

Nuovi Statuti regionali e ruolo dell'opposizione
Alcune (ulteriori) notazioni sullo Statuto della Regione Toscana

di Pier Luigi Petrillo *
(10 settembre 2004)

1. Il nuovo Statuto della Regione Toscana (di seguito NSRT), approvato in seconda deliberazione il 19 luglio 2004 con 42 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astenuti, delinea una forma di governo a prevalenza del Presidente della Giunta regionale, eletto a suffragio universale e diretto contestualmente al Consiglio (ex art. 31 dello Statuto).

E' la forma di governo di gran lunga favorita dal legislatore costituzionale quella scelta dai "costituenti" toscani, tipizzata nell'art. 122 5°c. Cost. It. ove si dispone che "il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto", scelta rafforzata dal successivo art. 126 4° comma Cost. It. secondo cui "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".

In attuazione dell'art. 122 1°c. Cost. ("Il sistema di elezione ... del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica") l'art. 4 della legge statale 2 luglio 2004 n. 165 ha dettato tre principi fondamentali in materia di elezioni regionali: 1) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze consiliari e assicuri la rappresentanza della minoranza; 2) contestualità dell'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta se quest'ultimo è eletto a suffragio universale e diretto; 3) divieto di mandato imperativo (per una prima analisi della legge n. 165/2004 si veda la cronaca di M. BELLETTI in www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache).

La legge elettorale toscana 7 maggio 2004 n. 20 rispetta i tre principi.

Il sistema elettorale definito dalla legge n. 20 (sostanzialmente proporzionale con sbarramento variabile) favorisce, infatti, attraverso il c.d. premio di maggioranza (art. 17, 1° c.), la stabilità dell'Esecutivo regionale e assicura alle coalizioni politiche o ai gruppi di partiti non collegati con il candidato proclamato eletto Presidente della Giunta "almeno il 35 per cento di seggi" (ex art. 17, 2° c.).

Nasce proprio da tale scelta la necessità di riconoscere l'Opposizione come protagonista essenziale del sistema e, quindi, di garantirne la funzione, individuando un nuovo ruolo per l'intero Consiglio regionale.

Eppure sia la legge statale sia quella regionale non definiscono un assetto coerentemente competitivo della democrazia (locale), poiché, mirando ad assicurare per il "governatore" un numero sufficientemente ampio di consiglieri sostenitori, si limitano ad evitare lo schiacciamento dei consiglieri non sostenitori (o meglio: dei partiti, delle coalizioni) fissando una sorta di quota di resistenza numerica (il 35% dei seggi, appunto), senza nulla disporre sulla propria, tipica, funzione oppositoria (o almeno propria e tipica nei sistemi competitivi o aspiranti tali - come, a puro titolo esemplificativo, quello del Portogallo dove con la legge 24 maggio 1998 n. 24 è stato approvato lo "statuto dei diritti dell'Opposizione").

2. Come è stato ricordato (anche su questo *forum*) potrebbe porre rimedio a tale lacuna il nuovo Statuto regionale toscano che all'art. 10 secondo comma rinvia al regolamento consiliare il compito di definire le funzioni del "portavoce dell'opposizione espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa".

La disposizione è di notevole importanza e del tutto originale non solo nel panorama degli statuti regionali (e delle bozze di), ma anche a livello nazionale dove manca una tale norma pure nel disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal governo nell'ottobre 2003 (rinviando sul punto alle osservazioni di S. CECCANTI svolte nel corso della sua audizione presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 18 maggio 2004 e ora su questo *forum*).

Spetterà al regolamento del consiglio il compito di specificare da un lato *chi* sia questo "leader dell'opposizione" (e

quindi come potrà essere eletto, come potrà essere sfiduciato) dall'altro *che cosa* tale leader potrà fare.

Il nuovo Statuto, infatti, pur riconoscendo l'esistenza del capo (*rectius*: del portavoce, e, auspicabilmente ma non necessariamente, anche capo) dell'Opposizione e quindi, secondo il modello britannico, dell'Opposizione ufficiale, non attribuisce nessun diritto particolare a tale capo, sciogliendo in un nulla di fatto la previsione, a meno che non si ritenga che il regolamento consiliare possa, per così dire, "forzare" alcune norme statutarie e permettere, ad esempio, al capo dell'Opposizione di replicare, per un tempo identico e secondo modalità privilegiate, ad ogni intervento svolto in Aula dal Presidente della Giunta. Tale regolamento dovrà, quindi, differenziare in primo luogo tra Opposizione (necessariamente al singolare) e altre minoranze, ed, in secondo luogo, riconoscere solo alla prima l'esercizio di particolari prerogative, perché solo la prima, in virtù della propria consistenza numerica (maggiore tra le minori), e nonostante il silenzio della legge elettorale e la diffusa confusione terminologica, potrà realisticamente sfidare la maggioranza in carica e proporsi agli elettori quale alternativa di governo.

3. L'art. 10 del nuovo Statuto si compone di due commi.

Il primo dispone che "il ruolo delle minoranze è garantito nella programmazione dei lavori consiliari, nella disciplina dei tempi per l'esame delle proposte e per le risposte agli atti di sindacato ispettivo, nella normativa relativa alla costituzione delle commissioni d'inchiesta, alle nomine di competenza consiliare, alla composizione degli organismi con funzioni di vigilanza e controllo".

Il secondo -lo abbiamo detto- che "il regolamento interno prevede la istituzione di un portavoce dell'opposizione, espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa, e ne garantisce le funzioni".

Dal combinato disposto dei due commi si potrebbe argomentare, quindi, che il nuovo Statuto regionale toscano 1) riconosce l'Opposizione ufficiale (intesa come "la coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa") e, accanto a questa, le altre minoranze (intese come le altre coalizioni di minoranza che, come quella di Opposizione, non hanno approvato il programma di governo regionale presentato in Aula dal Presidente della Giunta ex art. 32 1° comma NSRT); 2) istituisce la figura del portavoce dell'Opposizione ufficiale rinviando al regolamento la disciplina (e la garanzia) delle sue funzioni; 3) definisce una sorta di "statuto" delle altre minoranze prevedendo, al primo comma dell'art. 10, un minimo indefettibile di garanzie in sede di programmazione dei lavori come in sede di controllo.

Il compito di far rispettare tale disposizione resta -coerentemente- nelle mani del Presidente del Consiglio regionale che, ex art. 12 1° c. NSRT, è eletto, nel primo scrutinio, a maggioranza dei 3/4 dei componenti l'Assemblea e, dopo il terzo, a maggioranza assoluta (e ciò meno coerentemente considerato che la legge elettorale prevede il "premio di maggioranza"). Il successivo art. 13 secondo comma, d'altronde, specifica, tra i compiti del Presidente, quello di garantire "l'esercizio dei diritti dei consiglieri e il ruolo dell'opposizione". Confrontando tale disposizione con quella omologa attualmente in vigore (art. 8, 7° comma), ciò che appare subito evidente è la sostituzione dell'espressione "funzione delle minoranze" con "ruolo dell'opposizione". L'aver distinto, poi, tra "diritti dei consiglieri" e "ruolo dell'opposizione" al singolare, mi pare possa legittimare l'interpretazione -per così dire- favorevole che qui si segue. Il Presidente del Consiglio, però, è un Presidente "sfiduciabile" da parte della maggioranza dell'Assemblea. Dispone, infatti, l'art. 12 2° comma che "il Presidente del Consiglio dura in carica 30 mesi ed è rileggitibile". La durata del mandato presidenziale limitata rispetto a quella ordinaria della legislatura regionale, rende, quanto meno, controllabile l'azione del Presidente del Consiglio, il quale, soprattutto nel suo primo mandato, difficilmente potrà essere imparziale garante del regolamento, dovendo "fare i conti" con la rielezione. Non a caso, nessuna Assemblea parlamentare europea prevede la durata limitata del mandato del suo Presidente, ed anzi in Gran Bretagna (che qui, ancora una volta, si prende -con le pinze- a modello essendo considerato tale da molti "costituenti" regionali e "(ri)costituenti" nazionali -si veda T. E. FROSINI, *Suggerzioni anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana*, in *Diritto e Società*, 2001, 1, pp. 93-109) lo Speaker è di fatto eletto a vita (salvo sue dimissioni) e nel collegio in cui è candidato, allo scadere della legislatura, nessun partito presenta candidati alternativi.

4. Il sistema così delineato non è però coerente con la disciplina della costituzione dei gruppi consiliari, ex art. 16 NSRT. Tale norma non favorisce, infatti, la formazione -accanto al gruppo misto o ai non iscritti- di due gruppi consiliari contrapposti, uno di maggioranza e l'altro di opposizione, prevedendo, al secondo comma, che "ogni gruppo è formato da almeno due consiglieri" e che "può essere formato anche da un consigliere se esso sia l'unico eletto di una lista presentata alle elezioni regionali" (a differenza di quanto disposto, "seccamente", dall'art. 21 della bozza di Statuto della Regione Campania secondo cui "ciascun deputato regionale dichiara la propria appartenenza alla maggioranza o all'opposizione" -condividendo le osservazioni di G. G. CARBONI in questo *forum*). La disposizione in esame, però, mi

pare vada letta in combinato disposto con il più volte citato secondo comma dell'art. 10; spetterà, quindi, sempre al regolamento consiliare favorire la formazione di un unico gruppo di maggioranza e di un unico gruppo dell'Opposizione ufficiale, eventualmente prevedendo la federazione di più gruppi costituiti e rimettendo al gruppo misto i consiglieri estranei a questi due gruppi.

Simile ambiguità permane nella disciplina della programmazione dei lavori. Sebbene nella bozza di Statuto predisposta per la consultazione (nel luglio 2003) si prevedesse, all'art. 26, che "la programmazione dei lavori tiene conto delle priorità indicate dal presidente della giunta, dei diritti dei consiglieri, delle norme a tutela delle opposizioni", nulla di simile si rintraccia nel nuovo Statuto (ora art. 24). E' vero che il primo comma dell'art. 10 garantisce il ruolo delle minoranze nella programmazione, ma una cosa è garantirne il ruolo, un'altra è disporre espressamente che si deve tener conto delle loro proposte (e la questione va ben oltre gli statuti regionali, toccando nel cuore il progetto di revisione costituzionale A.C. 4862 in discussione nell'Aula della Camera dei deputati - sul punto si legga l'appassionante A. MANZELLA, *La riforma che viola le garanzie*, in *La Repubblica*, 18 agosto 2004, p. 1, per il quale "nel progetto il non scritto è più grave di quello che è scritto"). Volendo, però, continuare in un'interpretazione coerente e "in positivo" dello Statuto, è possibile rintracciare nello stesso art. 24 NSRT norme dall'elevata potenzialità: in primo luogo il comma 2 laddove si prevede che il Presidente del Consiglio definisca il calendario dei lavori "con il concorso dell'ufficio di presidenza, dei presidenti dei gruppi e delle commissioni consiliari, della giunta e, in casi particolari, di altri organi" volendo riconoscere in tali "altri organi" anche il portavoce dell'Opposizione; in secondo luogo il comma 4 laddove si dispone che "speciali sedute o sessioni del consiglio sono dedicate all'esame di argomenti di rilevante interesse generale" volendo pensare che tali argomenti possano essere, in virtù di norma regolamentare, scelti anche dal portavoce dell'Opposizione (sulla falsariga degli "*opposition days*" britannici).

5. In materia di commissioni d'inchiesta, l'art. 21 del nuovo Statuto ribadisce quanto già previsto dallo Statuto toscano del 1971 all'art. 34 2° comma: "il Consiglio può disporre inchieste ... L'inchiesta deve essere disposta quando lo richieda un quinto dei consiglieri assegnati alla Regione". L'elemento innovativo, dunque, è altrove e cioè nella fissazione del limite di due commissioni d'inchiesta attivate nello stesso tempo e con le stesse modalità. E tutto ciò con un rischio: attribuire, infatti, ad una quota numerica di consiglieri, politicamente "squalificata", il diritto ad istituire commissioni d'inchiesta, non si risolve, di per sé, in una garanzia per l'Opposizione in quanto ben potrebbe tale diritto essere esercitato da minoranze interne alla maggioranza con l'effetto, paradossale, di svuotare completamente la *ratio* di tale prerogativa. Meglio, allora, innalzare il quorum istitutivo a 2/3 o 3/5 (se lo scopo è evitare inchieste della maggioranza sull'opposizione, come pure ha sostenuto V. LIPPOLIS in *Il Parlamento: 1993-2003*, Quaderno della Biblioteca del Senato della Repubblica, n. 2, Roma 2004, pp. 77-78) oppure disporre che le commissioni d'inchiesta sono comunque istituite se richieste -anche nel limite di due per sessione- dal portavoce dell'Opposizione, facendo leva sul senso di responsabilità di quest'ultimo che, essendo candidato a governare la Regione, ha tutto l'interesse a utilizzare al meglio i poteri riconosciuti (soprattutto quelli che gli garantiscono maggiore visibilità esterna). Ovvero ancora, come proposto da G. RIZZONI su questo stesso *forum*, introdurre il principio della composizione paritaria tra maggioranza e opposizione di tali organi, sulla falsa riga di quanto disposto dall'art. 16-bis 1° c. r.C. secondo cui "il Comitato per la legislazione è composto di dieci deputati scelti dal Presidente della Camera in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni".

Nel nuovo Statuto rilevano - ai fini del nostro discorso- anche altre disposizioni.

Ad esempio l'art. 20 secondo cui spetta ad un consigliere di opposizione (ma dell'Opposizione ufficiale o delle altre minoranze?) presiedere una commissione permanente con "compiti di controllo sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale, generale e di settore". O l'art. 57 che, istituendo il "collegio di garanzia statutaria con il compito di verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto", riconosce la legittimazione a ricorrere anche a tre presidenti di gruppi consiliari o ad almeno 1/5 dei consiglieri regionali e, soprattutto, ne prevede l'istituzione con delibera consiliare approvata dai 3/4 dei componenti (sul punto T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, 5, pp.841-852).

6. Rispetto allo Statuto ancora in vigore, come si è cercato di mostrare, quello nuovo propone, per quanto riguarda il nostro tema, non poche novità, molte delle quali di un certo peso.

Il compito del regolamento consiliare sarà, senza dubbio, determinante per risolvere alcune contraddizioni. Ed è altamente probabile che spetterà, in ogni caso, all'Ufficio di presidenza e, soprattutto, al Presidente del Consiglio regionale, il compito non solo di definire i termini (flessibili, aperti, modellabili) del rapporto tra Consiglio e Giunta ma anche di individuare nel concreto il contenuto del "ruolo dell'opposizione". In passato, grazie alla sensibilità politica del

Presidente del Consiglio regionale toscano che ha fornito un'interpretazione aggiornata delle norme statutarie in materia di iniziativa legislativa, programmazione dei lavori e sindacato ispettivo, ciò è già avvenuto.

Resta un fatto: lo Statuto toscano, insieme a quello della Regione Campania (anche se meno incisivo), delinea un assetto politico tendenzialmente competitivo, attribuendo dignità istituzionale all'Opposizione. Ciò consola, quanto preoccupano, al contrario, gli altri statuti regionali volti a rafforzare i "governatori" senza definire un adeguato sistema di garanzie.

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato, Facoltà di Economia "Richard M. Goodwin", Università degli Studi di Siena - ppetrillo@luiss.it .

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali