di metà mandato significa che il sistema istituzionale americano, diciamo consapevole del fatto di aver creato un Presidente molto forte, si preoccupa di metterlo in difficoltà, cioè di creare le condizioni per le quali, se lui non è in grado di mantenere una sintonia con il proprio elettorato, ma diciamo nella fase più difficile del suo mandato che è quella di metà mandato, perché sappiamo che i cicli politici hanno dei bassi e degli alti, ecco, in quel momento, il Presidente rischia di diventare, come si dice in quel sistema, un'anatra zoppa. Dunque, il sistema presidenziale è un sistema che ha questa netta separazione, che non c'è nella forma di governo prevista per le Regioni italiane. Per questo dico iperpresidenzialista, perché il Presidente è parte del Consiglio, il Presidente può con le sue dimissioni determinare le sorti del Consiglio stesso, perché sappiamo che c'è questa clausola del simul stabunt vel simul cadent in virtù della quale la perdita per qualunque motivo della carica del Presidente della Regione comporta lo scioglimento e la nuova elezione del Consiglio, così come d'altro canto le eventuali dimissioni della maggioranza dei Consiglieri o l'approvazione del voto di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione comporterebbero una sorta di autoscioglimento del Consiglio, passatemi quest'espressione impropria, cioè il Consiglio verrebbe sciolto ma naturalmente sarebbe lui la causa del suo scioglimento.

Dunque, abbiamo forme di governo nelle Regioni italiane nelle quali diciamo la centralità del Presidente, la centralità istituzionale, la centralità funzionale del Presidente è tale per cui si può dire, in dottrina si dice, che l'indirizzo politico della Regione è interamente nelle mani del Presidente stesso. Dico indirizzo politico perché naturalmente le Regioni esercitano la funzione legislativa e in questo vorrei subito distinguere la posizione del Presidente di una Regione da quella di un Sindaco, perché è evidente che i Comuni non hanno le stesse competenze che invece hanno le Regioni, soprattutto sul piano legislativo. Il dato che anche dal punto di vista politologico mi sembra che si possa registrare nell'analisi della attività delle Regioni ordinarie dopo l'approvazione della modifica costituzionale del 2001 è che la scelta politica fondamentale in tutte le Regioni avviene una volta ogni cinque anni, è quella con cui si elegge il Presidente, e i Consigli regionali hanno subito una forte marginalizzazione, non soltanto nella componente di minoranza o di opposizione, che in una certa misura è fisiologico soprattutto in un sistema del genere, ma anche le forze politiche di maggioranza sono diventate nella migliore delle ipotesi delle forze di sostegno all'attività del Presidente della sua giunta, ricordo anche che il Presidente nomina e revoca gli Assessori, quindi sono collaboratori del Presidente, un po' qui, di nuovo, sul modello americano, dove non ci sono ministri ma segretari del Presidente, e diciamo ha perduto la stessa maggioranza consiliare quella funzione di indirizzo, di proposta, no? di iniziativa che in altri contesti invece in altre stagioni del regionalismo le

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

era stata propria, sia pure con la dimensione conflittuale che inevitabilmente nei sistemi parlamentari viene a verificarsi.

Da questo punto di vista, conoscete il contenuto della proposta di modifica della legge regionale n. 3 del 1993, di abrogazione della legge regionale n. 21 del 2007, si tratterebbe, qualora venisse approvata questa proposta, di uniformare la forma di governo della Valle d'Aosta a quella delle altre Regioni. Uniformarla in una certa misura, perché in una certa misura il sistema che ne deriverebbe nella vostra Regione sarebbe ulteriormente presidenzialista, cioè ancora più presidenzialista di quanto non sia Iperpresidenzialista il sistema delle altre Regioni ordinarie e speciali in questo momento.

Perché dico questo? Per tre ragioni, la prima, è quella che ricordavo prima: la peculiare posizione di forza istituzionale del Presidente della Regioneche vede assommati in sé le funzioni prefettizie e le funzioni diciamo di capo dell'amministrazione, non soltanto regionale ma altresì provinciale, dunque con un rapporto diretto con gli enti locali, anche comunali, che in altri contesti è mediato, è filtrato dalla presenza delle Province. La seconda ragione è la configurazione della legge elettorale che viene immaginata nella proposta di modifica, che è connotata da due elementi che rafforzano ulteriormente la posizione del Presidente. Il primo è l'esclusione della possibilità di utilizzare lo strumento del voto disgiunto, che in altri contesti invece è prevista, e dunque il fatto che si vota il Presidente e in automatico il voto del Presidente va alla lista o alle liste che lo sostengono, il fatto che si votano le liste e in automatico il voto va al Presidente che è collegato con quelle liste, e diciamo anche formalmente viene sancita la preminenza del Presidente perché in caso l'elettore comunque volesse esprimere il voto disgiunto verrebbe annullato il voto per le liste mentre rimarrebbe valido il voto previsto per il Presidente, il che fa intendere evidentemente che il voto per il Presidente è la scelta che effettivamente conta, la scelta politica a cui sono chiamati gli elettori, e l'altra, come dire, è una scelta di trascinamento, quella dei partiti, le liste che segue la scelta principale, quella del Presidente.

Questo è un primo elemento che non c'è in tutte le leggi regionali, elettorali regionali in altre Regioni, non è previsto. Non è previsto nemmeno, soprattutto, questo mi sembra il dato più rilevante, nella legge statale, legge 43 del '95, che aveva fatto da modello, che in alcune Regioni ancora fa da legge elettorale per le elezioni regionali. Lì, il voto disgiunto è previsto ed è uno strumento diciamo così di articolazione della dialettica politica interna alla Regione stessa.

Inoltre, ricordo che è previsto che, o al primo turno o all'eventuale turno di ballottaggio, le liste collegate al Presidente eletto ottengano in ogni caso la maggioranza assoluta e direi anche un'ampia maggioranza assoluta, perché si parla di 21 o di 20 consiglieri su 35 dentro il Consiglio regionale. Anche questa è un'ipotesi che oggi non ricorre più in molte Regioni. Penso, per esempio, alla Regione da cui vi parlo, il Piemonte, quando è venuta meno la previsione di potere aumentare il numero dei Consiglieri al fine di garantire comunque la maggioranza assoluta al Presidente che non avesse vinto con grande margine, oggi è possibile che un Presidente sia eletto ma non abbia la maggioranza consiliare nell'organo rappresentativo. Cioè è possibile, non è molto probabile, ma è

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

possibile che si instauri una dinamica più simile a quella dei modelli presidenziali, dove appunto è possibile che si verifichi uno scarto di colore tra titolare dell'esecutivo e l'organo legislativo. Il fatto che qui sia escluso ovviamente rafforza la posizione del Presidente, non c'è bisogno di soffermarsi su questo, ma forse meriterebbe un supplemento di riflessione alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017, che aveva individuato un problema di principio di eguaglianza del voto in ordine a quei sistemi elettorali, la sentenza si riferiva ad una legge elettorale statale, è bene precisarlo subito, però aveva sancito l'incostituzionalità di un sistema che, a prescindere dal consenso effettivamente ottenuto dalle forze politiche al primo turno, purché superiori alla soglia di sbarramento prevista, passassero al secondo turno e a quel punto potessero ottenere una maggioranza assoluta garantita che poteva anche moltiplicare per due, come effettivamente era accaduto a livello nazionale, il consenso effettivamente conseguito nelle urne quando i cittadini esprimono il voto politico non obbligato dalla scelta del ballottaggio.

Ora, qui, naturalmente, ripeto, in quel caso la Corte si è pronunciata su una legge elettorale

statale e c'erano questioni che avevano a che fare con la creazione della rappresentanza in un consesso qual è quello del Parlamento nazionale in cui si esprime la sovranità popolare. Ma il punto su cui mi sento di suggerire un supplemento di riflessione è quello che ha a che fare con il passaggio in cui la Corte dice "attenzione, il principio di uguaglianza di voto non implica soltanto che i voti siano uguali nel momento in cui entrano nelle urne, cioè che ogni elettore abbia una scheda da depositare nell'urna ma il principio di eguaglianza del voto deve essere garantito anche in uscita, cioè nel momento in cui attraverso la formula elettorale i voti conseguiti si trasformano in seggi nell'organo rappresentativo". Allora qui mi sembra che questo principio non sia del tutto escludibile anche nel caso di un Consiglio regionale, perché il Consiglio regionale, pur non esprimendo la sovranità popolare a livello nazionale come fa il Parlamento statale, è comunque un organo che esprime la rappresentanza regionale e ha potere legislativo, oltretutto ha un potere legislativo anche più marcato, nel vostro caso, di quanto ci sia in altre regioni.

Questo principio dell'uguaglianza del voto nel momento in cui la legge è la regola a cui i cittadini devono obbedire e devono obbedire in virtù del principio democratico rappresentativo perché approvata dai loro rappresentanti, se l'alterazione nella formazione della rappresentanza ha uno scarto così netto rispetto al consenso che viene raccolto effettivamente dalle forze politiche si pone un problema di tenuta democratica, nel senso che quelle decisioni assunte dall'organo rappresentativo possano essere effettivamente imputate ad un organo la cui rappresentanza è stata costruita in maniera democratica. Questo è il secondo punto che mi pare possa ulteriormente connotare in senso presidenzialista la forma di governo regionale che ne verrebbe fuori in caso di approvazione delle proposte che sono state presentate.

Mi è stato anche fatto avere un emendamento, che se ho ben capito lo stesso Consigliere che ha presentato la proposta di modifica poi ha previsto possa essere integrata nella sua proposta di modifica, che ha a che fare con l'ipotesi del richiamo, del recall, in

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

questo caso forse si chiama revoca se non ricordo male, ma, comunque, un istituto che è noto in altri contesti giuridici, che consentirebbe agli elettori, a determinate condizioni, di revocare dopo 18 mesi dall'elezione il Presidente che è stato eletto. Anche qui, mi pare che il rischio sia quello di un'ulteriore marginalizzazione del Consiglio regionale, perché? Perché il Presidente che è potenzialmente sottoposto al rischio di richiamo o di revoca sarebbe molto più preoccupato di coltivare il rapporto diretto con gli elettori che non il rapporto con il Consiglio regionale. Perché? Perché il Consiglio regionale è vero che potrebbe sfiduciarlo ma andrebbe incontro al proprio scioglimento, dunque sarebbe un potere condizionato da questa conseguenza che si abbatterebbe su lui stesso. Gli elettori potrebbero, invece, esercitare il loro voto in maniera molto più libera, non avrebbero delle conseguenze in cui essere coinvolti. Per cui, un eventuale richiamo da parte degli elettori sarebbe un pericolo molto maggiore di un eventuale scontento del Consiglio regionale, che potrebbe ulteriormente emarginare il Consiglio regionale dalle dinamiche politiche della Regione, politico istituzionali della Regione a favore di una coltivazione, appunto di un rapporto diretto, di tipo personale, tra il Presidente eletto e il corpo elettorale. Ora, quello che dicevo prima, con riferimento alle forme di governo delle altre Regioni, quindi varrebbe in maniera, mi pare, rafforzata nel caso in cui venisse approvata questa legge elettorale. Ciò che vorrei ancora aggiungere se ho il tempo, ma chiedo alla Presidente se non ho già preso troppo tempo…

MORELLI

Assolutamente, prosegua pure.

PALLANTE

La ringrazio. Se posso, una considerazione di carattere più generale, direi di teoria della Costituzione forse, vale a dire il fatto che mi sembra… che come lei stessa diceva all'inizio, in questo momento la Regione o almeno le forze politiche presenti in Regione di cui voi siete autorevoli rappresentanti, esprimono un disagio per un'instabilità del sistema politico stesso, che emerge da questo ricambio piuttosto frequente delle cariche istituzionali e forse anche da una certa instabilità del sistema politico generale, una certa volatilità delle formazioni politiche che vedo da semplice osservatore, che nascono, si trasformano, si accorpano, si dividono, in qualche caso terminano la loro esperienza con una qualche frequenza. Ora, questo è il punto su cui le considerazioni forse sono più scivolose, ma mi sembrano anche più interessanti, cioè il fatto che si pensi di poter trovare una risposta giuridico-istituzionale, sul piano giuridico-istituzionale a un problema che ha tratti evidentemente politici, che sono legati, da quello che posso intuire, ma su questo sicuramente voi ne sapete più di me, dalla fine di quella lunga esperienza dell'autonomismo, diciamo così monopartitica per intenderci, che ha attraversato la Regione Valle d'Aosta e dalla pluralizzazione politica delle istanze autonomistiche, non solo, che si sono venute a verificare.

Qui mi sembra che si cerchi di dare, ripeto, una risposta ad un problema che nasce sul piano politico con uno strumento che non è di carattere politico ma è di carattere

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

giuridico-istituzionale. La mia impressione è che rischi di essere una risposta illusoria, che possa non funzionare fino in fondo. Perché? Perché abbiamo, tra l'altro, esperienza sia a livello statale e sia a livello regionale nelle altre Regioni di cosa è accaduto concretamente quando si cerca di irreggimentare in delle strutture istituzionali, giuridico-istituzionali molto rigide in un sistema politico che invece è molto fluido. Allora, qui pensiamo a quello che è accaduto a livello statale. Nel 1993 si fanno, qualcuno di voi ricorderà, o lo avrà studiato, lo avrà vissuto, il referendum per la trasformazione della legge elettorale proporzionale in una legge elettorale maggioritaria, e lo slogan che convince più dell'80 per cento degli italiani a votare a favore di questa proposta è quello per il quale finalmente anche noi avremmo solo più due partiti come in tutti i paesi normali, il modello americano, il modello inglese, il modello francese, il modello tedesco, il modello spagnolo, che oggi, visto con gli occhi di oggi, sappiamo come questi modelli siano in realtà esplosi a loro volta in una pluralità di partiti, di forze politiche che sono difficilmente governabili e nonostante questi sistemi istituzionali. E la stessa cosa in una certa misura è accaduta in Italia. Se ci pensiamo, all'inizio della stagione del maggioritario, il 94-95 la prima legislatura maggioritaria è una legislatura che va in crisi intorno a delle vicende politiche che prevalgono sul dato strettamente formale. La stessa legislatura 96/2000, quella prima dell'Ulivo per intenderci, attraversa le sue vicissitudini politiche con cambi di maggioranza, addirittura quattro governi. Accadde qualcosa di simile in misura minore ma comunque con rilievo dei dati politici nella legislatura successiva, quella del Governo Berlusconi 2, Berlusconi 3. La crisi è dovuta al fatto che nel corso della legislatura si verificano dei fattori politici, in particolare un insuccesso della coalizione di governo alle elezioni regionali, che porta alla caduta del primo governo della legislatura e alla sua sostituzione con un altro. La legislatura ancora successiva dura soltanto due anni, perché va politicamente in crisi. Quella ancora dopo che garantisce al centrodestra la più grande maggioranza parlamentare della storia repubblicana si conclude addirittura con un governo tecnico, che prende il posto, al di là delle valutazioni politiche che possiamo dare su questa vicenda, però comunque non è in grado nemmeno con quell'enorme maggioranza di arrivare alla fine della legislatura. Quella ancora dopo vede tre governi succedersi l'uno all'altro con mutazioni di maggioranza parlamentare e quella attuale, di nuovo, è una legislatura che ha le sue vicissitudini politiche. Voglio dire che il dato dell'instabilità politica è un dato di realtà. È un dato di realtà che può essere naturalmente indirizzato attraverso interventi istituzionali ma non credo che ci si possa illudere di poterlo del tutto modificare. Cioè, l'idea di poter prendere una cosa e trasformarla nel suo opposto, cioè prendere una minoranza e trasformarla artificialmente in una maggioranza che cosa produce? Produce degli esecutivi che si sentono fortissimi, sono dei giganti dal punto di vista istituzionale ma hanno i piedi d'argilla perché non sono radicati nella collettività, non hanno un radicamento sociale vero che gli consenta di trasformare la società in virtù della forza che si illudono di avere, perché ce l'hanno soltanto poi al chiuso delle strutture istituzionali ma non ce l'hanno nel momento in cui escono fuori.

Per questo mi sento di poter dire, almeno assumendo questa prospettiva che a me convince dal punto di vista teorico, ridurre la percentuale per far scattare il premio di

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

maggioranza dal 42 al 37 per cento sarebbe ulteriormente illusorio, cioè renderebbe una minoranza ancora più piccola, una maggioranza nel Consiglio regionale ampliando questo scarto così tra realtà politica e immagine istituzionale che rischierebbe di produrre nel complesso un indebolimento anziché un rafforzamento delle istituzioni. Se guardiamo anche quanto è accaduto a livello regionale, penso di nuovo alla mia Regione, che cosa è accaduto nella Regione Piemonte? È accaduto che i sistemi maggioritari uniti al sistema presidenziale hanno scatenato una proliferazione di forze politiche, anziché ridurre le forze politiche sono aumentate, sono proliferate, perché? Perché in queste elezioni, in queste dinamiche uno a uno, in cui conta acquisire almeno un voto in più dell'avversario, perché chi ha un voto in più vince, diventare una forza politica marginale ma che può giostrarsi tra le due alternative, alleandosi ora con gli uni ora con gli altri, dà una forza spropositata a queste forze politiche, perché rischiano di diventare decisive, una piccola forza, una piccola forza che magari non ha neanche un reale radicamento ma è costruita intorno ad una figura abile a gestire le questioni istituzionali ma poi non è capace di esprimere realmente una dimensione politica nella società, quella piccola forza diventa decisiva. Abbiamo avuto le elezioni del 2010 in Piemonte, che sono state vinte per un pugno di voti, in virtù del fatto che una forza costruita intorno ad una persona, una forza che non era stata neanche in grado, questo lo dicono le sentenze della magistratura, di trovare il numero minimo necessario di candidati, era stato necessario falsificare le firme dei candidati per poter presentare queste liste dei candidati, non dei sostenitori della lista, non c'era neanche la capacità di raccogliere quelle decine, poche decine di persone necessarie a fare una lista regionale, quella forza lì ha determinato l'esito delle elezioni. Ha creato una maggioranza stabile, istituzionalmente forte, ma così fragile, in realtà, che poi la legislatura è finita anticipatamente in virtù delle sentenze della magistratura che hanno sancito questa situazione.

L'illusione di grande forza che si può costruire da artificiale, in maniera artificiale dal punto di vista giuridico-istituzionale rischia di essere la classica situazione che si spezza ma non si piega, non so se mi spiego, cioè in cui quella grande forza intorno ad una sola persona rischia di andare in frantumi, non soltanto a quel punto per quella persona ma per tutto il sistema istituzionale. Cioè, il dato rilevante dal punto di vista generale, parlo della Regione Piemonte, è che quelle forze politiche, forze politiche costruite intorno a singole persone, clientele personali, o intorno al deliberato tentativo in alcuni casi di trarre in inganno gli elettori meno avveduti creando delle liste civetta che avevano simboli o nomi molto simili a quelli di altre liste, quei tentativi lì avrebbero dovuto essere tacciati di inaccettabilità da tutte le forze politiche regionali di centro-sinistra e di centro-destra, non avrebbero dovuto essere attori capaci di trovare spazio nelle dinamiche politiche della Regione, tantomeno nelle istituzioni regionali E invece lo hanno trovato e per lungo tempo, sono state dentro le Regioni e sono state anche decisive nelle vicende politiche della Regione Piemonte. Perché, ripeto, proprio in virtù di questo fatto, che in maniera forse contro intuitiva, se il sistema politico è plurale i sistemi maggioritari favoriscono il pluralismo, non lo riducono. Cioè la realtà politica, in questo caso, piega a sé le regole, come è normale che sia, perché le formule giuridiche, la formula elettorale che trasforma i

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

voti in seggi non sono formule magiche, non cambiano la realtà bensì sono, ripeto, degli strumenti che in alcuni casi se usati con saggezza possono indirizzare in una certa misura la realtà ma non possono cambiarle completamente segno.

Concludo dicendo che forse una prospettiva di ragionamento su cui quantomeno approfondire la questione potrebbe essere quella di considerare la fine di una certa stagione politica che aveva connotato dal punto di vista della stabilità la vita e le vicende della Regione Valle d'Aosta non come un pericolo di per sé, come un problema di per sé, ma come un'opportunità. Cioè, il pluralismo politico è qualche cosa che deve essere visto come una minaccia, schiacciato, in qualche modo costretto per evitare che si esprima nella sua capacità oppure potrebbe essere visto come un segnale positivo di vivacità anche della popolazione della Valle d'Aosta di cui voi siete i rappresentanti? Una capacità di esprimere, come dire, un pluralismo di vedute, anche di interrogarsi in maniera complicata, conflittuale, difficile intorno ad una nuova stagione che si deve aprire inevitabilmente, come giustamente lei presidente ricordava all'inizio di questa nostra audizione, nella vita politica della vostra Regione. Ma allora forse il Consiglio regionale, anche considerate quelle caratteristiche che dicevamo all'inizio, quella facilità di partecipazione e di coinvolgimento che in altri contesti non c'è, non potrebbe essere visto invece come il punto archimedico, come il momento in cui dare forma, dare struttura a questa vivacità politica che si esprime nella Regione, a questo pluralismo politico di cui voi siete testimonianza che in questo momento vi mette in difficoltà e vivete come un problema ma che forse invece potrebbe essere vissuto come un'opportunità proprio per valorizzare il più possibile, coinvolgere il più possibile, far partecipare il più possibile e insieme cercare nel Consiglio attraverso il confronto, anche il conflitto politico, che è una componente positiva, lo ricordava Giampiero Gobetti molti anni fa quando la democrazia era ancora una visione nella sua esperienza, e però il conflitto politico soprattutto se è fatto in maniera aperta al dialogo, rivolto all'ascolto degli altri, a partire dalle proprie convinzioni che devono essere salde, su questo non c'è dubbio, ma avere la capacità di ascoltare l'altro, di andare incontro all'altro, di cercare il compromesso, sebbene oggi questa parola sia svalutata, sebbene oggi i giornali parlino di inciucio, ma il compromesso politico è il modo in cui tenere insieme le differenze.

Le differenze possono essere, ripeto, percepite come un valore e in questo credo che la scorciatoia presidenzialista sia una riduzione, una via di fuga dalla complessità che inevitabilmente comunque rimane sul territorio regionale nella politica regionale mentre il Consiglio regionale potrebbe forse farsene espressione in maniera più matura, più consapevole e anche poi ovviamente, nel tentativo e con la finalità di provare a costruire dei compromessi e degli equilibri. In fondo il fatto che in questa situazione di instabilità, che veniva ricordata all'inizio, si siano comunque susseguite una serie di situazioni che hanno portato le forze politiche a dialogare ed accordarsi, immagino, forse in maniera anche imprevedibile per voi stessi all'inizio, almeno considerando le posizioni politiche iniziali, mi sembra che sia una testimonianza del fatto che sia possibile farlo. Ora, diverso è farlo entrando nella prospettiva che questo sia un modo normale di far funzionare il pluralismo, fino a che questo non si riassorbe progressivamente, diverso è farlo invece

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

vivendola come una specie di malattia del sistema dalla quale fuggire alla prima occasione. Ecco, forse, se si prende l'altra strada c'è la possibilità di ottenere poi controintuitivamente, ripeto, però dei risultati di stabilità maggiore alla fine, perché una stabilità politica sarebbe sicuramente una stabilità più forte, guadagnata in prospettiva, rispetto ad un artificio di stabilità giuridico-istituzionale, fatta soltanto attraverso delle regole formali e non intervenendo sulla realtà. Mi fermerei e vi ringrazio per l'attenzione.

MORELLI

Grazie, professor Pallante, per il suo contributo, sicuramente denso e ricco che susciterà da parte dei Commissari molte domande e molte riflessioni, credo, in ognuno di noi.

A completamento, però, le chiederei anche di dirci la sua opinione in merito alla proposta di legge, la 49, quella che introduce la soglia di attribuzione per il premio di maggioranza al 37 per cento. Sì, en passant è vero che ne ha parlato, però mi pare che forse sia opportuno fare un focus in particolare. Grazie.

PALLANTE

Certo. Nel quadro delle argomentazioni che ho fatto, ho fatto un breve riferimento ma certamente è più opportuno approfondire la questione e qui mi pare che il punto essenziale sia quello che dicevo prima, vale a dire che già ora vi è uno scarto tra il consenso raccolto da una forza o da più forze intorno alla costruzione di una maggioranza parlamentare. Il 42 per cento è una minoranza ma è una minoranza che ha una sua consistenza, da questo punto di vista, il 48 previsto nella proposta di modifica è sicuramente un livello più elevato. Ma il 37 effettivamente è poco più di un voto su tre, questo significa che grossomodo 2 elettori su 3 non hanno scelto quella forza politica che si ritroverebbe a governare. Credo che si tenda un pochino a sottovalutare questo aspetto, cioè in una situazione del genere, significa che un governo regionale ha effettivamente una difficoltà di partenza molto significativa, perché nasce con comunque se non l'ostilità il non consenso, il non sostegno dell'ampia maggioranza dei cittadini della Regione e quindi ha un compito più difficile di quanto avrebbe un governo che comunque può contare su un consenso elettorale più forte in virtù ovviamente del sostegno del Consiglio regionale stesso. Per questo mi sembra anche questa una scorciatoia diversa rispetto all'altra perché evidentemente non costruisce quella figura presidenziale così forte come si costruirebbe con la modifica di cui avevamo discusso sino a questo momento. Però, di nuovo, l'idea di trasformare una minoranza, in questo caso minoranza più piccola di quanto non sia adesso, in una maggioranza è un'idea riconducibile a quell'orizzonte culturale di cui abbiamo parlato, quindi mi sentirei anche in questo caso di esprimere una valutazione che almeno alla luce delle mie convinzioni, delle cose che ho provato ad argomentare, è inevitabilmente critica.

MORELLI

Bene. La ringrazio e apriamo il dibattito. Ha chiesto la parola il collega Ferrero.

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

FERRERO

Grazie, Presidente. E grazie per l'esposizione chiara ed esaustiva del professor Pallante. Lei ci ha già dato alcune indicazioni sui mezzi, le dico, la mia preoccupazione è quella di creare un super Presidente. Allora volevo sapere se oltre alle indicazioni che ci ha già fornito giuridicamente o a livello di prescrizione normativa ci sono, ci potrebbero essere, degli ulteriori, delle ulteriori aggiunte riguardo al contro bilanciamento del potere del Presidente, che vedo personalmente troppo ingombrante per quanto riguarda la realtà valdostana. Grazie.

MORELLI

Prego, professor Pallante.

PALLANTE

Facciamo riferimento prima a questa sentenza della Corte costituzionale sul principio dell'uguaglianza di voti in uscita che mi sembra rilevante da questo punto di vista, come possibile, naturalmente la questione andrebbe approfondita, ripeto, perché un conto è parlare di legge elettorale statale e un conto è parlare di legge elettorale regionale, però nella vostra veste di legislatori approfondirei il punto perché evidentemente il principio di eguaglianza del voto è un principio generale dell'ordinamento che vale tanto nello statale quanto a livello regionale.

Anche per quanto attiene alla questione del possibile richiamo del Presidente, di cui dicevamo prima, quel referendum attraverso cui revocare il Presidente eletto, anche qui con prudenza perché ogni situazione fa storia a sé, però c'era stato un intervento nel 2004 della Corte costituzionale in una situazione diversa, con riferimento allo Statuto della Regione Calabria, che aveva cercato di introdurre un sistema presidenziale, in quel caso diminuendo la forza del Presidente, che la Corte costituzionale aveva ritenuto inaccettabile, cioè aveva detto: se si prende il modello della Costituzione questo modello deve essere nei suoi equilibri, forse avrei detto squilibri, ma comunque, diciamo così, nei suoi equilibri complessivi. In questo caso, quindi, venne dichiarato incostituzionale quel tentativo della Regione Calabria perché indeboliva la figura del Presidente.

In questo caso, la si rafforza, quindi, il segno è diverso e dunque la situazione sicuramente è diversa, però indubbiamente si altera in una certa misura la forma di governo prevista dalla Costituzione alla quale si fa riferimento. È vero anche che quella era una Regione a Statuto ordinario e voi siete una Regione a Statuto speciale, per cui ci sono ulteriori elementi da valutare con prudenza.

In ogni caso, essendo già molto marcata nel modello base, per così dire, la forza del Presidente ed essendo invece ulteriormente marcata già in partenza la forza del Presidente valdostano in virtù di quella situazione istituzionale di cui dicevo prima, creare un'ulteriore situazione in cui il Presidente coltiva il proprio rapporto con gli elettori io credo che potrebbe essere anch'esso elemento di ulteriore riflessione. Dopodiché mi sembra difficile sfuggire da questa situazione, cioè introdurre dei contrappesi in questa

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

forma di governo che comunque fa sua la clausola del simul stabunt vel simul cadent non vedo come sarebbe possibile, come sarebbe praticabile farlo. Quantomeno, ecco, un elemento potrebbe essere quello di non prevedere un premio di maggioranza così evidente nella legge elettorale, il prevedere il meccanismo del ballottaggio, questo dice anche la Corte costituzionale, il ballottaggio tra le due forze più votate, in questo caso i due Presidenti più votati, è un meccanismo che non riproduce nel secondo turno un momento di scelta elettorale così come avviene nel primo turno, il voto attraverso cui i cittadini esprimono le proprie opinioni politiche alla propria rappresentanza è quello del primo turno, il secondo turno è un meccanismo attraverso cui attribuire il premio, non è più un momento elettorale pieno così come lo è il primo turno. Per questo, magari immaginare un'ipotesi per cui il secondo turno si fa soltanto se le forze hanno raggiunto al primo turno una certa consistenza potrebbe essere un timido elemento forse di riequilibrio. Quindi ragionare sulla legge elettorale, anche l'ipotesi del voto disgiunto, cioè cercare di far sì che il consenso che eventualmente viene raccolto dal Presidente sia un consenso vero, reale. Se ce l'ha, bene, governi e governi pure la maggioranza piena, se non ce l'ha o se non si raggiunge una soglia che non forzi eccessivamente il sistema, si prende atto della realtà, c'è una frammentazione politica e si lavora politicamente per cercare di ricomporla. Questo è un po' quello che avevo detto prima, in ogni caso, che mi sento di dire.

MORELLI

Ho quattro colleghi prenotati, collega Bertin.

BERTIN

Grazie. Una considerazione. Sono autore di quell'emendamento a cui faceva riferimento in precedenza, che andrebbe nell'indirizzo di... far partecipare anche i cittadini direttamente in questo processo e non tenerlo all'esterno da questo rapporto Parlamento-Consiglio-Governo. Peraltro, questa forma di recall è presente in moltissimi ordinamenti, sia sistemi parlamentari, come lei sa, immagino, nei Land tedesco è presente ed è una forma, come dire, molto marginale, di fatto è stata utilizzata per lo meno nel caso dei Land tedeschi e dei Cantoni svizzeri non è mai stata utilizzata, è stata utilizzata in alcuni casi negli Stati Uniti. Certamente non ha l'intenzione di rafforzare ulteriormente il ruolo del Presidente della Giunta anzi è quello da fare uscire da certe dinamiche strettamente legate al palazzo, l'agire politico. Tra l'altro, la Valle d'Aosta ha anche degli strumenti di partecipazione diretta dei cittadini, il referendum, che consente un'azione diretta appunto dei cittadini.

Detto questo, sono assolutamente d'accordo con lei, delle regole non sono sufficienti, non determinano né stabilità né altro, non si può imporre questo sicuramente è certo. Ma sono anche l'occasione per il sistema politico, se si vuole cambiare, di uscire da una situazione che nel tempo, soprattutto in questi ultimi periodi, ha degli effetti negativi, non soltanto sul sistema politico ma sulle risposte ai cittadini che si trovano sempre più in difficoltà e quando manca, dal punto di vista della politica, l'efficacia nel dare delle risposte non si può neanche far finta di niente. Il cadere in un conservatorismo istituzionale

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

obbligatorio bisogna in qualche modo intervenire con l'ottica che ovviamente le regole da sole non bastano ma sono l'occasione per cambiare. Tornando ad un'analisi un po' più generale, le dico che sono per un sistema di doppia legittimazione sul modello classico del presidenzialismo, tra l'altro, non sono neanche un sostenitore del maggioritario. Ma, detto ciò, se andiamo a vedere la realtà nei sistemi parlamentari attuali, la concentrazione del potere è molto elevata soprattutto sulla figura del Presidente del Consiglio, prendiamo l'Italia, nella quale è il Capo del governo, è il capo del principale partito di maggioranza, è il capo della maggioranza parlamentare, determina i candidati e sappiamo che si crea un collegamento diretto tra Capo dell'esecutivo in Parlamento il sistema politico nel quale il Parlamento è soltanto un corollario a questo. Infatti, ho votato No al referendum proposto da Renzi tempo fa, proprio in ragione del fatto che con il combinato dell'Italicum si andava a creare una situazione di fatto Iperpresidenziale mentre i sistemi presidenziali classici hanno degli elementi di bilanciamento, tra l'altro, come accennava anche lei, il fatto della doppia legittimazione, la separazione netta tra una funzione e l'altra sono un elemento interessante, che da molto tempo sostengo. Però vi è, come accennava lei, anche questo problema legato all'articolo 15 dello Statuto, che riprende il meccanismo della simultaneità e che pone anche in relazione alla sentenza che citava lei sulla Calabria dei vincoli eccessivi rispetto alle possibilità di intervento della Regione.

Nel caso della nostra Regione dovremmo sfruttare al massimo il fatto di essere una Regione autonoma e non rimanere esattamente in quel modello che è stato proposto, di cercare di sfruttare al massimo la nostra autonomia. Anch'io non vedo un intervento di questo genere come la sanatoria di un'anomalia istituzionale, deve essere un intervento che risponde alle esigenze della nostra realtà ma un intervento in questo senso è assolutamente necessario in qualche modo, anche per uscire da una situazione che altrimenti difficilmente se non in tempi lunghissimi, ma vi assicuro che all'esterno del palazzo vi è la necessità di risposte e la politica deve cogliere anche il cambiamento … come un'occasione per cambiare e per trovare un nuovo modo di agire e di rispondere alle esigenze della collettività.

MORELLI

Grazie, collega Bertin. Come procediamo? Facciamo le altre domande o preferisce già commentare le osservazioni del collega Bertin?

PALLANTE

Come preferisce lei, Presidente, per me è indifferente.

MORELLI

Allora, lascerei la parola alla collega Pulz.

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

PULZ

Buongiorno, professor Pallante. Buongiorno a tutti e a tutte. Vorrei sottrarre veramente un minuto al dibattito per alcuni piccoli ringraziamenti, cioè vorrei veramente ringraziare di cuore questa Commissione con la sua Presidente che ha deliberato un incontro, un'audizione di altissimo livello con un noto e stimato costituzionalista, perché siamo veramente convinti che la politica sia asfittica nel momento in cui decide di non ascoltare la scienza, in questo caso la scienza giuridica. Come dicevo già stamattina, stiamo in qualche modo determinando le regole di un gioco che però è il gioco di tutti i cittadini e quindi crediamo che ci voglia assolutamente un approfondimento, un dibattito più ampio di quello che c'è stato finora, a meno che i giochi non siano già stati decisi.

E voglio ringraziare proprio di cuore il professor Pallante che ha accettato questo invito, pur in una situazione politica difficile e a tratti anche imbarazzante che questa Commissione ha comunque stigmatizzato fina dalle nove di questa mattina e poi lo ringrazio per quella esemplare chiarezza che mi ricorda Euripide quando diceva "la chiarezza è soltanto dei grandi che riescono a spiegare semplicemente materie molto complesse".

Venendo alle domande, ne ho molte, però partirei da questa: i sistemi elettorali migliori, almeno secondo noi e spero secondo molti altri, sono quelli che non sacrificano la rappresentanza in nome della governabilità. Però crediamo che questi due concetti andrebbero chiariti, e il cuore della domanda è appunto questo, perché, per governabilità che cosa si intende? Perlopiù si intende la mera stabilità di governi che quindi durano per anni. Durano per anni magari anche quando non sono capaci di gestire gli interessi variegati e anche confliggenti della nostra società. La rappresentanza invece sembra essere più che altro una sorta di sinonimo della riserva indiana, no? Dove vivono le formazioni minori che hanno una visione che in qualche modo ostacola quella che è la stabilità.

Quindi le chiederei se ci può spiegare meglio in che cosa consistono questi due concetti, governabilità e rappresentanza, e se in qualche modo le Regioni a Statuto ordinario sono riuscite a bilanciare rappresentanza e governabilità. Grazie. Magari poi intervengono successivamente per le altre domande. Grazie mille.

MORELLI

Non so se anche il collega Lucianaz che si era prenotato vuole porre la sua questione.

LUCIANAZ

Sì. Grazie, professore, per la sua linearità nell'esposizione, ho apprezzato moltissimo. Mi ero preoccupato sul fatto della rappresentanza del 37 per cento, dice quasi un elettore su tre, che non è sufficientemente rappresentativa, poi ho molto apprezzato quando nell'intervento successivo ci ha parlato della possibilità di inserire per il premio del ballottaggio al secondo turno una sorta, una soglia, perché mi ricordo, lo ripeto spesso, Macron è Presidente della Francia con il 22 per cento, quindi neanche il 10 per cento degli

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

elettori, degli aventi diritto francesi, e la cosa sarebbe stata più preoccupante.

Invece, le chiedo per quanto riguarda il discorso dei contrappesi, che mi preoccupa tantissimo, perché noi valdostani abbiamo ancora il nostro faro Emilio Chanoux la famosa dichiarazione delle popolazioni Alpine, che ci diceva che nel sistema federalista la rappresentanza dal basso è il miglior sistema possibile a condizione che l'uomo, che la persona che è lì al potere sia una persona corretta, una persona perbene, altrimenti diventa il peggiore, proprio per il fatto che ha il controllo praticamente su tutta l'amministrazione. E quindi mi chiedevo se il Consiglio, di cui faccio parte solo da un anno e mezzo, e ritengo che chi è all'opposizione abbia una posizione, mi permetterei di dire, castrata, nel senso che sia nelle attività delle Commissioni sia in Consiglio alla fine è sempre il numero che la fa, mentre apprezzerei, e chiedo a lei se può essere una strada percorribile, che vengano separate le funzioni dell'esecutivo e del legislativo, ad esempio delegare meno funzioni di rappresentanza all'esecutivo, per rappresentanza intendo le cerimonie, tutto questo tempo che occupa enormemente Assessori e Presidenti, in modo da poter concentrarli più sull'azione amministrativa e anche sul fatto che le Commissioni consiliari, dove veramente trovo che c'è il dibattito, c'è confronto e non è un po' il teatrino del Consiglio, che queste Commissioni consiliari, magari con un regolamento interno o con una norma di legge, possano effettivamente essere il momento clou dell'azione legislativa. Spero di essere stato abbastanza chiaro.

MORELLI

C'è ancora la collega Minelli e poi lascerei nuovamente la parola al professor Pallante.

MINELLI

Grazie. Buongiorno, professor Pallante. Grazie per l'esposizione. Vorrei porre due questioni, la prima è questa, e mi riallaccio un pochino a quanto detto dal collega Bertin, il sistema che abbiamo attualmente è un sistema come lei ha sottolineato che garantisce in qualche modo un pluralismo, allo stesso modo è un sistema che in questi anni, soprattutto in questi ultimi anni, ha mostrato tutta una serie di limiti, e come lei stesso ha ricordato, ci siamo ritrovati ad avere in questi ultimi sei anni otto Giunte. La sua valutazione mi pare sia stata: bisogna cercare di trovare attraverso il dialogo il modo per superare sia la frammentazione che anche poi i modi per trovare delle soluzioni. Nei fatti però ci ritroviamo a dover gestire una questione, una situazione di grande instabilità.

Quello che vorrei chiederle è questo: dal suo punto di vista e dall'alto delle sue competenze, quale però potrebbe essere concretamente nel momento di una riforma di tipo istituzionale, quale potrebbe essere mi viene da dire in maniera un po' banale la ricetta, cioè di quali strumenti potremmo dotarci per concretamente far fronte a questa situazione?

E l'altra questione, brevemente, che vorrei porle è questa: la legge elettorale che è in vigore in questo momento presuppone una soglia di sbarramento del 5,7 per cento, la proposta di legge 49, che lei ha esaminato non ne parla, quindi sostanzialmente la mantiene. Il testo prodotto dalla sottocommissione abbassa leggermente, abbassa al 5 per

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

cento, la proposta di legge n. 28 di cui sono stata cofirmataria e che è stata depositata a giugno abbassava questa soglia di sbarramento invece al 4 per cento. Quindi quello che voglio chiederle, vista anche proprio la sua competenza, qual è il suo giudizio su queste soglie di accesso? Grazie.

MORELLI

Prego, professor Pallante, lascio a lei la parola.

PALLANTE

Grazie, grazie a tutti i Consiglieri perché le questioni sono molte e molto interessanti. Andrei con ordine, partendo dalle considerazioni che svolgeva il Consigliere Bertin.

Vorrei precisare che sul richiamo, la revoca, il recall, perché reputo che sia, che possa trasformarsi in uno strumento di ulteriore rafforzamento del Presidente pur nel momento in cui effettivamente lo espone al rischio di essere richiamato, ho cercato forse di dirlo prima in maniera non sufficientemente chiara. Il punto è che si traduce questa regola nel rischio di un'ulteriore esclusione della centralità del Consiglio regionale e dunque in una sorta di rafforzamento indiretto nella posizione presidenziale, perché? Perché dicevo prima, il Consiglio regionale sarà molto meno un possibile interlocutore interessante per il Presidente dal momento che le sue armi di controazione, per così dire, di contro bilanciamento dei poteri presidenziali sono spuntati dal fatto che se va fino in fondo, utilizzando il suo strumento più incisivo, comunque deve accettare che questo strumento comporterà delle conseguenze sul Consiglio stesso, perché l'approvazione di una sfiducia porterebbe allo scioglimento del Consiglio. Dunque, è in qualche modo un'arma potenzialmente molto forte ma spuntata, spuntata da queste ragioni di interesse di carattere politico che indubbiamente possono frenare la contrapposizione consiliare di cui il Presidente può avvalersi. Mentre la ricerca di un rapporto e la necessità a quel punto di mantenere un rapporto sempre vivo con gli elettori, un rapporto proprio intorno alla sua figura, la sua persona sarà necessaria perché, se non vado errato, è previsto che il 20 per cento degli aventi diritto possano attivare questa procedura di revoca alla quale poi dovrebbero partecipare, c'è un quorum funzionale stabilito nel 50 per cento di coloro che hanno partecipato alle ultime elezioni. Ora, il 20 per cento non è tanto effettivamente, può essere raccolto da forze politiche di opposizione capaci di ..., non è indifferente, intendiamoci, però può essere raccolto da forze politiche capaci di esercitare un'attività incisiva di opposizione sul territorio. A quel punto qual è la posizione in cui si viene a trovare il Presidente? A quel punto il Presidente si viene a trovare nella situazione in cui deve riuscire a riattivare un consenso intorno alla sua persona, a quel punto è un giudizio su di lui, sulla sua persona capace di mantenerlo al suo posto.

Per questo dico che nelle dinamiche, negli equilibri generali della forma di governo il Consiglio rischia di essere marginalizzato e di conseguenza il Presidente rischia di essere ulteriormente posto al centro delle dinamiche politiche regionali. Non so se in questa ripresa del tema sono stato maggiormente chiaro. Naturalmente, il problema

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

dell'efficacia delle istituzioni regionali nel rispondere alle esigenze espresse dalla popolazione che ritorna in alcune considerazioni anche degli altri Commissari che sono state svolte è il problema chiave. Su questo, come dire, è difficile naturalmente dare delle soluzioni, avessi la soluzione in tasca sarebbe più facile la vita per tutti, ma il punto sta nel prendere atto che in alcuni casi la soluzione che si prova a percorrere, che non sempre porta a per forza risultati positivi, la politica è come tutte le attività umane, sconta un tasso inevitabile di imperfezione, per così dire, no? Siamo esseri imperfetti in tutto quello che facciamo, sia nell'attività di studio ma anche poi nell'attività di chi le istituzioni le incarna e le fa vivere. Però, ripeto, si è efficaci nel momento in cui si è capaci di interpretare e di esprimere gli equilibri sociopolitici reali che ci sono nelle collettività che esprimono le istituzioni.

Se guardiamo alla storia della Repubblica italiana, senza voler fare della nostalgia o come mi è stato con garbo rimproverato di voler avere del conservatorismo istituzionale, però se guardiamo il momento in cui la società italiana viene trasformata più in profondità, cioè il momento in cui cambiano più cose nell'ambito dei diritti civili, dei diritti sociali, dei diritti politici, quand'è? È quando il sistema è nella sua massima espressione di parlamentarismo. Cioè, quando in quella stagione che va tra l'inizio degli anni Sessanta e la fine degli anni Settanta vengono approvate riforme che ancora oggi abbiamo alla base del nostro modo di vivere, penso ll'introduzione del Servizio Sanitario Nazionale, '78, oppure all'inizio, la scuola media unica obbligatoria per tutti, che sostituisce il modello di istruzione precedente, quelle sono grandi riforme approvate da un Parlamento che è plurale, è diviso. Ci sono grandi lavori preparatori, ho avuto modo di vedere i lavori che vennero fatti non soltanto dentro al Parlamento per addivenire all'approvazione della scuola media, la legge del '62 sulla scuola media unica obbligatoria e gratuita per tutti. C'è un lavoro di studio, di approfondimento, convegni, libri, pubblicazioni, ma è incredibile quanto si è approfondita quella questione, quanto la si è discussa e però si è fatta una legge che ha avuto grande capacità di futuro, di durata. Così come la legge sul Servizio Sanitario Nazionale ha avuto grande capacità di futuro e di durata nel tempo.

Allora, questo è un punto culturale forse ancora prima che politico, cioè accettare il fatto che siamo società plurali, siamo società divise, siamo società frammentate e che il duro compito della rappresentanza, qui vengo ad alcune considerazioni cui venivo sollecitato dalla consigliera Pulz, il duro compito della rappresentanza è proprio questo, cioè prendere sul serio questa situazione e cercare di dare unità ai rappresentanti. Guardate, la Costituzione dice che ogni parlamentare rappresenta la nazione, non rappresenta solo i suoi eletti, non rappresenta solo il suo territorio, certamente lo fa, ma rappresenta la nazione, ciascun parlamentare così come ciascun Consigliere regionale e l'organo nel suo complesso rappresenta l'unità, rappresenta il tutto, deve fare ..., cioè è il compito più difficile che esista effettivamente, quello di svolgere la funzione rappresentativa. Ora, sulla rappresentanza si potrebbero …, sono state scritte intere biblioteche ed è un concetto estremamente difficile da analizzare in tutti i suoi risvolti, ma sostanzialmente rappresentare significa rendere presente etimologicamente. Chi si rende presente? Si rende presente qualcuno che non può essere presente da sé, cioè il popolo, la nazione, il corpo

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

elettorale.

Il rappresentante è colui che rende presente qualcuno che noi non possiamo incontrare di per sé perché non esiste in quanto tale, esiste in quanto pluralità di soggetti che assumono quella determinata configurazione. Allora la costruzione della rappresentanza è un momento così delicato perché naturalmente, quando è costruita democraticamente, il rappresentante è rappresentativo. Ma se il rappresentante non è rappresentativo, perché è una piccola minoranza che è stata gonfiata artificialmente a dismisura a farne una maggioranza che può decidere per tutti, anche per chi non rappresenta effettivamente, allora è lì che c'è lo scarto, perché certe decisioni verranno percepite come decisioni di parte non decisioni prese nell'interesse generale.

Qui c'è una riflessione anche della filosofia politica molto profonda intorno a questo tema ma c'è molta concordia nel dire che la rappresentanza moderna non è la mera somma degli interessi di parte, questo accadeva nei parlamenti prima della Rivoluzione francese in cui i rappresentanti erano infatti vincolati, avevano il mandato vincolato, andavano al parlamento dal re e, se cambiava qualche cosa rispetto alle doglianze, cahier de doléances, che portavano in discussione tornavano nei loro territori e discutevano le prospettive di compromesso che gli erano state proposte, non avevano, come dire, una capacità autonoma perché non erano rappresentanti del tutto, erano rappresentanti di una parte e rispondevano a quella parte.

Nel momento in cui nasce la rappresentanza moderna, come rappresentanza del tutto, dell'unità, allora il rappresentante si fa interprete di quell'unità e se ci si conta in parlamento ci si conta sulla visione dell'interesse generale che naturalmente va costruito dialetticamente e politicamente. Non esiste la verità intorno all'interesse generale, sono sempre interpretazioni, sempre per via di quella imperfezione umana che scontiamo nel nostro essere al mondo.

Questo è il modo profondo di intendere la funzione rappresentativa, che è un modo estremamente faticoso, perché un conto è andare dal proprio elettore e dirgli "guarda, ho fatto quello che mi avevi chiesto" e un conto è dire "io invece mi sono fatto carico dell'interesse regionale generale e ho assunto questa decisione facendomi carico di una situazione complessiva in cui parto da te che mi hai votato, con cui condivido le idee e con cui condivido le visioni profonde del mondo, ma nel momento in cui entro in Consiglio regionale non rappresento più soltanto te, non rappresento più soltanto i miei interessi di parte, siano essi ovviamente non possono essere personali ma neanche collettivi parziali, sono generali. Nel momento in cui si fa questo, diventa centrale il pluralismo perché il pluralismo è la realtà se c'è. E come lo si riduce il pluralismo? Credo che anche qui la risposta sia insoddisfacente per chi cerca una risposta istituzionale da spendere subito.

Il problema del superamento del pluralismo è costruire l'unità politica, almeno parziale, riaggregare. Adesso non vorrei che questa cosa venisse percepita per quello che non è, diciamo così posso capire, ecco, la metto in questi termini, posso capire che alcuni componenti del corpo elettorale valdostano possano trovare quantomeno confusa la situazione politica in cui forze che esprimono delle esigenze simili sono in realtà divise le

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

une dalle altre. Allora, lì e si tratta di lavorare intorno agli elementi di unità, non è soltanto una questione che ha a che fare con l'autonomismo, è un po' il sistema politico oggi in generale non soltanto in Valle d'Aosta ma a livello nazionale, è più capace di esaltare le differenze che le somiglianze.

Quello a cui mi sentirei di fare appello è davvero una questione molto profonda, di cambio profondo non soltanto nella mentalità degli amministratori ma anche negli stessi elettori che portano la responsabilità per loro parte, come dire, di favorire questa frammentazione, questa ricerca delle idiosincrasie o comunque delle cose specifiche di ognuno anziché cercare la capacità di ricostruire i tratti di unità. Però la governabilità in questo quadro mi sembra una scorciatoia e cioè un tentativo non di affrontare il problema sul suo terreno, sul terreno in cui nasce, ma di cercare di affrontarlo su un altro piano. In alcuni casi questo può riuscire o può riuscire per un certo periodo ma ad un certo punto, i nodi mi pare che vengano al pettine in maniera più o meno drammatica o sotto forma di crisi politica, però, alle volte, sotto forma di crisi istituzionale. Le Regioni mi ricordo che fino a pochi anni fa erano viste come il luogo della peggiore gestione politica a livello nazionale, dopo essere state la più grande speranza sono state il ruolo della peggiore gestione a livello nazionale, non è del tutto scisso dalla costruzione di un artificialismo istituzionale che sempre meno ha risposto alla realtà politica.

Anche questo meccanismo del ballottaggio che veniva ancora ricordato è un meccanismo che, volendolo valorizzare al massimo, comunque si basa sull'idea che ci sia un bipolarismo di fondo, che non c'è più. Che non c'è. E quindi, di nuovo, è un sistema che risponde ad un'esigenza reale e esistente. Condivido nel profondo le considerazioni del Consigliere Bertin sul referendum costituzionale e sull'Italicum, e riscontro che, almeno questa è stata la mia reazione personale, quando ho visto la proposta di modifica della legge 3 del 1993 ho rivisto esattamente quella visione, cioè mi è sembrato che nel circoscritto del territorio e dell'istituzione regionale valdostana si riproducesse esattamente quella visione istituzionale e politica che era stata sconfessata dagli elettori nel 2016. Sulle altre questioni sollevate dal Consigliere Lucianaz, sì, c'entra molto il punto quando dice che i sistemi così costruiti sono sistemi che si reggono in misura decisiva sulla figura del Presidente: se il Presidente governa bene le cose vanno bene, se il Presidente governa male le cose vanno male. Ma la prudenza delle istituzioni costituzionali è prendere in considerazione la peggiore delle ipotesi non la migliore delle ipotesi, nella migliore delle ipotesi funziona anche l'istituzione più strampalata che abbiamo, se gli amministratori sono molto bravi e sono molto capaci, fanno funzionare bene anche una macchina che tutto sommato è costruita male.

Ma il problema che ci dobbiamo porre nella prudenza di un legislatore che interviene su questi meccanismi istituzionali profondi è di prendere in considerazione la peggiore delle ipotesi, perché, ripeto, nella migliore delle ipotesi non ci sono problemi, nella peggiore delle ipotesi sì, e dunque bisogna saper rispondere e trovare il modo per attutire nella misura maggiore possibile le situazioni negative e quindi costruire un sistema che nella peggiore delle ipotesi provochi i meno danni possibili, questo credo sia in linea generale. Anche qui, l'idea di una condivisione della funzione rappresentativa istituzionale

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

non l'avevo considerata, può essere sicuramente un elemento di riflessione ma non credo che possa essere decisivo in sé nel riequilibrare una forma di governo così squilibrata a favore del Presidente. E sul funzionamento delle Commissioni consiliari, finché comunque le Commissioni sono composte rispecchiando la proporzione numerica che c'è tra le varie componenti del Consiglio regionale, mi pare difficile che si possano individuare dei meccanismi di funzionamento diversi, tali da valere come riequilibrio rispetto alla maggioranza che si è costituita, magari attribuendo la presidenza, come avviene in alcuni casi, di Commissioni di controllo alle minoranze, questo sì, però sono tutti interventi mi sembra più di contorno che effettivamente capaci di influire sul sistema soprattutto se il sistema viene delineato in una maniera così netta.

Sulle considerazioni infine della Consigliera Minelli, come avrà capito, non ho una risposta da dare. Intanto, non ho la vostra conoscenza del territorio, dell'istituzione, la conoscenza della popolazione, la sensibilità istituzionale che voi avete e quindi sicuramente una riflessione anche un approfondimento di riflessione, se anche dovesse avere una componente tecnica, credo che non potrebbe fare a meno di avere una componente politica, perché alla fine le scelte sul territorio sono quelle che incidono effettivamente sul territorio. Quindi non saprei dare una risposta che possa valere in termini generali.

Sulle soglie di sbarramento, effettivamente il 4-5 per cento viene considerata normalmente una soglia piuttosto significativa, è già una soglia che esclude dalla rappresentanza, dall'accesso alla rappresentanza forze politiche non del tutto irrilevanti, cioè che possono esprimere comunque una visione politica di un certo significato. Mettere il 5 per cento come in altri ordinamenti è già una soglia rilevante. La cosa che mi colpisce, che dicevo prima, è che se si mantenesse, cosa che non sarebbe la mia prima scelta, il meccanismo del ballottaggio si può andare al ballottaggio anche con il 5,1 per cento. Questo mi sembra, in un sistema, è chiaramente un'ipotesi di scuola in un sistema drammaticamente frammentato. È questo che mi sembra meritevole di riflessione, che era la critica che poi veniva rivolta alla legge elettorale che accompagnava la riforma costituzionale proposta nella scorsa legislatura.

MORELLI

Grazie, professor Pallante. C'è ancora il collega Peinetti.

PEINETTI

Grazie, Presidente. Grazie al professor Pallante, per gli elementi e gli spunti di riflessione che ci ha fornito dall'alto, evidentemente, di un'esperienza molto significativa. Quello che mi sembra di aver capito a grandi linee è che è illusorio, uso questo termine che ha usato lei, pensare di risolvere i problemi di stabilità e governabilità con una legge elettorale, che sia una o che sia l'altra, mi sembrano due proposte tra virgolette che hanno dell'illusorio all'interno sia dell'una che dell'altra.

Credo che posi questa domanda anche in un'altra audizione al professor Palermo mi pare, e gli chiesi …, lei ha fatto riferimento a questo, se le dimensioni della

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

popolazione, delle Regioni in questo caso, siano in qualche modo, orientati verso un sistema elettorale piuttosto che ad un altro, in più c'è da dire questo, che la nostra realtà è una realtà del tutto speciale, proprio per richiamarci al nostro Statuto, che non è solo uno Statuto di autonomia ma è uno Statuto di autonomia speciale. Quindi le due cose messe assieme probabilmente devono far riflettere di più. E l'altra cosa che volevo chiederle, sono abbastanza favorevole a questo tipo di ragionamento che farei sul fatto che bisognerebbe essere in un sistema ideale forse o tendere verso un sistema ideale in cui si dica che bisogna cercare di trovare tra maggioranza e opposizione delle sintesi su dei problemi che siano dei problemi comuni.

Le vorrei chiedere dove può arrivare questa forma di collaborazione senza cadere nel consociativismo, questo termine è stato utilizzato molte volte. E l'ultima domanda è quella delle diverse possibilità, avevamo previsto, abbiamo già anche fatto delle proposte al termine dei lavori della sottocommissione, che poi riporteremo ovviamente in I Commissione, sulla diversità di percentuale per poter accedere ad avere una rappresentanza nel caso in cui un movimento si presenti in coalizione oppure un movimento si presenti da solo, proprio per evitare quei discorsi che faceva lei prima delle liste civetta, delle liste che poi rischiano di condizionare eccetera eccetera. Grazie.

MORELLI

Prego, professor Pallante.

PALLANTE

Grazie. Dunque, se la conformazione geografica e territoriale della Valle d'Aosta incide in qualche misura sulle possibili scelte della legge elettorale: è molto significativo, cioè il fatto che come dicevo prima la circoscritta dimensione demografica della Regione rende possibile una partecipazione politica e dunque anche un radicamento, una relazione tra gli elettori e gli eletti che in altri contesti non è così facile che possa essere fatta, per questo. Ci sono tutte le condizioni perché si consolidino le forze politiche esistenti e trovino un radicamento sociale, un radicamento territoriale forse più significativo di quello che ultimamente c'è stato, che lascerebbe presupporre la volatilità delle forze stesse, delle appartenenze stesse. Certo, è anche facile che questo consenso, che questo rapporto diretto con la popolazione venga coltivato dal Presidente eletto o da leader che hanno una forza, un carisma anche personale e significativo, come forse in passato potrebbe essere accaduto. Questo lo vedrei più come, , un potenziale pericolo, un potenziale pericolo di qualcuno che riesca a costruire intorno alla sua sola figura una situazione di stabilità e di consenso che naturalmente può essere appagante per chi la riceve e può essere più funzionale in alcune situazioni ma che non è esattamente la dinamica democratica matura intorno alla costruzione, al coinvolgimento e alla partecipazione politica della cittadinanza stessa, cioè una partecipazione politica attiva del cittadino è una partecipazione politica necessariamente, non dico quotidiana, ma che comunque abbia una capacità di evoluzione nel tempo, non è essere chiamati una volta ogni cinque anni ad acclamare un determinato leader anziché un altro, è molto diverso. Abbiamo forse un po' di nuovo, in termini

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

generali, ripeto, nella cultura politica generale che c'è in Italia, abbiamo forse un po' ridotto l'idea della partecipazione democratica all'andare una volta ogni tanto a decidere chi deciderà e quindi gli elettori vanno ed eleggono il leader di partito ed eleggono …, abbiamo trasformato le elezioni parlamentari in elezioni in cui si sceglie chi governa, è molto strano anche questo dal punto di vista istituzionale. Cioè, l'idea che le elezioni debbano produrre per forza una maggioranza e un'opposizione, le elezioni, attenzione, non le dinamiche parlamentari successive alle elezioni, è un'idea che ci porta molto di più a far funzionare il sistema parlamentare come se fosse, si ragionasse in termini presidenziali.

Le elezioni servono a stabilire quali sono le visioni presenti nel corpo elettorale e che consenso hanno nel corpo elettorale. Dopodiché i rappresentanti nello svolgere quella funzione di cui dicevamo prima costruiscono le alleanze politiche che rendano possibile la trasformazione in progetti, in provvedimenti pratici di quelle aspettative ideali che gli elettori esprimono. Però sono due momenti concettualmente diversi nelle forme di governo parlamentare. Il fatto che noi nella nostra forma di governo parlamentare abbiamo trasformato le elezioni nel momento in cui si diceva nella legge elettorale precedente a livello statale "le forze politiche che si candidano a governare" ma è sbagliato, è come dire costituzionalmente agli antipodi della visione costituzionale. Le forze politiche si candidano al Parlamento a rappresentare non a governare.

Abbiamo introdotto nella nostra legge elettorale nazionale l'idea che ci sia un capo, il capo delle forze politiche che presenta il programma. Ma come un capo? Se leggiamo le riflessioni di Hans Kelsen, per dire uno dei massimi teorici della democrazia, lui ci dice, in un passaggio forse un po' rapido ma molto esplicativo, che la democrazia è "quel sistema politico che si connota per il fatto di non avere capi. I capi ci sono nelle autocrazie non ci sono nelle democrazie". Allora questa è la prospettiva nella quale cercare di ragionare. Quindi, sì, le ridotte dimensioni regionali, sia dal punto di vista territoriale che demografico, sia pure poi con delle difficoltà a raggiungere tutte le zone del territorio regionale, però, dovrebbero favorire anziché ostacolare un maggiore radicamento delle forze politiche e una visione in cui non si riduca la dimensione democratica soltanto alla costruzione del consenso intorno ad una figura personale singola ma alla costruzione di visione, tanto più in quel contesto che veniva ricordato giustamente che è il vostro, in cui l'autonomia è speciale. E la specialità dell'autonomia credo che debba essere realtà, realtà quotidiana, appunto nel coinvolgimento della popolazione intorno alla declinazione di questa specialità e di questa autonomia. Mi pare che sia un valore …, molti valdostani, credo la maggioranza dei valdostani, condividano e dunque anche, come dire, discutere intorno a questa che è la connotazione identitaria fondamentale della Regione, costruire visioni politiche attraverso cui esprimere, declinare, realizzare questa visione fondamentale dell'identità regionale credo che non debba essere una scelta rimessa una volta per tutte all'elezione di un leader ma una costruzione partecipata proprio perché in questo modo la si radica, la si radica e la si fa vivere profondamente nella popolazione e credo che anche l'origine, ancor prima e poi nei lavori dell'assemblea costituente dell'autonomia regionale, rispondesse ad una visione di questo tipo, cioè un modo attraverso cui vivere in maniera originale le ragioni costituzionali generali, la visione costituzionale generale, quindi, non

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

un'autonomia oppositiva, rivendicativa, egoista, no? come non è stata, ma una forma di partecipazione, ripeto, autonoma, particolare, speciale alla costruzione del discorso costituzionale complessivo. E' stato giustamente sottolineato il rischio di consociativismo che in una visione come quella che ritengo sia preferibile è sempre insito questo rischio consociativismo, ma il rischio del consociativismo quando emerge? Emerge nel momento in cui il compromesso politico, le alleanze politiche non sono più rivolte alla ..., quindi non sono più strumento di realizzazione di una condivisione ideale che si è costruita ancorché faticosamente ma diventa finalizzata l'alleanza soltanto a occupare delle posizioni di potere. Nel momento in cui si anestetizza, perde forza la costruzione di dialogo e di visioni politiche e stare al potere diventa il fine delle forze che si alleano allora lì emerge il consociativismo, lì è il momento in cui nasce la partitocrazia, l'occupazione del potere da parte dei partiti e la trasformazione dei partiti in risorse di poteri in sé. Ma se invece l'alleanza è strumento per realizzare qualche cosa su cui a fatica, ripeto, ma si è riusciti a costruire una visione di consenso più ampia allora l'alleanza è soltanto lo strumento per realizzare quelle cose su cui si è trovato l'accordo e, dunque, diventa uno strumento fecondo, perché lo consente, consente di farlo e consente di avere anche radicamento sociale poi nelle decisioni politiche che vengono prese. Quindi c'è una risposta. Certo, è più faticoso, è più indiretto, è più lento, però la democrazia è anche tempo, perché appunto se vogliamo la decisione tutta e una eh beh, chiaramente il dittatore è colui che decide in un momento a capriccio e fa quello che vuole in qualsiasi contesto, ma siamo al di fuori della visione democratica profonda.

Infine, l'idea delle soglie di sbarramento indifferenziate per favorire, come dire, l'aggregazione partitica o dei vari movimenti in formazioni più ampia può essere una buona idea, però attenzione, anche qui, non deve essere di per sé un escamotage, perché, che cosa accade? Accade quello che è accaduto per tanto tempo a livello nazionale, cioè si fanno delle alleanze elettorali che poi alla prima difficoltà politica si rompono e quindi, attenzione, di nuovo, può sembrare inizialmente un buono strumento ma non è uno strumento che se non c'è una realtà di effettivo avvicinamento politico sottostante non tiene, quello che è accaduto in particolare insomma a livello nazionale, nei governi nazionali, lo abbiamo visto, si diceva non vogliamo fare le alleanze dopo il voto, si faceva prima ma dopo il voto si sfaldavano, perché non erano delle vere e proprie alleanze politiche.

MORELLI

Ancora la collega Pulz, magari brevemente, per non sottrarre ulteriore tempo al professor Pallante.

PULZ

Grazie. In realtà, ho esaurito le domande perché ha risposto già a tutto e perfettamente. È solo un tentativo di trattenerla ancora un po' con noi per approfondire, se ha tempo, i nuclei portanti di questo meraviglioso intervento. Appunto, uno dei discorsi è proprio che questa tendenza alla verticalizzazione, al presidenzialismo spinto ci sembra

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

andare in qualche modo di pari passo con la crisi del modello politico del partito, non della partitocrazia ma di quel corpo intermedio di cui parla anche la Costituzione. Di fatto, alla partecipazione attraverso i partiti, attraverso i movimenti si sostituisce questa verticalizzazione, questa investitura di un uomo forte per cinque anni, di un uomo intoccabile. Ecco, noi, come lei sa sicuramente, usciamo da quest'esperienza, pur non avendo una legge elettorale come quella che si sta studiando, abbiamo avuto un uomo solo al comando per molto tempo e quindi dal nostro punto di vista è ancora più paradossale questa sorta di Guste nostalgie, scusate, uso questi termini per…

MORELLI

Collega, la richiamo alla domanda, per cortesia.

PULZ

... ma vuol dire nostalgia dell'Imperatore. E quindi, per finire, volevo capire se questa legge in qualche modo agevola questo processo di verticalizzazione, ci ha già risposto ma è solo un approfondimento, una richiesta di approfondimento, e davvero mi piacerebbe riuscire a cogliere questo bellissimo invito che siamo di fronte all'opportunità di costruire nuove culture politiche anziché comitati elettorali per l'uomo forte, forse siamo davvero di fronte all'opportunità e alla possibilità di ravvicinare i cittadini alle istituzioni in un territorio come il nostro che, abbiamo detto, ha caratteristiche molto peculiari nel bene e anche nel male, chiaramente. Grazie.

MORELLI

Prego, professor Pallante.

PALLANTE

Mi pare molto opportuno questo richiamo al partito politico che effettivamente diciamo sempre lasciato un po' come scontato nel partito o movimento politico, comunque, una forma di associazione di cittadini che sono interessati alle questioni politiche che si dia una sua strutturazione
una sua organizzazione, che sia capace come dice la Costituzione di concorrere con metodo democratico a determinare dice a livello nazionale alla politica nazionale, no? Potremmo dire nel nostro caso la politica regionale. Questa parola "concorrere con metodo democratico" è molto bella è carica di significato. Perché concorrere significa naturalmente competere gli uni contro gli altri, ma significa anche convergere, collaborare.

Quindi, le due dimensioni non si escludono l'una con l'altra anzi sono dimensioni. Non vorrei che quello che ho detto oggi venisse preso come un appello semplicemente alla pacificazione o alla …, no, no, il conflitto politico è una dimensione ineliminabile e necessaria delle dinamiche politiche generali ed è bene che le forze politiche abbiano idee diverse e siano molto convinte delle loro idee e pensino, come dire, di dover convincere innanzitutto gli altri della bontà delle loro idee. Semplicemente, ad un certo punto, devono prendere atto che hanno il consenso che hanno e sulla base di quello

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

cercare il più possibile di tradurre le loro visioni in idee realizzabili. Ora, probabilmente, nel passato …, adesso io non voglio assolutamente esprimere un giudizio su ciò che è stato il passato politico della Valle d'Aosta, ognuno di voi lo farà e lo può fare naturalmente meglio di me, però, probabilmente, con il sistema istituzionale che c'era quella forza politica e quelle leadership delle forze politiche che ci sono state in passato avevano un radicamento nella popolazione, un radicamento territoriale che gli dava quella forza nonostante mancassero regole così come dire, verticalizzatrici, veniva giustamente detto come adesso, perché c'era un dato di realtà, poteva piacere ad alcuni, non piacere ad altri ma era un dato che evidentemente si riscontrava in quanto tale nella realtà. Allora, non è detto che certe stagioni politiche possano tornare, magari non si ripeterà mai più una situazione del genere intorno ad una forza, una visione, una leadership, però non è detto che il fatto che questo non sia o non possa essere a breve o più a lungo termine sia di per sé un male.

Le situazioni cambiano, le situazioni politiche cambiano e credo che l'intelligenza e la capacità degli amministratori sia quella di cogliere le opportunità che ci sono a disposizione nel contesto dato e quindi, in qualche modo, saperlo governare ma, come veniva ricordato anche in precedenza dal Commissario che è intervenuto prima, tenendo conto che le cose hanno una loro forza, una loro forza di fatto e su questo non possiamo illuderci di poterle nascondere perché il rischio è che prima o poi, non sarà subito ma prima o poi questa forza del dato di realtà riemerge, è riemersa nelle Regioni, è riemersa a livello nazionale e forse tanta della crisi politica che abbiamo in generale nel nostro paese è anche un po' legata a questa incapacità di prendere atto di una realtà e di ragionare di conseguenza. Però, questo forse esula le nostre considerazioni odierne. Per cui, vi ringrazio ancora.

MORELLI

Siamo noi che ringraziamo lei, non è un ringraziamento formale ma è un ringraziamento sincero per tutti gli elementi e gli spunti di riflessione che ci ha fornito questa mattina. Per quanto mi compete, vorrei raccogliere l'invito che lei fa a costruire unità politica, a riaggregare ma in termini di confronto e credo che sia quello che cerchiamo di fare in I Commissione.

È proprio di ieri la votazione di una legge elettorale comunale che ha visto la sottoscrizione di forze della maggioranza e forze della opposizione a seguito di un lungo dibattito che si è svolto in I Commissione. Non so se saremo in grado di farlo anche per questa riforma, saremo, credo, moralmente obbligati a farlo. Su questo concludo e la ringrazio ancora.

PALLANTE

Grazie a voi. Buon lavoro.

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it

*****

Alle ore 12.20 termina la seduta pubblica, e la registrazione degli interventi.

*****

ANALISI DELL'ARTICOLATO DI LEGGE PREDISPOSTO DALLA SOTTOCOMMISSIONE

Il punto in oggetto non viene trattato dalla Commissione.

La Presidente MORELLI chiude la seduta alle ore 12.20.

Letto, approvato e sottoscritto

IL PRESIDENTE

Patrizia MORELLI

(Documento firmato digitalmente)

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

Jean-Claude DAUDRY

(Documento firmato digitalmente)

IL FUNZIONARIO SEGRETARIO

Giuseppe POLLANO

(Documento firmato digitalmente)

Data di approvazione del presente processo verbale: 18 marzo 2020

1/a, rue Piave • 11100 Aoste • tél. (+39) 0165 526152 • télécopieur (+39) 0165 526262
commissioniconsiliari@consiglio.vda.it • consiglio.regione.vda@cert.legalmail.it