

## Elezione indiretta del Presidente della Regione? I rischi tecnici del riflusso

di Roberto Bin\*  
(23 aprile 2002)

Non c'è dubbio che nella faticosa scrittura dei nuovi Statuti regionali si stia vivendo una stagione di riflusso. Il riflusso ci riporta indietro rispetto ad una linea che sino all'entrata in vigore della legge cost. 1/1999 sembrava indiscussa: l'elezione diretta del Presidente della Regione.

A dire il vero, oggi, ad essere contestato, non è tanto il principio dell'elezione diretta del Presidente, quanto piuttosto le conseguenze necessarie che il nuovo testo costituzionale fa discendere dall'introduzione di esso nei nuovi Statuti. Insomma, la contestazione colpisce essenzialmente la regola del *simul stabunt, simul cadent*. Basti leggere i contributi "politici" che compaiono sulla Rivista "Parlamenti regionali", organo della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, per riscontrare quanta poca popolarità questo meccanismo goda proprio presso gli organi che dovrebbero finalmente produrre gli Statuti.

I motivi sono di due ordini: da un lato, si teme che togliendo al Consiglio regionale il potere di rimuovere l'esecutivo se ne svilisca il ruolo complessivo e la funzione di controllo politico in particolare; dall'altro, si ritiene che comunque la soluzione individuata dalla riforma costituzionale sia troppo drastica, "punendo" il Consiglio regionale con lo scioglimento anticipato anche quando, come nel caso di morte o di impedimento del Presidente, nessuna colpa sia imputabile all'Assemblea.

Il primo motivo ha scarso fondamento: troppo legato all'esperienza politica italiana, rischia la miopia che nutre il nostro provincialismo. I nuovi Statuti non comportano scelte da poco: essi resteranno per venti o trent'anni il progetto della macchina decisionale regionale. È possibile che nel disegnare il progetto si resti così vischiosamente legati alla propria esperienza e non si cerchi di guardare un po' più in là? Non credo che si esageri dicendo che in nessuna parte del mondo, se non nell'Italia d'oggi, si ritenga che il ruolo e la funzione di un'Assemblea elettiva dipenda dal potere di far cadere l'esecutivo. Se fosse così, allora dovremmo ritenere che il Congresso americano sia un parlamento da nulla e che poco contino sia il Parlamento inglese (che di sfiduciare il Governo non ci ha mai pensato), sia i parlamenti di buona parte d'Europa che il potere di votare la sfiducia, se ce l'hanno, l'hanno più sulla carta che in realtà. Costruendo la Regione dei prossimi decenni bisognerebbe agire da presbiteri, non da miopi: e allora meriterebbe contrattare con l'esecutivo non la permanenza del potere di nomina e di revoca della Giunta - potere di cui poi magari il sistema politico, se riuscirà a maturare, di fatto impedirà l'esercizio, come l'impedisce nella grande maggioranza dei sistemi parlamentari maturi - ma gli investimenti da compiere sulle strutture conoscitive del Consiglio, sulle procedure di controllo delle politiche pubbliche, sulla verifica dei risultati politici del governo. Le assemblee elettive che funzionano, che hanno superato la crisi dei parlamenti che gli studiosi hanno denunciato ormai già un secolo fa, sono le assemblee che spendono per investimenti nella macchina conoscitiva, ispettiva e decisionale e non dipendono più dagli esecutivi per ogni informazione e ogni dato che serva.

Il secondo motivo è a sua volta poco convincente. La rigidità del meccanismo costituzionale non è irragionevole, perché punta a correggere un difetto tipico del nostro sistema regionale: il difetto di non avere una classe politica stabile, concentrata sulle questioni della Regione, responsabile nei confronti degli elettori. Se il Presidente della Regione a metà del suo mandato decide di candidarsi al parlamento nazionale o a quello europeo (e lo decide magari perché c'è un accordo politico per una classica "staffetta" alla guida della Regione), s'interrompe il circuito della responsabilità politica, che è il sangue del sistema democratico. Nessuno ha mai riflettuto se la scarsa rappresentatività e forza politica di cui, per parere unanime, sono state a lungo affette le Regioni italiane non sia per caso dovuto anche a questo? La riforma costituzionale, con la sua rigidità, ha inteso invertire la direzione e innescare un circolo virtuoso. Governare non è solo un diritto del Presidente della Regione, da rivendicare nei confronti del Consiglio regionale: è anche e soprattutto un dovere nei confronti degli elettori, a cui l'eletto deve presentarsi, a conclusione del quinquennio, per rendere il conto; in questo periodo deve essere messo in condizione di governare, ma non può sottrarsi al resoconto finale, cedendo la guida della Regione a metà mandato a chi, di conseguenza, di ben poco potrà rispondere a fine legislatura.

A questi ragionamenti di solito si obietta, con malcelata sufficienza, facendo appello al realismo e all'esperienza: bei discorsi, ma la realtà italiana... E quindi gli Statuti di molte Regioni italiane si stanno orientando verso un sistema "all'italiana". Vi è qualcosa di paradossale in tutto ciò: il sistema "all'italiana" è il sistema per cui i governi della

Repubblica durano in media quanto una gravidanza e quelli di alcune Regioni anche di meno; in cui il compimento di un'opera pubblica di media complessità richiede due o tre legislature, sicché il merito o la colpa di chi l'ha voluta si confonde con il merito di chi l'inaugura (magari avendo a suo tempo votato contro!). Non mi sembra che sia questo il patrimonio nazionale da salvaguardare.

È vero però che le Regioni hanno già conquistato una certa stabilità con il sistema elettorale basato sulla "indicazione" del Presidente, ed allora la soluzione "all'italiana" suggerisce la "pietrificazione" negli Statuti del c.d. *Tattarellum*: non più elezione diretta del Presidente della Regione, ma semplice "indicazione" di esso nelle elezioni del Consiglio regionale; di conseguenza il Presidente della Regione non è investito formalmente dagli elettori, ma dal Consiglio regionale (in fondo, neppure negli Stati Uniti il Presidente è formalmente eletto dal popolo!); così lo Statuto può evitare la drastica alternativa del *simul stabunt, simul cadent*.

Sembra la quadratura del cerchio. Lo statuto evita di subire tutti i condizionamenti che derivano dall'opzione per l'elezione diretta; prevede che vi sia scioglimento anticipato solo in caso di mozione di sfiducia espressa dal Consiglio regionale, ma non nel caso di impedimento o di dimissioni volontarie del Presidente. Ovviamente non basta: nessun governo in Italia è mai caduto per mozione di sfiducia votata dal Parlamento, per cui tutte le norme che gli Statuti introdurranno (alcuni le avevano già introdotte nel '70) circa la c.d. sfiducia costruttiva sono semplicemente inutili. Non dobbiamo ragionare realisticamente sulla esperienza italiana? I Governi (e le Giunte) si dimettono sempre "volontariamente", anche per non restare "a cuocere a fuoco lento" (espressione tipica del lessico politico italiano). Qualche garanzia in più la si può ottenere prevedendo che il Presidente possa porre la questione di fiducia e che dal voto negativo di essa consegua necessariamente lo stesso effetto che deriva dall'ipotesi (improbabile) dell'approvazione della mozione di sfiducia (è bene precisarlo nello Statuto, per evitare che, all'occasione, si apra la discussione, dall'esito non scontato, su quali siano gli effetti del voto, ossia se le dimissioni conseguenti dell'esecutivo rientrano o meno nel *genus* delle dimissioni "volontarie"). Un piccolo aggiustamento del quadro, per rimetterlo in asse: il Presidente mantiene la possibilità di interrompere la cottura a fuoco lento ponendo la questione di fiducia e quindi agitando lo spauracchio dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale.

Nulla di nuovo, in fondo: sono i tradizionali correttivi della forma di governo parlamentare "razionalizzata" elaborata agli albori del secolo scorso. Ma è una soluzione praticabile nell'attuale quadro delle regole costituzionali? La domanda non è affatto inutile. In molte Regioni si sta trattando faticosamente per costruire un equilibrio complesso tra i "poteri" regionali: ma questo equilibrio si basa su un presupposto che non è affatto solidissimo, il presupposto che lo Statuto, anche se non opta per l'elezione diretta del Presidente della Regione, possa comunque prevedere ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale.

Come è noto il nuovo art. 126.3 Cost. fa discendere lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale dalla "approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto": non prevede (salve le ben diverse ipotesi di scioglimento "sanzionatorio" - atti contrari alla Costituzione e gravi violazioni di legge - per ragioni di sicurezza nazionale o per dimissioni della maggioranza dei consiglieri) ipotesi di scioglimento anticipato se non c'è l'opzione per l'elezione diretta. Ma - si obietta - questo è solo il caso di scioglimento "obbligato", una scelta a cui gli Statuti non possono sottrarsi se optano per l'elezione diretta; nulla impedirebbe però che altre ipotesi di scioglimento anticipato siano previste dallo Statuto regionale, anche in assenza di quella opzione: è una possibilità che rientra tra gli strumenti che lo Statuto può usare per "*determina(re) la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*" (art. 123.1).

C'è però una difficoltà, anzi sono due. Da un lato, l'art. 122.1 pone una riserva di legge statale sulla determinazione della "*durata degli organi elettivi*": proprio la legge statale aveva introdotto, con il *Tattarellum*, il meccanismo della "riduzione di durata" della legislatura per l'ipotesi di rottura del rapporto fiduciario nei primi due anni di essa. Dall'altro lato, il meccanismo dello scioglimento anticipato, regolato dall'art. 126, fa perno sul Presidente della Repubblica, che lo dispone con proprio decreto. Ora, è proprio pacifico che lo Statuto possa incidere sulla durata della legislatura regionale e possa vincolare il Presidente della Repubblica ad emanare provvedimenti per ipotesi non previste espressamente dalla Costituzione?

Mettiamo che il Presidente della Regione ponga la fiducia su una certa deliberazione consiliare e che la votazione gli dia torto. Se lo Statuto ne ha previsto le conseguenze nel senso suggerito, gli effetti dovrebbero essere gli stessi dell'approvazione della mozione di sfiducia. Quindi il Governo, previo parere della Commissione bicamerale (forse integrata secondo la previsione dell'art. 11 della legge cost. 3/2001), dovrebbe proporre al Presidente della Repubblica di emanare il decreto di scioglimento. È un atto dovuto, come lo sarebbe nell'ipotesi del voto di sfiducia nei confronti del

Presidente della Regione eletto direttamente? Può lo Statuto regionale, il cui ambito di competenza è definito dall'art. 123 cost., introdurre "doveri" a carico del Governo e del Presidente della Repubblica?

Forse il dubbio non è insuperabile, ma è un dubbio di una certa consistenza. Merita segnalarlo perché la grande attenzione e la logorante trattativa in corso sul modo di comporre il quadro dei rapporti tra gli organi regionali e di farlo rientrare nella cornice costituzionale non deve far dimenticare la necessità di controllare la tenuta del chiodo a cui il quadro va appeso. Ed in questo momento, se proprio si vuole praticare la soluzione (che personalmente continuo a ritenere un po' miope e un po' inutile) del Presidente "indicato", ma non eletto direttamente dai cittadini, c'è anche il modo per fissare bene il quadro al muro: sarebbe opportuno che il legislatore statale, nel corpo della legge di principio sul sistema elettorale regionale, inserisse anche una disposizione che in qualche modo legittimi l'inserimento di ipotesi ulteriori di scioglimento anticipato negli Statuti regionali. È molto meglio che lo faccia il legislatore ora piuttosto che un T.a.r. in futuro.

\* p.o. di Diritto costituzionale - Università di Ferrara - [binrob@tin.it](mailto:binrob@tin.it)

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali