

## **Appunto di Stefano Ceccanti per Astrid**

### **La forma di governo regionale: perché e come confermare il modello neo-parlamentare**

#### *1. Gli insegnamenti del periodo 1995-2000 alla base della soluzione neo-parlamentare del 1999*

La forma di governo regionale aveva evidenziato sin dai primi anni i medesimi difetti assemblearistici di quella nazionale, per certi versi aggravati dall'assenza di quelle ragioni giustificatrici che sul piano nazionale avevano ritardato la costruzione di una moderna democrazia dell'alternanza.

La crisi del tradizionale sistema dei partiti si è poi ripercossa nel periodo 1990-1995 nella più varia e rapida propensione al succedersi di maggioranze di tutti i tipi.

A ridosso delle elezioni 1995, potendo intervenire solo sulla legislazione ordinaria e in modo minimale, il cosiddetto "Tatarellum" inserì comunque due significativi correttivi: destinò un venti per cento di seggi come premio per la coalizione vincente, costruendo una "lista di coalizione" il cui primo candidato poteva politicamente essere considerato l' "indicato" alla Presidenza della Giunta e una "norma anti-ribaltone" la quale stabiliva che in caso di crisi del rapporto fiduciario nel primo biennio della consiliatura al termine del biennio stesso vi sarebbe stato un rinnovo anticipato del Consiglio.

Alcuni speravano che queste innovazioni potessero essere sufficienti a trasformare la tradizione parlamentare-assembleare in una nuova forma di governo parlamentare maggioritaria o neo-parlamentare, cioè che consentisse la nascita di governi di legislatura scelti direttamente dai cittadini e di rendere loro conto a fine mandato.

In fondo la correzione alla proporzionale era simile nei risultati a quella di altri Paesi e un certo deterrente alle crisi, sotto forma di scioglimento anticipato, era inserito, pur se limitato al primo biennio.

*La concreta esperienza dimostrò la debolezza proprio di questo secondo aspetto: tutti e 15 i Presidenti "politicamente" indicati furono poi giuridicamente confermati, grazie al supporto delle maggioranze garantite, ma diversi di essi non ressero alla scadenza biennale. Terminato il periodo in cui operava la dissuasione dello scioglimento anticipato, furono costretti alle dimissioni dal diverso dislocarsi delle proprie maggioranze o con "ribaltoni" veri e propri (in qualche caso causati proprio dagli eletti nel listino regionale, col premio di maggioranza) o con diversi assestamenti interni.*

*L'esperienza fatta, e non un'astratta applicazione di modelli teorici, ha dimostrato senza ombra di dubbio che in molte regioni italiane, nelle attuali condizioni di stabilizzazione di un nuovo sistema dei partiti, la semplice "indicazione" in sede elettorale di un Presidente, a cui pure si garantisce attraverso il premio di maggioranza, un premio significativo in seggi, non è risolutiva dei problemi di stabilità e di efficienza, se poi le forze politiche possono indurlo a dimissioni, variamente giustificate e accettate dall'interessato, come nella storia di tutto il*

dopoguerra ai vari livelli di governo, per non essere battuto solennemente in aula e poter tornare quindi a tale carica, o in un'altra di governo, in un futuro non troppo lontano.

A quel punto, nel 1999, la legge costituzionale n. 1 ne ha tratto le conseguenze trasportando sul livello regionale, sia come soluzione transitoria sia come modello a regime (sia pur derogabile, ma in quel caso affrontando un eventuale richiesta di referendum oppositivo), il modello fondato sull'elezione diretta e sul meccanismo dell' "aut simul stabunt aut simul cadent" *che aveva già dato buona prova di sé in comuni e province e che era stato immaginato, con la denominazione di "neo-parlamentare" dalla sinistra democratica francese negli anni Cinquanta* per opporsi alle derive assembleari della Quarta Repubblica senza cadere nei problemi a cui conduce il modello semi-presidenziale della Quinta Repubblica (che in coincidenza di maggioranze vede super-potente un Presidente irresponsabile e invece responsabile di fronte al parlamento il Primo Ministro che ne è un esecutore; in coabitazione vede il capo dell'opposizione alla guida dello Stato).

Purtroppo i dissensi tra le forze politiche impedirono allora di trasporre pienamente il modello originario che, come previsto per comuni e province, prevede correttamente il doppio turno e quindi la maggioranza assoluta, come appare più logico in un sistema non bipartitico rispetto all'elezione diretta di un vertice monocratico che abbisogna del massimo di legittimazione. Un limite da sanare con gli attuali Statuti.

## *2. Le leggi costituzionali del 2001: il modello esteso alle Speciali, il legame necessario tra stabilità e nuove competenze*

La legge costituzionale 2/2001, sulla base della positiva esperienza fatta dalle Regioni ordinarie, ha quindi riproposto *l'identica disciplina per la Sicilia ed una analoga per la Sardegna, il Friuli-Venezia Giulia e per la Provincia di Trento*. Margini maggiori di scelta sono stati invece previsti per la Provincia di Bolzano e per la Val d'Aosta, dove la presenza di fratture etniche e linguistiche è tale da poter suscitare obiezioni alla scelta di una forma maggioritaria che richiede come pre-condizione un certo grado di omogeneità sociale, sulla cui consistenza è apparso opportuno far decidere in loco.

*E' sulla base di questa chiara e preventiva stabilizzazione della forma di governo, di riassetto del contenitore-Regione, che è stato possibile varare, senza eccessive preoccupazioni, con la legge costituzionale 3/2001 la complessiva riforma del Titolo V, che amplia in modo notevole le competenze regionali. Se invece il Titolo V fosse stato così profondamente innovato senza la previa revisione della forma di governo, ben più gravi sarebbero state le riserve giacché si sarebbero spostati poteri ad enti strutturalmente inadatti a gestirli, stanti i lunghi periodi di crisi e di impotenza decisionale da cui erano tradizionalmente afflitti. Per di più l'afflusso delle nuove competenze avrebbe probabilmente costituito un ulteriore incentivo alle crisi, a ottenere incarichi di giunta da chi ne fosse stato escluso all'inizio della consiliatura, in un circolo vizioso quasi impossibile da spezzare.*

### *3. I tentativi di restaurazione: una legittima esigenza declinata in modo inaccettabile*

In nome della legittima esigenza di non comprimere oltre modo il ruolo dei Consigli, si è venuto a creare per varie spinte *un movimento di restaurazione della precedente forma di governo assembleare*, pur se presentato in modo più blando, come semplice eliminazione di rigidità ritenute eccessive, dichiarando di voler mantenere il raccordo col voto degli elettori nella scelta degli esecutivi.

Una prima linea ha cercato di sostenere la scindibilità dell'elezione diretta dall' "aut simul stabunt aut simul cadent" nei casi di morte e impedimento permanente (casi di scuola mai verificatisi in tutta la storia delle Regioni) per giungere a quelli (veri) di dimissioni (praticamente tutti quelli di crisi).

Questa linea è stata sconfessata dalla sentenza n. 304/2002 della Corte costituzionale. Una seconda linea cerca invece di operare in modo conforme a Costituzione, scegliendo la deroga rispetto all'elezione diretta e ritornando al modello del 1995, che sembra promettere il Governo di legislatura (indicazione del candidato-Presidente, anche formalizzata sulla scheda) ma che, lasciando libero il Consiglio di eleggere un nuovo Presidente in caso di dimissioni dell' "indicato", apre la porta a crisi a ripetizione, allo svilimento del mandato popolare. E' la strada su cui si è mosso il Friuli-Venezia Giulia su decisione del centro-destra (e la Calabria sta seguendo l'esempio), a cui molto opportunamente il centro-sinistra ha risposto raccogliendo le firme per il referendum oppositivo, con un grande consenso popolare.

Il punto è che la consiliatura 1995-2000 ha dimostrato *senza ombra di dubbio che in assenza della ferrea regola dell' "aut simul stabunt aut simul cadent" da tenere ferma soprattutto in caso di dimissioni del Presidente si scivola fatalmente in una forma di governo assembleare*: chi promette con la sola indicazione e con qualche altro strumento di razionalizzazione di uscire dall'assemblearismo, per qualsiasi motivo lo faccia sia che parli di "cancellierati", di "forme neo-parlamentari", sia di varie ulteriori ed infinite ingegnosità categoriali, ci riporta fatalmente a quell'esito. Per di più che ciò accada nelle Regioni che, come il Friuli o la Calabria, hanno alle spalle la maggiore instabilità e fantasia di formule di governo durante le consiliature recenti, ne è ulteriore riprova. Se ci sono regioni in cui le regole sulla stabilità dovrebbero essere particolarmente rigide sono proprio quelle che oggi puntano a più "flessibilità", in nome di una specificità locale che esiste nel senso di un'impotenza decisionale da rimuovere.

### *4. Come declinare correttamente l'esigenza di valorizzazione dei consigli*

Se si fuoriesce, com'è necessario, dallo schema, tutto autoreferenziale del ceto politico e provincialistico italiano, per cui gli organi consiliari e parlamentari hanno peso solo nella misura in cui abbattono i rispettivi esecutivi, e si sceglie la logica della *priorità del controllo senza sanzione immediata*, che punta su un rapporto positivo con la costruzione di orientamenti che maturano nell'opinione pubblica o autonomamente o sulla base della stessa iniziativa nelle istituzioni, varie sono le modalità con cui declinare l'esigenza di un ruolo protagonista dei consigli, alcune

delle quali già individuabili a livello di forma di governo. In linea generale appare necessario un rapporto giunta-consiglio che valorizzi il loro legame attraverso un'informazione generale migliore (ad es. predisposizione da parte della Giunta di libri bianchi e verdi), un uso sempre più qualificato della funzione di controllo politico attraverso gli strumenti conoscitivi classici (quelli ispettivi, ma anche, per quanto riguarda l'Assemblea, quelli sulla produzione normativa e sull'analisi ex-post delle politiche pubbliche); oltre a ciò sembra utile una riorganizzazione interna degli uffici assembleari che punti a valorizzare anche il proprio auditing interno (anche per i dipendenti) e riqualifichi contemporaneamente anche gli uffici di drafting (sia di giunta sia consiliare) secondo i nuovi criteri legitematici, predisponendo altresì meccanismi automatici di informazione e rapporto tra i vari assessori e i competenti presidenti di commissione.

Più specificamente, rispetto alla forma di governo, *in primo luogo* è da valorizzare *il ruolo dell'opposizione consiliare e delle ulteriori minoranze*, visto che in una forma neoparlamentare la prima distinzione è maggioranza-opposizione più che giunta-consiglio: i consiglieri che non si riconoscono nell'indirizzo politico di maggioranza dovrebbero poter *eleggere e rinnovare durante la legislatura il capo dell'Opposizione*, dotato di un preciso status, quanto a prerogative, soprattutto nei lavori dell'Aula. Questo elemento può incentivare i candidati risultati perdenti per la Presidenza, soprattutto quelli che abbiano sfidato gli uscenti ottenendo comunque un buon risultato, a restare in Consiglio quali leader dell'opposizione, anziché uscirne per altre cariche di rilievo regionale o nazionale perché l'istituzionalizzazione di un ruolo in Consiglio darebbe comunque loro la possibilità di adempiere bene a un mandato popolare comunque ricevuto. Ciò potrebbe anche favorire la scelta di candidati per le elezioni successive all'interno del Consiglio uscente, dopo aver magari sperimentato le doti nel ruolo di capo dell'opposizione nella parte finale della consiliatura, col vantaggio di disporre di conoscenze già sperimentate interne all'organo che si vuol guidare dalla Giunta. Il leader dell'opposizione e/o minoranze consiliari qualificate dovrebbero altresì poter decidere circa l'attivazione di strumenti quali commissioni di inchiesta del Consiglio e indagini conoscitive in consiglio e in commissione (ferma restando, evidentemente, la possibilità di richieste anche da parte di consiglieri della maggioranza). Nel caso di istituzioni di organismi regionali di garanzia è altresì da prevedere il voto limitato da parte dei consiglieri e una scadenza temporale più lunga di quella del mandato consiliare, preservandone così effettivamente la natura garantistica. L'Opposizione in misura maggiore e quindi anche le ulteriori minoranze dovrebbero chiaramente disporre di staff e risorse tecniche autonome, non dipendenti da decisioni della giunta e neanche della maggioranza consiliare. Più in generale nello Statuto, come premessa per ulteriori normative legislative (soprattutto di legge elettorale) e regolamentari dovrebbe essere prevista accanto alla soggettività tradizionale dei singoli gruppi consiliari anche quella della maggioranza, dell'Opposizione e delle ulteriori minoranze (se anch'esse plurali) come entità federative complessive, con una certa flessibilità perché ciascuna di tali realtà possa decidere a inizio di ciascuna consiliatura quali prerogative esercitare in modo singole e quali in modo aggregato.

*In secondo luogo è da attivare il controllo della maggioranza sull'attuazione del programma da parte della Giunta con la previsione di tempi e modi certi. La configurazione della forma di governo neo-parlamentare non rende infatti superflui vari momenti di esposizione del programma e di sue eventuali correzioni e aggiornamenti di fronte al consiglio. Un conto è infatti il programma elettorale, basato necessariamente su poche e semplificate discriminanti politico-programmatiche, che lega solidalmente per la legislatura maggioranza e Giunta, un altro è la sua specificazione puntuale quale può e deve avvenire nella sede consiliare secondo scadenze prefissate. Questo tipo di controllo è altresì favorito dalla introduzione della incompatibilità tra consiglieri e assessori, che si presenta come logica in un sistema di governo di legislatura e funzionale per evitare di ricoprire un duplice ruolo che in entrambi i casi dovrebbe essere assorbente. Più in generale nello Statuto, come premessa per ulteriori normative legislative (soprattutto di legge elettorale) e regolamentari dovrebbe essere prevista accanto alla soggettività tradizionale dei singoli gruppi consiliari anche quella della maggioranza, dell'Opposizione e delle ulteriori minoranze (se anch'esse plurali) come entità federative complessive, con una certa flessibilità perché ciascuna di tali realtà possa decidere a inizio di ciascuna consiliatura quali prerogative esercitare in modo singole e quali in modo aggregato.*

*Infine vi è la questione dell'ineleggibilità del Presidente ad un terzo mandato che si presenta come opportuna per almeno due ragioni. Anzitutto perché una volta adottata e mantenuta per sindaci e presidenti di provincia è difficile negarla ad un livello superiore di governo, pur se ciò ha come controindicazioni una certa deresponsabilizzazione nel periodo finale di governo e un vincolo alla libertà di scelta degli elettori per il governo (non comunque per la rappresentanza). In secondo luogo, e più in generale, perché se le ampie competenze esigono stabilità ed efficienza e queste ultime caratteristiche, nella debolezza del sistema dei partiti, debbono essere vertebrate da un principio rigido quale quello dell' aut simul stabunt aut simul cadent pena la caduta nell'assemblearismo, almeno per cinque anni se non addirittura per dieci, si impone come riequilibrio almeno quello di una limitazione temporale che di per sé impone la circolazione delle classi dirigenti e un'apertura della competizione politica. Cosa che, soprattutto nei rami bassi dell'ordinamento, dove l'apprendimento della politica istituzionale è più agevole, rappresenta una linfa preziosa per l'intera Repubblica, nel senso lato in cui essa è intesa nel nuovo Titolo V.*