

Toscana: lo Statuto dell'opposizione finalmente in Statuto

di Massimo Rubechi *
(20 maggio 2004)

Lo scorso 6 maggio il Consiglio regionale toscano ha approvato in prima lettura il progetto di statuto, optando per la forma di governo neoparlamentare disciplinata dal combinato degli artt. 121, 122 e 126 e inserendo una serie di dispositivi volti ad un potenziamento del ruolo dell'opposizione coerente con tale assetto. In un sistema istituzionale che prevede l'elezione diretta del Presidente della Giunta e il rafforzamento delle prerogative dell'esecutivo è infatti necessario inserire dei contrappesi che consentano un dialogo continuo ed efficace, anche se contenuto nella logica della democrazia competitiva, tra maggioranza e opposizione (come spiegano in maniera incisiva e convincente Ceccanti S. e Vassallo S., in *Come chiudere la transizione*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 40 ss.). Pur essendo le caratteristiche della forma di governo "standard" dettagliatamente contenute in Costituzione, i contrappesi sono tuttavia lì pressoché assenti, per cui è di fondamentale importanza, come ha recentemente sottolineato Giuliana G. Carboni in un intervento in questo Forum, che i Consigli regionali introducano un'adeguata disciplina nei testi in corso di approvazione. Spesso infatti i progetti e le bozze di statuto prevedono la presenza di un generico statuto dell'opposizione, ma non vanno oltre, rinviando in bianco ai regolamenti consiliari. Uno dei rischi maggiori che ne consegue è che tale previsione venga svuotata di contenuto, introducendo misure che mirino a conferire poteri di veto alle minoranze, in chiave consociativa, piuttosto che a rafforzare l'opposizione in un'ottica maggioritaria e bipolare. Da questo punto di vista il progetto di statuto toscano si presenta di particolare interesse, poiché contiene delle soluzioni che, all'interno del modello disciplinato dalla Costituzione e coerentemente con esso, potenziano notevolmente le garanzie democratiche del sistema istituzionale regionale e contribuiscono a garantirne il corretto funzionamento. Sono cioè volte sia a bilanciare l'ampliamento dei poteri dell'esecutivo regionale ridando linfa al confronto fra maggioranza e opposizione in sede Consiliare, sia a rafforzare la sintonia con i principi del costituzionalismo liberal-democratico di un assetto istituzionale che ridisegna i rapporti tra i poteri alla luce degli eventi che hanno caratterizzato l'evoluzione degli assetti politico-istituzionali evidenziata nel finire del secolo scorso. Le soluzioni presentate, rintracciabili individualmente anche in altri progetti di Statuto ma mai combinate, sono contenute in tre articoli. Il primo è l'art. 10, che al comma secondo prevede l'istituzione della figura del Portavoce dell'opposizione, «espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa». Viene così valorizzato il ruolo dell'Opposizione, con lo scopo di "unificare" la voce alternativa alla maggioranza di governo e di porre le basi affinché l'opposizione divenga una reale alternativa in un'ottica bipolare. L'opposizione non è infatti composta indistintamente da tutti i gruppi presenti in Consiglio che non siano riuniti in maggioranza, bensì dalla maggiore minoranza, in tal modo cercando di incentivare la coesione anche post-elettorale della coalizione uscita sconfitta dalle urne (per questo aspetto, la proposta toscana si differenzia sostanzialmente da quella di cui all'art. 23 del progetto lucano, perché quest'ultima, pur istituendo la figura del portavoce, fa riferimento alle "opposizioni" senza specificare tale concetto). Così facendo si pongono le basi quindi per un processo progressivo, ma reso necessario dalle stesse caratteristiche del sistema istituzionale adottato a livello regionale, attraverso cui giungere ad una situazione di confronto fra una maggioranza coesa e volta a sostenere l'azione della Giunta Regionale e una minoranza organizzata e riunita attorno ad un proprio leader alternativo al Presidente della Giunta in carica che aspira a diventare maggioranza nella successiva legislatura. Resta da vedere se il portavoce di cui all'art. 10 dello statuto coinciderà poi con il leader della coalizione alternativa alla maggioranza uscente che si presenterà nelle successive elezioni, fattore questo auspicabile, ma non del tutto scontato.

Il secondo articolo di interesse è invece il 21, che prevede l'istituzione di Commissioni di inchiesta senza votazione del Consiglio nel caso in cui ne facciano richiesta almeno un quinto dei consiglieri regionali (proposte analoghe anche se con quorum sensibilmente maggiori sono contenute anche nel progetto approvato in prima lettura dal Consiglio dell'Umbria (1/3) e nella bozza della Commissione ligure (40%)). Tale previsione costituisce un forte contrappeso all'azione della maggioranza, assicurando ad una minoranza gli strumenti per controllare il suo operato senza che l'istituzione della Commissione, come recentemente è avvenuto a livello nazionale, divenga uno strumento impiegato dalla stessa maggioranza contro l'opposizione. In proposito sarebbe comunque utile prevedere che la presidenza della Commissione di inchiesta istituita in seguito alla richiesta dell'opposizione sia presieduta da un esponente della maggioranza, in modo da evitare che tale prerogativa si trasformi in strumento meramente ostruzionistico e viceversa che sia affidata all'opposizione nel caso in cui siano esponenti della maggioranza a farne richiesta.

L'altra novità di rilievo riguarda l'istituto del referendum abrogativo, contenuto all'art. 75 dell'articolato toscano (ma anche all'art. 8 della bozza ligure). Si prevede infatti, riprendendo una proposta recentemente avanzata da Barbera e Morrone

(in *La Repubblica dei referendum*, il Mulino, 2003), che il quorum di validità venga fissato sulla base della maggioranza dei votanti registrata nelle elezioni regionali immediatamente precedenti la consultazione referendaria. In tal modo viene rivitalizzato l'istituto del referendum abrogativo riconferendogli, attraverso l'introduzione di un quorum "raggiungibile", quel ruolo di contropotere nei confronti delle decisioni della maggioranza che si era andato affievolendo fino quasi a scomparire in seguito ad un ricorso sregolato a tale istituto.

L'idea di introdurre la figura di un leader di un'opposizione intesa come maggiore minoranza, e quella di abbassare il quorum di validità come appena illustrato era stata peraltro già avanzata anche dal disegno di legge costituzionale "Norme per uno statuto dell'opposizione" presentato dall'ISLE, con riferimento al progetto di riforma costituzionale approvato in prima lettura al Senato (AS. 2544). Tale progetto contiene inoltre la proposta, cui accennavo sopra, di assegnare la presidenza della commissione di inchiesta alla maggioranza nel caso in cui la richiesta venga avanzata da membri dell'opposizione e viceversa (su ciò si veda Chiara Martini in questo Forum).

Sulla base della breve analisi delle soluzioni introdotte nel progetto si può ragionevolmente ritenere che il compito fondamentale dell'introduzione in statuto di contrappesi efficaci, volti a potenziare l'opposizione in chiave competitiva e a porre limiti all'azione della maggioranza, sia stato svolto in maniera coerente con l'assetto istituzionale che si intende introdurre. Altri strumenti per valorizzare il ruolo dell'opposizione e per aumentare le garanzie del sistema potrebbero tuttavia essere introdotti, ma il progetto toscano appare comunque, sotto molti aspetti, un ottimo punto di partenza. Nonostante le buone notizie che provengono dalla Toscana, continua tuttavia a preoccupare l'assenza pressoché generalizzata negli altri progetti di statuto di contrappesi in generale e di un adeguato statuto dell'opposizione in particolare. Al di là della curiosità statistica, può infatti far riflettere il fatto che il termine "opposizione" non compaia negli articolati di ben cinque Regioni: Calabria (Testo approvato dal Consiglio dopo le modifiche apportate in seguito alla sent. n. 2/2004), Emilia-Romagna (Testo approvato in prima lettura in Commissione), Marche e Molise (bozze delle Commissioni), Veneto (in quattro dei cinque progetti presentati in Commissione).

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna - massimo.rubechi@inwind.it