

## ***Statuti regionali: alla ricerca del consolidamento?***

di Valentina Fiorillo\*  
(19 maggio 2009)

A un anno dalle elezioni regionali e in vista della prossima attuazione del federalismo fiscale, delle modifiche statutarie approvate di recente in due importanti regioni sollecitano alcune riflessioni sull'evoluzione e sullo stato del regionalismo in Italia.

L'Assemblea legislativa regionale dell'Emilia-Romagna ha approvato, lo scorso 22 aprile, in seconda lettura un disegno di legge di riforma dello statuto. Attraverso una modifica all'articolo 29, comma 2 si è impedito che a partire dalle prossime elezioni vi fosse l'aumento a 67 consiglieri, così come previsto dallo statuto del 2005, e che pertanto il numero di consiglieri rimanesse 50, compreso il Presidente.

Per una strana coincidenza, nello stesso giorno il Consiglio regionale dell'Umbria in prima lettura ha approvato un disegno di legge simile. Le novità introdotte consistono nella riduzione del numero di consiglieri da 36 a 30 (art. 42 Statuto) e nella riduzione del numero massimo dei componenti della Giunta da 9 a 8, con l'esclusione del Presidente (art. 67 Statuto). L'esame in seconda lettura non avverrà prima di due mesi, secondo quanto disposto dall'articolo 123, comma 2 della Costituzione e richiamato dall'articolo 84, comma 1 dello statuto umbro.

Le modifiche approvate in queste due regioni sono in linea con quanto previsto dall'accordo interistituzionale siglato da Governo, Regioni ed Enti locali il 12 luglio 2007 per il contenimento dei costi delle Istituzioni. In quell'occasione le Regioni si sono impegnate, tra le altre cose, a ridurre il numero di consiglieri sulla base del criterio di proporzionalità demografica stabilito dall'articolo 2 della legge 108 del 1968. Sia in Emilia Romagna che in Umbria le modifiche attuate riportano quindi il numero di Consiglieri a quello antecedente all'approvazione degli statuti dell'autonomia. Nella legislatura 2000-2005, infatti, si è assistito, nella quasi totalità delle regioni italiane, ad un aumento del numero di consiglieri, avendo le assemblee elettive interpretato la propria nuova autonomia statutaria in maniera espansiva riguardo alla composizione degli organi regionali.

È evidente che ad un anno dalle elezioni regionali, la riduzione del numero di consiglieri tenta di rispondere nel modo più semplice possibile – ma non per questo del tutto indolore in termini politici – a una logica di razionalizzazione dei costi e di efficienza della politica, con l'obiettivo di rafforzare così la credibilità delle istituzioni regionali dinanzi agli elettori. In particolar modo, è utile ricordare in questa sede che il Consiglio regionale umbro negli ultimi due anni è stato al centro di una vicenda politica, con echi anche sulla stampa, relativa ad una proposta di referendum regionale volto a limitare le indennità dei consiglieri

(per una ricostruzione v. J. Rosi, *Il referendum abrogativo regionale umbro in tema di indennità dei consiglieri regionali* in *Federalismi.it* n. 3/2009).

La riduzione dei costi della politica è indice di un tentativo di auto-riforma e si presta ad essere letta come il primo segnale di una nuova cultura istituzionale e, quindi, come un contributo alla valorizzazione della rappresentanza consiliare, fortemente indebolita nel regionalismo di transizione. Difatti il legislatore ordinario nel 1995 e poi quello costituzionale nel 1999 ebbero come obiettivo primario quello di assicurare la stabilità degli esecutivi regionali come presupposto di una maggiore governabilità, ben consapevoli di dover per questo accettare il consolidamento del multipartitismo ovvero della frammentazione della rappresentanza. Tale scelta ha avuto un effetto sui partiti politici, dal momento che è andato affermandosi un multipartitismo frammentato all'interno di un contesto bipolare, ovvero ciò che Fulco Lanchester ha definito "lo strabismo della transizione" (*ex multis* cfr. F. Lanchester, *I partiti politici tra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in *Nomos* n. 1/2004, pp. 99-115); ed un ulteriore effetto sulle assemblee elettive regionali, rendendo quest'ultime meno efficaci e più deboli rispetto a compiti quali il sostegno all'azione di governo del Presidente, l'esercizio dell'attività legislativa e, soprattutto con riferimento all'opposizione, delle funzioni di controllo a fronte di un esecutivo monocratico rafforzato. Questa condizione di scarsa incisività, associata ad una certa debolezza dei partiti a livello regionale, ha contribuito a diffondere tra l'elettorato l'immagine di un consiglio regionale come luogo della gestione del potere da parte di numerose élites in concorrenza tra loro (C. Fusaro *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona* in S.Ceccanti – S.Vassallo, a cura di, *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano* il Mulino, 2004, pp. 181ss).

Sulla scorta di tali considerazioni, la parziale riduzione dei costi approvata da Emilia Romagna e Umbria nell'aprile scorso è indice del tentativo di riavvicinare i legislativi regionali alle istanze dei cittadini e a riqualificare l'intero apparato istituzionale delle regioni. Ma per poter compiersi del tutto, questo processo non può limitarsi ad interventi statutari né può prescindere da ulteriori e più incisive scelte su tre fattori fondamentali: la legge elettorale, le regole sulla costituzione dei gruppi e delle commissioni consiliari, le incompatibilità tra carica di consigliere e di assessore.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, la Corte costituzionale nella sentenza n. 378 del 2004 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma dello statuto umbro (art. 66, comma 1 e, per estensione commi 2 e 3) che prevedeva l'incompatibilità fra la carica di consigliere e quella di assessore. Questa stessa decisione è stata poi riproposta dalla Corte nella sentenza immediatamente successiva, la n. 379, relativa ad una norma analoga contenuta nello statuto dell'Emilia Romagna (art. 45, comma 2). In tali sentenze la Corte ha sostenuto che, ai sensi dell'articolo 122 comma 1 della Costituzione, incompatibilità ed ineleggibilità sono materie extra-statutarie e riservate alla disciplina concorrente della legge elettorale. Non essendo quindi ancora stata approvata la legge

elettorale né in Emilia Romagna né in Umbria, ad oggi non esiste incompatibilità tra la carica di consigliere e quella di assessore. Tuttavia a fronte di un rafforzamento del ruolo della giunta nei processi decisionali, l'incompatibilità contribuirebbe ad un più efficiente meccanismo di controllo tra le due funzioni istituzionali (M. Rubechi *L'incompatibilità "funzionale" fra cariche di governo e cariche rappresentative* in A. Morrone a cura di, *Il diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti* Cedam 2005, p. 26, 27), con effetti complessivi di bilanciamento nella forma di governo e con conseguente stimolo a una maggiore efficienza per l'esecutivo.

L'Assemblea legislativa regionale dell'Emilia Romagna ha approvato nel novembre 2007 il proprio regolamento interno. In esso non si individuano con chiarezza scelte volte a disincentivare la frammentazione e stimolare una maggiore efficienza. Infatti all'articolo 7 comma 4 del regolamento (approvato con Deliberazione dell'Assemblea n. 143 del 28 novembre 2007), è previsto che all'interno delle commissioni sia presente almeno un membro per ciascun gruppo; a questo si aggiunge poi il criterio di proporzionalità nella composizione delle commissioni riconosciuto all'articolo 38, comma 3 dello statuto. Queste norme in combinato con la possibilità di creare gruppi con un minimo di due consiglieri o, in deroga, gruppi unipersonali (art. 36, comma 2 dello statuto e articolo 6, commi 3 e 4 del regolamento) costituiscono un incentivo alla frammentazione in seno all'assemblea con conseguenze negative per il funzionamento della stessa. In questo modo conseguentemente al crescere del numero di gruppi, aumenta anche la dimensione delle commissioni, con prevedibili effetti sull'organizzazione dei lavori di seduta e del calendario. In tali condizioni, dal momento che bisogna permettere ai gruppi numericamente più esigui di poter partecipare a tutte le commissioni, stabilire un calendario condiviso e senza sovrapposizioni diviene oggettivamente difficile.

In Umbria la disciplina dei gruppi consiliari è, almeno in apparenza, più restrittiva. L'articolo 52 dello statuto umbro — a cui corrisponde l'articolo 11, comma 1 del regolamento interno approvato con Deliberazione del Consiglio n.141 dell'8 maggio 2007 — prevede che il numero minimo per la formazione di un gruppo sia rappresentato da tre consiglieri. A tale norma si può derogare solo se l'Ufficio di Presidenza autorizza la costituzione di un gruppo di uno o due consiglieri purché sia rispettato un criterio di rappresentatività del gruppo unipersonale (G. Falcon – C. Padula *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici* in *le Regioni*, n. 2/2008). La deroga è stata tuttavia applicata con una certa frequenza dal momento che su 10 gruppi attualmente presenti, più della metà, ovvero 6 gruppi, sono formati da una sola persona. Prima della riforma dell'aprile 2009 qui esaminata, la soglia di sbarramento per la formazione di un gruppo era quindi dell'8,3 per cento dei seggi (3 consiglieri su 36); ora tale soglia si è elevata al 10 per cento, stante la riduzione del numero di consiglieri (3 consiglieri su 30), tuttavia l'istituzione dei gruppi in deroga, che comunque permane, non agevola una ricomposizione della rappresentanza politica.

In generale quindi si può sostenere che riforme della disciplina dei gruppi consiliari quali il rafforzamento dei requisiti numerici accompagnata dalla limitazione delle deroghe e dall'impossibilità di costituire gruppi di un solo consigliere; l'articolazione in componenti politiche del gruppo misto; l'introduzione della corrispondenza tra liste elettorali e gruppi consiliari, nonché efficaci norme contro il *transfughismo* in corso di legislatura si tradurrebbero non solo in un risparmio di tempo e denaro — dal momento che si ridurrebbero i gruppi da finanziare — ma anche in una maggiore efficienza dei meccanismi decisionali e di controllo (S. Curreri *Troppi gruppi consiliari nelle regioni, riformiamo i regolamenti* in *Europa* 30 aprile 2009). E questo gioverebbe nell'ottica complessiva di un rafforzamento delle assemblee elettive a cui si faceva riferimento poc'anzi. Se introdotte, tali riforme — insieme ad una legge elettorale che riduca la frammentazione in entrata — non potrebbero che costituire dei presupposti di maggiore efficacia e rafforzamento delle Assemblee regionali, le quali sarebbero così in condizione di far fronte più agevolmente al carico di responsabilità del federalismo fiscale.

Infine, relativamente alla legge elettorale, la discussione sta svolgendosi in questi giorni e sarà interessante vedere quali saranno le soluzioni adottate e in particolare se anche queste due Regioni, al pari di altre (da ultimo la Campania nel marzo 2009), opteranno per l'abolizione del listino, nei fatti rivelatosi un incentivo indiretto alla frammentazione e uno strumento poco amato dall'elettorato perché associato a forme di cooptazione ed élitismo.

È pertanto ragionevole chiedersi se le riforme statutarie approvate in Emilia Romagna e Umbria siano esclusivamente una risposta del momento dettata dalle scadenze elettorali o, invece, prefigurino l'inizio di una nuova fase per la vita delle istituzioni regionali nel nostro ordinamento, dopo i periodi di apprendimento e adattamento delle due legislature immediatamente successive alla riforma del Titolo V. Una nuova fase, quindi, caratterizzata dalla ricerca del consolidamento e di una maggiore efficienza dei meccanismi di funzionamento delle assemblee regionali nonché da una più sensibile risposta istituzionale alle richieste di riduzione dei costi della politica provenienti da più parti della società.

\* Dottoranda di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, Università di Roma "La Sapienza".