

Prospettive della forma di governo regionale: verso nuovi equilibri?¹

Luciano Vandelli

1. Alle radici della forma di governo “*simul stabunt, simul cadent*”: la legge sulla elezione diretta del sindaco

Il tema della forma di governo regionale evoca la gran parte delle questioni istituzionali che risultano basilari, nelle prospettive del sistema italiano: dai modi di designazione del vertice dell'esecutivo, ai poteri da riconoscergli; dal ruolo delle assemblee elettive al sistema elettorale; dalla formazione degli esecutivi ai loro rapporti con le assemblee; ecc. ecc.²

A questi temi, l'ordinamento in vigore ha dato risposte peculiari, fundamentalmente basate sul modello, disegnato – ormai quindici anni fa – per i sindaci (e i presidenti della provincia).

Un modello innovativo e originale, che la legge 81 del '93 plasmò mescolando elementi di diversa provenienza e di varia ispirazione. In particolare:

- a) venivano adottati alcuni *tratti tipici del sistema presidenziale*, e particolarmente:
 - aa) l'elezione diretta del capo dell'esecutivo (sindaco/presidente);
 - ab) l'attribuzione a questo del potere di nominare . e, se del caso, di revocare - i membri dell'esecutivo (ministri/assessori), oltre ad una serie di alti dirigenti e rappresentanti;
 - ac) la separazione tra il ruolo di membro dell'esecutivo e quello di membro dell'assemblea, funzioni tra le quali si configura un rapporto di incompatibilità;
 - ad) fissazione rigida di limiti alla rielezione del sindaco/presidente, impedendo – allo scadere del secondo mandato – la immediata rieleggibilità;
- b) a questi si affiancava qualche *elemento proprio del sistema parlamentare*, a partire dalla configurazione di un rapporto di fiducia nei confronti dell'assemblea; rapporto che condiziona la permanenza in carica dell'esecutivo;
- c) si inserivano poi *fattori inediti e peculiari*, a partire da:
 - ca) un collegamento obbligatorio tra le liste per l'elezione dell'assemblea e le candidature alla premiership;
 - cb) un premio di maggioranza collegato al candidato sindaco/presidente che risulti eletto;
 - cc) l'applicazione di una inscindibile connessione tra la permanenza in carica del sindaco/presidente (e dell'esecutivo) e quella dell'assemblea, secondo il principio “*simul stabunt, simul cadent*”. In definitiva, si viene a riconoscere al primo una facoltà di determinare lo scioglimento anticipato della seconda, ed a quest'ultima – tramite l'approvazione di una mozione di sfiducia, o la presentazione delle dimissioni da parte della maggioranza dei consiglieri – la facoltà di determinare, a sua volta, la cessazione dalla carica del sindaco/presidente, producendosi in ogni caso l'interruzione del mandato e il ricorso ad elezioni anticipati per l'intero sistema di governo;
 - cd) un esecutivo gerarchizzato, essendo composto da membri nominati e revocabili dal vertice monocratico, come nel sistema presidenziale; ma che, distanziandosi nettamente da quest'ultimo, si configura come un organo collegiale, chiamato, per un verso, ad una

¹ Articolo in corso di pubblicazione su “Amministrazione civile”.

² Per analisi recenti sulla forma di governo regionale, cfr., anche per riferimenti: A. D'Atena (a cura di), I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria, Milano, Giuffrè, 2008 ed ivi, particolarmente, M. Olivetti, La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti “a rime obbligate”?, p.79 ss.; A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane, Bologna, Mulino, 2007 ed ivi, particolarmente, C. Fusaro, Statuti e forme di governo, p.13 ss.

funzione di collaborazione nei confronti del sindaco/presidente, ma anche, per l'altro, ad un centrale ruolo deliberativo, essendo competente ad adottare tutti gli atti non espressamente riservati ad altri organi.

L'insieme di questi elementi ha configurato un sistema del tutto originale, diverso da tutti i modelli desumibili dalle esperienze comparate. Anche la forma di governo ritenuta in dottrina l'unica assimilabile, quella parlamentare monista a prevalenza del primo ministro, come in Gran Bretagna (Fusaro), è in realtà distante per caratteri tutt'altro che marginali: non solo per l'assenza della elezione diretta del premier, ma anche per la mancanza del fondamentale meccanismo "simul simul", come evidenzia il fatto che il premier britannico può essere sostituito (da ultimo, è accaduto nel passaggio da Tony Blair a Gordon Brown) senza alcuna necessità di scioglimento anticipato e nuove elezioni.

In questi termini, grazie a questo meccanismo istituzionale peculiare e notevolmente compatto, si cercava una risposta istituzionale ad una crisi politica profonda, che aveva trovato la sua espressione più vistosa nei processi di "tangentopoli". E in questi termini, si erano cercate soluzioni ai fenomeni di instabilità permanente, di ingovernabilità, di dispersione delle responsabilità, di lottizzazione degli esecutivi e delle nomine: perseguendo, al tempo stesso, una migliore selezione delle leadership e un cambiamento del rapporto tra professionisti della politica e la c.d. "società civile", con una significativa immissione di energie nuove nei governi cittadini.

Così, l'esigenza di superare la dispersione di responsabilità decisionali tendeva ad identificare centri dotati di una nuova autorevolezza e di una legittimazione chiara e comprensibile; passando da un sistema che lasciava le decisioni fondamentali ad assemblee elette secondo un sistema proporzionale pressoché puro (e, dunque, instabili e litigiose: finendo con il delegare completamente ai circuiti di partito la stessa scelta di governi e governanti, e la loro permanenza in carica), ad un sistema che tende a ricondurre agli elettori l'opzione di fondo su chi reggerà l'esecutivo, assicurandogli la stabilità necessaria alla realizzazione del suo programma.

In questi termini, si tendeva ad affermare principi e valori di responsabilizzazione e di distinzione dei ruoli: particolarmente tra assemblee ed esecutivi, ma anche tra sistema istituzionale e sistema dei partiti.

2. L'estensione del modello alle regioni, dalla sperimentazione del '95 alla costituzionalizzazione del '99

In realtà, nell'applicazione della legge 81, non mancò qualche insoddisfazione, e qualche mugugno, particolarmente nell'ambito dei consigli: ma le voci critiche risultarono decisamente marginali, in un dibattito e in una prassi politica che, complessivamente, identificarono la introduzione della elezione diretta del sindaco come una riforma di esito ampiamente positivo, anzi come la miglior riforma istituzionale realizzata nel nostro Paese negli ultimi decenni.

Così, il successo del modello introdotto nel '93 indusse a varie proposte di estensione: anche a livello nazionale, ma soprattutto sul piano regionale. Dove queste influenze portarono all'adozione della legge n. 43 del '95; legge che, in realtà - in presenza di un quadro costituzionale che vincolava ad un sistema ad elezione del presidente ad opera del consiglio, impedendo la riproduzione del modello adottato per comuni e province - si accontentava di introdurre nella scheda elettorale, accanto al contrassegno di ciascuna lista, il nome e cognome del capolista della lista regionale collegata. La indicazione implicava un vincolo politico, pur senza mutare la natura indiretta dell'elezione e senza precludere soluzioni flessibili: consentendo, ad esempio, di eleggere un presidente diverso, qualora, nel corso del mandato, il primo fosse cessato dalla carica.

Rimaneva aperta, dunque, la prospettiva di intervenire sul testo della Costituzione (artt. 121, 122, 123 e 126), per eliminare la instabilità degli esecutivi e, quindi, per rafforzare il peso delle istituzioni regionali, mediante un sostanziale cambiamento della forma di governo.

Le prospettive in cui questo cambiamento veniva concepito erano, tuttavia, assai diverse.

Per alcuni, la riforma doveva logicamente e strategicamente preludere ad una ulteriore estensione del modello adottato, provvedendo ad un adeguamento nella medesima direzione dello stesso sistema nazionale; dove a più riprese emergevano, ed emergono, proposte volte ad introdurre un sistema di governo plasmato sulla formula del “sindaco d’Italia”, secondo una simmetria che avrebbe unificato il modello di governo a tutti i livelli. Prospettiva, questa, rispetto alla quale la riforma regionale non rappresentava, in definitiva, che una sperimentazione, perseguendo finalità di cambiamento che precisamente nel mutamento dei modi di legittimazione e del ruolo degli organi costituzionali dello Stato trovava la propria profonda ragione d’essere.

Altri, invece, consideravano determinanti le differenze tra il livello regionale e quello statale, ben distinti su un piano concettuale (la sovranità propria dello Stato è diversa dall’autonomia - pur costituzionalmente garantita - riconosciuta alle regioni), sul piano delle funzioni (la forma di governo nazionale coinvolge il nucleo più qualificante e significativo delle prerogative dello Stato, dal potere estero alla giustizia, dalla difesa all’ordine pubblico, sino alle politiche monetarie), sul piano degli stessi assetti degli organi (mancando, nel sistema regionale, un organo equiparabile al presidente della Repubblica), ecc.

In questa prospettiva, la riforma doveva essere concepita esclusivamente in funzione delle esigenze proprie del livello regionale, senza altri obiettivi e implicazioni.

Con queste – non marginali - diversità di scenari e di aspettative, fu con una larghissima maggioranza che il Parlamento approvò la legge costituzionale n. 1 del 1999, che modificava gli artt. 121, 122, 123 e 126 della Costituzione per avvicinare la forma di governo regionale a quella già in atto per comuni e province: secondo modalità che, peraltro, aprivano nuove ipotesi e nuove alternative.

In effetti, la previsione costituzionale di un sistema di governo regionale basata sulla elezione diretta del presidente veniva introdotta sia come forma transitoria (art.5 legge cost. n.1 del 1999), sia come forma ordinariamente prevista, ma derogabile, dato che la sua introduzione veniva affiancata dal riconoscimento di un’ampia autonomia statutaria, particolarmente in questa materia: sì che ogni regione, nell’esercizio di questa autonomia, avrebbe potuto discostarsi rispetto alla stessa elezione a suffragio diretto del presidente, prescritta “salvo che lo statuto regionale disponga diversamente” (art. 122, ult. comma, Cost., come sostituito dalla legge cost. ora cit.).

Quanto al modello prescelto, dal sistema del sindaco la riforma del ’99 riprendeva, oltre all’elezione diretta del capo dell’esecutivo:

- l’attribuzione a questo del potere di nominare - e, se del caso, di revocare - i componenti della giunta (art.122, ult. comma);
- l’incompatibilità tra consigliere e assessore (art.122, comma 2);
- la facoltà, da parte del consiglio regionale, di esprimere la sfiducia nei confronti del presidente, mediante mozione motivata (art.126, comma 2), con l’effetto di determinare le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio (comma 3);
- il prodursi dei medesimi effetti in caso di rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie del presidente eletto a suffragio universale e diretto (comma 3).

In sostanza, rispetto al modello applicato agli enti locali, manca soltanto qualche elemento, a partire dalla previsione di limiti alla rielezione del presidente; previsione lasciata – in coerenza alla volontà di valorizzarne l’autonomia – allo statuto.

D’altronde, anche il sistema elettorale – insieme ai casi di ineleggibilità e incompatibilità del presidente, degli assessori e dei consiglieri – veniva demandato all’autonomia della regione;

da esercitare, questa volta, con legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

In questi termini, la revisione del '99 adottava un assetto istituzionale "ordinario", tendente ad una semplificazione del sistema politico regionale e alla unificazione dello schieramento di maggioranza attorno alla figura del presidente della giunta. Questo sistema, imposto come soluzione transitoria, "può però essere legittimamente sostituito – osserva la Corte costituzionale, nella sent. n.2 del 2004 – da altri modelli di organizzazione dei rapporti tra corpo elettorale, consiglieri regionali e presidente della giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali".

3. La ricerca di modelli intermedi: il caso Calabria

In questo quadro costituzionale, si avviava l'elaborazione degli statuti regionali, in un lento e faticoso processo, ancora oggi (a distanza di nove anni dall'approvazione della legge cost. n.3) non concluso per tutte le regioni ordinarie.

In larga misura, questo processo si è concentrato sul sistema di governo regionale e sui margini di autonomia lasciati aperti dalle disposizioni costituzionali: margini esplorati dalle elaborazioni di qualche regione, e portati al sindacato della Corte costituzionale.

E' questo, come è noto, il caso della Calabria; il cui statuto, approvato nel 2003, conteneva indubbi tratti di originalità, introducendo nuove ibridazioni.

In sostanza, lo statuto calabrese prevedeva che l'entrata in carica del presidente – e del vicepresidente – avvenisse soltanto dopo il voto del consiglio, chiamato anche ad approvare il programma di governo. La tesi che un sistema di questo tipo configurasse una forma di governo parlamentare è stata respinta con nettezza dalla Corte costituzionale (sent. n.2 del 2004); che ha ritenuto invece decisivo, per la qualificazione del sistema, la presenza di una elezione diretta del presidente (e del suo vice), pur in presenza di una "nomina" – meramente formale, essendo vincolata ai risultati elettorali – da parte del consiglio. Il meccanismo, in sostanza, si limita a "mascherare" la forma di governo prevista dalla Costituzione, come conferma l'esistenza dei poteri attribuiti al presidente eletto (nomina e revoca degli assessori, scioglimento del consiglio in caso di sfiducia), con la sola eccezione rappresentata dal fatto che non si prevedeva lo scioglimento in caso di rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni del presidente, dato che in questi casi sarebbe subentrato il vice.

In questi termini, il testo calabrese non configurava un – legittimo – caso di sistema alternativo alla elezione diretta del presidente, ma un mantenimento di quest'ultimo in forme (a partire dalla duplice candidatura di presidente e vice) non consentite dalla Costituzione.

In definitiva, dopo la pronuncia sullo statuto calabrese, è risultata del tutto chiara l'opzione che si presentava aperta ai consigli: tra una conferma dell'elezione diretta del presidente, accettando e ribadendo tutti i tratti consequenziali previsti dalla Costituzione, e una elezione in via indiretta, da parte del consiglio, secondo i moduli tipici della forma parlamentare.

4. L'elaborazione degli statuti, tra vincoli, timidezze e qualche distorsione

In realtà, l'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli statuti regionali risultava, nel dibattito, troppo ampia e – al tempo stesso - troppo vincolata.

Troppo ampia, secondo molti, perché riconosceva a ciascuna regione di adottare non solo una propria legge elettorale, ma anche una forma di governo profondamente alternativa rispetto a quella definita (come obbligatoria in via transitoria, come preferita in via definitiva) dalla Costituzione.

Su un piano costituzionale, si apriva una prospettiva di compresenza, all'interno dell'ordinamento italiano, di regioni rette da un sistema ad elezione diretta del presidente e

regioni rette da un sistema parlamentare, con una divaricazione di forme di governo atipica – si è osservato - rispetto a quanto si riscontra negli stessi Stati federali.

Nell'esperienza concreta, peraltro, l'opzione parlamentare si è presentata sin qui sostanzialmente impraticabile, già nel dibattito tra le forze politiche. Del resto, laddove – ed è il caso del Friuli-Venezia Giulia, con la legge statutaria del marzo 2002 – questa opzione era prevalsa in sede politico-istituzionale, un referendum l'aveva travolta, dando un'indicazione di atteggiamenti ben poco favorevoli da parte dell'opinione pubblica.

Così, tra gli statuti sin qui approvati (e sono ormai la gran parte) e quelli in corso di approvazione, nessuno ha inteso discostarsi dalla formula standard.

Rimasta sullo sfondo l'ipotesi parlamentare, l'autonomia statutaria si è trovata ad esercitarsi nell'ambito del sistema "simul simul": nel quale, peraltro, le dense limitazioni stabilite dalla Costituzione, infittite da una restrittiva giurisprudenza costituzionale, consolidate da timidezze e cautele, hanno portato a ridurre gli spazi disponibili ad interstizi generalmente marginali. In termini complessivamente assai distanti dalla annunciata nuova fase "costituente"; sì da mettere in dubbio la stessa opportunità di adottare un iter formativo così complesso per un atto a contenuto "meramente esecutivo e specificativo di una architettura già del tutto delineata in Costituzione" (Olivetti).

Con questi limiti, accentuati da qualche timidezza, le discussioni svolte in occasione della elaborazione degli statuti sono concentrate essenzialmente sulle misure da adottare per raggiungere nuovi equilibri, che potessero bilanciare i poteri dell'esecutivo mettendo a disposizione delle assemblee strumenti di conoscenza, di elaborazione, di indirizzo, di controllo. Del resto, in questo (ben delimitato) quadro, rimangono aperte alle scelte di ciascuna regione, in maniera anomala, tre ambiti di rilievo tutt'altro che trascurabile: a) il sistema di elezione e le incompatibilità e ineleggibilità di presidente, assessori e consiglieri, disciplinati da una legge regionale nel quadro dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato; b) l'eventuale limite alla reiterazione dei mandati, non trattato in Costituzione; c) il numero dei consiglieri.

Precisamente in relazione a questi temi, peraltro, si sono sollevate varie perplessità, sull'opportunità di scelte differenziate; ed è precisamente in relazione a profili di questo tipo – e, particolarmente, sull'ultimo ora richiamato – che gli statuti hanno dato i risultati peggiori, prevedendo una pressoché generalizzata lievitazione delle dimensioni dei consigli regionali: sulla base della improbabile motivazione che il -presunto – incremento dell'attività legislativa indotta dalla riforma del titolo V, avrebbe richiesto un numero maggiore di consiglieri; e in piena sottovalutazione di quella "regola non scritta del costituzionalismo che più un'assemblea è pletorica minori sono il prestigio suo e dei singoli componenti" (Fusaro).

5. L'esperienza: risultati conseguiti e questioni aperte. Il disagio delle assemblee

Anche a livello regionale, così come era avvenuto in quelli comunale e provinciale, l'impatto del modello basato sulla elezione diretta del vertice dell'esecutivo è stato eclatante, quanto meno sul piano della stabilizzazione degli esecutivi.

Nel sistema precedente, l'instabilità si presentava, in molte situazioni, come un male cronico; al punto da registrare una durata media delle giunte non superiore a due anni, mentre nelle regioni maggiormente instabili questa durata scendeva a poco più di un anno³. Nel periodo successivo, la permanenza in carica dei presidenti e delle rispettive giunte per l'intero quinquennio è diventata la regola, che ha subito eccezioni soltanto in qualche caso, del tutto eccezionale.

Il dato è significativo, e costituisce l'elemento più tangibile del cambiamento intervenuto, e la ragione di fondo del suo radicamento.

Non a caso, anche quando, tra il 2003 e il 2005, nell'introdurre in Costituzione la c.d. *devolution*, la maggioranza (di centro-destra) intese mettere mano ad una rilevante serie di

³ Cfr., con richiami ad ulteriori ricerche, i dati sulla instabilità e sul ricambio delle giunte regionali, nel periodo 1970-1987, P. Feltrin, La struttura politica, in Cinsedo, Il Rapporto sulle regioni, Milano, Franco Angeli, 1994, p.366 ss.

articoli del titolo V, la disciplina degli organi di governo regionale non venne modificata, se non per introdurre il principio (peraltro derogabile, ad opera dello statuto) della non rieleggibilità del presidente dopo il secondo mandato consecutivo, per riservare alla legge dello Stato la determinazione dei “criteri di composizione” degli organi elettivi, e per escludere lo scioglimento del consiglio e l’interruzione della legislatura in caso di cessazione dalla carica del presidente per cause non politiche, ma naturali⁴.

In definitiva, si confermava la forma di governo introdotta nel ’99, mentre per vari profili si ridimensionavano gli spazi lasciati alle scelte di ciascuna regione. Il testo di revisione costituzionale, comunque, venne accantonato, non avendo superato, nell’ottobre 2006, la prova del voto popolare.

Ma se, per un verso, il nuovo sistema ha conseguito una stabilizzazione ed un rafforzamento dell’esecutivo, incentrati sulla elezione diretta del suo vertice e sui poteri che gli sono riconosciuti, per l’altro ha sollevato obiezioni e tensioni sotto altri profili; a partire dal lamentato depauperamento del ruolo del consiglio.

In realtà, il tema della crisi di rappresentatività e, in qualche misura, di identità delle assemblee elettive non nasce, nel nostro ordinamento, con la legislazione sull’elezione diretta del vertice dell’esecutivo, così come non sorge in epoca recente. Chi volesse ripercorrere i dibattiti che si svolgevano nei consigli locali negli anni ’70 o ’80, o i commenti politico-istituzionali di quegli anni, potrebbe agevolmente verificare quanto fosse rilevante, diffuso e sentito il malessere delle assemblee: all’epoca oberate dall’approvazione di migliaia di atti, ma con la profonda sensazione di non esercitare alcuna reale incidenza sulle scelte sostanziali dell’ente locale, in vario modo esercitate dagli esecutivi o, per altro verso, concentrate nelle sedi dei partiti.

Del resto, si tratta di un fenomeno tutt’altro che propriamente o esclusivamente italiano, essendo segnalato e discusso diffusamente, in Europa e altrove. Non a caso, da tempo si usano, a questo proposito, espressioni come “malaise of democracy”, “democratic fatigue”, “déception démocratique”, ecc⁵.

Così, fenomeni di questo tipo richiedono analisi attente, che tendano a cogliere ed a distinguere (per quanto possibile) ciò che ha radici generali e profonde - di carattere storico, politico o sociale - da ciò che appartiene a ricadute peculiari del nostro sistema di governo.

In realtà, nei nostri sistemi di governo, il percorso che ha condotto alla crisi delle assemblee – come già anticipato – non trae origine dalla legislazione degli anni tra il ’93 ed il ’99 e, in particolare, non discende dall’elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province, né dalla previsione dell’elezione diretta dei presidenti delle Regioni. Ed ogni tendenza a contrapporre nettamente ad una attuale emarginazione dei consigli, la situazione di epoche anteriori, nelle quali il consiglio avrebbe occupato un ruolo predominante, risulta astratta quanto semplificante. Almeno, se non si individua questa maggiore, mitizzata influenza nella contrattazione di piccole posizioni di potere o nella ingerenza in minuzie burocratiche.

Così, per seguire le vicende del ruolo sostanziale (e delle frustrazioni) dei consigli, occorrerebbe tenere conto dell’incidenza esercitata dai partiti. O, per altro verso, occorrerebbe considerare che l’affermazione - a partire dal ’90, per gli enti locali – del principio di separazione tra indirizzo e gestione, aveva spostato in capo ai dirigenti una gran parte delle competenze anteriormente spettanti al consiglio.

⁴ V. la formulazione dell’ultimo comma dell’art.126 allora approvato dal Parlamento, secondo cui “Non si fa luogo a dimissioni della giunta e a scioglimento del consiglio in caso di morte o impedimento permanente del presidente della giunta. In tale caso, lo statuto regionale disciplina la nomina di 8n nuovo presidente, cui si applicano le disposizioni stabilite per il presidente sostituito”.

⁵ Cfr. C. Fusaro, in A. Brasca, M. Morisi, *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, Mulino, 2003, p. 153 ss.

Ma se il malessere delle assemblee precede e trascende l'elezione diretta di sindaci e presidenti di regione, è inevitabile che, nel nuovo contesto, la questione assuma forme e connotati diversi. E' per queste ragioni, che ogni ottica rivolta al passato sarebbe deformante. Così, se – come credo – la stabilità e la governabilità conseguite grazie all'elezione diretta del sindaco-presidente, si presenta ormai radicata, nel tessuto del governo locale e, quindi, in quello regionale, la questione diviene, semmai, quella di trovare nuovi equilibri e di disegnare un nuovo ruolo per le assemblee elettive.

6. Verso un revirement? Qualche considerazione e qualche ipotesi: a proposito del quadro costituzionale

Così, mentre le ultime regioni vanno completando il percorso di approvazione dei propri statuti, in un diffuso consolidamento degli equilibri esistenti, il dibattito sugli assetti di governo regionali forse neppure ora può considerarsi definitivamente chiuso, tra ripensamenti, diffidenze, insoddisfatte aspirazioni a cambiamenti sostanziali.

In questo contesto, dunque, occorre collocare le proposte e le alternative che paiono tuttora presenti nel dibattito; senza trascurare qualche ulteriore ipotesi che, a mio avviso, può meritare qualche riflessione.

Queste proposte e alternative si collocano su diversi piani, talora richiedendo interventi di modifica costituzionale, talora muovendosi all'interno del quadro costituzionale esistente, intervenendo su discipline statutarie, legislative o, magari, sul piano delle prassi.

Sul piano di ripensamenti che coinvolgono il quadro costituzionale – da rivedere, magari, nel contesto di una revisione più ampia, che coinvolga, quanto meno, la disciplina relativa alle autonomie - le ipotesi proposte (o proponibili) tendono a mettere in discussione, per un verso, l'autonomia attualmente riconosciuta alle regioni in materia di forma di governo e di sistema elettorale; e, per l'altro, il modello “simul simul” delineato dagli artt. 122 e 126.

Sotto il primo profilo, non sono rari – neppure tra i sostenitori del più ampio grado di autonomia legislativa delle regioni, e della differenziazione delle competenze – atteggiamenti di cautela, se non di marcata perplessità, nei confronti di ipotesi di divaricazione delle forme di governo. Divaricazione che, come si è accennato, è generalmente assente negli stessi sistemi federali – dagli Stati Uniti alla Svizzera o alla Germania – e che, in contesto fortemente politicizzato come quello italiano, rischia di essere utilizzata non tanto al fine di individuare i modelli di volta in volta “più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali” (come richiederebbe la Corte costituzionale, nella già richiamata sent. n.2 del 2004), quanto in funzione di contingenti opportunità delle classi politiche.

Del resto, non sembra aver conseguito risultati particolarmente convincenti (nei pochi casi in cui pure è stata utilizzata) la possibilità di elaborare autonomi sistemi elettorali; mentre suscita perplessità e disagio una prospettiva di cittadini costretti a ad esercitare il proprio diritto di voto, districandosi in un contesto in cui, ad una pluralità già assai complessa di sistemi elettorali (per la Camera e per il Senato, per il Parlamento europeo, per il comuni superiori a 15.000 abitanti, per i comuni di dimensioni inferiori, per le province...), si aggiungano 21 diversi sistemi elettorali regionali.

Considerazioni di questo tipo sostengono le ipotesi di eliminare:

- la facoltà di differenziare radicalmente le forme di governo, adottando sistemi alternativi al modello delineato dalla Costituzione;
- gli elementi di autonomia ora presenti nella configurazione degli organi, a partire dalla definizione del numero dei consiglieri;
- la competenza legislativa regionale in materia elettorale.

Nel merito, possono risultare degne di riflessione le istanze tendenti a superare alcuni elementi di rigidità del modello “simul simul”, a partire dal necessario scioglimento, con conseguente ritorno alle urne, anche per cause naturali del tutto estranee alle dinamiche politiche (in particolare: morte o invalidità permanente), modificando in questo senso l’art.126 Cost., che per questo aspetto effettivamente può risultare eccessivamente draconiano⁶. Diversamente sono da valutare, a mio avviso, ipotesi che – a partire dalle dimissioni, comunque motivate – possano dare adito ad improprie pressioni di partiti, per conseguire successioni ed alternanze politiche senza coinvolgere nuovamente gli elettori.

D’altronde, anche chi (e personalmente mi colloco tra questi) ritiene di non dover abbandonare gli elementi fondamentali della elezione diretta del presidente e della forma “simul simul”, temendo ogni ritorno a incontrollabili instabilità e ingovernabilità, credo debba porsi il problema di ripensarne, anche in maniera incisiva, determinati tratti e modi di funzionamento.

In questa direzione, richiedono attenzione, anzitutto, l’esigenza di riequilibrare i rapporti tra assemblea ed esecutivo, particolarmente valorizzando il ruolo e gli strumenti – di conoscenza, di indirizzo, di controllo – a disposizione dell’assemblea regionale. In questa direzione, possono essere utili le indicazioni che emergono dagli statuti più innovativi.

7. Alla ricerca di nuovi assetti e di un ruolo più incisivo per l’Assemblea

a) in tema di sistema elettorale

Se il conferimento alle regioni di potestà legislativa in materia elettorale non ha dato sin qui, come si è accennato, risultati perspicui, non vanno dimenticati i caratteri – e i difetti – del sistema definito dalla legge statale (legge n.43 del 1995, che modificava e integrava la prima legge elettorale regionale, n. 108 del 1968), contraddistinta da un premio di maggioranza collegato al candidato alla presidenza, pari a un decimo o un quinto dei consiglieri, tratti da una speciale lista regionale (c.d. “listino”), priva di preferenze. In questo modo, si è inserita, nella composizione del consiglio, una componente anomala, sostanzialmente sottratta alle scelte degli elettori, e fondamentale esentata dall’onere della campagna elettorale, essendo al traino del presidente (e – ulteriore anomalia - interessata a che quest’ultimo vinca, ma senza un margine troppo elevato; caso in cui risulterebbe eletta soltanto la metà dei candidati inseriti nel listino).

I seggi sono ripartiti con metodo proporzionale, con soglia di sbarramento assai basso, sì da determinare una notevole frammentazione dei consigli. Frammentazione accentuata dagli statuti e dai regolamenti regionali, che generalmente ammettono (e finanziano) la costituzione di gruppi minuscoli, fino alla previsione di quel fenomeno che – con un ormai diffuso ossimoro – viene definito “monogruppo”, cioè del gruppo costituito da un solo consigliere.

Se si intendesse rimediare agli attuali difetti, occorrerebbe, dunque, in consigli di dimensioni contenute (i numeri previsti dalla legge del ’68 si presentano tuttora più che adeguati), contrastare la frammentazione, intervenendo sulla soglia di sbarramento, sul numero minimo per la costituzione di un gruppo, sulla disciplina dei finanziamenti, ecc. Quanto al premio di maggioranza, il suo mantenimento può rispondere effettivamente ad importanti esigenze di stabilità; ma parrebbe più trasparente eliminare il listino, semmai assegnando i relativi seggi ai primi dei candidati non eletti nei collegi.

b) in tema di esercizio della funzione legislativa

Se, formalmente, l’approvazione delle leggi costituisce la funzione più esclusiva e qualificante del consiglio, nella realtà la produzione delle leggi è percepita e considerata come una prerogativa propria della giunta, che elabora il progetto, lo concerta con i più vari interlocutori (a partire dagli

⁶ Anche su questo punto, v. il testo della modifica costituzionale approvata nel 2005 e quindi respinta dal referendum dell’ottobre 2006.

enti territoriali, nel Consiglio delle Autonomie Locali, o dalle autonomie sociali, magari riunite nel Consiglio Regionale Economia e Lavoro, ove previsto, ecc. ecc.), lo sottopone al consiglio, che – a questo punto – difficilmente si discosterà dalle soluzioni già concertate con istituzioni od autorevoli organizzazioni sociali ed economiche; sì che, in concreto, il lavoro in commissione si concentrerà ormai sui dettagli, dando per acquisita ogni scelta di qualche rilievo.

Così, se si intendesse rivitalizzare il ruolo del consiglio nella produzione delle leggi, occorrerebbe ripensare il processo legislativo, a partire dall'iniziativa, che – cogliendo spunti contenuti in qualche statuto – dovrebbe pervenire al consiglio in una condizione ben meno definita di quanto non si verifichi oggi: la stessa fase di consultazione o di concertazione con gli interlocutori, a partire dai passaggi in CAL o in CREL potrebbe avvenire *dopo* la presentazione del progetto in consiglio, assegnando a componenti di questo un ruolo rilevante, nella conduzione del procedimento.

In questo senso, si è mosso qualche statuto regionale; come quello dell'Emilia-Romagna, che tende, in particolare, a valorizzare il ruolo del relatore, chiamato – se del caso insieme ad un correlatore di opposizione, e comunque con la partecipazione costante del rappresentante della giunta – a seguire dall'inizio il procedimento, compresi i coinvolgimenti esterni, per stimolare una fase di sostanziale intervento del consiglio, in commissione e quindi in assemblea, in cui, su un testo non irrigidito da concertazioni formali già esaurite (come avviene o avveniva, in particolare, nel modello delle Conferenze regione-autonomie locali), i consiglieri possano sviluppare un dibattito più approfondito e dare un reale apporto alla definizione dei contenuti dei provvedimenti.

c) in tema di programma di governo

Per dare nuovo impulso al ruolo istituzionale svolto dalle assemblee, del resto, occorre rinvigorirne la funzione di indirizzo; anche coinvolgendolo maggiormente nella elaborazione dello stesso programma di governo.

Sulla base del modello del testo unico degli enti locali, gli statuti regionali prevedono generalmente che il presidente della giunta presenti al consiglio, all'avvio del mandato, il proprio programma. Talora, come in Toscana, si prevede esplicitamente che il consiglio si pronunci con un voto; ed anche se un esito negativo non equivale, di per sé, ad una sfiducia, è evidente che una mancata approvazione del programma costituirebbe certamente un evento di particolare significato politico.

Lungo una direttrice di questo tipo si potrebbe, forse, compiere qualche passaggio ulteriore: ad esempio, prevedendo che il progetto di programma sia presentato e illustrato dal presidente, aprendo una fase in cui il consiglio possa discuterne e, se del caso, avanzare proposte di modifiche o integrazioni; sì da pervenire all'approvazione di un programma condiviso, sulla base del quale possano avviarsi i lavori della legislatura.

d) in tema di partecipazione

La partecipazione ha subito, da anni, una parabola che non si presenta facilmente reversibile. Gli statuti, tuttavia, contengono spunti che possono risultare utili, delineando una gamma di strumenti e procedimenti, dalle istanze e petizioni ai protocolli di consultazione con le associazioni, dall'iniziativa popolare all'istruttoria pubblica.

Si tratta di strumenti talora inediti, talora sin qui non sperimentati, oppure utilizzati in forme ancora timide. Eppure, si tratta di versanti che meritano impegno; anche e particolarmente ad opera del consiglio.

Il discorso vale, anzitutto, per un procedimento come l'istruttoria pubblica per la formazione di atti normativi o progetti di carattere generale, dando luogo ad un contraddittorio tra istituzioni, associazioni, comitati e gruppi di cittadini, stimolati a sviluppare un proprio ruolo di proposta e di apporto. In percorsi di questo tipo, il consiglio può svolgere un ruolo rilevante, legittimandosi come interlocutore primario delle organizzazioni della società.

d) controlli e garanzie

Infine, imprescindibile risulta il tema del controllo esercitato dalle assemblee sull'attuazione delle politiche attuate dalla giunta. In questo senso, l'obiettivo di fondo diviene quello di realizzare un circuito, inevitabilmente connesso, tra produzione delle regole, attuazione delle stesse, monitoraggio degli effetti, revisione delle regole stesse, a seconda dei risultati conseguiti.

Tuttavia, questo circuito è ben lontano dall'essere attuato, anche per esigenze di definizione degli strumenti necessari ad attivarlo, oltre che per esigenze culturali; certamente appare indispensabile affinare gli strumenti utili a perseguire questo scopo.

In concreto, si tratta di predisporre strumenti idonei, di carattere generale o previsti per singoli settori o per l'attuazione di specifiche leggi.

Ma si tratta anche di valorizzare le potenzialità del controllo (e, in particolare, del controllo-collaborazione) che la legge (l. n.131 del 2003; finanziaria 2006, commi 166-168; ecc.) prevede in capo alle sezioni regionali della Corte dei conti.

8. E se si ripensasse il ruolo della giunta?

Ma forse, un punto di riflessione rilevante, quanto generalmente trascurato, concerne la configurazione e il ruolo della giunta: organo ulteriore, rispetto ai due organi a diretta investitura popolare, e modellato in termini del tutto anomali, probabilmente non sufficientemente considerati, nel dibattito attuale.

La giunta, in effetti, oscilla variamente tra un ruolo di collaborazione rispetto al suo presidente, ed un ruolo di organo fondamentale, negli assetti di governo, essendo titolare, addirittura, della competenza generale-residuale ad adottare ogni atto che non sia espressamente riservato al presidente o all'assemblea. E si tratta di una competenza peculiare, considerato che – come si è accennato – viene esercitata da un organo collegiale che esprime la propria volontà tramite i metodi propri degli organi collegiali, vale a dire tramite votazioni in cui ogni membro, formalmente, esprime un voto paritario rispetto a quello di tutti gli altri; ma non potendo trascurare – ovviamente – la circostanza che tra i votanti ce n'è uno, il presidente, che ha nominato tutti gli altri, e che può revocarli, in caso di dissenso. Non a caso, nei sistemi presidenziali non esiste nulla di tutto questo; e non a caso è rimasta celebre la frase di Abramo Lincoln che, uscendo da una riunione di governo, comunicò lapidariamente: “sei voti contrari, uno favorevole: la delibera è stata approvata”. Naturalmente, il voto favorevole era il suo: eletto dal popolo, il presidente assume su di sé pienamente le responsabilità dell'indirizzo di governo.

A queste anomalie giuridico-istituzionali, se ne è poi aggiunta un'altra, che attiene agli assetti sostanziali legati alle prassi politiche: prassi che, in realtà, anche nel caso dei comuni (tra l'altro contrassegnato da una netta incompatibilità tra l'incarico di assessore e il ruolo di consigliere), soltanto in casi rari e peculiari hanno realmente configurato l'assessore come un collaboratore del sindaco, nominato effettivamente sulla base di una scelta basata su un essenziale rapporto di fiducia personale. All'opposto, la giunta è generalmente composta secondo penetranti indicazioni dei partiti, che spesso vi includono direttamente loro dirigenti di peso rilevante; e, in queste condizioni, è divenuta la sede naturale di mediazione politica tra i partiti che compongono la maggioranza. In questi termini, il disegno originario delineato dal legislatore a partire dal '93 è stato profondamente trasformato: da un modello dominato dai due organi eletti direttamente (sindaco/presidente e consiglio), fondato sulla ricerca di un equilibrio tra i due (mentre la giunta si colloca su un piano diverso, come organo gerarchizzato e di collaborazione rispetto al sindaco/presidente), si è passati ad una prassi in cui diffusamente la giunta si sovrappone (se non si sostituisce) al consiglio nella concertazione delle scelte politiche. L'emarginazione politica dell'organo assembleare risulta, in queste condizioni, rilevante e determinante.

Se queste considerazioni hanno qualche fondamento, il ruolo assunto dalla giunta diviene una questione centrale; che naturalmente dipende in larga misura da prassi e da equilibri politici, ma che certamente trova supporto in regole giuridiche che ben potrebbero essere ripensate.

Tra queste, collocherei, anzitutto, l'attribuzione della competenza generale.

Competenza la cui collocazione in capo alla giunta – anche se si vuole mantenerne la configurazione quale organo collegiale, secondo la previsione contenuta nell'art.121 Cost. – può meritare qualche riflessione. Perché forse potrebbe risultare più coerente, funzionale e, in definitiva, trasparente ridistribuire tra presidente e consiglio questi la gran parte delle competenze oggi demandate alla giunta, dequotando il ruolo politico di questa a favore di una funzione tecnica e davvero collaborativa nei confronti del vertice dell'esecutivo.

Non si tratta qui che di uno spunto: ma, in fondo, restituire al presidente una più aperta responsabilità per gli atti dell'esecutivo, e riequilibrare la funzione del consiglio (magari di un più snello e, al tempo stesso, più autorevole), è obiettivo da non trascurare. E ricostruire, per questa o per altre vie, le condizioni per un confronto e un bilanciamento più diretti tra i due organi elettivi corrisponde ad esigenze sostanziali, da cui il sistema trarrebbe, credo, il giovamento più significativo.