

## CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

### PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2013

Firenze 28 febbraio 2014

#### **Stefano Merlini, professore dell'università di Firenze, presidente del Collegio di Garanzia**

Buongiorno, farò un saluto, pochissimo di più ma, mi dovete scusare, dovrò andarmene presto a causa di un impegno.

Quindi solo due minuti per porgere un saluto a voi, ringraziare il Presidente delle cose che ha detto, tra l'altro lo ringrazio in maniera particolare e davvero senza un filo di ironia, e in questo che sto per dire, per i ringraziamenti che lui ha fatto a questo collegio di garanzia. Sapete che questi organi di garanzia nelle regioni sono oltremodo problematici, per le loro funzioni, per la loro effettiva incidenza sull'attività della regione, e però da questo punto di vista, l'esperienza regionale che stiamo vivendo, ma di questo ovviamente varrebbe la pena riparlare a parte, mi pare dimostrare che tutto sommato questo organo possa effettivamente essere a volte un punto di riferimento neutrale. E' un punto di equilibrio, non soltanto per quello che riguarda la migliore qualità della legislazione regionale, ma anche, in parte, nei rapporti tra Giunta e Consiglio, punto che costituisce effettivamente uno degli aspetti più problematici, non soltanto della esperienza regionale, ma direi di tutta l'esperienza del sistema degli enti locali. E' anche uno dei punti più problematici della nostra forma di governo complessiva, perché, questa è la sola annotazione che mi permetto di fare, in questa crisi drammatica della politica, che il nostro paese ha vissuto negli ultimi anni, non si è riflettuto abbastanza sul fatto che, alla fine, in qualsiasi modo venga concepito il rapporto tra gli enti locali e lo stato, la politica è un fatto unitario; in un paese, è un fatto unitario, non fosse altro perché la politica è animata soprattutto dai partiti politici e il ruolo di questi si manifesta, sia al livello nazionale sia al livello locale, esattamente con lo stesso rilievo e importanza. Purtroppo c'è un problema in Italia, ormai, e il problema è quello di un assetto quasi schizofrenico tra la forma di governo che riguarda i poteri locali e quello che riguarda lo stato centrale, perché è vero che la riforma che è stata introdotta, prima al livello comunale, poi al livello regionale, è stata introdotta sulla base di una considerazione elementare, l'incapacità e impossibilità di funzionare, di far funzionare al livello locale, assemblee elettive e potere esecutivo locale, l'instabilità, l'inefficienza, e quindi l'introduzione come giustamente ricordava il Presidente, di forti elementi di presidenzialismo nella forma di governo locale, e elementi di presidenzialismo che sono fortissimi per quanto riguarda i comuni, almeno quelli superiori a 15 mila abitanti, ma sono fortemente presenti anche nell'ordinamento regionale questi elementi, e tutto questo non è stato accompagnato, come è noto, da una parallela modifica della forma di governo nazionale, che è rimasta, invece,

fortissimamente ispirata al principio del parlamentarismo e quindi con un rapporto molto problematico e difficile tra potere legislativo e potere esecutivo.

E fino a un certo punto la schizofrenia tra questi due diversi sistemi di forma di governo non ha portato a danni gravi, ma progressivamente il decadere, proprio, della forma di governo nazionale, l'incapacità al livello nazionale di stabilire rapporti corretti, tra il Parlamento e il governo, l'incapacità del Presidente del consiglio e del governo, complessivamente intesi, di attuare un programma, perché è vero che grazie a una modifica della legge elettorale la durata dei governi ha avuto una soluzione tutto sommato soddisfacente, ma non si dica che, però, sul piano della funzionalità del governo la forma di governo nazionale è riuscita in questi anni a avere dei risultati soddisfacenti per i cittadini, soddisfacenti per il funzionamento istituzionale, ancor prima che funzionale.

Allora di fronte a questo io mi chiedo se sia possibile continuare a funzionare in questo modo. Questo è un problema, per esempio la commissione istituita dal governo per le riforme istituzionali, sapete che ha molto dibattuto sulla possibilità della introduzione in Italia di una forma di governo presidenziale, anche al livello nazionale. E' curioso che non si sia sfiorato in quella commissione questo tema e questo problema dell'intreccio tra questa suggestione del presidenzialismo che è affiorata nel nostro paese, all'interno anche della stessa commissione, e il rapporto con la forma di governo degli enti locali, perché i riferimenti sono stati come al solito tutti esterni, il semipresidenziale francese, la forma di governo realmente presidenziale degli Stati Uniti. Ma noi abbiamo in casa il problema del confronto e del rapporto tra forma di governo presidenziale e forma di governo parlamentare, ce lo abbiamo in casa, e non è un caso se l'ha detto il Presidente e ha perfettamente ragione, ormai il partito dei sindacati è diventata una sorta di bandiera e di alternativa politica al livello nazionale, il partito dei sindacati! Non il partito delle regioni, il partito dei sindacati!

E io ho una opinione personale, che è quella che la forma di governo, quella delle regioni è più problematica, ma la forma di governo dei comuni (lasciamo perdere le province perché non contano nulla anche se siamo di fronte a una nobile istituzione) ma la forma di governo comunale è una forma di governo sbagliata, perché è vero che funziona, ma ha funzionato e funziona a un prezzo altissimo. La distruzione dei consigli regionali, la qualità dei consigli comunali, accompagnata da una distruzione delle strutture politiche al livello comunale, la crisi dei partiti politici, non è soltanto dovuta a quelle generali ragioni che tutti leggiamo sui giornali e di cui naturalmente condividiamo i passaggi epocali. Il passaggio dal Fordismo alla società divisa, non è dovuto soltanto a quello, è dovuto al fatto, almeno per quello che riguarda l'Italia, perché infatti altrove, dove c'è pure la società divisa, ma i partiti politici continuano a vivere più decentemente, in Italia la struttura di base dei partiti politici, quella comunale, non esiste più, e non esiste più perché al posto dei partiti politici ci sono i partiti dei sindacati. Questo spiega perché, da un lato, al livello locale i consigli comunali sono ormai delle assemblee dove si vota e basta, si discute pochissimo, la

capacità di incidenza sulle proposte della Giunta è praticamente nulla, e perché, poi, a livello nazionale il partito dei sindaci sta di fatto, questa è la cosa pericolosa, di fatto, non di diritto, colmando questa schizofrenia e colmando questo vuoto! La troveremo una soluzione, certo in questo la legge elettorale è uno strumento importante, ce n'è in discussione una di legge elettorale in Parlamento, purtroppo i presupposti di questa legge elettorale sono molto molto preoccupanti, per cui non pare di poter dire che i problemi della forma di governo nazionale saranno risolti da una legge elettorale buona. C'è una legge elettorale in discussione, anche di fronte al consiglio regionale toscano, consiglio che ha già compiuto una riforma importante, con la legge statutaria 18 del 2013, perché la scelta, come si dice giustamente in questo eccellente rapporto sulla legislazione, non è stata soltanto quella della consistente, grossa (al di là di ciò che era stato chiesto al livello nazionale) riduzione del numero dei consiglieri regionali, del numero dei componenti della giunta, dell'ufficio di presidenza e così via, ma è stata quella poi di accompagnare questo con una modifica consistente della legge elettorale regionale.

Ecco allora, il Presidente diceva ormai la legislatura è quasi finita, però io volevo dire attenzione, perché prima di finire questa legislatura ha da compiere un passo che è decisivo. Si parla tanto a livello nazionale di governi costituenti, così, e poi non si combina nulla, ecco, mi permetto di dire che la modifica che è stata fatta qui, attraverso la legge 18 del 2013, la discussione non solo aperta, ma ormai avviata verso una conclusione della legge regionale sono fatti rispetti a parole! Attenzione, però, che il problema non è ovviamente soltanto quello della preferenza di cui tanto si discute qui, perché al solito questo è una cosa importante, ma che nella legge elettorale che si discuterà concretamente a partire dalla prossima settimana, in Parlamento, il tema della preferenza, è importante, ma purtroppo rispetto agli impianti complessivi della legge è veramente solo un dettaglio.

Anche qui la scelta tra il collegio uninominale e un rapporto tra elezione del Presidente e un rafforzamento del consiglio regionale attraverso una scelta franca e decisa a favore del collegio uninominale, sono temi assolutamente importanti, fondamentali, che appunto vanno bene al di là di quello della preferenza.

Mi permetto di dire ancora una sola cosa sulla forma di governo regionale: il Collegio di Garanzia ha già dato un parere al Presidente sul problema della revoca del vicepresidente. Poniamo l'attenzione sul problema del valore della validità dell'articolo 32 dello Statuto, che è una cosa almeno altrettanto importante del tema revoca o meno del vicepresidente. Quando pensate alla legge elettorale regionale, per favore ricordatevi anche del fatto che in questa legge è prevista una norma che è venuta in discussione in questi giorni, che è quella dell'indicazione del vicepresidente all'atto della accettazione della nomina da parte dei candidati Presidenti. Volete mantenerla oppure no? Perché da questo piccolo particolare, poi, possono discendere una serie di interpretazioni di quel presidenzialismo moderato a cui si riferiva il Presidente del consiglio regionale,

di questa scelta peculiare che fa lo Statuto toscano, che recependo quello che è il dettato generale nazionale sul ruolo e sull'elezione del Presidente e soprattutto della regola del *simul stabunt simul cadent*, accompagnata dalla impossibilità della fiducia preventiva, però pone una serie di limitazioni ad una visione assolutista del principio presidenziale, che è a favore di un funzionamento più politico, più decisamente politico, dei consigli regionali.

Per quello che riguarda me, come Presidente del collegio, quello che avevamo da dire lo abbiamo detto in questo parere. Come cittadino ci terrei molto che questo ruolo dei consigli regionali, politico, non puramente ad adiuvandum delle scelte fatte dal Presidente della giunta, rimanesse, perché di un buon assetto politico, di una rivalorizzazione della politica a partire dai livelli locali in Italia c'è moltissimo bisogno.

Grazie.