

Dal modello neoparlamentare a quello presidenziale? Assessori esterni e potere decisionale dei Presidenti nelle nuove Giunte delle Regioni a Statuto ordinario

Brunetta Baldi

L'articolo analizza le nuove Giunte che si sono formate nelle Regioni a Statuto ordinario successivamente al ciclo elettorale 2013-2015, con particolare riferimento all'incidenza degli assessori esterni e, in senso più generale, al rapporto fra assessori e Presidenti. Scopo dell'analisi è comprendere, da un lato, se nella criticità dell'attuale quadro finanziario, la volontà di ridurre i "costi della politica" ha portato ad una diminuzione del ricorso ad assessori esterni, che costano di più degli assessori di provenienza consiliare; dall'altro, quale protagonismo decisionale si prospetta per i Presidenti all'interno delle nuove Giunte alla luce della scelta fatta in relazione agli assessori e alle deleghe loro conferite. L'articolo giunge all'elaborazione di una tipologia che consente di rilevare un significativo rafforzamento del ruolo decisionale dei Presidenti, spostando la forma di governo regionale verso un modello più compiutamente presidenziale.

1. Introduzione

La forma di governo introdotta oltre quindici anni fa dalla prima riforma del Titolo V della Costituzione (legge cost. n. 1 del 1999), e successivamente confermata dagli Statuti delle Regioni ordinarie, prevede, come noto, una formula in cui il Presidente, eletto direttamente dai cittadini, ha potere di nomina e di revoca degli assessori che compongono la Giunta, scegliendo discrezionalmente quali deleghe attribuire loro e quali trattenere fra le proprie competenze, al fine di realizzare al meglio il programma politico con cui si è presentato agli elettori. Si tratta del modello definito "neoparlamentare", d'ispirazione "presidenziale", che, sulla falsariga di quanto già previsto per i Comuni dalla legge n. 81 del 1993¹, supera il precedente modello puramente "parlamentare", marcando

(1) La disposizione valeva anche per le Province che però oggi, sulla base della legge 56/2014, sono divenute enti di secondo grado, dotate di organi non più direttamente elettivi.

l'autonomia dell'organo esecutivo dal Consiglio, mettendolo al riparo da quelle instabilità politiche che in passato avevano prodotto crisi di governabilità². Poiché il criterio di scelta dei componenti della Giunta suggerito dalla riforma è, o dovrebbe essere, la corrispondenza fra le competenze dell'assessore ed il programma politico del Presidente, gli assessori nominati possono essere scelti anche fra i non eletti in Consiglio. Si tratta degli assessori definiti "esterni" che, diversamente dagli assessori consiglieri, danno piena attuazione al principio cardine della riforma, quello della separatezza fra la Giunta e il Consiglio. Mentre l'assessore consigliere, dotato di un mandato elettivo, mantiene una posizione politico-partitica all'interno della Giunta, riconducibile alle forze politiche di maggioranza, e determina una sovrapposizione fra i due organi istituzionali, l'assessore esterno, scelto al di fuori del circuito elettorale-rappresentativo, sulla base di competenze tecniche, non permette ingerenze consiliari nell'azione della Giunta e risulta legato al Presidente da un rapporto strettamente fiduciario, rafforzandone, di fatto, il potere decisionale all'interno della Giunta.

Tuttavia, gli assessori esterni costano di più degli assessori consiglieri e, in tempi di *spending review*, tale aspetto non può essere trascurato. Gli assessori consiglieri, salvo che diversamente disponga la normativa regionale, cumulano infatti i due incarichi ma con una sola indennità di carica³; l'assessore esterno, invece, si aggiunge ai consiglieri (assessori e non) con una indennità propria⁴. Posta la criticità dell'attuale situazione

(2) Si tratta di una formula ibrida, sintetizzata nella clausola *simul stabunt simul cadent*, che, come nel modello presidenziale, prevede l'elezione diretta del vertice esecutivo ed il suo potere di nomina dei componenti della Giunta, mantenendo però, come nel modello parlamentare, un legame politico fra l'organo esecutivo e quello consiliare. Per approfondimenti politologici su tale formula, cfr. F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle Regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2009.

(3) Fra le Regioni ordinarie, solo la Toscana possiede una legge che, sulla base di disposizioni statutarie, prevede l'incompatibilità fra le due cariche (L.r. 38/2014): una volta nominato assessore il consigliere decade dal suo incarico. Nelle altre Regioni ordinarie i due incarichi risultano invece cumulabili, determinando sovrapposizioni fra il Consiglio e la Giunta.

(4) Poste la mancanza di una informazione completa e la grande variabilità fra le Regioni, l'indennità di carica di un assessore consigliere è tendenzialmente equivalente a quella di un consigliere regionale (comunque vincolata ai limiti imposti dal d.l. 138/2011, convertito nella legge 148/2011), e ad essa viene equiparata l'indennità dell'assessore esterno. All'indennità di carica si aggiungono però l'indennità di funzione ed il rimborso delle spese, voci che possono produrre significative variazioni fra gli assessori. A titolo esemplificativo, per i casi di Umbria e

finanziaria che, anche in ottemperanza alla normativa statale, ha spinto molte Regioni ad adottare provvedimenti volti a ridurre i cosiddetti “costi della politica”, risulta interessante analizzare la composizione delle nuove Giunte, quelle entrate in carica nelle Regioni ordinarie in seguito al ciclo elettorale 2013-2015, per comprendere quale scelta è stata fatta riguardo agli assessori esterni e quali implicazioni ne derivano in termini di maggiore o minore potere decisionale dei Presidenti.

Questo articolo analizza il rinnovo degli esecutivi nelle quindici Regioni a Statuto ordinario (Rso), con riferimento all'ultimo ciclo elettorale, quello che ha segnato la fine dell'anomala IX legislatura, chiusa anticipatamente nella quasi metà delle Rso. Nel 2015 si sono tenute regolarmente le elezioni solo in sette delle tredici Regioni che avevano votato nel 2010 (Campania, Liguria, Marche, Toscana, Puglia, Umbria, Veneto). Le altre sei Regioni erano già andate al voto in seguito dello scioglimento anticipato dei loro Consigli: tre nel 2013 (Lombardia, Lazio, Basilicata) e tre nel 2014 (Piemonte, Emilia Romagna, Calabria). Nel 2013 era andato al voto anticipato anche il Molise che aveva concluso la sua precedente legislatura nel 2011⁵. In tre casi su sette (Lombardia, Lazio, Basilicata), il voto anticipato è derivato da gravi scandali che hanno investito gli organi politici della Regione (abuso d'ufficio e/o corruzione). In Emilia-Romagna e Calabria si è arrivati allo scioglimento anticipato dei Consigli in seguito a vicende giudiziarie che hanno interessato i soli Presidenti, spingendoli entrambi alle dimissioni nel 2014⁶. In Molise e Piemonte, invece, il ritorno alle urne è stato deciso dalla magistratura (TAR e Consiglio di Stato) che ha annullato le elezioni precedenti per emerse irregolarità nella raccolta delle firme per la presentazione del-

Liguria, si vedano http://www.consiglio.regione.umbria.it/sites/www.consiglio.regione.umbria.it/files/tabella_2_indennita_amministratori_triennale_1.pdf; <http://www.Regione.liguria.it/argomenti/ente/amministrazione-trasparente/organizzazione/organi-di-indirizzo-politico-amministrativo/Giunta-regionale-e-presidente-/compensi.html>.

(5) Il Molise fuoriesce dal calendario elettorale delle Rso nel 2001, quando torna al voto per l'annullamento dei risultati delle elezioni del 2000 a causa di riscontrate irregolarità.

(6) In Emilia-Romagna, il Presidente Vasco Errani si dimette a seguito di una condanna, poi annullata, per falso ideologico. In Calabria, il Presidente Giuseppe Scopelliti rassegna le dimissioni successivamente ad una condanna per abuso d'ufficio relativamente al suo precedente incarico come sindaco di Reggio Calabria.

le liste elettorali. Infine, ultima Rso, l'Abruzzo, che è andato al voto nel 2014, alla naturale scadenza della sua legislatura⁷.

In tale quadro variegato, a partire da una indagine sulla riduzione del numero di consiglieri ed assessori operata dalle Rso, l'articolo analizza i nuovi esecutivi regionali, con riferimento alla presenza o meno di assessori esterni e, in senso più generale, al rapporto fra assessori e Presidenti. A tale scopo, l'analisi prende in considerazione la scelta discrezionale dei Presidenti eletti nelle Rso relativamente non solo alla provenienza degli assessori (esterni o consiglieri) ma anche alle deleghe non attribuite loro e trattenute al vertice dell'esecutivo. Lo studio giunge all'elaborazione di una tipologia che consente di riflettere sul diverso potere decisionale che i Presidenti assumono all'interno delle nuove Giunte regionali, cogliendone un significativo rafforzamento.

2. La riduzione dei consiglieri e degli assessori regionali

Nella prospettiva di contenere i "costi della politica", in seguito ai decreti legge 138/2011 e 174/2012 nonché agli scandali per corruzione e spreco di denaro pubblico che hanno colpito diverse amministrazioni regionali nel corso dell'ultima legislatura⁸, quasi tutte le Rso hanno varato modifiche statutarie e leggi specifiche per ridurre il numero dei consiglieri e, parallelamente, dei componenti delle Giunte regionali⁹.

Come evidenziato dalla tabella 1, successivamente alle riforme costituzionali (1999, 2001) che rafforzano l'autonomia regionale, il numero

(7) Il ciclo elettorale dell'Abruzzo si differenzia da quello delle altre Rso nel 2008, quando la Regione va al voto anticipato in seguito alle dimissioni del Presidente Ottaviano del Turco, travolto da vicende giudiziarie connesse ad una inchiesta su tangenti nella sanità regionale.

(8) Per approfondimenti, cfr. M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in questa Rivista, 2, 2013, pp. 477-507; D. IANDIORIO, *Rimborsi alle Regioni: ecco la mappa completa degli sprechi, di ieri e di oggi*, in *International Business Time*, 4 aprile 2014, <http://it.ibtimes.com>.

(9) Per riferimento a questa normativa regionale, si veda il sito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome: http://www.parlamentiregionali.it/consiglieri_regionali/num_cons.php.

dei consiglieri e/o degli assessori cresce nella maggior parte delle Rso¹⁰; dal 2010 ad oggi conosce, invece, una notevole contrazione: i consiglieri passano complessivamente da 784 a 600 con una riduzione del 23%, mentre gli assessori si riducono del 30%, scendendo da 170 a 120. Le Regioni che operano i maggiori tagli sono l'Abruzzo e la Calabria che insieme alla Basilicata, alla Puglia e alla Toscana riducono di oltre il 30% i propri Consigli, mentre insieme al Molise, alla Liguria, al Lazio e alle Marche tagliano le proprie Giunte del 40% e più.

Seguendo una logica di *spending review*, sempre in riferimento ai "costi della politica", la normativa regionale si è spinta in taluni casi a contenere il ricorso agli assessori esterni, fissando limiti massimi. In particolare, in Puglia gli assessori esterni non possono essere più di due (pari al 20% dei membri della Giunta); in Molise non possono superare il 25% (un solo assessore esterno); nelle Marche e in Veneto non devono superare il 50% (rispettivamente tre e cinque assessori come massimo).

Si tratta di processi di ridimensionamento degli organi politici regionali ancora in corso che, ad oggi, nel loro insieme, hanno consentito un risparmio stimato intorno ai 22 milioni annui, a cui si aggiungono i risparmi derivanti dalla generalizzata diminuzione, da un lato, delle retribuzioni del personale politico (circa 34 milioni) e, dall'altro, dei trasferimenti ai gruppi consiliari (circa 51 milioni), per un totale stimato di 107 milioni annui¹¹.

(10) Si registrano aumenti in Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Puglia. Più stabile invece il dato di Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Umbria e Veneto.

(11) Nella prospettiva di un futuro adeguamento delle Regioni a Statuto speciale (Rss), dove le modifiche statutarie richiedono procedure decisionali più lunghe e complesse, il risparmio salirebbe a 160 milioni. Si tratta di stime contenute nel rapporto finale del gruppo di lavoro sui "costi della politica" coordinato dal Prof. Massimo Bordignon (Università Cattolica di Milano) su incarico dell'allora Commissario alla *Spending Review* (Carlo Cottarelli). Cfr. Rapporto finale 2014, disponibile *online* su http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Rapporto_Costi_Politica_FINALE.pdf.

Tabella 1 – Numero di componenti dei Consigli e delle Giunte nelle Rso¹²

Regioni	2000 CONSIGLIO	2000 GIUNTA	2005 CONSIGLIO	2005 GIUNTA	2010 CONSIGLIO	2010 GIUNTA	2013-15 CONSIGLIO	2013-15 GIUNTA
Abruzzo	43	10	40	10	45	10	30	6
Basilicata	30	6	30	6	30	6	20	4
Calabria	43	10	43	10	50	13	30	7
Campania	60	12	60	12	60	12	50	8
Emilia-Romagna	50	11	50	12	50	12	50	10
Lazio	60	12	71	14	73	16	50	10
Liguria	40	8	40	12	40	12	30	7
Lombardia	80	16	80	15	80	16	80	14
Marche	40	8	40	10	43	10	30	6
Molise	30	6	30	6	30	9	20	4
Piemonte	60	11	62	14	60	12	50	11
Puglia	60	12	70	14	78	14	50	10
Toscana	50	12	55	13	55	9	40	8
Umbria	30	8	30	8	30	7	20	5
Veneto	60	12	60	12	60	12	50	10
Totale	736	154	761	168	784	170	600	120

Fonte: Elaborazione propria, dati del Ministero dell'interno¹³

3. Gli assessori esterni

Le nuove Giunte delle Rso possono essere classificate in tre gruppi (tab. 2): *a*) quelle che si sono formate nel corso del 2015, successive alle elezioni regolari del 31 maggio (Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto), a cui si aggiungono l'Emilia-Romagna e la Calabria che sono andate al voto anticipato il 23 novembre del 2014 ma con Giunte divenute operative nel nuovo anno; *b*) quelle che si sono costituite nel 2014, in seguito alle elezioni che si sono tenute fra la fine del 2013 e la prima parte dell'anno seguente (Abruzzo, Basilicata, Piemonte); *c*) quelle che sono nate nel 2013, dopo le elezioni anticipate del 24-25 febbraio (Lazio, Lombardia, Molise).

(12) I dati non conteggiano il Presidente della Regione che presiede la Giunta e possiede un seggio aggiuntivo in Consiglio.

(13) Anagrafe degli amministratori locali e regionali del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, <http://amministratori.interno.it>.

Tabella 2 – *Le nuove Giunte regionali: maggioranza politica ed assessori esterni*

Regioni (RSO)	Maggioranza politica	Totale assessori	Assessori consiglieri	Assessori esterni
Giunte 2015				
Calabria	Centro-sinistra	7	-	7
Campania	Centro-sinistra	8	-	8
Emilia-Romagna	Centro-sinistra	10	2	8
Liguria	Centro-destra	7	6	1
Marche	Centro-sinistra	6	5	1
Puglia	Centro-sinistra	10	8	2
Toscana	Centro-sinistra	8	3	5
Umbria	Centro-sinistra	5	3	2
Veneto	Centro-destra	10	8	2
Totale 2015		71	35	36
Giunte 2014				
Abruzzo	Centro-sinistra	6	5	1
Basilicata	Centro-sinistra	4	-	4
Piemonte	Centro-sinistra	11	8	3
Totale 2014		21	13	8
Giunte 2013				
Lazio	Centro-sinistra	10	-	10
Lombardia	Centro-destra	14	3	11
Molise	Centro-sinistra	4	3	1
Totale 2013		28	6	22
Totale complessivo		120	54	66

Fonte: Elaborazione propria, dati del Ministero dell'interno

Come indicato dalle tabelle 2 e 3, nelle nuove Giunte oltre la metà degli assessori presenta una provenienza esterna al Consiglio (66 su 120). Si tratta di un dato complessivo, pari al 56%, che non segna discontinuità rispetto al passato, mostrandosi sostanzialmente costante dal 2005 ad oggi, dopo una prima fase di crescita successiva all'approvazione della riforma costituzionale¹⁴. Ciò potrebbe significare un consolidamento delle modalità di composizione delle Giunte regionali, un possibile equilibrio fra esigenze differenti: il bisogno di assicurare competenza

(14) Gli assessori esterni, che prima della riforma del 1999 non esistevano, nel 2000 costituivano il 36% dei componenti delle Giunte regionali, mentre nel 2005 arrivano ad essere il 55% (cfr. tabella 3).

ed autonomia all'organo esecutivo e la necessità di rappresentare le forze politiche di maggioranza. Tuttavia, in tempi di *spending review*, data anche la decurtazione operata al numero di componenti degli organi politici, appare legittimo attendersi una riduzione degli assessori esterni che, invece, non emerge, perlomeno non dal dato complessivo. Se però si analizzano i dati relativi alle singole Regioni, si colgono tendenze diverse, in taluni casi di significativa diminuzione.

Tabella 3 – Numero di assessori esterni ed incidenza percentuale sul totale dei componenti delle Giunte regionali nelle diverse legislature (2000-2015)

Regioni (RSO)	2000	%	2005	%	2010	%	2013-15	%
Abruzzo	2	20	5	50	2	20	1	17
Basilicata	1	17	2	33	3	30	4	100
Calabria	5	50	2	20	6	46	7	100
Campania	12	100	12	100	11	92	8	100
Emilia-Romagna	7	64	8	67	12	100	8	80
Lazio	2	17	6	43	13	87	10	100
Liguria	3	37	9	75	6	50	1	14
Lombardia	5	37	6	40	5	31	11	79
Marche	2	25	6	60	3	30	1	17
Molise	3	50	3	50	5	55	1	25
Piemonte	1	9	14	100	9	75	3	27
Puglia	0	0	6	43	7	50	2	20
Toscana	8	67	11	85	8	89	5	62
Umbria	3	37	0	0	2	29	2	40
Veneto	2	17	2	17	1	8	2	20
Totale	56	36%	92	55%	93	55%	66	56%

Fonte: Elaborazione propria, dati del Ministero dell'interno

Rispetto alle Giunte precedenti, il calo maggiore nel ricorso ad assessori esterni si registra in Liguria, Molise, Piemonte e Toscana, mentre in altre Regioni si rilevano aumenti, anche consistenti, particolarmente in Basilicata, Calabria e Lombardia (tab. 3).

L'afferenza politica non sembra condizionare la scelta dei Presidenti di avvalersi o meno di assessori esterni, diversamente dal ciclo elettorale precedente, quando si era evidenziata la maggiore preferenza del-

le Giunte di centro-sinistra rispetto a quelle di centro-destra¹⁵. Tale argomentazione perde pregnanza nel nuovo quadro politico regionale (tab. 2), dove troviamo Giunte di centro-sinistra con pochissimi assessori esterni, come in Piemonte e Molise, ma anche nelle Marche e in Puglia¹⁶, mentre fra le amministrazioni di centro-destra la Lombardia si distingue per una Giunta quasi interamente esterna, in netta discontinuità con il passato. Il caso lombardo risulta particolarmente interessante se confrontato con il Veneto, l'altra Regione di centro-destra guidata da un esponente della Lega Nord. Il Veneto, che riconferma Luca Zaia alla presidenza, ribadisce la preferenza per gli assessori consiglieri (sceglie due esterni ma il limite massimo, fissato dalla legge regionale, è cinque) in linea con la Giunta precedente, mentre Roberto Maroni, alla guida della Lombardia, opera una scelta opposta, aprendo ad una Giunta largamente tecnica¹⁷. La variabile partitica non pare dunque spiegare il diverso ricorso agli assessori esterni da parte dei Presidenti. D'altro canto le ultime elezioni regionali hanno segnato la fine del bipolarismo che aveva caratterizzato i cicli precedenti, sottolineando l'emergere di un terzo polo, costituito dal Movimento Cinque Stelle, che ha messo in crisi le tradizionali coalizioni di centro-destra e centro-sinistra¹⁸. Ciò si è posto all'origine di una crescente diversificazione delle dinamiche politiche e dei sistemi partitici a livello regionale¹⁹, rendendo più difficile lo

(15) Cfr. B. BALDI, *Nuove Giunte regionali e assessori esterni*, in *Il Mulino*, 6, 2010, pp. 1045-1049.

(16) In queste due Regioni (Marche e Puglia), come visto, la normativa ha fissato un limite massimo di assessori esterni, vincolando la scelta dei Presidenti. Va comunque osservato come nelle Marche si scelga di restare al di sotto del limite (pari a tre).

(17) I dati fotografano la situazione della nuova Giunta lombarda al momento del suo insediamento nel 2013. Oggi, in seguito ad alcuni rimpasti operati dal Presidente al fine di migliorare il rapporto con le forze politiche di maggioranza, gli assessori esterni sono scesi da 11 a 9, mentre quelli di provenienza consiliare sono saliti da 3 a 5.

(18) Per un'attenta ricostruzione ed approfondita analisi delle ultime elezioni regionali in questa prospettiva, cfr. S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI, *La fine del bipolarismo regionale tra destrutturazione e diversificazione*, in S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI (a cura di), *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015*, Misure/materiali di ricerca dell'Istituto cattaneo, n. 36, 2015, Bologna, Istituto Carlo Cattaneo, pp. 9-41.

(19) Sulla differenziazione dei sistemi politici regionali, cfr. G. PASSARELLI, F. TRONCONI, *I nuovi sistemi partitici delle Regioni italiane*, in S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI (a cura di), *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015*, cit., pp. 55-76.

sviluppo di modelli comuni fra le Regioni, anche quando guidate dallo stesso schieramento politico.

Una variabile capace di spiegare la diversa incidenza degli assessori esterni nelle nuove Giunte regionali risulta invece essere quella del voto anticipato, così come emerge dalla tabella 4. Le Regioni che sono andate al voto anticipato hanno prodotto Giunte molto meno “politiche” e più “tecniche” rispetto a quelle che hanno votato alla scadenza naturale della legislatura. In particolare, le loro Giunte presentano, mediamente, il doppio di assessori esterni: il 73% contro il 37%. Si tratta di un dato molto interessante, sebbene non del tutto sorprendente. Come già osservato, la fine anticipata della legislatura è spesso derivata da scandali che hanno profondamente delegittimato la classe politica regionale. Comprensibilmente, nella formazione delle nuove Giunte si è cercato di esprimere il maggiore rinnovamento possibile, al fine di superare la “crisi della politica” e recuperare credibilità agli occhi dei cittadini. La nomina di assessori esterni consente di andare in questa direzione, in quanto privilegia la scelta tecnica prendendo distanza dalla “politica” nelle sue forme più tradizionali, particolarmente dai partiti. Si vedano in questa prospettiva i casi di Calabria, Lazio ed Emilia-Romagna, per non parlare della Basilicata dove, analogamente alla Lombardia, la nomina di una Giunta interamente esterna non ha precedenti nella storia della Regione (tabb. 2 e 3). Il Piemonte ed il Molise rappresentano delle eccezioni, avendo formato Giunte composte prevalentemente da assessori consiglieri nonostante il voto anticipato. Ciò può trovare spiegazione nel fatto che in questi casi, come già sottolineato, lo scioglimento del Consiglio è stato conseguenza non tanto di scandali riguardanti l’élite politica regionale, ma di una decisione della magistratura che ha annullato le precedenti elezioni per irregolarità formali; minore pare dunque essere stato il bisogno di allontanarsi dalla politica tradizionale nella composizione della nuova Giunta.

Tabella 4 – *Le nuove Giunte regionali: confronto fra voto anticipato e voto regolare*

Regioni (Rso)	Totale assessori	Assessori esterni	%
Giunte successive al voto anticipato			
Basilicata	4	4	100
Calabria	7	7	100
Emilia-Romagna	10	8	80
Piemonte	11	3	27
Lazio	10	10	100
Lombardia	14	11	79
Molise	4	1	25
Totale	60	44	73
Giunte successive al voto regolare			
Abruzzo	6	1	17
Campania	8	8	100
Liguria	7	1	14
Marche	6	1	17
Puglia	10	2	20
Toscana	8	5	62
Umbria	5	2	40
Veneto	10	2	20
Totale	60	22	37

Fonte: Elaborazione propria

Per quanto riguarda le Regioni che sono andate al voto regolare (tab. 4), i dati mostrano una considerevole riduzione nel ricorso agli assessori esterni rispetto al passato (tab. 3), soprattutto in Liguria, nelle Marche e in Puglia. Le eccezioni sono rappresentate dalla Campania e dalla Toscana che confermano, sebbene in forma ridimensionata nel caso toscano, la prassi consolidata di dotarsi di Giunte composte prevalentemente, se non esclusivamente, da assessori esterni, al fine di assicurare la massima separatezza dell'organo esecutivo rispetto al Consiglio²⁰. Mentre la Campania conferma pienamente, la Toscana comunque riduce il ricorso ad assessori esterni del 25%.

Complessivamente i dati sembrano dunque avallare l'ipotesi seguente:

(20) Tale volontà è deducibile per la Toscana anche dalla già citata legge regionale che prevede l'incompatibilità fra la carica di assessore e quella di consigliere. Cfr. nota 3.

a prescindere dalla maggioranza politica che ha vinto le elezioni, le Regioni che sono andate al voto regolare e/o che non sono state travolte da scandali politici hanno recepito la logica di *spending review* nominando meno assessori esterni rispetto al passato (con la sola eccezione della Campania); diversamente, quelle che sono andate al voto anticipato, soprattutto se colpite da gravi scandali riguardanti la propria classe politica, hanno ritenuto più importante la via del rinnovamento e della presa di distanza dalla politica tradizionale attraverso un più ampio ricorso ad assessori esterni.

4. Il potere decisionale dei Presidenti

La scelta fra assessori consiglieri ed assessori esterni impatta non solo sui “costi della politica”, ma anche sul potere decisionale dei Presidenti all’interno delle Giunte. Fermo restando il primato istituzionale che deriva dalla già ricordata forma di governo “neoparlamentare”, introdotta con la riforma costituzionale del 1999, il “peso” decisionale del vertice esecutivo varia significativamente a seconda di come si combinano due dimensioni relative al rapporto fra il Presidente e gli assessori: *a)* il grado di accentramento delle deleghe, che possono essere conferite agli assessori oppure trattenute dal Presidente; *b)* la natura “politica” oppure “tecnica” della Giunta, ovvero la prevalenza di assessori scelti all’interno del Consiglio o, al contrario, esterni. Tanto più il Presidente trattiene deleghe, tanto maggiore è il suo potere decisionale all’interno della Giunta; tanto più tecnica è la Giunta, tanto minori sono le influenze consiliari e tanto più gli assessori risulteranno fiduciari del Presidente, rafforzandone il peso decisionale. Volendo operationalizzare queste variabili, al fine di giungere ad uno schema interpretativo delle nuove Giunte regionali, è possibile procedere nel modo seguente. Si considera “tecnica” la Giunta che presenta assessori esterni per oltre il 50% dei suoi componenti, mentre “politica” nel caso opposto. Per quanto concerne le deleghe, l’attenzione viene posta su quelle trattenute dal Presidente e al riguardo, pur nella grande variabilità fra le Regioni, si possono individuare tre gruppi: 1) deleghe minime, ovvero quelle istituzionali, connesse alle funzioni di direzione e rappresentanza del Presidente; 2) almeno un settore importante di *policy* generalmente conferito agli assessori (es. sanità oppure bilancio) viene trattenuto fra le competenze del Presidente oltre alle deleghe

minime; 3) più settori di *policy* vengono ricondotti sotto la responsabilità diretta del Presidente (es. sanità, bilancio e agricoltura), sempre in aggiunta alle deleghe minime.

Incrociando le variabili si individua una tipologia con sei assetti decisionali (tab. 5) che colgono gradi diversi di protagonismo del Presidente all'interno delle Giunte regionali.

Il Presidente definito *primus inter pares* ricorda l'assetto precedente alla riforma²¹, laddove il suo potere decisionale risulta essere prevalentemente quello di coordinamento ed indirizzo della Giunta, nonché di rappresentanza politica della Regione. Tutti i più rilevanti settori di intervento regionale vengono delegati ad assessori politici, di provenienza consiliare, con piena sovrapposizione fra la Giunta ed il Consiglio. Riconducibili a questo tipo sono i casi di Veneto e Piemonte, dove i Presidenti, rispettivamente Luca Zaia e Sergio Chiamparino, hanno scelto Giunte politiche e trattenuto solo le deleghe minime, riguardanti: rapporti istituzionali ed internazionali, comunicazione, grandi eventi, coordinamento e controllo.

Tabella 5 – Il potere decisionale dei Presidenti nelle Giunte regionali (Rso)

deleghe trattenute	Giunta politica	Giunta tecnica
deleghe minime	Presidente <i>primus inter pares</i> Veneto, Piemonte	Presidente innovatore Emilia-Romagna, Lombardia
+ un settore importante di intervento pubblico	Presidente competitore Abruzzo, Puglia, Liguria, Umbria	Presidente <i>accountable</i> Toscana, Lazio, Basilicata
+ altri settori importanti di intervento pubblico	Presidente accentratore Marche, Molise	Presidente <i>primus et solus</i> Calabria, Campania

Fonte: Elaborazione propria²²

Quando le deleghe trattenute dal Presidente sono quelle minime ma si sceglie una Giunta prevalentemente tecnica, come nel caso di Stefano

(21) Restano ovviamente le differenze istituzionali già ricordate: l'elezione diretta ed il potere di nomina/revoca degli assessori.

(22) L'attribuzione delle nuove Giunte alle caselle della tipologia è operata solo sulla base delle due variabili selezionate. Nell'economia di questo articolo non si tiene quindi in considerazione la capacità di *leadership* politica che può influenzare il potere decisionale dei Presidenti all'interno della Giunta regionale.

Bonaccini in Emilia-Romagna e di Roberto Maroni in Lombardia, il Presidente rafforza il proprio ruolo di direzione politica in assenza di vincoli o sovrapposizioni consiliari, aprendosi all'innovazione che gli assessori esterni, scelti sulla base della competenza tecnica, possono apportare all'operare della Giunta, in tutti i principali settori di intervento pubblico. Per tali ragioni, il Presidente si qualifica come *innovatore*. *Competitore* viene invece definito il Presidente che, in presenza di Giunte politiche, risponde all'elettorato non solo della direzione complessiva dell'organo esecutivo ma anche di uno dei settori di *policy* più importanti della Regione, sottraendolo alle influenze consiliari e creando una sorta di competizione con gli assessori, a loro volta titolari di un mandato elettivo. È il caso di Giovanni Toti in Liguria e di Catuscia Marini in Umbria, che hanno trattenuto le deleghe al Bilancio e Patrimonio; ma pure di Michele Emiliano in Puglia e di Luciano D'Alfonso in Abruzzo, che guidano la Sanità regionale.

Se tali deleghe si accompagnano ad una Giunta prevalentemente tecnica, il Presidente accresce il proprio peso decisionale, divenendo maggiormente *accountable* nei confronti dell'elettorato, in assenza di competizione con gli assessori, che sono privi di mandato elettivo. Il Presidente "mette la propria faccia" non solo nella direzione politica della Giunta e nella scelta tecnica degli assessori, ma anche nella gestione in prima persona di un settore rilevante per il governo della Regione. Ri-entrano qui i casi di Enrico Rossi in Toscana (delega alle Politiche per il lavoro), Marcello Pittella in Basilicata (delega al Bilancio) e Nicola Zingaretti in Lazio (delega alla Sanità)²³.

Diversamente, viene definito *accentratore* il Presidente che trattiene le deleghe relative a più settori di intervento pubblico, andando ampiamente oltre le competenze minime, in presenza di assessori prevalentemente consiglieri, assicurandosi così la responsabilità diretta di politiche chiave dell'amministrazione regionale, allontanandole da ingerenze consiliari. È il caso di Luca Ceriscioli nelle Marche, che oltre alla Sanità trattiene le deleghe al Welfare, ma pure di Paolo Di Laura Frattura in Molise, che alla Sanità aggiunge le deleghe al Bilancio, alla Cultura e alle Politiche energetiche

(23) Da segnalare che in questo caso è stata una scelta quasi obbligata dal commissariamento della sanità regionale accompagnato dalla nomina ministeriale di Nicola Zingaretti a commissario.

Infine, se la concentrazione di deleghe in capo al Presidente si coniuga con una Giunta composta prevalentemente da assessori esterni, il primato del vertice esecutivo nei processi decisionali della Giunta raggiunge il suo apice, avvicinandosi a forme di puro presidenzialismo, che possono essere colte dalla definizione di *primus et solus*. Si vedano i casi di Vincenzo De Luca in Campania, che oltre alla Sanità, trattiene le deleghe per Agricoltura, Ambiente e Trasporti, e quello di Mario Oliviero in Calabria, che alla Sanità aggiunge deleghe importanti quali Infrastrutture, Cultura, Turismo e Agricoltura, a fronte di Giunte che risultano essere interamente tecniche. Nel quadro complessivo delle nuove Giunte regionali (Rso), la tipologia consente allora di cogliere un significativo rafforzamento del ruolo decisionale dei Presidenti. Il modello *primus inter pares*, quello più tradizionale e vicino all'assetto pre-riforma, è presente solo in 2 Regioni su 15 (il 13%). Diversamente, in 11 casi su 15 (pari al 73%) i Presidenti assumono la guida e diretta responsabilità di rilevanti settori di intervento pubblico, solitamente delegati agli assessori. In particolare, 7 Presidenti su 15 (quasi il 50%) guidano la Sanità regionale, il settore di *policy* più importante, in termini di spesa ma anche di visibilità politica, fra le competenze delle Regioni. In taluni casi si è trattato di una scelta obbligata dal commissariamento della gestione sanitaria (es. Nicola Zingaretti in Lazio), ma in altri è stata una libera scelta, per quanto presumibilmente orientata a rispondere, in prima persona, dei tanti problemi che caratterizzano la gestione del servizio sanitario a livello regionale. Tuttavia non solo la Sanità si trova fra le competenze "pesanti" dei Presidenti: anche Bilancio e Patrimonio, Agricoltura, Welfare, Politiche del lavoro, Infrastrutture, Ambiente, Cultura. Il 27% dei Presidenti (4 su 15) trattiene deleghe relative a più settori chiave dell'amministrazione regionale. Sebbene tale concentrazione di deleghe possa essere giustificata in termini di riduzione del numero di assessori (tab. 1), resta il fatto che ciò ha portato ad un notevole rafforzamento del potere decisionale dei Presidenti, lasciando prefigurare una sorta di nuovo "presidenzialismo" regionale, specialmente laddove prevale il ricorso ad assessori esterni.

5. Conclusioni

L'ultima tornata elettorale ha visto le Rso presentarsi al voto in condizioni diverse: per quasi la metà si è trattato di un voto anticipato, con elezioni

che si sono tenute nel biennio 2013-2014, mentre per l'altra parte di un voto giunto alla scadenza naturale della legislatura²⁴. Le modalità di composizione delle Giunte regionali, con particolare riferimento al ricorso o meno ad assessori esterni, sono risultate differenti a seconda del tipo di voto. Le Regioni che sono andate al voto regolare hanno mostrato una minore propensione, anche in relazione alle legislature passate, alla nomina di assessori esterni. In tali casi è possibile trovare traccia delle pressioni esercitate dall'imperativo di *spending review* che, per alcune Regioni, si è tradotto nella fissazione, con legge propria, di un tetto massimo di assessori scelti al di fuori del Consiglio. Le Regioni che sono andate al voto anticipato, invece, sono ricorse maggiormente ad assessori esterni, talvolta con cesure nette rispetto alle prassi del passato, allo scopo di prendere distanza dalla politica tradizionale, particolarmente dai partiti, in risposta agli scandali che hanno portato allo scioglimento delle loro assemblee legislative. Al di là delle motivazioni, si tratta di una scelta in contrasto con la volontà di contenere i "costi della politica" che ha portato quelle stesse Regioni, in linea con le altre Rso, a tagliare il numero di componenti dei propri organi politici. In una logica di *spending review*, resta da comprendere quanto il risparmio finanziario assicurato da tali tagli non sia compromesso dalla maggiore spesa per gli assessori esterni. Il ricorso ad assessori esterni impatta non solo sui "costi della politica" ma anche sul potere del Presidente all'interno della Giunta. Una Giunta tecnica rafforza l'autonomia ed il peso decisionale del vertice esecutivo. Tuttavia, tale peso dipende anche dalla scelta discrezionale del Presidente relativa a quali deleghe trattenere fra le proprie competenze. A tale riguardo, le nuove Giunte presentano una maggiore concentrazione di deleghe in capo ai Presidenti rispetto al passato. Quasi la metà dei cosiddetti "governatori" guida in prima persona la Sanità regionale, ma frequenti sono anche le deleghe relative ad altri settori importanti del governo della Regione. In tali casi, specie quando associati alla nomina di Giunte largamente, se non interamente, tecniche, il primato decisionale dei Presidenti risulta innegabile, spostando la forma di governo regionale verso un modello più compiutamente presidenziale.

(24) Nel 2015, con l'eccezione dell'Abruzzo, dove la fine regolare della legislatura si è avuta nel 2014.