

Un modello “cantonale” per il governo regionale valdostano

di Roberto Louvin*

Il 18 novembre 2007 si terrà per la prima volta in Valle d’Aosta, novità assoluta in tutta Italia, un referendum propositivo.

In occasione di questo primo referendum propositivo, la votazione popolare verterà su articolate proposte di legge, cinque per l’esattezza, che riguardano in prevalenza materie ordinamentali ed elettorali (elezione diretta della Giunta regionale, preferenza unica e dichiarazione preventiva di alleanza per il Consiglio regionale, quote di genere garantite a concorrenza di un terzo nelle liste elettorali per lo stesso Consiglio) e in un caso una proposta legislativa di prevalente contenuto amministrativo (per la costruzione di un presidio ospedaliero unificato). Siamo di fronte a quella che nel diritto elvetico, riferimento obbligato in questa situazione sia dal punto di vista della procedura che del merito di una delle proposte su cui fra poco ci soffermeremo, sarebbe chiamata iniziativa popolare¹.

Gli elettori della piccola regione alpina potranno quindi essere in prima persona legislatori in materia oggetto di legge statutaria² su proposte che il Consiglio non ha sostanzialmente ritenuto di accogliere nel termine assegnatogli dalla legge che regola il procedimento referendario regionale³, preferendo mantenere sostanzialmente inalterata al forma di governo

* Professore associato di Diritto pubblico comparato all’Università della Calabria

¹ L’iniziativa legislativa è prevista in materia costituzionale dagli artt. 138-139 della nuova Costituzione elvetica.

² art. 15, c. 2, Statuto speciale.

³ Il Consiglio della Valle si è pronunciato su buona parte della materia, ma la Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare ha ritenuto che le leggi votate dal Consiglio non avessero sostanzialmente accolto la volontà delle proposte di iniziativa popolare. Sulla questione si veda il nostro articolo *Riforme elettorali in Valle d’Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari*, in *Federalismi.it, Rivista di Diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 14/2007. Le leggi promulgate dalla Regione sono le LL.RR. nn. 21 e 22 del 7 agosto 2007, la prima riguardante le modalità di elezione del Presidente della Regione e degli assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale ; la seconda, invece, in materia di elezione del Consiglio regionale.

(parlamentare) in vigore dal dopoguerra, con alcune variazioni di minor importanza (introduzione della sfiducia costruttiva, previsione di un Vice-presidente, possibilità di collegamento fra le liste con un premio di maggioranza e eventuale doppio turno, rappresentanza di genere nelle liste consiliari al 20%).

L'esito della consultazione propositiva sarà peraltro positivo solo in caso di raggiungimento di uno speciale *quorum* fissato dalla L.R. 25 giugno 2003, n. 19⁴. La proposta di legge di iniziativa popolare sottoposta a referendum propositivo è approvata se alla votazione partecipa il 45 per cento degli elettori e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi.

Tralasciando al momento le questioni procedurali, che hanno impegnato in un interessante confronto giuristi di vaglia, soprattutto intorno all'ammissibilità o meno dei referendum richiesti⁵, ci soffermiamo ad analizzare il merito di una delle proposte, quella di elezione diretta della Giunta regionale, che se accolta darebbe vita ad un *unicum* nel panorama istituzionale italiano.

Il modello 'cantonale'

Ispirandosi apertamente alla tradizione costituzionale cantonale Svizzera, dove tutti i cantoni hanno fin dalla metà dell'ottocento governi eletti direttamente dal popolo separatamente dalle assemblee legislative, i proponenti prefigurano un collegio di governo snello, di soli sette membri compreso il Presidente⁶, eletto in blocco a suffragio universale diretto con sistema maggioritario a turno unico e contestuale all'elezione del Consiglio della Valle.

Gli eletti avrebbero quattro assessori supplenti, due per ciascun genere in quanto in Giunta regionale sarebbero necessariamente rappresentati entrambi i generi⁷, e non potrebbero candidarsi contemporaneamente anche per l'elezione del Consiglio della Valle.

Il sistema previsto instaurerebbe dunque per i membri dell'organo esecutivo

⁴ L.R. 25 giugno 2003, n. 19, art. 14, come modificato dall'art. 3 della L.R. 14 marzo 2006, n. 5.

⁵ Le tesi rispettivamente favorevole (Mangiameli) e contrarie (Onida, Guzzetta e Marini) all'ammissibilità sono consultabili, unitamente al parere reso dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare presieduta da Giorgio Lombardi, su www.federalismi.it

⁶ Uno in meno di quelli attualmente previsti.

⁷ La rappresentanza femminile in seno alla giunta regionale valdostana è fra le più basse in assoluto nel panorama italiano: negli ultimi venticinque anni soltanto una donna ha fatto parte dell'esecutivo regionale, oltretutto solo per un periodo di poco superiore a due anni!

un'incompatibilità assoluta con la carica di consigliere regionale, determinando una totale separazione di legittimazione e funzioni.

Il mandato per l'esercizio delle funzioni di governo avrebbe una durata massima di due legislature, con eventuale prolungamento alla terza solo ove uno dei due mandati precedenti abbia avuto durata inferiore alla metà della legislatura. E' da notare anche la non immediata eleggibilità dei componenti della Giunta uscente al Consiglio regionale, per evitare che l'esercizio della funzione esecutiva sia utilizzato per l'acquisizione di consenso elettorale.

In sostanza, s'immagina un percorso naturale, una sorta di *cursus honorum* che sperimenti l'amministratore nei banchi dell'assemblea, per poi consentirgli un mandato di governo stabile ma ad orizzonte temporale definito, come già d'altra parte previsto per i sindaci e presidenti di provincia e come sembra profilarsi, stando alle proposte attualmente in discussione alla Camera dei Deputati, anche per i presidenti di regione eletti direttamente⁸.

In ossequio al principio del *simul stabunt simul cadent*, sarebbe consentito all'assemblea legislativa regionale di 'sfiduciare' la Giunta, provocandone le dimissioni, ma anche determinando il contemporaneo scioglimento del Consiglio della Valle. Di vera e propria sfiducia non dovrebbe ovviamente parlarsi in questo contesto, data l'assenza a monte di un vero rapporto di fiducia, ma il ricorso a questo strumento appare elemento necessario dell'ordinamento regionale attuale, stante l'esplicita inclusione della "presentazione e approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione" fra gli elementi che devono essere obbligatoriamente normati dalla legislazione statutaria⁹. Sarebbe così l'intero apparato – governativo e legislativo – ad essere necessariamente condizionato nella sua continuità dalla permanenza in carica del Presidente regionale eletto insieme alla sua Giunta.

Il Consiglio disporrebbe peraltro anche di una facoltà di autoscioglimento, in conseguenza delle dimissioni contemporanee di almeno metà dei suoi componenti, cui conseguirebbe come effetto necessario il ricorso alle urne per il rinnovo di entrambi gli organi.

Al suo interno, la Giunta delibererebbe liberamente l'assegnazione delle competenze da esercitarsi individualmente da parte di ciascun suo componente; non sarebbe perciò il Presidente a ripartire ed assegnare le deleghe ai colleghi, bensì una decisione collettiva del governo

⁸ Art. 51 T.U. 267 del 2000 per i sindaci e presidenti di provincia.

⁹ Art. 15, comma 2, Statuto speciale.

regionale.

Un governo collegiale

Il sistema conserva apparentemente al Presidente una posizione rafforzata, legata fra l'altro all'esercizio delle funzioni prefettizie attribuitegli dalla normativa vigente. In realtà, la preminenza presidenziale potrebbe ridursi considerevolmente, rispetto all'assetto attuale, in considerazione del fatto che l'elezione di tutti i componenti della Giunta avviene contestualmente. La parità nella legittimazione elettorale riduce perciò, di fatto, la supremazia presidenziale, assimilandola a quella più tenue esercitata nel governo 'direttoriale' dal presidente di turno. Molto però dipenderà evidentemente anche dalla legislazione successiva che definirà, nel concreto, limiti e modalità d'esercizio delle attribuzioni presidenziali.

Ciò che differenzia sensibilmente, invece, la formula proposta da quella operante nel contesto elvetico è proprio la mancanza di turnazione a capo dell'esecutivo. Questa caratteristica rotazione della funzione presidenziale, avrebbe indubbiamente "spersonalizzato" i compiti e la supremazia del Presidente, nel senso auspicato anche dallo storico ispiratore e martire dell'autonomismo valdostano Emile Chanoux¹⁰.

Questa formula avrebbe peraltro provocato consistenti incognite legate alla sua problematica compatibilità con il regime statutario attuale; di queste riserve i promotori referendari hanno dovuto evidentemente tenere conto sotto almeno due profili.

In primo luogo per via della prescrizione statutaria di istituzione della mozione di sfiducia riguardante il solo Presidente in caso di elezione diretta, previsione che sembra supporre in qualche modo un'identificazione stabile e non mobile. In secondo luogo, in relazione alla problematicità di un esercizio turnante delle funzioni prefettizie, previsione che avrebbe potuto anche far mettere in discussione questa particolarità dell'ordinamento regionale.

Il modello proposto s'inquadra comunque nello schema tradizionalmente indicato in dottrina

¹⁰ Emile Chanoux riteneva opportuna l'elezione diretta dei governanti della Valle e vi associava anche la rotazione delle funzioni apicali: sul punto richiamiamo i riferimenti contenuti nel nostro *La doctrine politique d'Emile Chanoux*", in *Lo Flambo Le Flambeau*, 2004, Vol. 191, n. 3, pp. 77-90.

come ‘direttoriale’¹¹, in quanto sistema a separazione rigida dei poteri.

In verità, il termine ‘direttoriale’¹² sembra più adatto ad indicare il sistema in cui il governo, come nel caso dell’esecutivo federale elvetico, sia eletto dal Parlamento invece che dal popolo¹³. Nel caso in esame, invece, la legittimazione attraverso il voto popolare orienta piuttosto nel senso di qualificare questo governo come “ad elezione collegiale”, in quanto formato da pari ed indirizzato verso un funzionamento necessariamente unitario. Un modello non qualificabile come “direttorio” proprio per l’assenza di un vincolo genetico che lo leghi all’assemblea, come era invece previsto nella forma originaria francese di questo sistema¹⁴.

L’impronta ‘collegiale’ appare molto netta. Sembrano infatti presenti tutti i presupposti per una applicazione del principio ‘di gabinetto’ o ‘collegiale’ (il c.d. *Kollegialprinzip*) per cui in caso di dissenso fra ministri spetta decidere al governo nel suo insieme piuttosto che al solo presidente¹⁵.

Apparterrà certamente alle leggi ordinamentali successive – se la proposta sarà accolta - definire con maggior chiarezza fino a che punto si potrà eventualmente accentuare il carattere collegiale dell’organo, che tale vocazione sembra inequivocabilmente presentare, o se invece si preferirà mettere in maggior evidenza il compito di direzione monocratica affidato al Presidente. Non sembra comunque che l’innovazione possa far presagire un rischio di particolare ‘dipartimentalizzazione’ degli affari trattati dall’esecutivo¹⁶, mentre la possibile oscillazione del

¹¹ Secondo M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni, verso le costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 383, “non pare potersi del tutto escludere la facoltà del legislatore statutario di adottare un regime direttoriale”.

¹² Secondo M. VOLPI, in G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, Torino, 2007, p. 356, l’appropriatezza del termine ‘direttoriale’ dipenderebbe dal fatto che essa riesce a dare conto dell’effettivo svolgimento dei rapporti fra gli organi in senso favorevole al Consiglio federale (cioè al governo svizzero).

¹³ Sul funzionamento delle istituzioni federali elvetiche: G. GUIGLIA - B. KNAPP, *L’organizzazione dei poteri e il federalismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione*, Torino, 2000; C. CHIMENTI, *Noi e gli altri, Compendio di diritto Costituzionale italiano e di elementi comparativi*, vol. II, parte III, ‘Svizzera’, Torino, 2002; A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. 1, L’Etat, Berna, 2006; R. LOUVIN, *La forma di governo svizzera*, in *Le forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, GAMBINO S. (a cura di), Milano, 2007, pp. 291-317.

¹⁴ La Costituzione dell’anno III prevedeva, infatti, che il Direttorio esecutivo fosse composto di cinque membri eletti dal Consiglio degli Anziani su una lista di dieci candidati presentata dal Consiglio dei Cinquecento.

¹⁵ M. CACIAGLI, *Germania: una “democrazia del Cancelliere”?*, in *Capi di governo*, a cura di G. PASQUINO, Bologna, 2005, p. 77.

¹⁶ La preposizione degli assessori ai singoli rami dell’amministrazione (un tempo sancita dall’art. 33 dello Statuto, ora abrogato dall’art. 2 della L. Cost. 2 del 2001) non pare dover subire variazioni. I pericoli di disarticolazione dell’azione di governo cui si allude con il termine “dipartimentalizzazione” sono ben evidenziati, nello sviluppo

ruolo del presidente fra quello di semplice *primus inter pares* con semplice potere arbitrale interno all'esecutivo e l'esercizio invece di più marcati poteri di indirizzo e coordinamento dell'azione di governo sarà risolta solo da norme successive e dalla prassi concreta di governo¹⁷.

Più semplice da ipotizzare è invece la soluzione al problema del dissenso interno al governo, caso nel quale la dottrina della responsabilità collettiva all'interno dei governi del *premier* impone di dividerne le scelte, anche se non si è stati coinvolti nella decisione, ed obbliga alle dimissioni in caso di disaccordo. Nel caso prospettato per la Valle d'Aosta ci troveremmo invece di fronte ad un obbligo di ricercare preventivamente la più larga intesa possibile fra i componenti dell'esecutivo; l'eventuale posizione del dissenziente (o dei dissenzienti) dovrebbe semplicemente condurli a mantenere, in forza del principio di leale solidarietà tra i componenti dell'organo, il necessario riserbo sulla propria posizione individuale di disaccordo, escludendosi comunque in linea generale l'eventualità di dimissioni.

L'evoluzione futura del sistema potrebbe rivelarsi interessante anche per ipotesi di *concordanza* che prescindano da rigidità di schieramento.

L'unica certezza, al momento, è comunque che se il referendum otterrà un riscontro positivo, la Valle d'Aosta avrà una forma di governo assolutamente 'speciale', evidenziando così in termini organizzativi una differenza molto più marcata rispetto sia al modello storico delle regioni italiane che essa ancora pratica, sia nei confronti dei sistemi ad elezione diretta del Presidente introdotti dalla L. Cost. 1 del 1999.

La praticabilità del modello

È interessante porsi il problema dell'efficienza istituzionale del modello prospettato, analizzandolo però non solo in termini astratti, cercando cioè di attribuirgli una patente di

storico del modello elvetico, da U. ALTERMATT, *Conseil fédéral, dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, 1993, Cabédita, pp. 19 ss. L'assetto istituzionale del *Conseil Fédéral* sembra comunque aver ampiamente corretto la tendenza nel corso degli ultimi decenni.

¹⁷ Naturalmente non è priva di rilevanza anche, come ha dimostrato la stessa storia degli esecutivi valdostani, la personalità di chi esercita la funzione, analogamente a quanto osserva, a proposito delle funzioni svolte dal premier britannico, O. MASSARI, *Gran Bretagna, verso la presidenzializzazione*, in *Capi di governo ... op. cit.*, p. 106, secondo cui "accanto a primi ministri decisori o innovatori, con una forte personalizzazione della loro carica, troviamo primi ministri con uno stile più collegiale, o più conciliativo, o anche con uno stile di routine".

maggior o minor democraticità¹⁸, bensì valutandolo nel concreto della sua praticabilità.

La dialettica che si prospetta nei rapporti fra consiglio e giunta, non più legati fra loro necessariamente da una identità di maggioranza politica, potrebbe dare vita ad una interazione interessante, in un processo continuo di confronto e di mediazione fra i due organi. Il sistema avrebbe prevedibilmente una guida ‘duale’ che potrebbe valorizzare fortemente il ruolo di indirizzo politico e legislativo dell’assemblea, oggi decisamente depresso.

La prospettiva di un accresciuto controllo reciproco tra i principali organi regionali sembra essere realisticamente attuabile e condurrebbe alla fine dell’egemonia giuntale che storicamente ha distinto la politica valdostana.

Non si sottovaluti neanche, in questa prospettiva, il consistente recupero di influenza del corpo elettorale, nelle cui mani lo stesso strumento referendario potrebbe progressivamente aumentare la propria frequenza d’uso, diventando addirittura metodo ordinario di legislazione sui temi più sentiti e con evidente ‘sdrammatizzazione’ del ricorso allo stesso.

Questo scenario, così distante dalla quotidianità della politica-spettacolo italiana e della sua conflittualità esasperata anche all’interno delle stesse coalizioni, appare praticabile solo tenendo presente il particolare contesto culturale della piccola regione alpina, con i suoi appena centomila elettori e con l’articolato quadro della sua storia ideologica.

Si aprirebbe di fatto la possibilità di costruzione di un modello di democrazia regionale consensuale o consociativa, nel senso indicato da Lijphart¹⁹ che si fonderebbe su una cultura politica fortemente omogenea (l’adesione ai valori autonomistici si è radicata orizzontalmente in gran parte delle forze politiche), più secolarizzata e “pragmatica”²⁰, meno incline alla radicalizzazione dello scontro.

Certo, sono note le riserve dottrinali sulla possibilità di instaurare in Italia forme di governo

¹⁸ Come sconsiglia appunto di fare C. PINELLI, *Forme di Stato e Forme di Governo, Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, 2006, pp. 145 ss., che mette invece in rilievo la necessità di ricercare un rapporto ottimale fra la stabilità di governo e la sua capacità di perseguire gli obiettivi assegnati. Non sono peraltro adattabili al caso in esame le osservazioni dell’autore, che rivolge la propria analisi al modello direttoriale federale elvetico, come schema monista ad elezione a suffragio universale del solo parlamento, diverso quindi dal modello cantonale.

¹⁹ A. LIJPHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Londra, 1984 (ed. italiana, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988).

²⁰ Sulla cultura politica svizzera e sui suoi riflessi maggiormente proiettati verso la ricerca di un *consensus*, sono ancora attuali, a vent’anni di distanza, le considerazioni di D. SEILER, *Enjeux et partis politiques en Suisse*, in *Pouvoirs*, 1987, n. 43, pp. 115-138.

di questo tipo²¹, ma si tratta di rilievi che se possono avere fondamento per il livello statale per via dei connotati propri della sua cultura politica, perdono di pregnanza se confrontati con la realtà valdostana: il terreno su cui si sperimenterebbe questa formula sembra infatti, per ragioni dimensionali, geografiche, storiche e culturali, decisamente più compatibile con questo modello ancora concretamente inesplorato in Italia nelle sue reali potenzialità.

²¹ G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di Governo*, in *Enc. Giur.*, p. 21, ritiene che “proiettato immaginariamente in paesi conflittuali e complessi, come ad esempio l’Italia o gli Stati Uniti o altri, non si vede proprio come potrebbe funzionare un solo giorno”. L’opinione è sostanzialmente condivisa da L. ELIA, *Governo (forme di)*, *Enc. Dir.* XIX, Milano, 1970, p. 643.