

# **STATUTO DELL'OPPOSIZIONE E RUOLO DEL CONSIGLIO REGIONALE NEL SISTEMA BIPOLARE E DELL'ALTERNANZA (PER UNA DEMOCRAZIA GOVERNANTE)**

La nuova forma di governo regionale basata sull'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale, contestualmente all'elezione del Consiglio, e sulla regola per cui Presidente e Consiglio *aut simul stabunt aut simul cadent*, ha comportato l'evoluzione del sistema politico dal sistema di democrazia consensuale (o mediata) a quello di democrazia maggioritaria (o immediata) basato su una dinamica di tipo bipolare, nella quale la scelta del governo è affidata direttamente al voto degli elettori.

Tale evoluzione comporta sul piano concettuale la necessità di un profondo cambiamento istituzionale, politico e culturale che finora, però, si è realizzato solo in modo parziale e inadeguato. Una cambiamento che riguarda innanzitutto il ruolo e le funzioni del Consiglio e che postula la necessità di definire un vero e proprio "Statuto dell'Opposizione".

A questa finalità risponde il presente documento che si richiama, nella parte generale, anche alle elaborazioni prodotte su questo tema da eminenti studiosi di diverse tendenze culturali tra cui, in particolare, il prof. Giuseppe de Vergottini e il prof. Giovanni Guzzetta.

Le trasformazioni dell'istituzione consiliare (analogamente e in misura maggiore di quella parlamentare) riguardano fenomeni definiti dalla pubblicistica come la fine della centralità del Consiglio e la fine della centralità nel Consiglio. La prima dovuta, in particolare, alla cessione di poteri e funzioni verso l'esecutivo (oltre che verso l'ordinamento comunitario) e al ridimensionamento del monopolio partitico dell'indirizzo politico e delle scelte istituzionali conseguenti al peso assunto del pronunciamento popolare. La seconda dovuta al fatto che il centro politico non è più un luogo di incontro ma, piuttosto, l'area di scontro che ciascuna parte mira a sottrarre all'altra e che, insomma, la "convergenza al centro" è questione che ormai riguarda il rapporto verticale di ciascun schieramento con il proprio elettorato potenziale e non più il rapporto orizzontale tra forze consiliari ormai alternative.

Queste trasformazioni sono state spesso percepite come un ridimensionamento e una marginalizzazione del ruolo del Consiglio regionale. Esiste ancora la diffusa opinione che solo un ritorno ad un regime archeoparlamentare possa consentire la rivalutazione del ruolo dell'istituzione consiliare, quando invece essa passa solo attraverso un riposizionamento funzionale e un incremento di capacità di prestazione dell'organo, che però rispetti la struttura binaria della competizione politica. Una democrazia competitiva, strutturata intorno all'alternarsi di maggioranza e minoranza, non può infatti permettersi istituzioni il cui unico ruolo sia quello di freno e di interdizione. La stessa funzione di controllo del Consiglio va invece declinata facendo tesoro della constatazione che la frattura tra soggetti portatori di indirizzi politici diversi passa ormai all'interno dell'organo consiliare e si concreta nel confronto nel Consiglio tra maggioranza di governo e

opposizione. Attardarsi nostalgicamente a rimpiangere una presunta età dell'oro del Consiglio regionale rischia solo di far perdere di vista l'importanza della funzione costituzionale dell'opposizione in un contesto in cui più che la separazione del legislativo dall'esecutivo è la divisione tra maggioranza di governo e opposizione che adempie oggi il compito assegnato alla separazione dei poteri da Locke e Montesquieu.

Al fine di delineare il ruolo dell'opposizione, influisce certamente la particolare situazione del nostro sistema politico che si è strutturato in base alla sovrapposizione di due logiche diverse: da un lato, la marcata sopravvivenza delle divisioni partitiche, dall'altro, l'affermarsi, soprattutto in fase elettorale, di una dinamica di coalizione. Se questa peculiarità non consente di assumere integralmente il modello inglese caratterizzato da una dinamica nettamente bipartitica, risulta impraticabile anche il modello tedesco (dove sono possibili, anche se molto rari, cambiamenti di coalizione in corso di legislatura). In primo luogo, infatti, con la forma di governo regionale si è sviluppata una tendenza costante al patto di coalizione pre-elettorale, seppure coesistente con l'affermazione identitaria dei partiti che la compongono. In secondo luogo, esiste una sempre maggiore indisponibilità ad accettare come fisiologica la destrutturazione di una coalizione con il transito di sue componenti da un polo all'altro nel corso della legislatura.

D'altro canto, il tema dello statuto dell'opposizione trova ingresso nel nostro ordinamento regionale solo in modo indiretto e del tutto inadeguato. Basta considerare che nel nuovo Statuto della Regione Piemonte se ne parla (art. 94) solo in termini di "garanzie delle opposizioni", là dove non si può non sottolineare la sensibile differenza che intercorre tra il concetto plurale di "opposizioni", che coincide con quello di minoranze di opposizione, e quello di "Opposizione".

Manca un riconoscimento formale della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa come Opposizione, intesa come controparte organizzativa e funzionale della Giunta nel Consiglio regionale e mancano altresì meccanismi istituzionali adeguati all'esigenza di rappresentare la proiezione istituzionale delle coalizioni.

L'inadeguatezza dell'assetto attuale è quanto mai evidente. Infatti, la funzione dell'Opposizione in una democrazia dell'alternanza non si limita, alla mera rappresentanza delle tante posizioni non coincidenti con quelle della maggioranza di governo, ma trova la sua principale ragion d'essere nell'obiettivo di divenire maggioranza di domani. Se, dunque, il carattere comunemente attribuito alla rappresentanza degli sconfitti nelle elezioni è quello di poter esercitare una funzione critica, di controllo e di elaborazione di alternative programmatiche, tale funzione è precipuamente rivolta a rendere possibile la successione pacifica al potere. Essa concorre legittimamente al consolidamento della legalità democratica. Ed è per questo che l'Opposizione è una vera e propria "istituzione costituzionale". Nel contesto della democrazia competitiva l'Opposizione è una sorta di "Governo potenziale in attesa". Va inoltre aggiunto che l'opposizione in questo schema è fisiologicamente (e specularmente alla Giunta) un'opposizione di legislatura.

Alla base di tale impostazione vi è, dunque, un'opzione di tipo valutativo. Se si accetta che il ruolo dell'opposizione più coerente con la logica dell'alternanza è quello del "Governo in attesa", la sua aspirazione non può essere ovviamente né quella alla co-legislazione, né quella all'ostruzionismo puro e semplice, ma il suo status va costruito mirando a realizzare le condizioni di visibilità del confronto tra indirizzi alternativi. E' evidente che, da questo punto di vista, la nozione di opposizione deve essere direttamente collegata con il momento elettorale e con l'assetto competitivo che esso assume, nella continuità tra schieramenti elettorali alternativi e schieramenti consiliari.

Sulla base dell'analisi sin qui svolta, si possono delineare tre linee direttrici a garanzia del ruolo dell'opposizione: a) la rivalutazione competitiva della sede consiliare; b) la creazione di una cultura politica dell'opposizione; c) le garanzie istituzionali dell'opposizione.

Per quanto riguarda la prima linea direttrice, occorre sottolineare che il luogo principale della valorizzazione e delle garanzie dell'opposizione, anche nel contesto del maggioritario, è il Consiglio regionale. Innanzitutto perché, nell'ambito del circuito in cui si produce l'indirizzo politico esso è l'unica sede di decisione in cui l'opposizione è formalmente rappresentata. In secondo luogo perché esso rappresenta il contesto in cui la concorrenza politico-programmatica tra gli schieramenti è maggiormente visibile e pubblica. Ed il principale soggetto ad avere interesse alla pubblicità delle decisioni e del confronto è proprio l'opposizione. D'altro canto è altrettanto evidente che un recupero di posizione dell'istituzione rappresentativa passa inevitabilmente per una sua trasformazione organizzativa e operativa che ne riqualifichi l'azione e ne aumenti la capacità di prestazione. Ed è questa la via della valorizzazione del Consiglio come istituzione deliberante, come organo capace di efficienza. Ciò implica anche, ovviamente, il rafforzamento dei poteri della Giunta al suo interno. E, per quanto paradossale possa sembrare, rafforzare in modo equilibrato i poteri dell'esecutivo nel Consiglio è anche nell'interesse dell'Opposizione. Perché una tale prospettiva non si traduca in una perdita secca per quest'ultima, si tratta di immaginare significativi spazi per il suo ruolo. Un ruolo mirante non tanto a defatigarla nel tentativo improbabile di compartecipazione alla decisione o di esercitare un potere di interdizione, magari sfruttando divisioni all'interno della maggioranza, quanto di consentirle di delineare alternative programmatiche con spazi visibili e concentrati di critica. La possibilità di drammatizzazione e di credibilità ancora offerti dalla solennità di alcune procedure istituzionali può avere una grande efficacia politica. Solo l'istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione consente l'ostensione permanente di un completo e coerente programma di governo alternativo.

La creazione di una cultura politica di opposizione è altrettanto fondamentale. Un'opposizione di legislatura per definizione non governa. Il mantenimento e l'accrescimento del proprio consenso non si fonda pertanto sui risultati di azioni, ma sulla plausibilità di affermazioni. Le quali consistono nella critica dell'azione di governo e nella prospettazione di alternative. Il problema è dunque essenzialmente di comunicazione e di credibilità. E tale esigenza è funzione diretta della capacità di presentarsi in modo intelligibile e coerente all'opinione pubblica. Si tocca qui il tema, di cultura politica, del valore dell'omogeneità dell'opposizione per l'efficacia della sua azione e, in fondo, per la sua garanzia nel maggioritario. L'esigenza di omogeneità e coerenza dell'opposizione si pone come problema non solo per garantire efficacemente la funzione di "Governo in attesa", ma anche per contenere il rischio che in questo periodo di attesa, la rappresentanza politica consiliare si trasformi prevalentemente in rappresentanza di interesse particolari. E' altresì evidente che il problema della coesione dell'opposizione è anche più urgente di quello della maggioranza, la quale dispone istituzionalmente di strumenti di disciplina e di coesione legati alla funzione di governo, che ne garantiscono non solo la stabilità, ma anche un vantaggio in termini di intelligibilità nei confronti dell'opinione pubblica.

Per quanto riguarda le garanzie istituzionali dell'opposizione esse sono essenzialmente di tipo organizzativo e procedimentale. Sul piano organizzativo si tratta innanzitutto di operare una distinzione netta tra prerogative dell'Opposizione, cioè della minoranza più rappresentativa e prerogative delle eventuali altre minoranze. In secondo luogo occorre introdurre, se non la figura del Capo dell'Opposizione, quanto meno quella del Portavoce dell'Opposizione, alla stregua di quanto previsto dalla Statuto della Regione Toscana e dal Regolamento del relativo Consiglio regionale. Vale a dire un Portavoce nominato dai gruppi consiliari della coalizione maggiormente

rappresentativa tramite comunicazione congiunta dei rispettivi presidenti dei gruppi al quale sia attribuito un ben preciso pacchetto di diritti e di poteri.

Inoltre, se il compito e la giustificazione dell'attività dell'opposizione è quello di realizzare una permanente ostensione di un indirizzo politico alternativo a quello della Giunta e, nello stesso tempo, di snidare quest'ultima rispetto alle incongruenze e deficienze dell'attuazione del proprio, occorre riformare in modo conseguente il Regolamento del Consiglio (e, come abbiamo già visto, in alcuni casi anche lo Statuto) nelle parti che riguardano l'organizzazione e la programmazione dei lavori, il procedimento legislativo, nonché le procedure di indirizzo, controllo e informazione. In particolare per quanto concerne l'organizzazione dei lavori e il procedimento legislativo, l'esigenze da salvaguardare sono essenzialmente due: la certezza della scansione temporale dei procedimenti e la possibilità di un confronto in condizioni simmetriche. Se, da una parte, occorre rafforzare i poteri della Giunta nel Consiglio in modo da assicurare ad essa la certezza sui tempi delle decisioni (perché nei sistemi a democrazia immediata l'Assemblea elettiva non è più il luogo in cui la legislazione è la risultante di una contrattazione con la minoranza, ma essenzialmente il luogo in cui l'esecutivo espone e sottopone le proprie proposte al controllo pubblico dell'opposizione e della propria maggioranza), d'altro canto l'opposizione "costruttiva" non può essere privata di alcune garanzie essenziali in particolare sulla congruità dei tempi di discussione e sulla garanzia dell'esame e del voto delle proprie proposte emendative. Al riguardo lo strumento più idoneo e democratico appare quello del contingentamento dei tempi di esame e discussione dei provvedimenti, come previsto, ad esempio, nel Regolamento della Camera dei deputati, mentre è da respingere nettamente l'ipotesi formulata nella proposta di nuovo Regolamento interno del Consiglio presentata dai consiglieri Muliere, Travaglino e altri (all'articolo 68, comma 3) della possibilità di ricorso generalizzato da parte della Giunta ad una sorta di "voto bloccato" che impedirebbe l'esame e il voto di tutti gli emendamenti proposti dai consiglieri di sia di maggioranza che di opposizione, pur in assenza di pratiche ostruzionistiche e di un mancato rispetto dei tempi di discussione programmati.

# **LE PROPOSTE PER L'ADOZIONE DI UNO STATUTO DELL'OPPOSIZIONE E PER LA RIVALUTAZIONE DEL RUOLO DEL CONSIGLIO REGIONALE**

Sulla base di quanto esposto, si possono formulare le seguenti proposte per l'adozione di uno statuto dell'Opposizione e per la rivalutazione del ruolo del Consiglio (proposte che comportano la modifica del Regolamento interno del Consiglio regionale e, in alcuni casi, anche dello Statuto della Regione Piemonte).

1. Come già detto, si tratta innanzitutto di operare una distinzione netta tra prerogative dell'Opposizione, cioè della minoranza più rappresentativa e prerogative delle eventuali altre minoranze. In secondo luogo occorre introdurre la figura del Portavoce dell'Opposizione, alla stregua di quanto previsto dalla Statuto della Regione Toscana e dal Regolamento del relativo Consiglio regionale. Vale a dire un Portavoce nominato dai gruppi consiliari della coalizione maggiormente rappresentativa tramite comunicazione congiunta dei rispettivi presidenti dei gruppi al quale sia attribuito un ben preciso pacchetto di diritti e di poteri.

Nel Regolamento del Consiglio regionale della Toscana essi sono: la facoltà di richiedere e ottenere lo svolgimento di indagini conoscitive e inchieste su materie di pubblico interesse nel limite massimo di due l'anno e il diritto di richiedere lo svolgimento di comunicazioni da parte del Presidente della Giunta su questioni di rilevante interesse generale; la facoltà di utilizzare tempi aggiuntivi rispetto agli altri consiglieri per gli interventi nei dibattiti consiliari su rilevanti argomenti quali la presentazione del programma di governo, i maggiori documenti e provvedimenti di carattere economico-finanziario, gli atti di programmazione generale; il diritto di replica alle comunicazioni del Presidente della Giunta; la facoltà di formulare e discutere in ciascuna seduta consiliare una interrogazione a risposta immediata rivolta al Presidente della Giunta regionale; l'attribuzione di risorse e strumenti necessari al pieno esercizio delle sue funzioni. A questi diritti e poteri si potrebbero aggiungere il potere di richiedere e ottenere dal Presidente del Consiglio regionale l'autorizzazione alla trasmissione televisiva dei dibattiti consiliari più importanti e il potere di richiedere la convocazione straordinaria del Consiglio regionale.

2. Per quanto riguarda la programmazione dei lavori, si propone, come previsto dal Regolamento della Camera dei deputati, all'articolo 24, comma 3, di riservare almeno un quinto del tempo complessivamente disponibile agli argomenti proposti dai gruppi di minoranza (in proporzione alla relativa consistenza). Argomenti e non provvedimenti (come nella proposta Muliere ed altri) in quanto i gruppi di minoranza potrebbero chiedere di inserire non solo proposte di legge e proposte di deliberazioni, ma anche atti di indirizzo e atti del sindacato ispettivo, in questo caso da trattare al primo punto all'ordine del giorno delle sedute destinate alla loro trattazione.

3. Per quanto riguarda l'organizzazione dei lavori si propone altresì, come già detto, di introdurre lo strumento del contingentamento dei tempi per l'esame di tutti gli argomenti, con una disciplina simile a quella del Regolamento della Camera (articoli 23 e 24), con una sola modifica riguardante la ripartizione dei tempi in modo tale da realizzare una effettiva simmetria tra l'azione del blocco Giunta-maggioranza e quella dell'opposizione, vale a dire un riparto dei tempi non già tra tre soggetti (Giunta, maggioranza e opposizione) ma tra due (il soggetto Giunta-maggioranza, da una parte, e quello dei gruppi di opposizione, dall'altra).

Una volta determinati i tempi spettanti a ciascun gruppo consiliare per l'esame di ciascun provvedimento, non avrebbero ragione ulteriori limitazioni riguardanti l'impiego di tali tempi (ad

esempio, lo svolgimento di una unica dichiarazione di voto sul complesso degli emendamenti da parte di ciascun consigliere).

Addirittura si potrebbe considerare l'opportunità di introdurre norme come quelle di cui agli articoli 85, comma 8, e 85-bis del Regolamento della Camera dei deputati volte a contenere il numero di votazioni sulle proposte emendative che presentano differenze minime di contenuto, purché ciò avvenga nella salvaguardia del diritto al voto di un numero minimo di emendamenti, articoli aggiuntivi e subemendamenti presentati dai consiglieri di ciascun gruppo (numero minimo da determinare in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi).

4. Si propone inoltre di assegnare la presidenza delle giunte e delle commissioni con più spiccati poteri di controllo a consiglieri designati dall'opposizione maggiormente rappresentativa (e non genericamente a un consigliere di minoranza o espresso dalle minoranze, come affermano gli articoli 31 e 36 dello Statuto della Regione Piemonte, rispettivamente per quanto riguarda le Commissioni incaricate di esperire indagini conoscitive e inchieste su materie di pubblico interesse e per quanto riguarda la Giunta per le elezioni, le ineleggibilità, le incompatibilità e l'insindacabilità).

5. Per quanto riguarda la Commissione consultiva per le nomine, si propone di modificare l'articolo 37 dello Statuto (che peraltro non ha trovato finora attuazione) prevedendo, per quanto riguarda le nomine di competenza della Giunta o del suo Presidente, che per ciascuna nomina il voto della Commissione sia obbligatorio, anche se non vincolante, e riguardi non solo i criteri di carattere generale con i quali la Giunta o il suo Presidente devono provvedere alle nomina stessa, ma anche la rispondenza dei requisiti personali dei candidati ai suddetti criteri.

6. Per quanto riguarda l'esame dei progetti di legge in sede legislativa si propone di limitare fortemente, se non addirittura di sopprimere, il ricorso a tale procedimento (che si presta a pratiche consociative) e potenziare invece il ricorso alla sede redigente, consentendo però brevi dichiarazioni di voto su ciascun articolo, oltre che sulla votazione dell'intero testo di legge.

7. Si propone di potenziare il parere obbligatorio della Commissione Programmazione e Bilancio per i progetti di legge che implicano entrate o spese, prevedendo che quando il parere sia contrario o condizionato a modificazioni specificatamente formulate e la Commissione di merito non si adegui ad esso, s'intendono presentati come emendamenti e votati dal Consiglio le corrispondenti proposte di soppressione o di modificazione del testo motivate con esclusivo riferimento all'osservanza dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione (analogamente a quanto prevede l'articolo 86, comma 4-bis, del Regolamento della Camera dei deputati).

8. Considerata l'esperienza negativa della legge finanziaria regionale, divenuta legge omnibus per soddisfare le più disparate esigenze di carattere settoriale e microsettoriale, si propone di sopprimere questo strumento introdotto con la legge regionale n. 7 del 2001, e tornare al precedente regime.

9. Ai fini della qualità della legislazione, si propone che l'esame delle proposte di legge da parte delle Commissioni di merito sia preceduto da una istruttoria legislativa come nell'articolo 79 del Regolamento della Camera dei deputati che ha recepito le indicazioni formulate dall'OCSE. Tale istruttoria legislativa è volta, in particolare, a verificare: a) la necessità dell'intervento legislativo con riguardo alla possibilità di conseguire i medesimi fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione e allo Statuto, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze statali e delle autonomie locali;

c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini, le imprese; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi.

10. Per quanto riguarda il controllo sull'attuazione delle leggi e delle politiche regionali si propone (come nella proposta Muliere ed altri) di dare concreta attuazione all'articolo 71 dello Statuto, prevedendo che le Commissioni esercitino funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo, anche di tipo economico-finanziario, sugli effetti prodotti dalle politiche attivate dalle leggi regionali al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti.

11. Per quanto riguarda il sindacato ispettivo, oltre a quanto già proposto in riferimento ai diritti da attribuire al Portavoce dell'Opposizione, si propongono due nuovi strumenti: le interrogazioni a risposta immediata e le interpellanze urgenti, analogamente a quanto previsto dagli articoli 135-bis e 138-bis del Regolamento della Camera dei deputati.

12. Infine una proposta relativa al referendum abrogativo. Si tratta di un importante istituto di democrazia diretta, che va considerato anche ai fini di un compiuto ed efficace statuto dell'Opposizione (senza escludere l'utilizzo del referendum anche su questioni che attraversano gli schieramenti). Si propone di valorizzare questo istituto a livello regionale, da una parte evitando un uso eccessivo che ne svilisce la finalità (prevedendo un numero adeguato di sottoscrizioni e altri limiti), dall'altro modificando il quorum strutturale o di partecipazione (la partecipazione al voto della maggioranza degli elettori aventi diritto) che oggi pregiudica completamente l'utilizzo del referendum (chi si oppone alla proposta di abrogazione può agevolmente indicare l'astensione sapendo di poter sommare ad essa l'astensione fisiologica). Non si tratta di abolire il quorum ma di recuperare l'ispirazione originaria del Costituente che, avendo presente livelli di astensione quasi pari a zero e non potendo immaginare quelli raggiunti oggi anche nelle elezioni politiche e amministrative, aveva previsto il quorum di partecipazione pensando in realtà che un numero di voti favorevoli superiore alla metà del quorum di partecipazione (cioè superiore al 25 % degli aventi diritto), fosse sufficiente (ovviamente purché superiore al numero di voti contrari) per l'approvazione della proposta di referendum. Si propone conseguentemente di sostituire il quorum di partecipazione della maggioranza degli elettori aventi diritto con un quorum di voti favorevoli pari ad un quarto degli aventi diritto (ovviamente mantenendo la condizione del raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti validamente espressi).