

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il fondamento costituzionale del controllo consiliare sul Presidente e sulla Giunta. – 3. La disciplina statutaria e regolamentare del controllo consiliare. – 3.1. Destinatari. – 3.2. Strumenti. – 3.3. Il ruolo delle commissioni. – 4. Alcune aree del controllo consiliare che hanno ricevuto (o avrebbero dovuto ricevere) impulso dalla seconda stagione statutaria. – 4.1. La verifica sull’attuazione del programma di governo. – 4.2. Il controllo sulle nomine di competenza della Giunta. – 4.3. Il controllo sulla conclusione degli atti pattizi *ex art.* 117, nono comma, Cost. – 4.4. Il controllo sull’attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali. – 5. Le prerogative dell’opposizione. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa.*

La novella costituzionale del 1999 ha confermato e alimentato la già conclamata crisi di identità dei Consigli regionali; crisi che peraltro, corredata delle opportune distinzioni, può dirsi comune alle Assemblee rappresentative delle democrazie contemporanee¹. L’ele-

¹ La crisi dell’istituzione consiliare è sottolineata da gran parte dei commentatori prima e dopo la riforma, in merito v. per tutti G. PITRUZZELLA, voce *Forme di stato e forme di governo*, II) *Forma di governo regionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV vol., Roma, 1989, p. 3-4; ID., *L’impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1239 e s. e C. FUSARO, *L’elezione diretta del capo dell’esecutivo e il ruolo delle assemblee rappresentative*, in *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, a cura di A. Brasca, M. Morisi, Bologna, 2003, p. 147 s. Sulla crisi di identità delle Assemblee rappresentative delle democrazie contemporanee v. A. BARBERA, *I parlamenti*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 95 e s.; T.R. BURNS, U. CORTE, M. KAMALI, *L’evoluzione dei parlamenti. Panorama storico-comparativo delle assemblee parlamentari e dei processi di decisione politica*, in *Il Parlamento. Annali*, a cura di L. Violante, F. Piazza, vol. XVII, Torino, 2001, p. 1261 s. Rileva come la crisi delle Assemblee rappresentative sia speculare alla crisi della politica e, in particolare, all’incapacità di quest’ultima di conoscere e rappresentare interessi e bisogni dei rappresentati R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell’esecutivo*, in *Rappresentanza e governo nella svolta del nuovo secolo. Atti del convegno tenutosi a Firenze*

zione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta ha rotto il monopolio della rappresentanza politica ad appannaggio dei Consigli e ha contribuito a mutare i caratteri della relazione tra potere legislativo ed esecutivo. Grazie alla disciplina elettorale transitoria e, laddove approvata, definitiva, il Presidente della Giunta è forte di una maggioranza consiliare in grado di garantire (teoricamente) l'attuazione del programma di governo². Lo stesso Presidente, inoltre, può mutare i confini e l'identità di quella maggioranza³ e, con la scelta delle dimissioni, determinare lo scioglimento dell'Assemblea

nei giorni 28 e 29 ottobre 2004, a cura di S. Rogari, Firenze, 2006, p. 35 s.; A. MANZELLA, *Lo «stato» del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, relazione presentata al corso de verano «Nuevas tendencias del Derecho Parlamentario» organizzato dall'*Universidad de Cantabria* il 20 luglio 2009.

² Sul sistema elettorale regionale risultante dalle modifiche e dalle integrazioni alle leggi 43 del 1995 e 106 del 1968 introdotte dalla l. cost. 1 del 1999, v. R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, a cura di A. Chiamonte R. D'Alimonte Bologna, 2000, p. 11 s., che l'A. definisce proporzionale con premio di maggioranza variabile. La garanzia di una maggioranza favorevole al Presidente della Giunta non assicura né l'omogeneità politica, né la stabilità di quella maggioranza, in ragione della perdurante frammentazione del sistema partitico che il Legislatore – come rileva l'Autore – ha inteso non temperare ma tutelare. La «variabilità» dei rapporti tra Presidente e maggioranza consiliare era già stata segnalata da R. BIN, *Il ruggito del Governatore*, in *Le Regioni*, 2000, p. 468-469. Lo stato dell'arte della disciplina elettorale regionale, che, come è noto, mantiene l'impianto della legge statale, è esaminato da M.C. PACINI, *Nuovi sistemi elettorali regionali: meccanismi e rendimento*, in *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, a cura di M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, Bologna, 2006, p. 564 s. Per un bilancio dell'applicazione dei sistemi elettorali regionali v. A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, a cura di P. Caretti, Torino, 2006, p. 136 s. e *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, a cura di A. Chiamonte, G. Tarli Barbieri, Bologna, 2007. Le problematiche giuridiche della legislazione elettorale regionale sono esaminate da M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, spec. p. 209 s.

³ Per questa osservazione v. R. TOSI, *Il sistema del simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, 2001, p. 119-120, la quale osserva che il cambiamento della maggioranza consiliare appoggiato dal Presidente della Giunta non è affatto sanzionato; si veda il caso in cui un partito esce dalla coalizione di governo per essere sostituito da un altro, oppure quello di una maggioranza consiliare così forte da tollerare la fuoriuscita di un partito dalla coalizione oppure l'ipotesi di un Presidente della Giunta che, perdendo la propria maggioranza, cerchi maggioranze variabili sulle singole questioni all'ordine del giorno.

rappresentativa, in entrambi i casi disponendo di incisivi strumenti per influenzare la condotta dei gruppi consiliari che lo sostengono⁴. Viceversa, l'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente – cioè la più penetrante sanzione che l'Assemblea rappresentativa può infliggere in sede di controllo – implica lo scioglimento del Consiglio, configurando quello che è stato efficacemente definito un «suicidio politico».

Per tali motivi la seconda stagione statutaria è stata contrassegnata, *inter alia*, dall'obiettivo di ridefinire il ruolo dell'Assemblea legislativa e, in questa prospettiva, è stata sovente chiamata in causa la necessità di ripensare e rafforzare la funzione di controllo del Consiglio⁵, la cui disciplina statutaria, regolamentare e legislativa è oggetto di questa analisi.

2. *Il fondamento costituzionale del controllo consiliare sul Presidente e sulla Giunta.*

Gli statuti finora approvati attribuiscono al Consiglio la funzione di controllo⁶. Lo statuto interviene nella materia in esame in forza del fatto che è fonte competente a disciplinare la forma di governo regionale e i principi di organizzazione e funzionamento della Regione (art. 123, primo comma, Cost.), nonché legge competente a conferire ai Consigli funzioni diverse da quella legislativa, ad essi espressamente attribuita dall'art. 121, secondo comma, Cost.

⁴ Sulla connessione tra dimissioni presidenziali e rapporto con la maggioranza consiliare v. le dimissioni del Presidente della Regione Sardegna Renato Soru imputabili al dissenso della maggioranza su alcune rilevanti iniziative dell'esecutivo, su cui v. S. LEONE, *Lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali determinato dalle dimissioni del Presidente della Giunta: nuovi spunti interpretativi dopo il 'caso Sardegna'*, in *www.forumcostituzionale.it*, 19 marzo 2009.

⁵ Cfr. N. LUPU, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 959-962.

⁶ V. artt. 13, comma 1, Statuto Abruzzo, 16, comma 1, Statuto Calabria, 26, comma 1, Statuto Campania, 28, comma 1, Statuto Emilia Romagna, 23, comma 1, Statuto Lazio, 16, comma 1 Statuto Liguria, 14, comma 1, Lombardia 21, comma 1, Statuto Marche, 26, comma 2, Statuto Piemonte, 22, comma 1, Statuto Puglia, 11, comma 1, Statuto Toscana, 43, comma 1, Statuto Umbria. Sulla generica attribuzione della funzione di controllo alle Assemblee legislative regionali e sulla diversa configurazione della medesima negli statuti e nei regolamenti regionali v. *infra* il par. 3.1.

Ciò premesso ritengo esista un radicamento costituzionale del controllo consiliare sul Presidente della Giunta e sulla Giunta, che risiede nel combinato disposto degli artt. 126, secondo comma, 121, terzo comma, e 121, quarto comma, Cost.

Ai sensi dell'art. 126, secondo comma, Cost., il Consiglio regionale può rimuovere il Presidente della Giunta. La formulazione letterale della norma induce a ritenere che la costituzione attribuisca al Consiglio il potere di sfiduciare il Presidente⁷ a prescindere dalla forma di governo scelta in sede statutaria. Siamo quindi di fronte a un vincolo costituzionale che si impone a tutte le Regioni⁸. Che il Presidente della Giunta sia eletto dal corpo elettorale ovvero dal Consiglio regionale, che il rapporto intercorrente tra Consiglio e Presidente sia qualificato come consonanza politica presunta ovvero come rapporto fiduciario⁹, il potere di sfiduciare il Presidente non

⁷ Secondo A. DEFFENU la funzione in esame, pur essendo attribuita dalla Carta fondamentale, non è qualificabile come costituzionale, perché idonea a incidere sulla vita politico-istituzionale della sola Regione e non della Repubblica, v. *Art. 121*, in *Commentario alla costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, III, Torino, p. 2410.

⁸ Così C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Il ruolo delle Assemblee elettive*, a cura di M. Carli, I, Torino, 2001, p. 42; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, 2002, p. 160-161 e 379; R. BIFULCO, *Le Regioni*, Bologna, 2004, p. 51; A. DEFFENU, *cit.*, p. 2408; V. BONCINELLI, *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2005, *cit.*, p. 98-99; E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in *I cantieri del federalismo in Europa*, a cura di A. D'Atena, Milano, 2008, p. 274; A. BURATTI, *Dal rapporto di fiducia alla «consonanza politica». Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 99. *Contra* M. VOLPI, *Considerazioni di merito e di metodo sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto*, 2000, p. 205, che pure evidenzia l'ambiguità del combinato disposto degli artt. 126, commi secondo e terzo, Cost. e S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 563 s., secondo il quale prevale il principio della autodeterminazione statutaria.

⁹ Così la Corte costituzionale nella sent. 12 del 2006 (punto 4 del considerato in diritto), che aveva già anticipato tale conclusione nella sent. 2 del 2004 (punto 6 del considerato in diritto). In merito v. criticamente A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006)*, in *Nuove autonomie*, 2006, p. 544, che rileva una sostanziale equivalenza tra le due e M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti «a rime obbligate»*, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, a cura di A. D'Atena, Milano, 2008, p. 116-117. Quest'ultimo, oltre ad affermare che la fiducia è una forma di consonanza politica tra governo e parlamento, ipotizza che la Corte abbia voluto diversamente nominare due distinte origini dell'esecutivo – l'una

mi sembra possa essere disgiunto da quello di controllarne l'operato¹⁰.

In base all'art. 121, quarto comma, Cost., poi, il Presidente dirige la politica della Giunta e ne è responsabile. Senza dubbio si tratta di una responsabilità politica: ciò significa che il Presidente è chiamato a rispondere del proprio operato e di quello della Giunta di fronte al corpo elettorale e, in virtù della previsione generale riguardante il potere del Consiglio di sfiduciare il Presidente, anche di fronte all'Assemblea rappresentativa¹¹. Anche in questo caso la previsione costituzionale si impone al Legislatore statutario a prescindere dalla scelta sulla forma di governo.

Il controllo consiliare investe dunque il Presidente della Giunta, ma – ai sensi di quanto prevede l'art. 121, terzo comma, Cost. in ordine alla Giunta quale organo esecutivo della Regione, la cui politica il Presidente della Giunta è chiamato a dirigere (non a determinare)¹² – deduciamo che esso abbracci anche la Giunta e la sua attività. Ancora una volta siamo di fronte a un limite costituzionale che si impone a tutte le Regioni.

Alla luce di queste premesse, è opportuno domandarsi se la scelta operata in materia di forma di governo abbia delle ricadute sull'esercizio del controllo da parte del Consiglio. Mi sembra che le principali differenze si producano in relazione alle conseguenze della

dall'organo rappresentativo, l'altra dal voto del corpo elettorale –, finendo con l'identificare erroneamente rapporto fiduciario e forma di governo parlamentare, laddove il primo è condizione necessaria ma non sufficiente della seconda. La forma di governo parlamentare, infatti, sussiste quando il potere esecutivo è emanazione permanente del potere legislativo (tramite il rapporto fiduciario), ma il rapporto fiduciario può darsi anche in forme di governo diverse dalla parlamentare (così L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, p. 642 e 644), come quella semipresidenziale o quella ad elezione diretta del *Premier*. Prima della giurisprudenza costituzionale esaminata M. VOLPI (cit., p. 205) rilevava che la mozione di sfiducia è coerente con una forma di governo basata sul rapporto fiduciario.

¹⁰ Secondo E. GIANFRANCESCO la stessa previsione (art. 126, secondo comma, Cost.) indica la programmazione quale metodo naturale di organizzazione dei lavori consiliari e il conseguente riconoscimento all'esecutivo della possibilità di sottoporre alla deliberazione dell'organo legislativo l'attuazione del programma di governo che è alla base dell'elezione del Presidente (cit., p. 297).

¹¹ Secondo la distinzione operata da G.U. RESCIGNO fra responsabilità politica diffusa e istituzionale, sulla quale cfr. *La responsabilità politica*, Milano, 1967, p. 65 e s.

¹² Per questa precisazione cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, cit., p. 262.

rimozione e al condizionamento che essa produce nell'equilibrio (del terrore)¹³ tra i poteri. Vista la grave conseguenza (scioglimento del Consiglio) che discende dall'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale, può dirsi che il modello costituzionale di forma di governo neutralizza il potere di rimozione, rendendo assai improbabile il suo esercizio¹⁴, ma possibile la predisposizione di strumenti di censura diversi, dai quali non deriva l'obbligo giuridico delle dimissioni del Presidente.

Si pensi al caso in cui il Consiglio non approvi¹⁵ o rigetti¹⁶ il programma di governo ovvero alle mozioni di censura o di non gradimento o di sfiducia nei confronti dei singoli assessori¹⁷. Sebbene

¹³ La definizione è di G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. Ruggeri, G. Silvestri, Milano, 2001, p. 211.

¹⁴ COSÌ R. TARCHI, *I nuovi statuti regionali: il Consiglio regionale e le fonti del diritto regionale*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI, *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, a cura di E. Libone, Torino, 2002, p. 135. Secondo S. GRASSI in assenza dell'istituto della fiducia e dello strumento di controllo che caratterizza la forma di governo parlamentare, la funzione di indirizzo e di controllo potrà svolgersi solo sulla base di un rapporto collaborativo tra i due organi (*Considerazioni introduttive sulle funzioni conoscitive dei Consigli regionali*, in *Il ruolo delle Assemblee elettive*, cit., p. 397). Ad opinione di C. FUSARO la sfiducia diviene una risorsa estrema – quasi una forma di impeachment – da utilizzare in momenti di profonda crisi (*Il premierato regionale nella forma di governo della legge cost. 1 del 1999*, in *Il premierato nei governi parlamentari*, a cura di T.E. Frosini, Torino, 2004, p. 138).

¹⁵ La Corte costituzionale ha affermato che tale ipotesi è conforme a costituzione laddove dalla mancata approvazione consiliare non derivino conseguenze giuridicamente rilevanti in ordine alla permanenza in carica del Presidente della Giunta e alla formazione della Giunta (v. le sentt. 372 e 379 del 2004, rispettivamente, punti 3 e 9 del considerato in diritto). In merito cfr. G.E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria e voto consiliare sul programma e forma di governo standard*, in *Le Regioni*, 2005, p. 606 s. e A. Ruggeri, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (note a sentt. 372, 378 e 379 del 2004)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 dicembre 2004, il primo sposa e il secondo rigetta le motivazioni su cui la Corte fonda le proprie conclusioni. Per i riferimenti alle norme statutarie che introducono la presentazione al Consiglio del programma di governo da parte del Presidente della Giunta, v. *infra* par. 4.1.

¹⁶ V. sent. 12 del 2006, punto 5 del considerato in diritto, ove la Corte ha dichiarato illegittima la previsione dello Statuto Abruzzo che collegava al rigetto consiliare del programma di governo le medesime conseguenze che l'art. 126, secondo comma, Cost. connette all'approvazione di una mozione di sfiducia.

¹⁷ V. sempre la sent. 12 del 2006, punto 4 del considerato in diritto, e gli artt. 37, comma 5 Statuto Calabria; 52, commi da 4 a 6, 31, comma 1, lett. b), Statuto e 111 Reg.

privi di conseguenze sul piano giuridico, tali atti possono essere forieri di conseguenze sul piano politico e non è da escludere che nel tempo favoriscano la nascita di prassi o convenzioni nell'ambito delle quali o il Presidente della Giunta è chiamato ad esporre le ragioni sottese al mantenimento o al mutamento della composizione della Giunta¹⁸ o decide di sostituire l'assessore sanzionato¹⁹.

D'altro canto, il controllo politico potrà esprimersi anche in attività diverse da quelle sanzionatorie, come peraltro accade sovente nelle assemblee rappresentative che pure detengono il potere di rimuovere l'esecutivo senza vedere compromessa la propria permanenza in carica²⁰.

È infine da sottolineare che così ricostruito il fondamento costituzionale della funzione di controllo, essa è di titolarità dell'Assemblea elettiva nella sua interezza, mentre è da escludere che possa essere attribuita alle minoranze o alle opposizioni o a una non meglio identificata opposizione, in ragione della omogeneità politica sussistente tra la maggioranza consiliare e il Presidente della Giunta. Resta fermo che, all'interno del Consiglio, le minoranze portatrici di un indirizzo politico alternativo a quello del governo in carica sono particolarmente interessate al controllo sull'esecutivo, e su questo interesse privilegiato si fonda il riconoscimento di prerogative specifiche²¹.

Cons. Emilia Romagna; 43, comma 4 Statuto Liguria; 71, comma 3, Statuto Umbria; 36, comma 2, Statuto Toscana; 9 Statuto Marche; 29 Statuto Lombardia; 36, comma 2, Statuto Toscana; 71, comma 3, Statuto Umbria.

¹⁸ Come già accade in alcune Regioni: gli statuti campano e umbro prevedono che il Presidente motivi in aula la scelta di non revocare un assessore «sfiduciato» (artt. 52,5 e 71,3), quelli lombardo e marchigiano dispongono che il Presidente riferisca al Consiglio sulle decisioni di competenza (artt. 29 e 9,3), quello toscano chiama il Presidente a comunicare al Consiglio, entro venti giorni, le proprie motivate decisioni rispetto all'approvazione della mozione (art. 36, comma 2).

¹⁹ Come suggerito da N. VICECONTE, *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quaderni regionali*, 2006, p. 126.

²⁰ Si richiamano qui le dicotomie tra controllo-giudizio e controllo-sanzione, da un lato, e controllo-verifica e controllo-ingerenza, dall'altro, per cui v. S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1989, p. 104-109. È questa la sede per ricordare che, in base al principio del «relativismo procedurale», la funzione di controllo può essere esercitata con strumenti e procedure tradizionalmente ascritti a funzioni diverse, v. A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in AA.VV., *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, p. 219.

²¹ Su cui v. *infra* par. 5.

3. *La disciplina statutaria e regolamentare del controllo consiliare.*

3.1. *Destinatari.*

Gli statuti finora approvati attribuiscono al Consiglio la funzione di controllo nell'ambito di previsioni che – probabilmente al fine di contribuire a definire un nuovo ruolo per le Assemblee rappresentative – contengono un'articolata elencazione dei compiti consiliari²². In tali disposizioni il destinatario del controllo è variamente individuato nella Giunta²³, nella Giunta e nell'amministrazione regionale²⁴, nella sola amministrazione regionale²⁵, oppure non è precisato²⁶.

Dall'esame complessivo di statuti e regolamenti si evince tuttavia che il Consiglio è chiamato a controllare la Giunta e l'amministrazione regionale. Tale conclusione emerge dalla lettura delle disposizioni rilevanti in materia, ad esempio quando è rimesso a commissioni consiliari permanenti o a commissioni *ad hoc* il compito di controllare i diversi settori dell'amministrazione, ovvero laddove è prevista la possibilità di chiedere informazioni a (o convocare) i membri della Giunta, i dirigenti degli uffici regionali e i responsabili degli enti e delle aziende dipendenti dalla Regione²⁷. In altri termini, la disciplina del controllo non pare differenziarsi significativamente in ragione della diversa individuazione del destinatario nelle disposizioni che attribuiscono al Consiglio la titolarità della funzione.

²² Per i riferimenti normativi v. *supra* nota 6. Su tali disposizioni v. F. ANGELINI, *I Consigli regionali nei nuovi statuti: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova dell'autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino, 2006, p. 116-117. G. TARLI BARBIERI rileva il carattere insoddisfacente di una scelta incentrata sulla quantità più che sulla qualità, affermando che – anche alla luce delle sorti della «centralità consiliare» degli statuti del 1971 – sarebbe stato preferibile valorizzare alcuni ambiti di intervento del Consiglio, piuttosto che perseguire una strategia a tutto campo (*La forma di governo del nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, 2004, p. 715). Nello stesso senso anche C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, cit., p. 35.

²³ V. artt. 16 Statuto Calabria; 23, comma 1, Statuto Lazio; 14, comma 1, Statuto Lombardia; 21, comma 1, Statuto Marche; 26 Statuto Piemonte; 22 Statuto Puglia.

²⁴ V. art. 28, comma 1, Statuto Emilia Romagna.

²⁵ V. art. 26, comma 1, Statuto Campania.

²⁶ V. artt. 13, comma 1, Statuto Abruzzo; 16, comma 1, Statuto Liguria, 11 Statuto Toscana e 43 Statuto Umbria.

²⁷ Sui quali v. *infra* parr. 3.2 e 3.3.

Considerato il fondamento costituzionale del controllo sulla Giunta²⁸, è opportuno domandarsi se il controllo sull'amministrazione regionale, oltre a essere una conseguenza del controllo sulla Giunta²⁹, sia anche radicato nel concorso alla determinazione dell'indirizzo politico cui tutti gli statuti – salvo quello ligure – chiamano anche i Consigli³⁰. Alla luce della nuova forma di governo regionale e della centralità assunta al suo interno dal Presidente, è stata rilevata l'ambiguità³¹ e l'inutilità³² di tali disposizioni. Quest'ultima conclusione, pur condivisibile in relazione alle norme che isolatamente conferiscono al Consiglio la funzione di indirizzo, è da verificare per le carte statutarie che prevedono strumenti e procedure a corollario di quella attribuzione³³. Ragione ulteriore per fondare la risposta all'interrogativo formulato sulla base dell'assetto dei rapporti fra Assemblea rappresentativa, Governo e amministrazione che si delinea nel prossimo futuro³⁴.

²⁸ V. *supra* par. 2.

²⁹ In ordine ai rapporti tra Giunta e amministrazione, gli statuti finora approvati oscillano tra due diversi moduli organizzativi, entrambi fondati sul dettato costituzionale: la direzione collegiale dell'amministrazione regionale, da un lato, e il modello ministeriale entro cui ogni assessore è il vertice di un settore dell'amministrazione ed è parte di uno *staff* presidenziale, sul punto v. M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti «a rime obbligate»*, cit., p. 89-91.

³⁰ V. artt. 13 e 41 Statuto Abruzzo; 16, comma 1, 36, comma 1, lett. a), e 50, comma 4, Statuto Calabria; 26, comma 1, e 50, comma 1, Statuto Campania; 27, comma 1, 28, comma 1, e 4 lett. k) Statuto Emilia Romagna; 23, comma 1, 23, comma 2, lett. q), e 46, comma 2, Statuto Lazio; 14, comma 1, Statuto Lombardia; 21, comma 1, e 22, comma 1, Statuto Marche; 26, comma 2, e 30, comma 4, Statuto Piemonte; 22, comma 1, Statuto Puglia; 11, commi 1 e 2, Statuto Toscana; 43, 53, comma 2, 70, comma 2 lett. a) ed e) e 74 Statuto Umbria.

³¹ Cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, p. 145 e F. ANGELINI, cit., p. 119.

³² Cfr. sempre P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, cit., p. 145 e l'intervento di G. DI COSIMO in questo *Quaderno*.

³³ Come mi sembra faccia, ad esempio, lo statuto dell'Emilia Romagna. In proposito giova segnalare che nel primo parere reso dalla Commissione di garanzia della Regione Piemonte (parere n. 1 del 2009 del 23 aprile 2009) nell'ambito di un conflitto di attribuzioni tra Consiglio regionale e Giunta viene in causa proprio la funzione di indirizzo e controllo dell'Assemblea legislativa, che nel caso di specie è ritenuta rispettata dalla condotta della Giunta.

³⁴ Il necessario riferimento al principio di effettività nell'individuazione degli organi titolari dell'indirizzo politico è evidenziato da T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, p. 144-145.

In questa prospettiva la persistenza di un contatto diretto tra Consiglio e amministrazione regionale³⁵, salvo l'obbligo talvolta previsto di comunicare alla Giunta la richiesta di informazioni o la convocazione da parte del Consiglio³⁶, può trovare giustificazione in relazione ed entrambe le ipotesi formulate ed essere letto sia come uno strumento di verifica sull'operato della Giunta, sia come un mezzo per controllare l'amministrazione in relazione agli indirizzi impartiti dal Consiglio. D'altro canto, se collegato alla permanenza in capo ai Consigli di una funzione amministrativa di carattere generale³⁷, quel contatto diretto finisce con il costituire un ulteriore indizio della sostanziale continuità che connota l'assetto dell'amministrazione regionale all'indomani delle riforme costituzionali³⁸.

³⁵ Così era anche negli statuti del 1970, ove si spiegava con l'attribuzione al Consiglio di funzioni di direzione dell'amministrazione regionale, v. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, 7ª ed., p. 286-290; G. PITRUZZELLA, *Forme di stato e forme di governo*, cit., p. 3.

³⁶ V. artt. 31, comma 1, lett. c), Statuto Calabria, che prevede un'ambigua comunicazione al Presidente della Giunta o al Presidente del Consiglio regionale, e 23 Statuto Marche. L'obbligo di comunicazione alla Giunta sembra escludere che gli assessori debbano autorizzare l'audizione o l'invio di informazioni; il punto semmai è capire se i membri della Giunta possano formulare direttive rispetto alle comunicazioni che i responsabili degli uffici dell'amministrazione regionale rendono o trasmettono al Consiglio. In particolare, è da chiedersi se quelle direttive potrebbero essere pronunciate nell'ambito dell'esercizio della funzione di indirizzo politico spettante alla Giunta oppure se, essendo i dirigenti chiamati a riferire per la sola amministrazione-esecuzione, direttive che vincolino le dichiarazioni dei dirigenti relative ad attività di loro competenza siano inammissibili. Si tratta di un nodo cruciale, poiché attinente alla possibilità per la Giunta di condizionare (o meno) il contenuto delle informazioni che sono trasmesse al Consiglio da parte dell'amministrazione regionale. Con l'occasione si rileva che il principio della separazione tra indirizzo politico e controllo spettante agli organi di governo e gestione amministrativa di competenza dei dirigenti è stato accolto con formule e accenti diversi da tutti gli statuti fatta eccezione per quello pugliese: v. artt. 53 Statuto Abruzzo, 50 Statuto Calabria, 66 Statuto Campania, 62 Emilia Romagna, 48, comma 3, Statuto Lazio, 69 Statuto Liguria, 49, comma 2 Statuto Lombardia, 46 Statuto Marche, 95 Statuto Piemonte, 53 Statuto Toscana, 31 Statuto Umbria.

³⁷ Questa la conclusione dello studio Issirfa-Cnr, *Il punto sulle Regioni. A 7 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.issirfa.cnr.it, p. 17, ove si segnala che nell'attività dei Consigli è ancora rilevante l'adozione di atti di programmazione, provvedimenti di nomina e atti di enti dipendenti. Sui poteri di nomina del Consiglio v. anche *infra* il par. 4.2.

³⁸ In merito v. G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra regioni ed enti locali*, in *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, cit., p. 143 s., spec. p. 152-154. Esaminano l'estensione dell'amministrazione regionale di tipo diretto e indiretto

3.2. *Strumenti.*

All'attribuzione della funzione di controllo al Consiglio fa da corollario la previsione di strumenti azionabili dai singoli consiglieri, da una quota minoritaria di consiglieri, dalle commissioni e dall'assemblea. Si tratta di strumenti, la cui disciplina è di solito riservata ai regolamenti consiliari³⁹, che possono essere suddivisi in strumenti ispettivi e non ispettivi. I primi recanti l'obbligo per l'interlocutore di rispondere alle richieste provenienti dal Consiglio, i secondi no. Fra i primi annoveriamo le interrogazioni (anche a risposta immediata) e le interpellanze, la convocazione del Presidente della Giunta e dei membri della Giunta, la convocazione dei dirigenti dell'amministrazione regionale, nonché dei responsabili degli enti e delle aziende regionali, la richiesta di informazioni all'amministrazione regionale, agli enti regionali e alle aziende regionali e, infine, le commissioni di inchiesta. Fra i secondi collochiamo le indagini conoscitive, le audizioni, le consultazioni dei rappresentanti della società civile, le commissioni speciali con fini di indagine e di studio, la consulenza di esperti e i sopralluoghi.

Tali strumenti essenzialmente ricalcano quelli che i Consigli avevano a disposizione prima del 1999⁴⁰. Per tale ragione in dottrina è condivisa l'opinione circa la loro inidoneità a rafforzare l'esercizio del controllo consiliare⁴¹. Si tratta di un'opinione senza dubbio fondata, che tuttavia ritengo necessario integrare con tre osservazioni. In primo luogo, gli strumenti in questione sono strumenti «classici» del diritto parlamentare, che mantengono un'utilità per le Assemblies

L. CASTELLI, *L'amministrazione regionale*, in Issirfa-Cnr, *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, p. 286-287 e M. DI FOLCO, *L'amministrazione regionale*, in Issirfa-Cnr, *Quinto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2008, p. 437-439.

³⁹ Sul regolamento consiliare v. l'intervento di G. MELONI in questo *Quaderno*.

⁴⁰ Per la situazione precedente al 1999 mi sia consentito rinviare a A. MARTINI, M. SISTI, F. ROSA, *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 194 s.

⁴¹ In linea generale si parla di carente e poco innovativa valorizzazione dell'attività di controllo politico (*Diritto regionale*, cit., p. 186) e di incapacità dei nuovi statuti di arricchire in maniera significativa quanto era già presente negli statuti di prima generazione (S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, p. 102-103). Giudizi non dissimili sono rintracciabili nei commenti ai singoli statuti, così A. POGGI, *Forma di governo e processi normativi*, in *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, a cura di F. Pizzetti, A. Poggi, Torino, 2006, p. 26-27.

rappresentative, sebbene non siano in grado né di innovare né di rafforzare l'esercizio del controllo. In secondo luogo, ciò che colpisce leggendo i nuovi statuti è la sproporzione esistente tra tradizione e innovazione: lo spazio dedicato alla disciplina di tali classici strumenti è decisamente più ampio e puntuale di quello destinato agli strumenti «nuovi», spesso solo abbozzati, di cui parleremo in seguito. Per tale ragione addebiterei più precisamente la delusione a questa asimmetria e all'incertezza con cui sono state aperte strade nuove nell'ambito dell'azione di controllo. Infine, è da sottolineare che la sproporzione non riguarda allo stesso modo tutti gli statuti, poiché, a dispetto dell'omogeneità che connota le carte statutarie sinora approvate, quella del controllo è un'area di intervento in cui possono identificarsi statuti più virtuosi di altri⁴², fermo restando che occorrerà verificare nei fatti quanto la virtù redazionale abbia la capacità di incidere sull'azione dei Consigli.

3.3. *Il ruolo delle commissioni.*

Dalla lettura degli statuti e dei regolamenti consiliari emerge che un ruolo centrale nell'esercizio del controllo spetta alle commissioni permanenti⁴³, tenute a controllare, nelle materie di loro competenza, l'operato della Giunta e dell'amministrazione regionale. Fra queste si distinguono, per i compiti specifici loro attribuiti, in Emilia Romagna, la commissione permanente bilancio, affari generali e istituzionali, chiamata, *inter alia*, a vigilare sulla gestione del bilancio e del patrimonio, sulla situazione di cassa, sulla contabilità generale e sull'amministrazione del personale⁴⁴ e, in Liguria, la VII commissione permanente – controlli, cui compete il monitoraggio sull'attuazione degli atti di indirizzo approvati dal Consiglio, l'esame di rendiconti e bilanci d'esercizio degli enti, delle agenzie, delle aziende e degli organismi regionali costituiti o partecipati⁴⁵.

⁴² Rileva la non omogeneità tra gli statuti finora approvati nell'ambito della elencazione delle attribuzioni consiliari F. ANGELINI, cit., p. 119.

⁴³ Intendendo con questa espressione gli organi collegiali costituiti all'inizio di ogni legislatura, composti in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi in Assemblea, chiamati ad operare secondo un riparto di competenza che rispecchia quello degli assessorati della Giunta e impegnati anche nell'esercizio della funzione legislativa.

⁴⁴ V. art. 38, commi 2 e 9, Statuto Emilia Romagna.

⁴⁵ V. art. 20 Reg. Cons.

La centralità delle commissioni permanenti deve essere correlata alla constatazione che non solo le due Regioni (Abruzzo e Toscana) che prima del 1999 avevano optato per assegnare a commissioni *ad hoc* alcuni compiti delimitati in materia di controllo, hanno confermato la medesima scelta⁴⁶, ma che anche altre Regioni si sono indirizzate nella stessa direzione. In questa prospettiva sono stati istituiti, in Calabria, la commissione di vigilanza e il comitato di controllo contabile⁴⁷, nel Lazio, il comitato di controllo contabile⁴⁸, in Umbria, il comitato per il monitoraggio e la vigilanza sull'amministrazione⁴⁹.

La presidenza di tali commissioni è sovente attribuita a un esponente dell'opposizione⁵⁰. I compiti cui sono chiamate interessano essenzialmente il controllo sull'amministrazione regionale diretta e indiretta – con particolare riguardo all'azione dell'esecutivo e alla realizzazione del programma di governo⁵¹, all'attuazione degli atti di alta programmazione, dei piani e dei programmi regionali⁵², nonché degli atti di indirizzo approvati dal Consiglio regionale⁵³ – e la materia contabile⁵⁴. In Calabria e nel Lazio, inoltre, i comitati di controllo contabile possono instaurare forme di collaborazione con la sezione regionale della Corte dei Conti⁵⁵.

⁴⁶ Si tratta della commissione di vigilanza in Abruzzo (art. 25 Statuto) e della commissione di controllo in Toscana (artt. 20 Statuto e 41-44-*bis* Reg. Cons.).

⁴⁷ V., rispettivamente, gli artt. 34 e 124 Reg. Cons.

⁴⁸ V. art. 70 Statuto.

⁴⁹ V. art. 40 Reg. Cons.

⁵⁰ V. artt. 25, comma 1, Statuto Abruzzo; 38, comma 2, Statuto Emilia Romagna; 25, comma 3, Statuto Lazio; 22, comma 4, Reg. Cons. Liguria; 20, comma 1 Statuto Toscana; 40, Reg. Cons. Umbria. L'eccezione riguarda la sola regione Calabria, dove alle due commissioni si applicano le norme previste per le commissioni permanenti.

⁵¹ V. art. 25, comma 1, Statuto Abruzzo.

⁵² V. artt. 25, commi 1 e 2, Statuto Abruzzo; 34, comma 3, lett. *a*), Reg. Cons. Calabria; 20, comma 1, Statuto Toscana.

⁵³ V. art. 20, comma 3, Reg. Cons. Liguria.

⁵⁴ Nella fattispecie: la gestione del patrimonio immobiliare della Regione, il rispetto del bilancio regionale di previsione, l'adeguatezza e la completezza della documentazione contabile, la regolarità degli adempimenti fiscali, il rendiconto generale regionale. In merito v. artt. 124, comma 3, Reg. Cons. Calabria; 38, comma 9, Statuto Emilia Romagna; 70, comma 1, Statuto Lazio e 42 Reg. Cons. Toscana.

⁵⁵ V. artt. 70, comma 6, Statuto Lazio e 124, comma 4, Reg. Cons. calabrese. In merito si v. anche l'art. 7, commi 7, 8 e 9, l. 131 del 2003.

Relativamente agli esiti dell'attività svolta, si prevede la relazione al Consiglio regionale periodica e/o legata alla volontà dell'organo di operare specifiche segnalazioni, mentre la sola commissione di vigilanza toscana – l'unica ad essere impegnata su entrambi i fronti individuati – svolge una funzione consultiva relativa agli atti della programmazione, dovendo esprimere parere preventivo sulle proposte di atti sottoposte all'approvazione del Consiglio. Il parere negativo della commissione importa l'improcedibilità della deliberazione, salva conferma da parte dell'organo proponente⁵⁶.

Considerata la secondarietà che finora ha connotato la funzione di controllo rispetto alle altre funzioni di titolarità dei Consigli, in particolare quella legislativa, la scelta di individuare un organo chiamato ad esercitarla in settori delimitati e connotati da uno spiccato contenuto tecnico può contribuire alla valorizzazione della funzione e allo sviluppo di competenze dei consiglieri e del personale amministrativo. Rimangono però alcune perplessità. La prima attiene alla delimitazione dei compiti delle commissioni *ad hoc*, soprattutto in relazione a quelli attribuiti alle altre commissioni permanenti con le quali potrebbero sorgere⁵⁷ (e mi sembra in passato siano già sorti)⁵⁸ conflitti di competenza. La seconda concerne il pericolo dell'effetto «riserva indiana»: da un lato, visto che il controllo è compito di un

⁵⁶ V. art. 20 Statuto Toscana, su cui v. V. BONCINELLI, *Art. 20 Commissione di controllo*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, cit., p. 115-118.

⁵⁷ Si prenda ad esempio il caso dell'Abruzzo, ove lo statuto prevede un riparto di competenze così strutturato: le commissioni permanenti concorrono all'esercizio della funzione legislativa, mentre la commissione di vigilanza esercita autonomamente il controllo sulla realizzazione del programma e sull'attività dell'esecutivo. La commissione di vigilanza si occupa altresì di valutare l'attuazione degli atti normativi e di alta programmazione, riferisce periodicamente al Consiglio sull'attività amministrativa della Regione, sull'attuazione dei piani e dei programmi regionali, nonché sull'attività degli enti e delle aziende dipendenti dalla Regione e sulle funzioni delegate agli enti locali (artt. 23 e 25 Statuto). In questo contesto è intervenuto l'art. 7 della l. regionale n. 4 del 19 marzo 2009, che chiama le commissioni consiliari competenti per materia ad esercitare il controllo sugli enti dipendenti della Regione, le aziende, le agenzie, gli istituti e le società controllate e partecipate della Regione per valutare gli effetti delle politiche e per verificare il raggiungimento dei risultati previsti. A tal fine sono previsti una serie di obblighi informativi che gravano sui controllati e che sono funzionali alla redazione di una relazione annuale delle commissioni permanenti sugli enti controllati.

⁵⁸ In merito v. E. FERI, *L'esperienza, in Toscana, della Commissione di vigilanza, della Commissione di controllo (ex art. 54 dello Statuto) e delle Commissioni speciali*, in *Il ruolo delle Assemblee elettive*, I, cit., p. 507-512.

organo *ad hoc*, il resto del Consiglio potrebbe sentirsi legittimato a disinteressarsene più di quanto già non faccia, mentre l'obiettivo del rafforzamento del controllo si accompagna alla convinzione che l'intera Assemblea dovrebbe riorientare i propri lavori, destinando tempi e competenze a tale attività; dall'altro, la peculiare natura della commissione – che si differenzia dalle altre quanto ad attribuzioni – potrebbe isolarne l'operato; è quindi opportuno prestare attenzione al collegamento tra l'azione di tali organi e la complessiva attività del Consiglio.

4. *Alcune aree del controllo consiliare che hanno ricevuto (o avrebbero dovuto ricevere) impulso dalla seconda stagione statutaria.*

4.1. *La verifica sull'attuazione del programma di governo.*

Tutti gli statuti finora approvati prevedono che il Presidente della Giunta illustri il programma di governo al Consiglio regionale⁵⁹, che in taluni casi lo discute⁶⁰ e in altri lo vota⁶¹. Si tratta di disposizioni animate dall'intento di correggere la forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Giunta⁶² ovvero di riagganciarla al modello parlamentare⁶³.

Solo quattro statuti disciplinano, con accenti diversi, l'attuazione del programma di governo⁶⁴. In Emilia Romagna e in Umbria

⁵⁹ V. artt. 47 Statuto Abruzzo; 42, comma 1, Statuto Lazio; 7, comma 2, Statuto Marche; 41, comma 4 Statuto Puglia; 63, comma 2, Umbria.

⁶⁰ V. artt. 46, comma 2, Statuto Campania; 39, comma 1, Statuto e 12 Reg. Cons. Liguria; 25, comma 8, Statuto Lombardia; 50, comma 4, Statuto Piemonte.

⁶¹ V. artt. 33, comma 4, Statuto e 57 Reg. Cons. Calabria; 28, comma 2, e 44, comma 2, Statuto e 5 Reg. Cons. Emilia Romagna; 32, comma 2, Statuto Toscana. Per l'irrelevanza giuridica di tali procedure v. *supra* par. 2. Le modalità con cui gli statuti disciplinano il rapporto tra Presidente della Giunta e Consiglio nell'ambito della approvazione del programma di governo sono esaminate da D. CODUTI, *Esecutivo e forma di governo regionali*, in *Gli statuti di seconda generazione*, cit., p. 68-72.

⁶² Così P.L. PETRILLO, *La forma di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra consiglio e (Presidente della) Giunta*, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, cit., Bologna, 2006, p. 64.

⁶³ Per questa considerazione, in senso critico, v. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, cit., p. 267.

⁶⁴ Di carattere diverso mi sembrano le disposizioni concernenti l'attuazione delle politiche regionali, su cui v. *infra* il par. 4.4.

è prevista una relazione annuale del Presidente della Giunta, che nel primo caso è opportunamente discussa prima dell'apertura della sessione di bilancio⁶⁵. In Puglia, il Presidente della Giunta riferisce annualmente al Consiglio sullo stato di attuazione del piano regionale di sviluppo, dei piani e dei programmi attuativi e sulla situazione gestionale complessiva della Regione⁶⁶, mentre in Campania si tiene un dibattito annuale sullo stato della Regione aperto da una relazione del Presidente^{67, 68}.

La distanza tra i due dati mi pare emblematica di una non ancora matura sensibilità al tema del controllo e di una scarsa capacità di prefigurare un diverso ruolo delle Assemblee rappresentative. Entrambi i passaggi (dibattito/voto sul programma e verifica/dibattito della sua attuazione) hanno un valore politico e simbolico, ma il fatto che la presentazione al Consiglio regionale del programma di governo sia la regola, mentre la previsione di sedute e dibattiti dedicati al controllo della sua attuazione l'eccezione, mi pare consegnarci un'immagine dei Consigli ancora legati a equilibri passati e incapaci di riconfigurare – anche banalmente – gli schemi della propria azione⁶⁹.

4.2. *Il controllo sulle nomine di competenza della Giunta.*

Gli statuti del 1971 disciplinavano il potere di indirizzo e di controllo sull'amministrazione regionale all'insegna di una sostanziale centralità consiliare, che trovava spazio anche nell'ambito del potere di nomina dei vertici dell'amministrazione regionale diretta e indiretta⁷⁰. La legislazione successiva al 1970 ha diversamente allocato il potere di nomina tra Consiglio e Giunta⁷¹, sancendone un

⁶⁵ Cfr. artt. 28, comma 2, Statuto e 19 Reg. Cons. Emilia Romagna e 65, comma 2, lett. k), Statuto Umbria.

⁶⁶ Cfr. art. 42, comma 2, lett. f), Statuto Puglia

⁶⁷ Cfr. art. 31 Statuto Campania

⁶⁸ Nelle Marche e in Abruzzo sono le commissioni permanenti ad intervenire sul punto nell'esercizio dell'azione di controllo che compete loro, cfr. artt. 21, comma 2, lett. n), Statuto Marche e 25 Statuto Abruzzo, su cui v. *supra* il par. 3.3.

⁶⁹ In questo senso – mi pare – P.L. PETRILLO, cit., p. 72.

⁷⁰ Sulle «forme» della centralità consiliare nell'ambito dell'attribuzione del potere di nomina tra Giunta e Consiglio v. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, cit., p. 354.

⁷¹ V. G. ENDRICI, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, 2000, p. 59-62. Pur nell'eterogeneità delle previsioni in questione, sono stati in-

lento ma inesorabile slittamento in capo all'esecutivo⁷², slittamento che in alcuni casi ha configurato un'elusione, in altri una vera e propria violazione, delle norme statutarie⁷³.

Alla luce di queste premesse, la novella costituzionale del 1999 ha sollecitato un ripensamento dell'equilibrio tra potere legislativo e potere esecutivo nei confronti dell'amministrazione regionale⁷⁴ e, in particolare, ha indotto a ipotizzare l'attribuzione alla Giunta delle nomine ascrivibili all'indirizzo politico-amministrativo e al Consiglio di quelle riguardanti uffici ed enti titolari di funzioni di rappresentanza della Regione o di garanzia e controllo. In questo quadro il Consiglio sarebbe altresì chiamato a controllare le nomine della Giunta, al fine di garantire la trasparenza delle procedure e la selezione di candidati meritevoli⁷⁵.

In proposito gli statuti hanno operato scelte assai differenziate, entro le quali non sono facilmente rinvenibili linee di tendenza comuni, salva una generale laconicità ed incertezza (per non dire oscurità) delle previsioni approvate.

Relativamente all'allocazione del potere di nomina, lo statuto interviene espressamente in cinque Regioni senza mostrare sempre

dividui quattro diversi modelli per classificare le soluzioni adottate dalla legislazione regionale circa l'allocazione del potere di nomina: *a*) competenza, ordinaria e residuale, del Consiglio; *b*) competenza residuale della Giunta, mentre il Consiglio è chiamato ad esercitare il potere di nomina nei soli casi previsti dalla legge; *c*) riparto dei compiti tra Consiglio e Giunta individuato di volta in volta dalla legge; *d*) valorizzazione del potere di nomina della Giunta con temperamenti a garanzia del Consiglio. In merito v. P. MILAZZO, *La Regione e gli enti non territoriali ad essa collegati: nomine, indirizzo, controllo. Il ruolo del Consiglio regionale*, in *Il ruolo delle Assemblee elettive*, cit., I vol., p. 523-531.

⁷² Così G. ENDRICI, *Le nomine tra Giunta e Consiglio*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 129 s.

⁷³ V. P. MILAZZO, *cit.*, p. 534-540.

⁷⁴ In dottrina è stato rilevato che l'elezione diretta del Presidente della Giunta non implica l'automatico (*rectius* costituzionalmente necessario) conferimento all'esecutivo del potere di nomina di cui si discute, viceversa, da un lato, la nuova forma di governo solleva un problema di compatibilità con l'allocazione del potere di nomina e, dall'altro, l'attribuzione di tale potere è suscettibile di incidere sui connotati della forma di governo. In merito cfr. G. ENDRICI, *ult. cit.*, p. 135 e M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, cit., p. 355.

⁷⁵ Così M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, cit., p. 356; G. ENDRICI, *op cit.*, p. 137-142 e R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 90-91.

tracce evidenti del dibattito cui abbiamo fatto cenno⁷⁶, mentre nelle altre non detta regole a riguardo, presupponendo che sia la legislazione ordinaria a farlo⁷⁷ o rinviando espressamente ad essa⁷⁸. In tal modo la maggior parte delle carte statutarie rinuncia a indirizzare il Legislatore regionale in un'area rilevante dell'organizzazione e del funzionamento della Regione⁷⁹. La legittimità di questa scelta è connessa alla ricostruzione del rapporto tra statuto e legge regionale: se il riparto di competenza per tipo di disciplina (principio/dettaglio) è inteso in termini rigidi lo statuto non sembra potersi esimere dal det-

⁷⁶ In Abruzzo la Giunta nomina i dirigenti apicali delle strutture della Giunta e degli enti strumentali della Regione e i direttori delle agenzie regionali, mentre le nomine degli amministratori di aziende, agenzie ed enti competono al Consiglio regionale (v. artt. 42 e 55 Statuto e 5 l. 4 del 2009 recante principi generali in materia di riordino degli enti regionali). Nel Lazio il Consiglio delibera le nomine degli amministratori degli enti pubblici dipendenti dalla Regione, nonché degli enti privati a partecipazione regionale nei casi in cui vi sia l'obbligo di rappresentare le opposizioni, mentre il Presidente nomina e designa i membri di commissioni, comitati e altri organismi collegiali per i quali la legge non prescriva la rappresentanza delle opposizioni, nonché i dirigenti regionali e gli organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti dalla Regione (artt. 23, comma 2, lett. *p*), 41, comma 8, 53 e 55, comma 3, Statuto). In Lombardia, infine, il Consiglio delibera la designazioni e le nomine negli organi di revisione di enti, aziende, agenzie ed altri soggetti dipendenti dalla Regione o a partecipazione regionale, nonché dei rappresentanti del Consiglio nei casi previsti dalla legge, mentre la Giunta nomina e designa i rappresentanti della Regione in enti, aziende, agenzie ed altri soggetti dipendenti dalla Regione o a partecipazione regionale, compresi quelli in organi di sorveglianza di società con sistema duale (v. artt. 14, comma 3, lett. *p*), 28, comma 1, lett. *h*) st). Nelle Marche le nomine sono di competenza del Consiglio, salvo quelle espressamente attribuite dalla legge alla Giunta (artt. 21, comma 2, lett. *l*) e 47, comma 3 Statuto). In Toscana è previsto che il Consiglio nomini i rappresentanti della Regione quando non diversamente disposto dallo statuto e dalle leggi, mentre al Presidente della Giunta spettano le nomine di competenza degli organi di governo regionali, fra cui quelle relative ad organi delle società e degli altri organismi a partecipazione regionale (artt. 11, comma 6, 34, comma 2, 50 e 51 Statuto).

⁷⁷ In questa prospettiva mi pare possano essere letti gli statuti dell'Emilia Romagna e quello del Piemonte.

⁷⁸ V. artt. 16, comma 2, lett. *b*) e 112 Reg. Cons. Calabria; 26, comma 4, lett. *e*) e 47, comma 1, lett. *n*), Statuto Campania; 16, comma 3, lett. *d*), Statuto Liguria; 22, comma 2, lett. *f*), Statuto Puglia; 43, comma 2, lett. *i*), Statuto Umbria.

⁷⁹ Ad avviso della Corte costituzionale la legislazione regionale in materia di nomine è, in linea di massima, da riferire all'organizzazione amministrativa della Regione, materia ascrivibile all'art. 117,4 cost., da disciplinare in ossequio ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento contenuti negli statuti regionali (sentt. 233 del 2006, punto 2 del considerato in diritto, e 188 del 2007, punto 3 del considerato in diritto).

tare i principi fondamentali della materia⁸⁰, viceversa, se si intende quel riparto in termini flessibili allo statuto è lasciata la possibilità di scegliere quanta parte della disciplina riservare ad altre fonti e, di conseguenza, anche la rinuncia ad intervenire può qualificarsi come una scelta fondamentale⁸¹.

Laddove regolato⁸², il controllo consiliare sulle nomine della Giunta si esprime tramite audizioni, pareri od osservazioni, che possono essere obbligatori – perché previsti dallo statuto o dalla legge⁸³ – oppure facoltativi – quando rimessi a scelte discrezionali dell'Assemblea rappresentativa⁸⁴ –. L'intervento consiliare, inoltre, può essere

⁸⁰ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, cit., p. 357 ritiene costituzionalmente necessaria una disciplina statutaria di principio relativa all'allocazione del potere di nomina.

⁸¹ Così F. GHERA, *Lo statuto regionale ordinario come fonte del diritto*, in *Diritto e società*, 2008, p. 367-369, che definisce il rapporto tra statuto e legge regionale in termini di gerarchia circoscritta.

⁸² Gli statuti pugliese e umbro non prevedono alcunché in proposito.

⁸³ Lo statuto campano prevede che sulle nomine di competenza del Presidente e della Giunta il Consiglio esprima un gradimento, che deve essere reso entro trenta giorni dalla richiesta, in caso di diniego del gradimento il Presidente può confermare la propria scelta motivandola (art. 48). Lo statuto laziale dispone che, per gli enti dipendenti dalla Regione, l'organo di amministrazione monocratico e il Presidente dell'organo di amministrazione collegiale sono nominati dal Presidente della Regione dopo aver acquisito il parere della commissione consiliare permanente competente per materia, parere che invece non è necessario per gli altri componenti dell'organo di amministrazione (art. 55, comma 3). In Lombardia la legge individua le nomine in relazione alle quali gli interessati debbono presentarsi entro trenta giorni alla commissione consiliare competente per illustrare il proprio *curriculum* e per esporre gli obiettivi e le linee di azione dell'incarico ricevuto (art. 3 l. 32 del 2008). In Calabria è previsto un parere del Consiglio sulla base delle scelte effettuate dalla legge regionale (art. 16, comma 2, lett. b), Statuto).

⁸⁴ In Abruzzo la Giunta ha l'obbligo di comunicare al Consiglio le nomine dei dirigenti apicali delle strutture della Giunta e degli enti strumentali della Regione entro dieci giorni dalla loro effettuazione e la commissione consiliare competente per materia può decidere l'audizione del nominato (art. 42, commi 1 e 2, Statuto). In Emilia Romagna le commissioni permanenti possono tenere, almeno trenta giorni prima della scadenza delle cariche da nominare, udienze conoscitive in merito alle designazioni per le nomine di competenza della Giunta, del Presidente della Giunta o anche dell'Assemblea legislativa; il verbale dell'incontro è inviato all'organo regionale competente per la nomina (art. 39, comma 3, Statuto e 43, comma 2, regolamento). In Toscana per le nomine negli organi di amministrazione degli enti e degli organismi dipendenti dalla Regione sono possibili controlli, anche preventivi, del Consiglio regionale (art. 50, comma 2, st).

preventivo⁸⁵ e/o successivo⁸⁶ alla nomina. Nel primo caso sussiste la possibilità di influenzare la scelta della Giunta, sebbene il parere consiliare non sia mai qualificato come vincolante (coerentemente con l'attribuzione del potere alla Giunta) e di solito debba essere espresso entro un termine perentorio, al fine di evitare che l'inerzia consiliare blocchi la scelta dell'esecutivo⁸⁷. Quando successivo, invece, è diretto a verificare le scelte dell'esecutivo regionale, con particolare riguardo alle competenze del nominato e alle linee programmatiche per l'attività futura. Anche in questo settore, infine, si rileva sia la centralità delle commissioni permanenti⁸⁸, sia la tendenza alla costituzione di commissioni *ad hoc*. Quest'ultima scelta, operata dagli statuti liguri e piemontese, si accompagna alla determinazione da parte dell'organo consiliare dei criteri che debbono guidare l'esercizio del potere di nomina⁸⁹.

⁸⁵ V. il caso dell'Emilia Romagna illustrato alla nota precedente. In Toscana la l. 5 del 2008 (art. 4) contempla il controllo preventivo del Consiglio regionale per alcune nomine (negli organi di amministrazione attiva e consultiva di enti, aziende, agenzie ed altri organismi pubblici dipendenti dalla Regione; di amministratori unici e di amministratori delegati con funzioni di direzione in società, associazioni, fondazioni ed altri organismi di diritto privato cui la Regione partecipa; per incarichi direzionali). La Giunta deve inviare il *curriculum* del designato e una relazione illustrativa della proposta almeno 45 giorni prima della scadenza. Il Consiglio regionale, entro 20 giorni dal ricevimento della documentazione, anche in seguito ad audizione dell'interessato, può formulare osservazioni; l'atto di nomina deve indicare il recepimento ovvero le ragioni del loro mancato accoglimento. Nel caso in cui il Consiglio regionale non si sia espresso nel termine previsto, il Presidente della Giunta provvede alla nomina.

⁸⁶ V. gli esempi abruzzese e lombardo rispettivamente illustrati alle note 84 e 83.

⁸⁷ In Calabria il meccanismo del silenzio-assenso prevede tempi decisamente ristretti: se il Consiglio regionale non si esprime nella prima seduta utile dopo la comunicazione di designazioni e *curricula* il parere si intende espresso positivamente (art. 112, comma 4, reg. consiliare). Anche in Campania se il Consiglio non si esprime entro trenta giorni dalla richiesta il gradimento si dà per acquisito (art. 48 Statuto).

⁸⁸ V. *supra* par. 3.3 e, nelle note precedenti di questo par., quanto previsto in Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia.

⁸⁹ In Liguria la legge (n. 55 del 1993) prevede un generale potere di nomina ad appannaggio della Giunta, mitigato dalla determinazione da parte della I commissione consiliare permanente dei criteri vincolanti per la nomina (cioè i requisiti personali e professionali di cui dovrà essere in possesso il nominato) e dall'obbligatorietà di un parere preventivo della medesima commissione sui nominativi designati (salvi i casi *ex art. 1, comma 3*). In Piemonte, la commissione consultiva per le nomine, oltre ad intervenire nelle nomine di competenza del Consiglio, è consultata dal Presidente della Giunta sui criteri di carattere generale in base ai quali l'esecutivo decide le nomine di sua compe-

In definitiva gli statuti dettano una disciplina sommaria della materia che, salve sporadiche eccezioni, non contribuisce a fare chiarezza sui rapporti tra Giunta, Consiglio e amministrazione regionale, anche perché chiama la legge o il regolamento consiliare ad integrare considerevolmente le singole fattispecie. Sul fronte del controllo, infine, fatta eccezione per le commissioni *ad hoc*, difetta la predisposizione di strumenti specifici per supportare l'azione delle Assemblee rappresentative rispetto ad un'area dell'operato della Giunta tutt'altro che marginale⁹⁰.

4.3. *Il controllo sulla conclusione degli atti pattizi ex art. 117, nono comma, Cost.*

L'art. 117, nono comma, Cost. prevede la possibilità per le Regioni di concludere, nelle materie di propria competenza, accordi con altri Stati o intese con enti omologhi alle Regioni interni ad altri Stati, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge dello Stato⁹¹. Tale disposizione è stata attuata dall'art. 6 della l. 131 del 2003⁹², che op-

tenza. Nulla invece è previsto in ordine alla verifica del rispetto dei suddetti criteri (artt. 37 Statuto e 19 reg. consiliare).

⁹⁰ V. P. MILAZZO, *Art. 50 Enti dipendenti, in Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 244.

⁹¹ Sulle molteplici questioni interpretative sollevate dalla disposizione in esame v. C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, V, p. 196 s.; E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 13 s.; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p. 913 s.; G.F. FERRARI, G. PARODI, *Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, a cura degli stessi AA., Padova, 2003, p. 469 s.; M. OLIVETTI, *Il potere estero delle Regioni*, in *La politica estera delle Regioni*, a cura di A. Alfieri, Bologna, 2004, p. 17 s.; D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali, agli accordi e alle intese*, Padova, 2004, p. 255 s.; G. PARODI, *Regioni (potere estero)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, V, Milano, 2006, p. 4978 s.; F. COVINO, *Art. 117, nono comma*, in *Commentario alla costituzione*, cit., p. 2327-2330.

⁹² Su cui v. L. VIOLINI, *Il potere estero delle regioni e delle province autonome. Commento all'articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6*, in *Le Regioni*, 2001, p. 111 s. e E. CRIVELLI, *Articolo 6, in L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge «La Loggia» (l. 5 giugno 2003, n. 131)*, a cura di P. Cavaleri, E. Lamarque, Torino, 2004, p. 142 s.

portunamente nulla prevede in ordine all'allocazione del potere di concludere accordi e intese all'interno dell'ordinamento regionale, trattandosi di oggetto che compete al Legislatore regionale statutario ed, eventualmente, «ordinario»⁹³.

Fermo restando che il potere di firma dell'atto pattizio è attribuito al Presidente della Giunta quale rappresentante legale dell'ente, ciò che rileva ai fini della trattazione è l'attribuzione del potere di determinare il contenuto dell'atto e la decisione di vincolarvi (o meno), in ragione dei riflessi che essa può produrre sulla forma di governo regionale. In proposito, è stata rilevata l'opportunità che la procedura per la formazione della volontà regionale sia disciplinata – almeno nei principi fondamentali – dallo statuto, quale fonte competente in materia di forma di governo⁹⁴.

In cinque Regioni il Consiglio è inserito nella determinazione della politica internazionale regionale per il tramite della formulazione di indirizzi⁹⁵. Solo quattro Regioni prevedono obblighi di comunicazione al Consiglio da parte della Giunta, che variano sensibilmente quanto a contenuto, periodicità ed effetti. Lo statuto abruzzese dispone che il Presidente della Giunta informi periodicamente, e comunque ogni sei mesi, il Consiglio regionale sulle relazioni con l'Unione europea⁹⁶, sulle negoziazioni con Stati esteri e con enti omologhi di Stati esteri⁹⁷. Lo statuto ligure si limita a prevedere che,

⁹³ Rileva la carenza di competenza della legge statale D. FLORENZANO, cit., p. 321.

⁹⁴ Così M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, cit., p. 370, e FLORENZANO, cit., p. 322. Quest'ultimo configura la violazione dell'art. 123 cost. da parte della legge regionale che disciplini la materia in luogo dello statuto in ragione della riserva di competenza prevista dalla costituzione.

⁹⁵ In Emilia Romagna l'Assemblea legislativa elabora documenti di indirizzo in materia di rapporti internazionali (art. 28, comma 4 lett. j) Statuto) e approva un programma pluriennale di indirizzi in materia di cooperazione internazionale e di attività internazionale (art. 5, comma 1, l. 6 del 2004 e 19, comma 1, l. 16 del 2008); in Toscana il Consiglio approva atti di indirizzo per le relazioni internazionali e approva il piano integrato delle attività internazionali redatto dalla Giunta (artt. 11, comma 2, Statuto e 19 e 43, comma 5, l. 26 del 2009); in Umbria il Consiglio approva gli indirizzi dei rapporti internazionali della Regione e degli accordi con Stati e delle intese con altre Regioni (artt. 43, comma 2, lett. b) e b) Statuto). In Calabria, il Consiglio approva ogni anno un documento di indirizzo programmatico triennale che disciplina in modo unitario l'attività di cooperazione (art. 8 l. 4 del 2007).

⁹⁶ Sui rapporti tra Regione e Unione europea v., in questo numero, l'intervento di V. Antonelli.

⁹⁷ V. art. 44, comma 4, Statuto Abruzzo.

prima della conclusione degli accordi con Stati esteri, il Presidente della Giunta ne dia comunicazione all'Assemblea rappresentativa⁹⁸. In Emilia Romagna, la Giunta è tenuta a informare il Consiglio circa l'attivazione della procedura che si chiude con la sottoscrizione di un accordo, mentre l'informazione preventiva e successiva alle intese, nonché la partecipazione del Consiglio regionale alla loro formazione, è demandata alla disciplina della legge ordinaria. Quest'ultima ha precisato quali sono i profili dell'attività dell'esecutivo su cui l'Assemblea legislativa deve essere informata⁹⁹. In Toscana, infine, il Presidente della Giunta regionale informa preventivamente il Consiglio in tema di accordi e intese per consentirgli di esprimere indirizzi¹⁰⁰.

L'intervento del Consiglio regionale nella formazione degli atti pattizi è invece generalizzato, sebbene di volta in volta assuma le forme della legge di autorizzazione alla ratifica¹⁰¹ o di ratifica^{102, 103}, dell'autorizzazione alla sottoscrizione¹⁰⁴ o alla stipula¹⁰⁵, della mera

⁹⁸ V. art. 5, comma 1, Statuto Liguria.

⁹⁹ V. artt. 13, comma 2, Statuto e 15, comma 2, l. 16 del 2008.

¹⁰⁰ V. art. 19 l. 26 del 2009.

¹⁰¹ V. art. 3, comma 3, Statuto Abruzzo.

¹⁰² V. artt. 3, comma 5, e 16, comma 2, lett. o) Statuto Calabria; 13, comma 2, e 28, comma 4, lett. j) Statuto Emilia Romagna, 23, comma 2, lett. n) Statuto Lazio; 14, comma 3, lett. n), Statuto Lombardia; 45, comma 3, Statuto Piemonte; 22, comma 2 Statuto Puglia; 43, comma 2, lett. g) Statuto Umbria.

¹⁰³ Talvolta gli statuti prevedono espressi limiti procedurali alla formazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica o di ratifica, mentre in altri casi sanciscono che le suddette leggi non possono essere oggetto di referendum abrogativo o di iniziativa popolare. Relativamente alla prima ipotesi, lo statuto calabro (art. 30, comma 3) esclude la possibilità che le leggi di ratifica siano esaminate in sede redigente, quello laziale (art. 33, comma 2) e quello piemontese (art. 45, comma 3) prescrivono la procedura normale di approvazione, mentre lo statuto umbro prevede l'approvazione con maggioranza assoluta dei membri del Consiglio (art. 36, comma 4). Il Reg. Cons. Toscana (art. 24, comma 2), infine, con un'ambigua formulazione, esclude il procedimento redigente per le leggi o i regolamenti concernenti accordi o intese di carattere internazionale. Per quanto pertiene alla seconda ipotesi, v. artt. 20, comma 2, lett. g) Statuto Emilia Romagna; 10, commi 1 e 2, Statuto Liguria; 50, comma 2, Statuto Lombardia; 79, comma 1, Statuto Piemonte; 24, comma 2, Statuto Umbria. Lo statuto laziale (art. 63, comma 1) esclude la sottoponibilità a referendum abrogativo o propositivo di leggi che danno attuazione ad accordi e intese.

¹⁰⁴ V. art. 26, comma 4, lett. i), Statuto Campania.

¹⁰⁵ V. art. 5, comma 2, Statuto Liguria, che limita l'autorizzazione ad accordi e intese che comportano oneri per le finanze, modificazioni di legge o di atti di programmazione.

autorizzazione¹⁰⁶ o dell'approvazione¹⁰⁷. Il Legislatore statutario, a differenza di quello statale, non ha inteso prevedere due distinte procedure per la formazione degli accordi e delle intese, ma è possibile che tale differenza riemerge dalla legislazione attuativa¹⁰⁸.

La sinteticità delle disposizioni statutarie non consente di definire con chiarezza la natura dell'intervento consiliare, per la quale sarà necessario fare riferimento alla leggi successive. Certo è, tuttavia, che alla ratifica non può attribuirsi il significato che le è proprio nell'ordinamento internazionale¹⁰⁹, poiché oggetto della «ratifica regionale» sono, nel caso degli accordi, accordi internazionali che impegnano la Repubblica italiana (sebbene conclusi dalle Regioni)¹¹⁰ per la cui ratifica sono eventualmente da applicare gli artt. 80 e 87 Cost.¹¹¹ e, nel caso delle intese, atti non qualificabili come accordi internazionali e non oggetto di ratifica in senso tecnico. È stato pertanto immaginato che la ratifica del Consiglio segni la condizione alla quale è subordinata l'efficacia di accordi e intese alla volontà dell'Assemblea rappresentativa¹¹².

La tempistica dell'intervento consiliare – in verità non sempre chiaramente desumibile – precede senza dubbio la firma quando è

¹⁰⁶ V. art. 21, comma 2, lett. *d*), Statuto Marche.

¹⁰⁷ V. art. 11, comma 2, Statuto Toscana.

¹⁰⁸ Come accaduto per la legge dell'Emilia Romagna n. 16 del 2008, artt. 17 e 18.

¹⁰⁹ Nel diritto internazionale la ratifica è l'atto che manifesta la volontà di uno Stato di contrarre gli obblighi previsti dal trattato. Essa è posta in essere dai rappresentanti dello Stato nell'ordinamento internazionale e determina l'efficacia del trattato nell'ordinamento internazionale. Quando il trattato prevede espressamente la manifestazione del consenso degli Stati contraenti ad obbligarsi, la firma (o sottoscrizione) equivale a certificazione dell'atto, mentre solo con la ratifica il trattato diverrà efficace per i contraenti nell'ordinamento internazionale. S. LABRIOLA, voce *Ratifica*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVI, Roma; G. STROZZI, *Il diritto dei trattati*, Torino, 1999, p. 33-34.

¹¹⁰ Che le Regioni siano prive di soggettività nell'ordinamento internazionale è opinione generalmente accolta in dottrina: v. G. STROZZI, cit., p. 2; E. CANNIZZARO, cit., p. 16.

¹¹¹ Per questi rilievi v. D. FLORENZANO, cit., p. 320-327. In questa prospettiva una parte della dottrina ha sostenuto che gli accordi regionali con altri Stati sono possibili solo laddove non debba intervenire la stipulazione in forma solenne, sarebbe questa la «contropartita» dell'esclusione del controllo del Parlamento nazionale sull'attività internazionale delle Regioni. Così R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1328.

¹¹² V. FLORENZANO, cit., p. 326, secondo il quale tale effetto è subordinato alla presenza nell'accordo o nell'intesa di una clausola negoziale espressa opponibile all'interlocutore estero.

qualificata come autorizzazione alla stipula o alla sottoscrizione, mentre è più probabilmente successiva alla firma negli altri casi.

Relativamente agli accordi, invece, è da chiedersi se l'intervento dell'Assemblea rappresentativa anticipi o segua il conferimento dei pieni poteri di firma. La prima ipotesi sembrerebbe preferibile sia nella prospettiva di un coinvolgimento sostanziale dell'Assemblea rappresentativa nella formazione della volontà regionale, sia al fine di non «condizionare» la volontà consiliare all'esito del vaglio governativo, laddove in caso di rilievi da parte dell'esecutivo nazionale sarebbe possibile ipotizzare un secondo esame da parte dell'Assemblea regionale. Ad oggi la sola legge emiliana è intervenuta sul punto, prevedendo che le comunicazioni al Consiglio regionale e al Governo statale siano contestuali¹¹³.

Per quanto concerne l'attuazione delle intese e degli accordi, in Umbria alle commissioni permanenti è espressamente attribuito il compito di verificarne l'attuazione¹¹⁴, mentre in Calabria le commissioni permanenti possono chiedere informazioni sull'attuazione delle intese¹¹⁵. Tale previsione, sebbene emblematica di una sensibilità al tema delle relazioni internazionali, sembra *inutiliter data*, vista la generale possibilità per le stesse commissioni di domandare informazioni circa l'attività della Giunta¹¹⁶. In Emilia Romagna, invece, è prevista la convocazione di una sessione annuale per discutere l'attuazione del documento pluriennale di indirizzi in materia di cooperazione internazionale e attività internazionale¹¹⁷, mentre in Toscana la Giunta è tenuta a trasmettere al Consiglio un documento di monitoraggio e valutazione relativo allo stato di attuazione del piano integrato delle attività internazionali¹¹⁸.

Anche in questo settore dell'attività consiliare si rileva un certo disinteresse del Legislatore statutario (prima) e «ordinario» (poi) nel definire con puntualità il ruolo delle Assemblee rappresentative nell'ambito delle relazioni internazionali della Regione. Gli statuti chiamano in causa il Consiglio in relazione alla conclusione degli atti pat-

¹¹³ V. artt. 17 e 18 della l. 6 del 2008.

¹¹⁴ V. art. 53, comma 3, Statuto.

¹¹⁵ V. art. 31, comma 3, Statuto Calabria.

¹¹⁶ V. *supra* par. 3.3.

¹¹⁷ Su cui v. artt. 5, commi 1 e 2, l. 6 del 2004 e artt. 19 e 20, della l. 16 del 2008.

¹¹⁸ V. art. 45, l. 26 del 2009.

tizi *ex art.* 117, nono comma, Cost., senza però preoccuparsi di chiarire la natura, i tempi e gli effetti di tale coinvolgimento, e spesso non sono d'aiuto in questa direzione neanche le leggi regionali approvate dopo l'entrata in vigore della legge La Loggia, che ha dato attuazione alla riserva di legge statale prevista dall'art. 117, nono comma, Cost. Al contempo sono recessive le disposizioni che guardano «oltre» l'approvazione degli atti pattizi e coinvolgono i Consigli nella determinazione dell'indirizzo di politica internazionale e nella verifica dell'attuazione dell'attività pattizia regionale, così come sono occasionali le previsioni che chiamano le Giunte a informare con regolarità le Assemblee rappresentative sulle relazioni internazionali della Regione.

4.4. *Il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali.*

Come è noto nell'apertura dei Consigli regionali al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche è stata «pionieristica» l'attività di progetto Capire, nato dalla sinergia di quattro Regioni (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) per poi divenire progetto della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome¹¹⁹.

Il generale interesse che statuti e regolamenti mostrano verso l'attività in esame¹²⁰ costituisce un elemento di discontinuità rispetto al passato, in relazione al quale i Consigli, almeno a livello di produzione normativa (statutaria e regolamentare), hanno compiuto uno sforzo di elaborazione e di innovazione apprezzabile, sia portando alla luce uno spazio del controllo finora lasciato in sordina, sia cercando di definirne gli obiettivi, sia contemplando strumenti specifici per poterlo esercitare¹²¹.

¹¹⁹ In merito è possibile consultare il sito web *www.capire.org*.

¹²⁰ Chiamano i Consigli a controllare l'attuazione delle leggi e a valutare gli effetti delle politiche la maggior parte delle Regioni (artt. 26, comma 1, Statuto Abruzzo; 28, comma 3, Statuto Emilia Romagna; 14, comma 2, Statuto Lombardia; 21, comma 2, lett. n), Statuto Marche; 71, comma 1, Statuto Piemonte; 20, comma 1 e 45 Statuto Toscana; 61, comma 1, Statuto Umbria) ad eccezione di Campania, Liguria e Puglia, che non prevedono nulla in proposito. Per Lazio e Calabria v. *infra* la nota 122.

¹²¹ Sulla tendenza ad allontanarsi dagli strumenti di controllo generali in favore di strumenti con obiettivi specifici e tecnicamente fondati v. N. LUPO, *cit.*, p. 972.

Ancora una volta si tratta di un interesse diversamente modulato da Regione a Regione, che muove da generiche previsioni ai sensi delle quali le commissioni consiliari permanenti controllano l'attuazione delle leggi ovvero chiedono ai membri della Giunta di riferire, in forma orale o scritta, sull'attuazione delle leggi e delle politiche¹²², a disposizioni di più ampia e sistematica portata, che introducono strumenti quali le clausole valutative¹²³ e/o le missioni valutative¹²⁴ e, in alcuni casi, un organo consiliare quale referente politico e garante di tale attività¹²⁵.

Il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche sono animati da una duplice *ratio*: da un lato, l'esigenza di conoscere cosa è accaduto all'indomani dell'approvazione di un atto normativo, nella consapevolezza che l'attuazione è un processo autonomo e distinto dall'approvazione, suscettibile di essere condizionato da una pluralità di variabili che incidono sugli effetti dell'intervento in questione; dall'altro, l'esigenza di apprendere se e

¹²² In Calabria le commissioni consiliari permanenti possono chiedere ai membri della Giunta di riferire, anche per iscritto, sull'attuazione delle leggi regionali e statali (art. 31, comma 3, Statuto). Nel Lazio il Presidente del Consiglio regionale può chiedere al Presidente della Regione, sentita la Conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari, lo svolgimento di comunicazioni al Consiglio sullo stato di attuazione delle politiche regionali (art. 21, comma 4, Statuto), mentre le commissioni permanenti possono chiedere ai membri della Giunta di riferire – anche per iscritto – sulla attuazione data alle leggi (art. 33, comma 7, Statuto). Nelle Marche le commissioni permanenti controllano gli effetti prodotti dalle leggi (art. 21, comma 2, lett. *n*), Statuto). In Toscana le commissioni consiliari promuovono la valutazione degli effetti delle leggi sui loro destinatari e la legge sulla normazione disciplina l'inserimento nelle leggi di clausole valutative (artt. 45 Statuto e 24, commi 3, 4 e 7, reg. consiliare).

¹²³ V. artt. 26, comma 2, Statuto Abruzzo; 53, comma 2, Statuto e 50, commi da 1 a 5, Reg. Cons. Emilia Romagna; 45, comma 2 Statuto Toscana; 61, comma 5, Statuto e 42 Reg. Cons. Umbria.

¹²⁴ V. artt. 50, comma 6, Reg. Cons. Emilia Romagna e 45, comma 2, Statuto Lombardia.

¹²⁵ In Lombardia il comitato paritetico di controllo e di valutazione propone, d'intesa con le commissioni, l'inserimento di clausole valutative nei progetti di legge e lo svolgimento di missioni valutative (art. 45 Statuto). In Umbria il comitato per la legislazione formula proposte per l'inserimento nei testi normativi di clausole valutative (v. artt. 61, commi da 3 a 5, Statuto e 39, comma 5, lett. *b*), reg. consiliare). In Toscana la commissione di controllo (su cui v. *supra* par. 3.3), ha compiti di controllo *inter alia* sullo stato di attuazione delle politiche regionali; tale previsione, tuttavia, deve essere coordinata con i compiti assegnati alle commissioni permanenti, chiamate a controllare gli effetti delle leggi (artt. 20 Statuto e 45 Statuto).

in che misura si sono prodotti i risultati attesi, al fine di valutare gli effetti della politica pubblica entro la quale l'intervento normativo si inserisce. In entrambi i casi è sottesa all'azione consiliare l'idea che anche il Consiglio regionale sia chiamato a rendere conto dei risultati raggiunti nell'esercizio delle proprie funzioni, *in primis* di quella legislativa¹²⁶.

Così configurata l'attività di controllo e valutazione ha una finalità di carattere conoscitivo per realizzare la quale alcune Regioni hanno predisposto strumenti *ad hoc*: le clausole e le missioni valutative. Le prime sono disposizioni di legge che disciplinano l'acquisizione di dati sull'attuazione delle leggi secondo una scansione temporale che oltrepassa il termine della legislatura e che contengono indicazioni puntuali circa le informazioni che i soggetti attuatori debbono comunicare al Consiglio. Le seconde coincidono con un'attività di controllo e valutazione richiesta da soggetti determinati e solitamente svolta da un consigliere di maggioranza e da uno di minoranza al fine di colmare un *deficit* informativo registrato nel corso dei lavori dell'Assemblea.

Alcune delle disposizioni esaminate sono animate da una logica *bipartisan*¹²⁷. La scelta è fondata sulla convinzione che esista un interesse comune di maggioranza e opposizione a conoscere gli esiti prodotti dalle leggi e dalle politiche regionali, ed è diretta a garantire una legittimazione condivisa dell'attività conoscitiva svolta e delle informazioni acquisite e prodotte nell'ambito di tale attività, cosicché queste ultime possano essere utilizzate dai diversi attori – ognuno dalla propria prospettiva politica – senza che ne sia messa in discussione la fondatezza¹²⁸.

¹²⁶ Cfr. R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, cit., p. 93; A. MARTINI M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 933, che parlano di *legislative accountability*.

¹²⁷ Rilevabile sia nella disciplina delle missioni valutative, che debbono essere svolte da un consigliere di maggioranza e da uno di opposizione, sia nella composizione paritetica delle commissioni di controllo e di valutazione. Questo è il caso del comitato di controllo e valutazione lombardo (art. 45 Statuto Lombardia) e del comitato per la legislazione umbro (v. artt. 61, commi da 3 a 5, Statuto e 39, Reg. Cons. Umbria), composti da un egual numero di rappresentanti della maggioranza e della opposizione.

¹²⁸ La rilevanza della legittimazione condivisa delle informazioni sulla base delle quali si esercita la funzione di controllo è emersa di recente nella vita politica italiana in occasione delle affermazioni del Ministro per l'economia Giulio Tremonti sulle rileva-

Di qui in avanti si tratterà di verificare il livello di attecchimento di questo versante del controllo consiliare, intendendo con ciò sia l'attivazione degli strumenti previsti, sia la capacità dei risultati raggiunti di entrare nei – ed eventualmente di incidere sui – processi decisionali che si snodano all'interno dei Consigli regionali. Occorrerà inoltre accertare la capacità di costruire un'area del controllo sorretta da un approccio non partigiano, in grado di rafforzare il ruolo del Consiglio regionale rispetto a quello della Giunta. In tale direzione sarà utile comparare gli esiti delle diverse soluzioni istituzionali scelte dalle Regioni.

5. *Le prerogative dell'opposizione.*

La previsione di prerogative ad appannaggio delle minoranze che si oppongono all'esecutivo costituisce un elemento di correzione delle dinamiche della democrazia maggioritaria introdotte dai mutamenti intervenuti nella forma di governo regionale a partire dalla metà degli anni novanta. Il tema attiene all'esame della funzione di controllo per quello che abbiamo definito essere il privilegiato interesse di tali minoranze al controllo sull'operato del governo¹²⁹.

In tale direzione si muove innanzitutto la legislazione statale di cornice e transitoria in materia di elezione del Consiglio regionale. Quanto alla prima, si rammenta che uno dei principi imposti dalla l. 165 del 2004 al Legislatore regionale è l'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze e assicuri la rappresentanza delle minoranze (art. 4,1 lett. a). La seconda sancisce che il candidato alla presidenza della Giunta secondo classificato entri a far parte del Consiglio regionale qualora ciò non si sia verificato in seguito all'applicazione della legge elettorale (art. 5,1 l. cost. 1 del 1999).

zioni dell'ISTAT sulla disoccupazione in Italia; l'episodio mostra altresì quanto l'informazione possa essere scomoda per i titolari del potere politico. Sulla vicenda si vedano le osservazioni critiche di U. TRIVELLATO, *La ciambella e il buco*, in *www.lavoce.info* (30 giugno 2009).

¹²⁹ Come già anticipato *supra* al par. 2. Sulla distinzione tra minoranza e opposizione v. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, p. 275 s. e 421-424 e V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in ID., *Partiti maggioranza opposizione*, Napoli, 2007, p. 56-62.

Ad avviso di alcuni quest'ultima previsione preconizza (sebbene non renda giuridicamente necessaria) la presenza di un *leader* dell'opposizione in seno al Consiglio, cui gli statuti possono scegliere di dare seguito, sia disciplinando la nomina del capo dell'opposizione, sia attribuendo a quest'ultimo poteri specifici¹³⁰. Secondo altri, invece, l'eterogeneità del sistema partitico rende ancora prematura la formalizzazione di un tale ruolo¹³¹. La constatazione delle frequenti dimissioni dal Consiglio regionale dei candidati-Presidenti sconfitti e della debolezza politica di alcuni di coloro che sono rimasti¹³², unita alla considerazione che solo due Regioni hanno previsto la nomina di uno o più portavoce dell'opposizione¹³³, sembrano deporre oggi a favore della seconda lettura.

Gli statuti garantiscono la posizione dell'opposizione spesso rinviando al regolamento consiliare per una puntuale disciplina della materia. Sebbene apprezzato, tale rinvio desta perplessità inerenti la necessità di prevedere almeno un «nocciolo duro» di prerogative nello statuto. Il rapporto che quest'ultimo instaura con le altre fonti regionali (in particolare la legge e il regolamento consiliare) nelle materie che la costituzione riserva alla sua competenza (in particolare la forma di governo e i principi di organizzazione e funzionamento della Regione¹³⁴)¹³⁵ e la procedura prevista per la sua approvazione, infatti, costituiscono una garanzia per i soggetti che di quelle prerogative sono titolari¹³⁶.

¹³⁰ Cfr. S. MANGIAMELI, cit., p. 567 e M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, cit., 306.

¹³¹ Così M.E. GENNUSA, *Lo statuto delle Opposizioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 267.

¹³² G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, cit., p. 733.

¹³³ Su cui v. *infra* in questo par.

¹³⁴ La Corte costituzionale ha ascrivito la disciplina statutaria del procedimento legislativo ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione (sent. 12 del 2006, punto 7 del considerato in diritto), anche l'*organizzazione* e il *funzionamento* della Regione, pertanto, possono rilevare ai fini della definizione dello statuto dell'opposizione.

¹³⁵ Sulla posizione dello statuto rispetto alle altre fonti regionali v. F. GHERA, cit., p. 364-369.

¹³⁶ Così G. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in *Gli statuti di seconda generazione*, cit., p. 162 e E. GIANFRANCESCO, cit., p. 295-296.

L'intersezione tra opposizione e funzione di controllo è suscettibile di assumere due diverse forme. Da una parte, vi sono le prerogative ad appannaggio di tutte le minoranze che siedono in Consiglio e, di conseguenza, anche di quelle interne alla maggioranza che appoggia il Presidente. Qui collochiamo la riserva di una quota di tempo di programma e/o calendario a favore dei gruppi di minoranza¹³⁷, che può essere utilizzata anche per l'attività di controllo, e, incidentalmente, la possibile attivazione delle commissioni di inchiesta da parte di una quota minoritaria dell'Assemblea¹³⁸ e gli strumenti di controllo che possono essere azionati dai singoli consiglieri¹³⁹. Dall'altra, vi sono le prerogative attribuite alle minoranze che si oppongono al governo, fra cui rintracciamo la riserva di una quota di programma e/o calendario ai gruppi di opposizione¹⁴⁰, la garanzia della presidenza delle commissioni di inchiesta¹⁴¹ e degli organi di controllo e di vigilanza¹⁴² agli esponenti dell'opposizione, nonché, nell'area del controllo sull'attuazione delle leggi e sulla valutazione delle politiche pubbliche, la composizione paritetica dei comitati di controllo e valutazione e lo svolgimento di missioni valutative da parte di un consigliere di maggioranza e da uno di opposizione¹⁴³.

Peculiare in questa prospettiva è la posizione dello statuto campano che, da una parte, chiede ad ogni consigliere, singolarmente o tramite il proprio gruppo, di dichiarare l'appartenenza alla maggioranza o all'opposizione, dall'altro, prevede in capo ai gruppi di op-

¹³⁷ V. artt. 30, comma 5, e 31, comma 5, Reg. Cons. Liguria (1/3), 13-*bis*, commi 3 e 6, Reg. Cons. Lombardia (1/5).

¹³⁸ V. artt. 21 Statuto Toscana (1/5); 24, commi 2 e 3, Statuto Marche (1/3); 24,1 Statuto Abruzzo (1/4); 26, comma 3, Statuto e 28, comma 2, Reg. Cons. Liguria (40% dei consiglieri), 54 Statuto Umbria (1/3), 19, comma 2, st. Lombardia (1/3).

¹³⁹ Interrogazioni e interpellanze (anche a risposta immediata) e richieste di informazioni e documenti all'amministrazione regionale così come agli enti dipendenti della Regione.

¹⁴⁰ V. artt. 16, comma 6, Reg. Cons. Emilia Romagna (1/5); 20, comma 5, e 21, commi 3 e 4, Reg. Cons. Lazio (1/5); 49, comma 5, Reg. Cons. Toscana, 24, comma 1, e 44, comma 1, Reg. Cons. Umbria.

¹⁴¹ V. artt. 35, comma 2, Reg. Cons. Calabria; 31, comma 2, Statuto Puglia; 31, comma 3, Statuto Piemonte (che estende la disciplina anche alle commissioni di indagine), 24, comma 3, Statuto Marche; 24, comma 4, Statuto Abruzzo; 19, comma 3, Statuto Lombardia.

¹⁴² V. *supra* nota 50.

¹⁴³ V. *supra* par. 4.4.

posizione – che pure non sono identificati, visto che per essi non è richiesta la dichiarazione di appartenenza prevista per i consiglieri – prerogative specifiche¹⁴⁴.

In sole due Regioni si prefigura l'istituzionalizzazione dell'opposizione attraverso la nomina di uno o più portavoce della/e coalizione/i, chiamato/i ad interloquire in forma privilegiata con il Presidente della Regione e titolare/i della possibilità di attivare taluni strumenti conoscitivi e/o ispettivi. Lo statuto toscano contempla un trattamento differenziato per la più larga coalizione di minoranza attraverso l'istituzione del portavoce dell'opposizione: un consigliere nominato dai gruppi della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa tramite comunicazione congiunta dei rispettivi presidenti¹⁴⁵. La prassi applicativa ha mostrato, da un lato, la difficoltà di convogliare il consenso di un quadro politico plurale e mutevole rispetto al momento elettorale intorno ad un unico rappresentate delle forze minoritarie, dall'altro, le contraddizioni derivanti dalla convivenza tra il portavoce e i presidenti dei gruppi consiliari¹⁴⁶.

In Umbria, il regolamento del Consiglio regionale prevede la possibilità che le coalizioni di minoranza nominino i portavoce dell'opposizione, di norma (ma non necessariamente) nella persona del

¹⁴⁴ In ordine alla: *a*) attivazione delle commissioni di inchiesta; *b*) riserva di tempi per l'attività del sindacato ispettivo; *c*) riserva di argomenti da inserire all'ordine del giorno; *d*) presidenza delle commissioni di controllo; *e*) presenza nell'ufficio di presidenza e nelle commissioni permanenti (art. 31 Statuto).

¹⁴⁵ In caso di adesione ad un gruppo diverso da quello di appartenenza alla data della nomina, il portavoce dell'opposizione decade e si provvede alla nuova nomina. Il capo dell'opposizione ha la facoltà di richiedere che si svolgano indagini conoscitive (nei limiti di due all'anno) e che il Presidente della Giunta svolga comunicazioni su questioni di rilevante interesse generale, di utilizzare tempi aggiuntivi rispetto agli altri consiglieri per gli interventi nei dibattiti consiliari su argomenti quali la presentazione del programma di governo, il documento di programmazione economica e finanziaria, il bilancio di previsione, il rendiconto generale della Regione, gli atti di programmazione generale. Egli ha altresì il diritto di replicare alle comunicazioni del Presidente della Giunta, di formulare e discutere, in ciascuna seduta consiliare, un'interrogazione a risposta immediata rivolta al Presidente della Giunta su questioni di rilevante interesse generale e, infine, partecipa alle riunioni dell'ufficio di presidenza integrato per il parere sul calendario dei lavori (art. 10,2 e 13 Statuto e 14-*bis* e 50,4 del reg. consiliare). In merito cfr. M. RUBECHI, *Art. 10 Ruolo delle minoranze*, in *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 77-81.

¹⁴⁶ Così A. CHELLINI, *Lo stato di attuazione del nuovo Statuto regionale della Toscana*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2 del 2009, p. 13.

candidato alla presidenza della Regione e comunque in forza della designazione unanime dei presidenti dei gruppi che compongono la coalizione, cui sono riconosciute prerogative specifiche¹⁴⁷.

In entrambi i casi si registra sia il riconoscimento del «fatto coalizionale», che diviene rilevante nella disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio, sia il discutibile affiancamento tra portavoce e presidenti di gruppo, particolarmente stridente in Umbria, ove esiste la possibilità di nominare più di un portavoce. Non dimeno, se lo statuto toscano è animato dall'intento di differenziare il trattamento della più ampia coalizione di minoranza per il tramite delle prerogative garantite al suo portavoce, in Umbria si è scelto di differenziare il trattamento delle coalizioni di minoranza da quello dei gruppi, visto che per esse è previsto il medesimo regime a prescindere dalla consistenza numerica.

Si tratta di scelte fondate su un intento parzialmente diverso da quello proprio dell'opposizione istituzionalizzata, che implica un diverso regime giuridico per la più grande minoranza e per il suo *leader*, diretto a garantire la costante contrapposizione con l'esecutivo in carica della formazione politica che ha maggiori probabilità di vincere le successive consultazioni elettorali al fine di favorire l'alternanza al governo¹⁴⁸. D'altro canto, quando la competizione politica è organizzata su base bipolare e la legislazione elettorale favorisce, invece di contenere, la frammentazione partitica¹⁴⁹, che si riverbera anche a livello consiliare, è difficile mantenere coesa la coalizione di minoranza all'indomani delle consultazioni elettorali, individuarne il portavoce e introdurre un trattamento differenziato per taluni gruppi¹⁵⁰.

¹⁴⁷ I portavoce hanno la facoltà di utilizzare tempi aggiuntivi rispetto agli altri consiglieri per gli interventi nei dibattiti su rilevanti argomenti quali la presentazione del programma di governo, il documento annuale di programmazione, il bilancio di previsione e gli atti di programmazione regionale, hanno il diritto di replicare alle comunicazioni del Presidente della Giunta e, infine, godono di risorse e strumenti necessari al pieno esercizio delle loro funzioni (art. 13 del reg. consiliare).

¹⁴⁸ Secondo l'esempio dell'esperienza britannica, su cui v. G. DE VERGOTTINI, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, 1980, p. 532 s.; ID., *Lo Shadow Cabinet*, Milano, 1973; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, 2000, p. 35 s.

¹⁴⁹ In merito v. *supra* nota 2.

¹⁵⁰ Sulla frammentazione dei gruppi consiliari v. l'intervento di A. CIANCIO in questo *Quaderno*.

6. *Conclusioni.*

Le carte statutarie finora approvate attribuiscono al Consiglio la funzione di controllo sulla Giunta e sull'amministrazione regionale. La prima è una scelta coerente con i vincoli costituzionali alla forma di governo. La seconda, invece, è certamente una conseguenza del controllo sulla Giunta, mentre è dubbio che sia altresì connessa alla funzione di indirizzo che la più parte degli statuti conservano anche in capo alle Assemblee rappresentative. Ad oggi non sembra possibile sciogliere questo nodo interpretativo, su cui sarà piuttosto il concreto assetto dei rapporti tra Assemblee rappresentative, Giunte e amministrazione regionale a far luce.

Nella prospettiva dell'attribuzione della funzione di controllo al Consiglio nella sua interezza, è apprezzabile la diffusa previsione di prerogative ad appannaggio delle minoranze consiliari e, più nello specifico, delle minoranze che si oppongono all'esecutivo in ragione dell'interesse specifico all'esercizio di tale attività che hanno i soggetti promotori di un indirizzo politico alternativo a quello del governo in carica. Non ancora mature, invece, sembrano essere le condizioni del sistema politico per distinguere efficacemente il trattamento giuridico della più grande minoranza, almeno a giudicare dagli esiti riscontrati nei contesti regionali ove tale strada è stata perseguita. Tale conclusione, peraltro, è coerente con lo stato della legislazione elettorale, che ad oggi intende conservare (piuttosto che mitigare) la frammentarietà del sistema partitico.

Gli strumenti predisposti per l'esercizio del controllo consiliare ricalcano in larga parte quelli contemplati dagli statuti del 1970, mentre minoritario è lo spazio dedicato all'introduzione di strumenti nuovi. La sproporzione esistente tra tradizione e innovazione è fonte di delusione, poiché sono limitate le possibilità che i «classici» mezzi del diritto parlamentare siano in grado di innovare e rafforzare la funzione in esame. Nondimeno, è opportuno sottolineare che a riguardo il quadro regionale è disomogeneo, essendo alcuni statuti più attenti e puntuali di altri nella disciplina dell'azione di controllo. Solo la prassi potrà rivelare se le distinzioni sul piano della scrittura sono espressione di una diversa consapevolezza della classe politica regionale, capace di innescare un cambiamento e di conferire centralità ad un'attività finora considerata e praticata come secondaria rispetto a quella legislativa.

L'esame degli ambiti del controllo consiliare emersi in corrispondenza della seconda stagione statutaria rileva l'incertezza del Legislatore regionale, che sovente ha lasciato aperti dubbi interpretativi e lacune che sono/saranno la legislazione attuativa e i regolamenti consiliari a dover colmare. Gli statuti hanno così rinunciato a definire con puntualità il ruolo delle Assemblee rappresentative e, più in generale, a precisare i connotati della relazione con il Presidente della Regione e con la Giunta.

Strumenti di controllo con finalità specifiche, pensati e disciplinati per raggiungere obiettivi (conoscitivi) circostanziati fanno timidamente il loro ingresso nelle carte statutarie. In questa direzione le previsioni relative al controllo sulle nomine di competenza della Giunta risultano insoddisfacenti, mentre apprezzabili e innovative sono quelle riguardanti l'istituzione di commissioni *ad hoc* in aree dallo spiccato contenuto tecnico e il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Quest'ultimo settore dell'azione consiliare presenta numerosi elementi di interesse. Esso si fonda sulla convinzione che il controllo presupponga la conoscenza e che la conoscenza sia obiettivo condiviso da maggioranza e opposizione. Emerge così un'area *bipartisan* del controllo consiliare, che non intende offuscare le distinzioni che animano la contrapposizione politica all'interno dell'Assemblea, visto che nessuno potrà impedire agli «attori in gioco» di utilizzare le conoscenze acquisite ad uso e consumo delle proprie convinzioni, ma assicurare che quelle conoscenze godano della legittimazione di tutte le parti politiche che siedono in Consiglio e, di conseguenza, che alla critica non si possa rispondere contestando la legittimità dell'informazione su cui essa è fondata. L'acquisizione e la produzione di conoscenze è altresì funzionale a colmare l'asimmetria informativa che caratterizza il rapporto tra Assemblea legislativa ed esecutivo e, di conseguenza, a consolidare la capacità della prima di controllare l'operato del secondo, che, in qualità di «monopolista» delle informazioni e dei dati sulla base dei quali il controllo è esercitato, detiene un importante strumento per condizionare l'esercizio della funzione in esame.

Da ultimo ritengo opportuno sottolineare che il rafforzamento della funzione di controllo, e il conseguente rafforzamento del Consiglio a fronte della Giunta, non potrà non fondarsi su un ruolo at-

tivo della maggioranza consiliare e sul superamento dell'idea che quest'ultima costituisca un blocco unico ed indistinto rispetto al Presidente della Giunta e alla Giunta¹⁵¹. Con ciò non intendo certo negare la diversità di prospettiva intercorrente tra maggioranza e minoranze nel controllo sull'esecutivo, ma contestare l'opinione secondo la quale la maggioranza non abbia interesse a controllare l'operato della Giunta e del suo Presidente, da un lato, e la convinzione che il rapporto tra maggioranza consiliare e Giunta sia riducibile ad una piena omogeneità e continuità politica, dall'altro, come peraltro mi sembra dimostrino le vicende politiche delle Regioni che hanno vissuto le dimissioni presidenziali (Sardegna) ovvero il rimpasto della Giunta con conseguente allargamento della maggioranza consiliare (Puglia).

¹⁵¹ Sottolinea già questa necessità P.L. PETRILLO, cit., p. 57 e s., in particolare 78-79.