

SENATO DELLA REPUBBLICA - XIV LEGISLATURA

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del Consiglio regionale della Puglia

N. 1941

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GENNAIO 2003

Disposizioni concernenti la forma di governo regionale

Onorevoli Senatori. – Con la legge di revisione costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, le regioni hanno acquisito una forma di governo che potrebbe definirsi «normalmente ibrida»: «ibrida» in ragione del combinarsi non senza qualche acrobazia concettuale, di elementi tipici della forma di governo presidenziale (elezione diretta del presidente della regione e «centralità» istituzionale di tale organo) e di quella parlamentare (rapporto di fiducia tra legislativo ed esecutivo); «normalmente», perchè l’articolo 122, quinto comma della Costituzione sancisce che la previsione dell’elezione diretta del presidente della regione possa essere derogata dallo statuto regionale.

Questa riforma segna il superamento – anche per il livello regionale, sulla scorta delle riforme varate negli anni novanta per ridisegnare l’architettura del livello locale – della scelta del parlamentarismo a tendenza assembleare fatta, con l’ordine del giorno proposto da Tommaso Perassi, nell’ambito dell’Assemblea costituente, onde sancire un baluardo di cesura verso il regime totalitario appena superato. Il testo costituzionale originario, invero, sanciva la forma di governo parlamentare solo per il livello statale e quello regionale; mentre per il livello provinciale e per quello comunale essa veniva presupposta, rinvenendosi nella legislazione ordinaria previgente.

L’endogena fragilità dell’esecutivo a tutti i livelli territoriali di governo già da tempo aveva indirizzato il dibattito politico verso una riflessione sul permanere dell’attualità di quella scelta. Del resto, l’allargarsi dello iato temporale con il regime totalitario e la stratificazione politica e sociale del sistema democratico stavano a dimostrare che era venuto il tempo di dare la priorità al più stringente problema della «ricerca dell’introvabile governabilità».

Se i tempi erano già maturi per considerare superata la pregiudiziale ideologica della necessità di improntare il sistema istituzionale sulla forma di governo parlamentare classica, difficile era trovare un accordo su come garantire, al sistema politico italiano nelle sue diverse articolazioni territoriali, ad un tempo governabilità e rappresentatività.

Come spesso accade, la forza polemica di una critica – quella sull’ingovernabilità – fondata, ma amplificata per essere stata tanto ripetuta da divenire quasi un luogo comune, ha condotto ad una riforma troppo «timida» sotto certi profili e sotto altri eccessiva.

In particolare i dubbi si appuntano proprio sui caratteri di maggiore innovazione.

Così appare singolare che il carattere intorno al quale ruota l'intero disegno istituzionale – l'elezione del presidente della regione a suffragio universale e diretto – sia sancito con una previsione cedevole, ossia derogabile dallo statuto regionale.

Da un canto, le risultanze comparatistiche stanno, infatti, a mostrare come vi sia sempre (anche quando non prescritta) omogeneità dei caratteri fondamentali della forma di governo nei diversi ordinamenti autonomi (regioni, comunità, stati membri); omogeneità che non è certo agevolata dal prevedere – come in Italia – la sostituibilità del perno normativo intorno al quale ruota la forma di governo regionale. Del resto, anche in Belgio, unico paese ove la forma di governo delle comunità e delle regioni è sancita a livello centrale con disciplina cedevole alle fonti normative dei soggetti autonomi, il criterio di selezione dell'esecutivo (elezione indiretta) non può essere derogato.

Inoltre, il sistema vigente in Italia presenta aspetti di intrinseca contraddittorietà. L'elezione del Presidente della Giunta regionale e simultaneamente rimessa alla legislazione ripartita (articolo 122, primo comma: «Il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente ... sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica») ed alla potestà statutaria regionale (articolo 122, quinto comma: «Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto»). Cosicché atti normativi di diversa provenienza – statale e regionale – e di diversa natura – statutaria e legislativa – si intrecciano e si affollano, senza che sia dato risolvere il problema della competenza, nonostante le spericolate acrobazie interpretative provate dalla dottrina.

L'insolubile conflitto tra disposizioni prodotto dalla novella costituzionale del 1999 si risolve, quindi, in un conflitto di competenza che la sola attività ermeneutica non è in grado di sciogliere. Occorre pertanto una chiarificazione, che deve necessariamente passare attraverso una limpida scelta normativa.

Dall'esigenza di omogeneità nelle scelte fondamentali – rivelate anche dall'indagine comparativa – discende che, se i criteri ordinatori della forma di governo regionale sono stabiliti in costituzione, essi non possono essere derogati per previsione statutaria.

La norma sulla derogabilità dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, infatti assume una funzione di promozione della differenziazione, che – in una materia tanto centrale come la determinazione dei gangli fondamentali del sistema di governo – si sostanzia in una dannosa disomogeneità. Risulta quindi necessario eliminare l'attribuzione alla fonte statutaria del potere di derogare alla previsione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. In tal modo anche il conflitto tra disposizioni, appena messa in luce, viene risolto.

La scelta fatta dalla novella costituzionale del 1999 dell'introduzione di elementi tipici della forma di governo presidenziale risulta, tuttavia, eccessiva sotto il profilo della centralità istituzionale riservata al Presidente della Giunta regionale.

L'esperienza di questi anni rivela come il Consiglio regionale, anch'esso organo rappresentativo dell'intera comunità regionale, abbia finito per assumere un ruolo istituzionale sempre più marginale a causa della dipendenza della propria permanenza in carica da quella del Presidente della Giunta. L'articolo 126, terzo comma, nella formulazione adottata con la legge costituzionale n. 1 del 1999, dispone, infatti, 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 dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio».

Il principio *simul stabunt simul cadent* – contenuto in tale disposizione – oblitera, in fatto, l'istituto della mozione di sfiducia, che costituisce strumento fondamentale di controllo e di indirizzo verso il rispetto del programma di governo: è molto difficile che i consiglieri regionali sfiducino il capo dell'esecutivo, avendo coscienza che ciò implica la perdita della propria carica.

Cosicché la definizione «neoparlamentare», data dalla dottrina per inquadrare la forma di governo regionale disegnata dal legislatore costituzionale del 1999, appare idonea solo ad un'analisi astratta. L'esperienza istituzionale – che è tutto – dimostra come il sistema assuma una forma di governo cripto-presidenziale, ove il Presidente, sostanzialmente libero da veri contrappesi istituzionali, ha da esibire, di fronte all'opinione pubblica, lo schermo di un rapporto fiduciario – invero tutto formale e necessitato – con la maggioranza consiliare.

Occorre peraltro sottolineare che una dipendenza così stretta del Consiglio dal Presidente costituisce un'anomalia anche utilizzando come parametro di valutazione i sistemi presidenziali. Il XXV emendamento alla Costituzione federale degli Stati Uniti d'America che costituisce l'ideal-tipo dei sistemi presidenziali, dispone che «In caso di rimozione del Presidente dalla carica o di morte, o di dimissioni, il Vice-Presidente diverrà Presidente».

Il Vice-Presidente, potendo dover assumere la carica di Presidente, occorre abbia un'adeguata capacità rappresentativa; per tale ragione la Costituzione americana (articolo 2) ne dispone lo stesso strumento di selezione sancito per il Presidente (elezione formalmente di secondo grado).

È doveroso rimarcare come negli Stati Uniti le dimissioni del Presidente – conseguenza, in ipotesi, di un conflitto politico irrisolvibile con il legislativo – non producono automaticamente lo scioglimento dell'Assemblea rappresentativa. Tale effetto è invece prodotto, nella forma di governo regionale italiana, dalle dimissioni (necessaria conseguenza dell'approvazione di una mozione di sfiducia) del Presidente della Giunta.

Da ciò la necessaria (ma inopinata) osservazione che la forma di governo regionale italiana, pur se formalmente non si stacca dal novero delle forme di governo neo-parlamentari, prevedendo il rapporto fiduciario, finisce per attribuire al Presidente della Giunta un ruolo e una posizione più centrale e più indipendente nei confronti degli altri organi, ed in particolare del Consiglio, rispetto a quanto accade nei sistemi propriamente presidenziali. L'evoluzione, in apparenza rispettosa del tradizionale ruolo centrale dell'Assemblea rappresentativa, cela così una marginalizzazione del legislativo capace di squilibrare il sistema.

Per ricondurre il dato istituzionale (sostanziale) a quello formale, rivitalizzando il rapporto di fiducia che deve intercorrere tra legislativo ed esecutivo, è quindi necessario approntare i seguenti correttivi:

– rompere il rapporto condizionante che lega il Consiglio al Presidente e ne impedisce un funzionamento libero e indipendente, a tal fine occorre prevedere che, nei casi di rimozione, morte, impedimento permanente o dimissione (o interruzione del rapporto fiduciario con il Consiglio), il Vice-Presidente assuma la carica di Presidente;

- costituzionalizzare l'organo del Vice-Presidente della Giunta, garantendogli un'adeguata capacità rappresentativa; a tal fine occorre prevedere che esso venga eletto a suffragio universale e diretto come il Presidente;
- attribuire al Presidente il potere di porre la questione di fiducia – salvo che sugli atti fondamentali che abbiano un risvolto istituzionale (statuto, atti di programmazione, legge finanziaria, legge di bilancio) – al fine di consentirgli di verificare la consistenza (o il permanere) della maggioranza consiliare che lo sostiene.

Questi correttivi consentiranno al Consiglio, liberato dal condizionamento occasionale che deriva dalla dipendenza della propria permanenza in carica da quella del Presidente, di svolgere in pienezza il proprio ruolo di organo di indirizzo politico, condividendo con il Presidente la centralità istituzionale.

La Commissione affari istituzionali, dopo ampia discussione ha approvato all'unanimità la presente proposta di legge costituzionale e, pertanto, la si propone all'approvazione di questa Assemblea.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

*(Modifiche all'articolo 121
della Costituzione)*

1. Al primo comma dell'articolo 121 della Costituzione, le parole: «e il suo Presidente» sono sostituite dalle seguenti: «, il Presidente della Giunta e il Vice Presidente della Giunta».

2. Dopo il quarto comma dell'articolo 121 della Costituzione sono aggiunti i seguenti:

«Il Vice Presidente coadiuva il Presidente, esercita le funzioni da esso delegategli, sostituisce il Presidente in ogni caso di impedimento.

Il Vice Presidente assume la carica di Presidente, fino allo scadere della legislatura, nei casi di morte, impedimento permanente, rimozione o dimissioni del Presidente della Giunta.

La vacanza del Vice Presidente subentrato al Presidente, per morte, impedimento permanente, rimozione o dimissioni volontarie, produce lo scioglimento del Consiglio regionale allo scadere del semestre successivo alla vacanza stessa. Le funzioni di Presidente della Giunta regionale, che resta in carica fino alla nomina della nuova Giunta, sono assunte dall'assessore più anziano tra i componenti della stessa».

Art. 2.

*(Modifica all'articolo 122
della Costituzione)*

1. Al quinto comma dell'articolo 122 della Costituzione, primo periodo, dopo le parole «Il Presidente» sono inserite le seguenti: «e il Vice Presidente»; le parole «, salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente,» sono soppresse e le parole «è eletto» sono sostituite dalle seguenti: «sono eletti».

Art. 3.

(Modifiche all'articolo 126 della Costituzione)

1. Il primo comma dell'articolo 126 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Con decreto motivato del Presidente della Repubblica è disposto lo scioglimento del Consiglio regionale che abbia compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento del Consiglio regionale è altresì disposto per ragioni di sicurezza nazionale».

2. Dopo il primo comma dell'articolo 126 della Costituzione sono inseriti i seguenti:

«Il Presidente della Repubblica dispone la rimozione del Presidente della Regione che abbia compiuto atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale.

I decreti di cui al primo e al secondo comma sono adottati sentita la Commissione di Deputati e Senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica».

3. Al secondo comma dell'articolo 126 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Il Presidente della Giunta regionale può porre la questione di fiducia sull'approvazione degli atti consiliari che ritenga indispensabili per la realizzazione del programma di governo. La questione di fiducia non può essere posta sull'approvazione dello Statuto regionale, degli atti di programmazione, della legge di bilancio e della legge finanziaria».

4. Il terzo comma dell'articolo 126 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«L'approvazione della mozione di sfiducia o il voto sfavorevole su un atto sul quale sia stata posta la questione di fiducia comportano lo scioglimento del Consiglio regionale. Le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti implicano lo scioglimento del Consiglio regionale».