

Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra Consiglio e Giunta

Pier Luigi Petrillo¹

Premessa metodologica. 1. La forma di governo regionale a Costituzione invariata: dalla legge 17 febbraio 1968 n. 108 alla legge 23 febbraio 1995 n. 43 – 1.1. *Dall'assemblearismo al "protagonismo" (a macchia di leopardo) delle Giunte regionali* – 1.2. *Primi tentativi di innovare il ruolo dei Consigli regionali: regolamenti consiliari e strumenti di controllo "all'inglese"* – 2. Il "primo acconto" della riforma federale: la legge cost. 22 novembre 1999 n. 1 - 2.1 *La "ratio" di una forma di governo "transitoria" e di tipo neo-parlamentare* - 2.2 *Il meccanismo "diabolico": simul ... simul ... per niente simile* – 3. Il "transitorio permanente": nuovi Statuti regionali e forma di governo – 3.1. *Scelte politiche e corpo elettorale: la ribellione del Friuli* – 3.2. *Il primo Statuto della Regione Calabria: ovvero sul come aggirare l'ostacolo senza fare i conti con l'oste* - 3.3. *Le forme di governo regionale alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale* - 3.4. *Strumenti e tecniche di collaborazione tra Consiglio e Giunta regionale* - 3.4.1. *Il "voto" sul programma di governo* - 3.4.2. *L' "indicazione" dell'indirizzo politico* - 3.4.3. *Le mozioni di censura (al singolo Assessore)* - 3.4.4. *Gli strumenti di controllo: lunga vita al (defunto) question time?* - 3.4.5. *La programmazione condivisa dei lavori consiliari* – 3.4.6 *A margine alcune questioni (non) marginali* – 4. Esperienze comparate - 4.1. *La forma di governo delle Comunità Autonome spagnole* - 4.2. *Lo Scottish Government* - 4.3 *I Landtag tedeschi* – 5. Conclusioni: possibile conciliare l'inconciliabile dando nuovi (più?) poteri al Consiglio e più (nuovi?) poteri alla Giunta?

La legge costituzionale n. 1 del 1999, novellando l'art. 122 Cost., ha predefinito la forma di governo regionale stabilendo che, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, il presidente della Giunta "è eletto a suffragio universale e diretto" e "nomina e revoca i componenti della giunta"².

Il successivo art. 126, c. 3, precisa che <l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio>.

Spetta, inoltre, agli Statuti regionali ("approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi", senza l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo e salvo il diritto per il Governo di promuovere la questione di legittimità costituzionale entro 30gg dall'entrata in vigore³) decidere il sistema di elezione, e, solo nel silenzio di questi ultimi, vale quanto disposto in Costituzione.

Il legislatore costituzionale ha dichiarato, in tal modo, la sua predilezione per un sistema politico regionale competitivo, che vede contrapposti, fin dal momento elettorale, due o più aspiranti Presidenti di Giunta e, con loro, due o più coalizioni di partiti (o singoli partiti).

Tant'è che, in attesa della deliberazione dei nuovi statuti, le norme transitorie predisposte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, stabiliscono l'elezione diretta del Presidente della Regione (con funzioni di Presidente della Giunta regionale), ed un sistema elettorale di tipo essenzialmente proporzionale (per l'80% dei seggi), con voto uninominale, e premio di maggioranza per la/e lista/e del candidato Presidente risultato vincitore (secondo la formula del c.d. "listino"). La legge n. 1 del 1999 rappresenta, dunque, "primo acconto di quella

¹ Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Siena e collaboratore stabile del Centro Studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli (e-mail ppetrillo@luiss.it).

² Art. 122, 5° comma Cost. It.

³ Art. 123, 2° comma Cost. It. .

riforma in senso federale dello Stato, che – con alterne fortune – è in cantiere da quasi dieci anni”⁴.

Appare evidente come anche nel solo contesto provvisorio delineato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 (per nulla specificato dalla legge 2 luglio 2004 n. 165 attuativa dell’art. 122 Cost., su cui torneremo nel capitolo successivo) si pone il problema di come conciliare l’inconciliabile ovvero far corrispondere ad una giunta (oggettivamente) forte, un Consiglio (necessariamente) forte.

La riforma del sistema elettorale nel 1995, e, soprattutto la legge costituzionale n. 1 del 1999, prevedendo un netto rafforzamento della Giunta sul Consiglio anche attraverso l’elezione diretta del suo Presidente ed il meccanismo dell’ *aut simul stabunt aut simul cadent*, hanno attribuito un <vantaggio competitivo> alla realtà regionale nei confronti del governo centrale⁵, trasformando radicalmente i rapporti di forza all’interno del Consiglio e tra questo e la Giunta, ed affermando logiche conflittuali tra soggetti politici diversi e nuovi, come la maggioranza e l’opposizione.

La legge costituzionale n. 1 del 1999, dunque, introduce, a livello regionale, una forma di governo .- definita “transitoria” - del tutto originale, di tipo essenzialmente presidenziale⁶.

E’, quindi, in queste disposizione che si ritrova la forma di governo regionale, con una precisazione che va subito sviluppata.

Tutte le nove Regioni che, ad aprile 2005, avevano approvato nuovi Statuti, hanno adottato tale forma di governo rendendola, in questo modo, permanente.

Tale scelta è stata certamente “influenzata” da alcune sentenze della Corte costituzionale, ed in particolare dalla prima resa in materia di forma di governo regionale e relativa allo Statuto della Regione Calabria (cfr. sentenza n. 2 del 2004 della Corte Costituzionale).

La Corte Costituzionale ha, con la sentenza n. 2 del 2004, “spiegato” il contenuto degli artt. 122 e 126 Cost. .

Per la Corte “mentre senza dubbio non equivale ad un sistema elettorale di tipo diretto ogni meccanismo elettorale ... di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista ..., il sistema elettorale configurato dall’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 disciplina certamente una forma di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale” (punto 4 del considerando in diritto).

Questa scelta, “indicata [dal legislatore costituzionale] come naturale possibilità di assetto istituzionale”, può essere sostituita da altri modelli di selezione del Presidente della Giunta da parte degli Statuti che però non possono prevedere l’elezione diretta di soggetti diversi dal candidato Presidente della Giunta (nel caso calabrese si trattava del Vice presidente).

Ove lo Statuto accetti la forma prefigurata in Costituzione, continua la Corte, non è possibile predisporre meccanismi di sostituzione del Presidente eletto senza ricorrere allo scioglimento del Consiglio e a nuove elezioni.

In sostanza la Corte ha precisato che in nessun caso il Presidente della Giunta eletto direttamente dai cittadini (ancorché successivamente “nominato” dal Consiglio che “prende atto” –dice la Corte- della volontà del corpo elettorale) può essere sostituito da un Presidente *non* eletto senza ricorrere a scioglimento automatico del Consiglio.

⁴ A. D’ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in Id., *L’Italia verso il “federalismo”*. *Taccuini di viaggio*, Milano 2001, 175.

⁵ C. Decaro, *La Best practice di Westminster: dal Parlamento ai Parlamenti*, in *Rass. parl.*, 3, 2004, 677. Anche per questo motivo, le Regioni, osserva l’A., stanno diventando <isole di stabilità, guidate da governi provvisti di diretta legittimazione popolare e di indubbia autorevolezza>.

⁶ T. E. FROSINI, “Il presidenzialismo regionale”, in *Gazzetta giuridica*, 43, 1999, pp. 1-3

In precedenza con la sentenza n. 204 del 2002 la Corte aveva stabilito che l'elezione diretta del Presidente della Giunta comporta sempre e necessariamente l'applicazione del principio *aut simul stabunt aut simul cadent*.

Tutti i nuovi Statuti, come si è detto, hanno optato per il modello di governo *standard* delineato in Costituzione, prevedendo l'elezione diretta del Presidente della Giunta, la contestuale elezione del Consiglio regionale ed il suo scioglimento automatico nel caso di dimissioni del primo.

Da Regione a Regione cambiano, tuttavia, le modalità di relazione tra Presidente della Giunta, Esecutivo e Consiglio.

Ad esempio spetta al Presidente eletto nominare gli assessori e, in alcuni casi, darne comunicazione al Consiglio <unitamente al programma di governo>⁷; in altri casi “presentarli” al Consiglio ed “illustrare” il programma (<sul quale si apre un dibattito>⁸) che <è approvato entro dieci giorni dalla illustrazione>⁹; in altri ancora presentarli ed illustrare al Consiglio gli <obiettivi strategici> tra cui i consiglieri, con una mozione approvata a maggioranza, indicano quelli ritenuti prioritari sugli altri¹⁰.

Per la Corte costituzionale non vi è alcuna incoerenza tra la forma di governo “a elezione diretta” e l'approvazione consiliare del programma di governo, in quanto <la eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della Giunta, ovvero sulla composizione di quest'ultima> (sentenza n. 372/2004 e, ugualmente, n. 379/2004).

In quasi tutti gli Statuti, è previsto che il Presidente della Giunta relazioni annualmente al Consiglio sullo stato di attuazione del programma, modificando, eventualmente, le priorità¹¹; la sfiducia ai singoli assessori o la censura che non comporta dimissioni¹²; e, conformemente al dettato costituzionale (art. 126, c. 3), lo scioglimento del Consiglio in caso di approvazione della mozione di sfiducia del Presidente della Giunta, ovvero di suo impedimento permanente, morte, o dimissioni.

Appare evidente, in ogni caso, come si attribuisca una specifica soggettività alla “maggioranza consiliare”, distinta rispetto all'esecutivo regionale.

Il fatto che i nuovi Statuti regionali abbiano scelto, tutti, una forma di governo incentrata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta, suggerisce di abbandonare l'idea di un Consiglio inteso come blocco monolitico ed omogeneo, riconoscendo, al suo interno, quanto meno, due soggetti distinti e contrapposti: la maggioranza che è strettamente legata al suo esecutivo (almeno in linea teorica), e l'opposizione.

I Consigli regionali non sono Parlamenti; eppure, con sempre maggiore chiarezza, sono chiamati ad assolvere funzioni tradizionalmente spettanti ai Parlamenti. Come questi ultimi (e forse di più), i Consigli regionali possono diventare, allora, la sede principale in cui le più distanti opinioni trovano voce e, sintetizzate in chiave contrapposta, si affermano nel corpo

⁷ Cfr. art. 41, c. 3, St. Puglia; art. 42, c. 1, St. Lazio.

⁸ Cfr. art. 50, c. 4, St. Lombardia; art. 7, c. 2, St. Marche; art. 44, c. 2, St. Emilia-Romagna.

⁹ Cfr. art. 32, c. 2, St. Toscana; art. 28, c. 2, St. Emilia-Romagna; art. 16, c. 3, lett. a), St. Liguria; art. 16, c. 2, lett. a), St. Calabria. Questo era uno dei punti ritenuti incostituzionali dal Governo.

¹⁰ Cfr. art. 63, c. 2, e art. 43, c. 2, lett. a), St. Umbria.

¹¹ Cfr. art. 64, c. 2, lett. k), St. Umbria; art. 42, c. 2, lett. f), St. Puglia. Nello Statuto abruzzese è, inoltre, previsto che il Presidente della Giunta informi periodicamente, <e comunque ogni sei mesi>, il Consiglio sulle relazioni tra la Regione e l'Unione europea, sulle negoziazioni con Stati esteri e con Enti omologhi di Stati esteri (art. 43, c. 4, St. Abruzzo).

¹² Cfr. art. 9, c. 2, St. Marche; art. 71, c. 3, St. Umbria; art. 43, c. 1, St. Lazio. art. 52, St. Piemonte.

elettorale. E' la tesi di una nuova centralità delle Assemblee rappresentative dovuta alla presenza ed alla valorizzazione, in esse anche dell'opposizione¹³.

La forma di governo regionale, lo si è ricordato più volte, rappresenta un modello assolutamente originale <in cui si è cercato di combinare l'esigenza della stabilità dell'esecutivo (elezione diretta e rafforzamento dei poteri del Presidente della Regione), senza recidere del tutto il cordone del parlamentarismo (sfiducia consiliare)>¹⁴. A questa originalità dovrebbe corrispondere una forma di opposizione consiliare diversa da quella parlamentare, e, potendo ogni Regione definire la propria forma di governo, tante (forme di) opposizioni consiliari quanti sono i Consigli regionali.

Si è sottolineato come i nuovi Statuti riconoscono, tutti, il soggetto "maggioranza consiliare" e lo distinguono dall'esecutivo. La maggioranza non è il comitato operativo della Giunta, la sua appendice consiliare; ad essa gli Statuti attribuiscono importanti funzioni a partire dall'insediamento dell'esecutivo.

La maggioranza consiliare, che pure ha sostenuto il candidato Presidente in campagna elettorale, rivendica in Consiglio il diritto di conoscerne il programma, di ufficializzarlo quasi per renderlo immutabile, e, allo stesso tempo, di vagliare gli assessori indicati dal Presidente eletto, riservandosi, in taluni casi, il diritto di sfiduciarli.

Si evidenzia così un terzo soggetto rispetto al governo e all'opposizione: quello della maggioranza consiliare.

Il riconoscimento della maggioranza consiliare incide necessariamente sulla forma di opposizione - come pure si è detto nella ricerca su questo tema. Quest'ultima, se da un lato dovrà scontrarsi con il governo e con la maggioranza, dall'altro potrà con questa "giocare di sponda" a seconda delle questioni in discussione, tratteggiando sinergie volte, anche, a rivendicare l'autonomia del Consiglio *tout court* verso l'esecutivo regionale.

La predilezione del legislatore costituzionale per un sistema politico istituzionale competitivo, che vede contrapposti, fin dal momento elettorale, due o più aspiranti Presidenti di Giunta regionale e, con loro, due o più coalizioni di partiti (o singoli partiti), rende obbligatorio ripensare il ruolo del Consiglio regionale, anche per definire meglio quale soggetto o quali soggetti politici all'interno di esso siano chiamati a svolgere non una generica funzione di controllo ma una vera e propria funzione di alternativa politica all'esecutivo.

La tesi che si sostiene è che anche i Consigli regionali, al pari dei Parlamenti che vivono in un contesto competitivo in cui le decisioni sono sempre più spesso assunte da altri soggetti (non solo) politici, possano trovare un nuovo ruolo diventando la sede di una perenne campagna elettorale tra, da un lato, la maggioranza che sostiene l'esecutivo e, dall'altro, l'opposizione e le altre forze di minoranza. Ciò non significa continuo conflitto tra soggetti politici rappresentati in Consiglio a suon di ostruzionismi reciproci, ma costante dibattito, magari anche aspro ma legittimo, tra i due principali soggetti politici. Il dibattito, infatti, nei sistemi competitivi è procedimentalizzato e si traduce in critica, confronto e proposta.

Senza voler compiere comparazioni improbabili, possiamo sostenere che in quelle Regioni in cui si sceglie il modello costituzionale *standard*, prevedendo l'elezione diretta del Presidente della Giunta, il Consiglio perde la funzione di elezione del Presidente della Giunta, a favore del corpo elettorale.

Le innovazioni costituzionali degli ultimi anni potenziano la sua funzione legislativa: l'attribuzione alle Regioni di nuove materie e nuove competenze anche esclusive, avrebbe potuto, in qualche misura, rafforzare i Consigli sebbene questi siano chiamati, in primo luogo, ad attuare, anche con legge, il programma elettorale del Presidente della Giunta. Eppure sono

¹³ P.L. Petrillo, *Nuovi statuti regionali e opposizione*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2005.

¹⁴ R. Bifulco, *Le Regioni*, Il Mulino 2004, 48.

altre le funzioni da riscoprire e rileggere in chiave. Eppure sono altre le funzioni da riscoprire e rileggere in chiave globale: quella “espressiva” che per Walter Bagehot consiste “nell’esprimere l’opinione degli inglesi su tutti gli argomenti che le vengono presentati”, e quella “informativa” attraverso cui l’Assemblea permette all’opinione pubblica di sapere ciò che altrimenti non potremmo mai conoscere.

I Consigli regionali possono diventare, forse più (agilmente) e meglio del Parlamento nazionale, proprio la sede in cui le più distanti opinioni trovano voce e, sintetizzate in chiave contrapposta, si affermano nel paese, all’interno del corpo elettorale. Potrebbero, così, divenire nuovamente centrali nel sistema politico regionale a condizione, però, che vi siano regole definite e coerenti con il nuovo assetto competitivo e tendenzialmente bipolare, che il conflitto sia, appunto, procedimentalizzato. Oppure si può decidere di rifiutare il modello preferenziale delineato in Costituzione e di riprodurre un sistema diverso, meno o per nulla competitivo, basato più sugli accordi *inter* partitici che sulle scelte dirette del corpo elettorale.