

Nuove regole per nuovi Consigli regionali
Sala delle colonne, LUISS "Guido Carli" – Roma

4 maggio 2009

Resoconto convegno

a cura di Ileana Boccuzzi, Franco Rossi e Carmela Salerno

Il 4 maggio 2009 si è tenuto presso la Sala delle Colonne dell'Università LUISS "Guido Carli" un seminario di studio, organizzato dal Centro di Studi sul Parlamento della LUISS, nonché dalla Lumsa, dall'Università di Teramo e dalla Università San Pio V di Roma, con il patrocinio della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, dal titolo "Nuove regole per nuovi Consigli regionali".

Porgendo i propri saluti ai presenti, il prof. Gian Candido DE MARTIN, Direttore del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della LUISS, ha dato inizio all'incontro di studio facendo riferimento alla crisi d'identità che oggi colpisce i Consigli regionali: tale crisi sarebbe generata da un ridimensionamento del loro ruolo, a prescindere dal testo costituzionale e dagli stessi statuti regionali. De Martin evidenzia, quindi, la necessità di dar vita ad una discussione organica al fine di individuare le tematiche più importanti.

Ha introdotto i lavori il prof. Nicola LUPPO, il quale ha sottolineato la continuità dell'iniziativa in oggetto con altre attività seminari, svoltesi negli anni precedenti, volte alla riflessione sull'evoluzione del diritto parlamentare nazionale e sulle sue procedure. Dopo aver ringraziato il prof. Vincenzo Lippolis e l'ARSAE per la disponibilità a pubblicare gli atti del seminario sull'annale "Il Filagieri", il prof. Lupo ha ricordato che l'intento degli incontri finora realizzati è stato quello di raccordare la riflessione accademica con il mondo delle istituzioni parlamentari in tutte le sue sfaccettature, non soffermandosi sul mero piano teorico, bensì offrendo un apporto che possa anche fornire qualche utilità in concreto. A testimonianza del virtuoso raccordo, il relatore cita i lavori dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera, che con i suoi studi ha contribuito allo sviluppo ed all'evoluzione dei regolamenti dei Consigli regionali; altro esempio utile da citare è dato dall'Osservatorio legislativo interregionale. Inoltre, ha sottolineato come lo stesso titolo del convegno, facendo riferimento alle "nuove" regole dei Consigli regionali, testimoni dell'applicazione delle categorie del diritto parlamentare alla esperienza di questi ultimi. In conclusione, il Professore osserva che, facendo un bilancio del diritto parlamentare, è possibile notare una sua fondamentale staticità, nell'ultimo decennio, rispetto all'evoluzione del quadro politico; diversamente, guardando all'esperienza dei Consigli regionali, ci si accorge di come gli stessi, nel medesimo arco di tempo, siano stati caratterizzati da un elevato tasso di innovazione, sia sul piano regolamentare-statutario, sia nella dimensione delle dinamiche politiche. Quanto detto rappresenta uno stimolo all'approfondimento di siffatta dimensione, al fine forse di evitare che anche a livello statale si cada in pericoli squilibri della forma di governo, memori della fondamentale lezione del prof. Leopoldo Elia.

Ha preso quindi la parola il prof. Eduardo GIANFRANCESCO, secondo il quale l'intento dell'incontro è trattare il tema dei Consigli regionali nella prospettiva del diritto parlamentare. Tale tematica tuttora sconcerterebbe il "trauma originario" delle prime decisioni della Corte costituzionale che, come affermato da Sergio Bartole, hanno delimitato la "rispettiva" prospettiva del Parlamento nazionale e delle Assemblee legislative regionali. Il prof. Gianfrancesco ha considerato i Consigli regionali quali Assemblee legislative a tutti gli effetti, ritenendo previamente necessaria l'individuazione degli istituti e delle categorie sistematiche del diritto parlamentare ad essi applicabili. Occorre, inoltre, porre l'attenzione sul procedimento interno per la produzione degli atti legislativi delle Regioni. In riferimento ai Consigli regionali, la parola chiave risulta

essere “trasformazione”, legata alle nuove dinamiche della forma di governo regionale: a partire dalla riforma costituzionale del 1999 e passando attraverso due pronunzie della Consulta, rispettivamente la n. 2 del 2004 e la n. 12 del 2006.

E' intervenuto poi nuovamente il prof. DE MARTIN, il quale ha voluto offrire alcune battute introduttive per contribuire alla riflessione. A suo avviso, il declino dei Consigli regionali è coerente con il progressivo svuotamento del ruolo di tutte le Assemblee elettive. Si tratterebbe di fenomeni che riguardano il declino dell'istituto della rappresentanza in generale: occorre quindi sfruttare la specificità del versante regionale per cercare di governare questa situazione. Si assiste, infatti ad una diffusa propensione per la governabilità e gli esecutivi, la quale si manifesta in una deriva sempre più “parapresidenzialista” delle Regioni. Il ruolo dei Consigli regionali ne esce così assolutamente limitato: si denota scarsa capacità innovativa nel gestire funzioni e compiti che sulla carta consentirebbero ai Consigli regionali di introdurre equilibri e contrappesi.

Dopo le modifiche del 1999, si è invero assistito ad un periodo statutario delle Regioni ordinarie tutto sommato deludente. I Consigli si sono dimostrati incapaci di svolgere adeguatamente il proprio ruolo, dando vita a statuti poco innovativi o, addirittura, non redigendoli. Giocoforza, con l'affermazione di un modello che ha marginalizzato il ruolo dei Consigli, sono gli esecutivi, le Giunte, a tenere in mano le redini delle scelte regionali. Se si guarda alla produzione legislativa regionale dell'ultimo periodo, infatti, è possibile evidenziarne la modestia, salvo pochi tentativi ed eccezioni. Alla luce di quanto affermato, il relatore giunge ad ipotizzare una concreta difficoltà della classe politica regionale a sviluppare un'attitudine efficace ad assumere delle scelte nuove, che non si pongano semplicemente nel solco della tradizione, ma che si spingano fattivamente più in là, legiferando nelle nuove materie. Concludendo, il prof. De Martin ha rilevato la tendenza ad una sorta di “amministrativizzazione” del ruolo delle Regioni, le quali finiscono per consolidarsi come sede di gestione e coordinamento, diretto o indiretto di interessi che dovrebbero essere propri delle autonomie locali, finendo così per svuotarne il senso. La Regione si occupa, per questa via, più che delle leggi, dell'amministrazione. Bisogna quindi chiedersi se bastino “nuove regole” per ovviare a questa situazione di declino, mantenendo fermo l'attuale contesto costituzionale. Risulta di fondamentale importanza recuperare il ruolo alto della Regione, quello relativo alla dimensione delle scelte generali.

Ha fatto seguito l'intervento del primo relatore, prof. Guido MELONI, il quale ha inteso porre l'attenzione sulla questione della qualificazione dei regolamenti consiliari: in dottrina si è a lungo discusso, infatti, circa la loro natura di norme a mera efficacia interna oppure di fonti del diritto ad efficacia esterna.

Oggi, secondo il prof. Meloni, si può affermare che il problema della definizione dei regolamenti consiliari come norme interne è divenuto un falso problema, poiché sarebbe stata riconosciuta loro valenza esterna. Permane, invece, il problema della tipizzazione e quello del rapporto con le altre fonti nazionali e regionali, nonché la questione della sindacabilità giurisdizionale dei regolamenti e quella relativa al loro utilizzo come parametro di validità. Ad avviso di autorevole dottrina, i regolamenti consiliari risultano essere assolutamente rilevanti sul piano dell'ordinamento generale; infatti, mentre ad avviso di Giorgio Berti, i regolamenti in parola rappresentano un modo di produzione giuridica dei Consigli regionali, in merito al quale non bisogna fare un discorso di gerarchia, per Temistocle Martines, i regolamenti consiliari costituiscono un fondamentale contributo che permette di definire la forma di governo regionale. Il relatore si sofferma quindi sull'iter realizzato dalla giurisprudenza costituzionale nel corso degli anni: percorso che invero ha portato la Consulta a riconoscere la valenza esterna dei regolamenti consiliari, ammettendo al contempo il problema relativo alla gerarchia delle fonti. Con la sentenza n. 14/1965, la Consulta individua i regolamenti consiliari come atti non aventi forza di legge: commentando tale pronuncia, il prof. Elia ipotizzò l'impugnabilità dei regolamenti come atto legislativo ex art. 127 Cost., poiché essi, pur non essendo formalmente atti aventi forza di legge, lo erano, a suo avviso, sostanzialmente. Con la sentenza n. 18/1970, la Corte costituzionale sembrerebbe riconoscere la forza di legge dei regolamenti consiliari: il regolamento consiliare è trattato formalmente come atto avente forza di legge, sebbene il conflitto di attribuzione rimane l'unico strumento efficace. Un'ulteriore pronuncia della Consulta, la n. 288/1987, esclude la sindacabilità dei regolamenti consiliari in un giudizio di legittimità costituzionale (risentendo della decisione presa dalla Corte costituzionale con la sentenza 154/1985, riguardante i regolamenti parlamentari, in quanto non ricompresi nell'elenco ex art. 134 Cost. e diretta espressione del peculiare ruolo del Parlamento). Viene, quindi, riconosciuta l'efficacia esterna dei regolamenti consiliari che però non sono riconducibili alla categoria degli

atti aventi forza di legge. Tale difficoltà di collocazione di questi atti nel sistema delle fonti potrebbe portare ad esiti estremi, come l'equiparazione dei regolamenti consiliari agli atti amministrativi e quindi completamente conoscibili dal giudice amministrativo e sottoposti alle stesse leggi regionali. Secondo parte della dottrina, inoltre, con riferimento alla similitudine fra regolamenti consiliari e regolamenti parlamentari, anche i Consigli regionali svolgono attività di indirizzo politico ed anche la loro potestà regolamentare è coperta da riserva costituzionale, implicita o esplicita (statuti regioni ordinarie), che esclude un intervento in tale materia da parte della legge regionale.

La successiva relatrice è stata la prof.ssa Adriana CIANCIO, il cui intervento ha riguardato i profili organizzativi del Consiglio regionale, con particolare riferimento ai gruppi consiliari. La prof. Ciancio ha sottolineato che il modulo organizzativo dei Consigli regionali è direttamente riferibile al modello parlamentare nazionale. A partire dal regolamento della Camera dei deputati del 1971, infatti, così come i gruppi costituiscono uno dei nodi strutturali fondamentali delle due Camere, rappresentando la proiezione parlamentare dei partiti politici, essi rivestono un ruolo assolutamente centrale anche nei Consigli regionali. Tutto ciò è riconducibile alla sostanziale centralità che caratterizza l'Assemblea politico-legislativa nella forma di governo. Questo quadro è però andato progressivamente in crisi a fronte dell'evoluzione della forma di governo che vede nel rafforzamento dell'organo esecutivo la nuova "idea-forza", a sua volta causato dalla modifica della legge elettorale con conseguente elezione diretta del Presidente della Regione.

In tale situazione di cambiamento, risulta interessante, ad avviso della prof.ssa Ciancio, interrogarsi sulla ruolo e sulla formazione dei gruppi politici in seno ai Consigli regionali. Risulta immediatamente evidente la permanenza dei c.d. "mono-gruppi", i quali costituiscono la più rilevante differenza sussistente fra gruppi consiliari e gruppi parlamentari: lo scopo sotteso alla previsione del fenomeno dei mono-gruppi è stato quello di disincentivare la formazione di gruppi misti in ambito locale con l'intento di "palamentarizzare" ogni forza politica che abbia un apprezzabile seguito sul territorio. La relatrice ha rilevato che il fenomeno in oggetto risulta essere spiegabile sulla base di un impianto elettorale e politico di natura proporzionale e che quindi, ad oggi, venuto meno quest'ultimo, tale frammentazione andrebbe attivamente superata: in materia, la previsione di limiti, come la possibilità di costituire tali gruppi unicamente ad inizio legislatura rappresenterebbe un'utile soluzione contro il trasformismo. Il sistema spagnolo, sempre molto vicino a quello italiano per quanto riguarda la formalizzazione, presenta a riguardo nuovi sviluppi a livello locale, come il divieto di passaggio per un consigliere da un gruppo ad un altro o la previsione della figura del "consigliere non iscritto" ad alcun gruppo: queste previsioni sembrano dirette alla tutela del principio della libertà del mandato politico ed a favorire la stabilità dell'esecutivo nel rispetto della sovranità popolare. Alcuni esempi ricompresi nei regolamenti consiliari di talune regioni italiane (ad es. Regione Campania: il "transfuga" non può portare al nuovo gruppo i benefici economici e di status derivanti dalla carica; il trend generalizzato favorito dalla previsione di uno "statuto dell'opposizione" da parte della Regione Toscana) hanno dimostrato che le Regioni sono in grado di precorrere gli stessi regolamenti parlamentari i quali, ad oggi, risultano essere inadeguati a fronte della bipolarizzazione del quadro politico e dell'alternanza.

Ultimo relatore della prima sessione è stato il prof. Tommaso GIUPPONI, il quale, con riferimento ai profili organizzativi dei Consigli regionali, si è soffermato sull'autonomia del consiglio ed in particolare sullo *status* del consigliere. Tali fattori, l'autonomia del Consiglio e lo *status* del consigliere, rappresentano degli strumenti di garanzia presenti nei nuovi statuti e regolamenti consiliari; fra queste forme di garanzia, analoghe a quelle che la Costituzione riconosce alle Camere parlamentari, bisogna includere anche le prerogative di insindacabilità dei consiglieri regionali. Anche in questo caso si è assistito, nel corso degli anni, ad una evoluzione nella giurisprudenza della Consulta. Infatti, mentre negli anni sessanta la Corte costituzionale affermava l'impossibilità di una comparazione fra l'autonomia dei Consigli regionali e quella delle Camere parlamentari, in quanto solamente quest'ultime dovevano considerarsi espressione della sovranità popolare generale (si pensi alle garanzie relative alla verifica dei poteri, all'autodichia, all'immunità della sede ed all'esenzione contabile, rivendicate in particolare dall'Assemblea regionale siciliana, che la Corte costituzionale affermò essere prerogative di esclusiva spettanza delle Camere parlamentari), tale impostazione deve essere riletta alla luce degli interventi riformatori del 1999 e del 2001, nonché delle nuove decisioni della Consulta. Se si guarda alla giurisprudenza costituzionale precedente al 1999, si ravvisa la ferma opposizione della Corte costituzionale ad ogni tentativo di lettura estensiva delle

prerogative parlamentari a favore dei Consigli regionali e dei consiglieri. Dopo il biennio 1999-2001, la situazione inizia a cambiare: si assiste alla disciplina di forme di aumentata insindacabilità e inviolabilità dei consiglieri regionali ed all'inserimento di tali garanzie, insieme al divieto di mandato imperativo ed al diritto all'indennità per i consiglieri, negli statuti regionali. L'evoluzione in parola testimonierebbe, ad avviso del relatore, il progressivo superamento della netta distinzione fra autonomia e sovranità.

Al termine della prima sessione è stato spazio al dibattito. Ha preso la parola l'Avv. Franco ZANCHIN, segretario generale del Consiglio regionale del Veneto, il quale ha sottolineato l'utilità di una riflessione sulla novità del ruolo dei Consigli regionali nel mutato assetto istituzionale. Tale ruolo, benché cresciuto in maniera rilevante, sembra essere ignorato dagli stessi Consigli, che non hanno saputo sottolinearlo nella delineazione della forma di governo in sede di adozione dei nuovi Statuti. Al di là delle posizioni delle Giunte, si sarebbe potuto, almeno in alcuni casi optare per una elezione consiliare dell'organo esecutivo, recuperando una parte del potere di incidenza sulla politica regionale.

La seconda sessione, incentrata sulle principali funzioni dei consigli regionali (legislativa, di indirizzo e controllo), è stata presieduta e introdotta dal prof. Vincenzo LIPPOLIS, il quale ha evidenziato come le modifiche legislative e costituzionali di questi ultimi anni abbiano comportato significativi mutamenti nell'architettura dei rapporti istituzionali. Ciascun modello istituzionale, infatti, risponde ad una propria logica e ciò soprattutto quando si lega al substrato politico, determinandosi conseguentemente l'indebolimento o il rafforzamento di determinate istituzioni. A livello regionale, l'applicazione generalizzata dell'elezione diretta del Presidente della giunta regionale e della clausola del *simul stabunt simul cadent* ha comportato l'indebolimento dei consigli regionali mentre, a livello nazionale, la modifica della legge elettorale con la previsione dell'indicazione del *premier*, ha trasformato il significato delle consultazioni, con il progressivo indebolimento del ruolo e degli effettivi poteri del Parlamento. Se il sistema elettorale rende le Assemblee elettive dipendenti rispetto agli esecutivi, ciò vanifica anche l'esercizio delle principali funzioni (legislativa, di indirizzo e di controllo) loro attribuite dato che, se l'eletto è dipendente dal partito non avrà alcun interesse allo sviluppo delle stesse. Richiamandosi al pensiero del prof. Vandelli sulla questione *de qua*, il prof. Lippolis ha evidenziato che si è determinato uno spostamento dei luoghi della mediazione politica trasponendosi, sia a livello nazionale che regionale, dalle Assemblee elettive agli Esecutivi, con il progressivo indebolimento del ruolo delle prime.

Ha quindi preso la parola il prof. Giovanni TARLI BARBIERI che ha trattato il tema del procedimento legislativo regionale prima e dopo la riforma costituzionale (l. cost. n. 1 del 1999), rilevando che, ancorché non sia possibile generalizzare un giudizio positivo sulle nuove dodici carte statutarie fin qui approvate, non possono non considerarsi i rilevanti elementi innovativi presenti in alcune di esse.

Il modello antecedente alla riforma costituzionale del 1999 era basato sulla centralità del Consiglio regionale, titolare non solo di poteri normativi ma anche, in molte Regioni, del potere di adottare atti amministrativi di carattere generale, nonché i più rilevanti atti di pianificazione e programmazione. Gli statuti prevedevano una forte valorizzazione dell'iniziativa legislativa popolare, nonché la previsione di diverse forme e procedure di partecipazione. Per quanto concerne il procedimento legislativo sotto il profilo procedurale, la regola prevalente era la sede referente, in alcune Regioni si prevedeva anche la sede redigente, in nessuna la sede deliberante.

Questo modello delineato negli Statuti non ha trovato una piena attuazione nella prassi in cui si è vista l'assoluta dominanza della Giunta regionale sia nella fase di iniziativa sia nell'*iter* di approvazione dei progetti di legge. Per quanto concerne la procedura di esame, si è assistito ad una fortissima valorizzazione dell'esame in Commissione rispetto a quella in Assemblea, diventando la sede principale della mediazione politica. Si è assistito, infine, al sostanziale fallimento degli istituti di partecipazione, molto valorizzati dagli Statuti ma poco rilevati nella pratica. Ciò che emerge dall'analisi della prassi, tenendo conto altresì del progressivo processo di amministrativizzazione della legislazione regionale, è la centralità dell'Esecutivo regionale ancor prima della riforma del 1999, in cui si manifesta come interlocutore principale della complessa trama degli interessi organizzati, a detrimento del ruolo del Consiglio regionale.

Alla luce del quadro poc'anzi delineato, il relatore ha evidenziato gli elementi di continuità e di discontinuità rispetto alla prima stagione statutaria, analizzando, a seguito della novità introdotte dalla

riforma costituzionale del 1999, tra cui primariamente la ridefinizione della forma di governo regionale, gli effetti della stessa sul procedimento legislativo regionale. In particolare, la dottrina aveva preso in considerazione due possibili soluzioni: la prima che considerava che la disciplina del procedimento legislativo traducesse i nuovi rapporti tra Presidente, Consiglio e Giunta, con il conseguente riconoscimento in capo a quest'ultima di forti e più ampi poteri (ad esempio nella programmazione dei lavori ovvero nella possibilità di generalizzare il contingentamento dei tempi o di riconoscere al Presidente della Giunta poteri di veto); la seconda aveva immaginato un modello di procedimento legislativo che potesse essere, in qualche misura, un correttivo di questa nuova forma di governo, uno strumento attraverso cui il Consiglio regionale avrebbe potuto recuperare quel ruolo che l'assetto nuovo della forma di governo sembrava avergli tolto. Relativamente a quest'ultimo profilo, la dottrina aveva immaginato due linee alle quali il procedimento legislativo avrebbe dovuto sottostare: da una parte un procedimento legislativo attento al prodotto legislativo (qualità della legislazione); dall'altra un procedimento legislativo permeato dalle istanze sociali. Gli statuti hanno, con molta approssimazione, seguito questa seconda "soluzione".

La nuova disciplina del procedimento legislativo presenta, accanto a rilevanti elementi di continuità, alcuni elementi di discontinuità. Per quanto concerne il procedimento legislativo in senso stretto, con particolare riguardo all'iniziativa legislativa, le norme statutarie riproducono il vecchio modello con una sostanziale preminenza della Giunta regionale prevedendosi, in alcuni casi, strumenti di incentivazione dell'iniziativa consiliare (da definirsi nel regolamento interno del Consiglio regionale) nonché istituti e mezzi atti a rivitalizzare l'iniziativa popolare. Con riguardo all'esame consiliare, una possibile novità era quella dei procedimenti abbreviati ma, ad oggi, nessuno Statuto (salvo l'art. 40 dello Statuto della Regione Toscana) sembra valorizzare e favorire questo genere di strumenti mentre, qualche novità, si registra nella procedura di approvazione con la previsione della sede deliberante (Piemonte, Puglia e Campania). Nessun elemento innovativo si riscontra per la fase della promulgazione che spetta al Presidente, non prevedendosi, inoltre, in nessuno Statuto (salvo quello della Regione Toscana) la possibilità di rinvio per riesame mentre, per quanto concerne la fase della pubblicazione, alcuni Statuti prevedono, accanto alla pubblicità sul Bollettino Ufficiale, forme di divulgazione secondaria (la cui disciplina è però rimessa a futuri provvedimenti).

Non si rilevano dunque innovazioni particolari relativamente al procedimento legislativo in senso stretto mentre, per quanto concerne le altre due linee di sviluppo dello stesso poc'anzi richiamate si registrano degli elementi di novità: in alcune Regioni, infatti, si sta sperimentando un sistema di progettazione normativa in legislazione che incrocia, da un lato, il tema della qualità della normazione e dall'altra la forma di governo (la programmazione dell'attività normativa è espressamente prevista dalla legge regionale Toscana sulla normazione n. 55 del 2008: dal programma elettorale della coalizione vincente si passa al programma di governo, che viene votato dal consiglio regionale; e questo viene tradotto nel piano regionale di sviluppo, all'interno del quale c'è l'agenda legislativa ovvero i disegni di legge che la Giunta regionale, in attuazione del programma di governo, si impegna a presentare nel corso della legislatura). Per quanto concerne le norme relative alla qualità della normazione si ritrovano in tutti gli Statuti regionali anche se presentano una diversa estensione e un diverso grado di dettaglio. Infine, gli altri due elementi di novità riscontrati concernono gli apporti o i condizionamenti esterni al procedimento legislativo (prevedendosi tutta una serie di fasi residuali/eventuali attraverso cui si consultano gli enti e le categorie sociali interessate) e i fenomeni di specializzazione del medesimo prevedendosi, in alcuni Statuti, procedimenti legislativi speciali (attraverso la previsione di maggioranze speciali per l'approvazione di determinati disegni di legge o per peculiarità di natura procedimentali).

E' successivamente intervenuto il prof. Giovanni DI COSIMO, che ha incentrato la sua relazione sul tema della determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico tra Esecutivo e Legislativo regionale, articolando la medesima in due parti principali: da un lato, vedere le previsioni normative adottate dalle Regioni in merito e, dall'altro, cercare di dare una chiave di lettura del nuovo quadro.

Per quanto concerne il primo profilo, pur rilevando la non infondatezza della tesi che sostiene il carattere sostanzialmente omogeneo della seconda stagione statutaria, ad avviso del relatore, è possibile comunque cogliere in questo universo uniforme delle sottili linee di distinzione. A tal fine, vanno considerate, da una parte, le previsioni dei regolamenti approvati a seguito dei nuovi Statuti che riguardano la determinazione dell'indirizzo politico e, dall'altra, quelle che concernono l'attuazione dell'indirizzo politico, con particolare riguardo alla velocizzazione del procedimento per la loro realizzazione. L'atto principale di determinazione

dell'indirizzo politico è anzitutto il programma, che enuncia le linee di indirizzo politico che dovrebbero quindi vincolare l'Esecutivo nella sua azione. Elementi innovativi in merito si riscontrano in diversi regolamenti regionali tra cui quello della Liguria (ai sensi del quale dopo la presentazione del Programma si svolge una discussione, precisando altresì che il 60% del tempo è riservato all'opposizione, individuandosi così come componente interna al Consiglio la minoranza e prevedendosi inoltre, per la verifica periodica dell'attuazione del programma, l'attribuzione ad una commissione di controllo - non prevista dallo Statuto - il compito, tra gli altri, di monitorare l'attuazione degli atti di indirizzo del Consiglio), dell'Emilia Romagna (con la previsione di una verifica periodica per l'attuazione dell'indirizzo politico consistente in una relazione al Presidente - con la possibilità per l'Assemblea di esprimere la sua valutazione a favore di eventuali modifiche - aggiungendosi che alla medesima è collegato il documento annuale di programmazione economica, creando così un collegamento importante tra la verifica periodica relativamente al programma e l'atto, più puntuale, di programmazione economica), della Toscana (in cui si dispone che il Presidente del Consiglio regionale, anche su richiesta del portavoce dell'opposizione, può chiedere al Presidente della Giunta comunicazioni sullo stato di attuazione della politica regionale) e della Calabria (in cui si dispone la possibilità per il Consiglio di integrare il programma attraverso la votazione di mozioni integrative dello stesso), mentre mancano in quasi tutte le Regioni (salvo nel regolamento della Regione Calabria) disposizioni regolamentari che prevedano un coinvolgimento del Consiglio in materia di nomine.

Per quanto concerne l'attuazione dell'indirizzo politico, disposizioni di rilievo in merito si ritrovano in alcuni regolamenti regionali, quali quello della Liguria (in cui si prevedono procedure abbreviate dettagliate per i disegni di legge attuativi del Programma) e della Calabria (in cui si dispone che alla Giunta e alla maggioranza sono concesse tre proposte prioritarie al mese che godono di un percorso preferenziale di esame). Sempre nell'ottica della velocizzazione dell'attuazione dell'indirizzo, di indubbio rilievo sono le previsioni regolamentari che disciplinano la programmazione dei lavori (quali quelle previste nel regolamento della Liguria che consentono al Presidente della Giunta di partecipare all'Ufficio di Presidenza del Consiglio ovvero quello della Toscana in cui si sancisce che la predisposizione del calendario dei lavori e dell'ordine del giorno avviene sulla base delle priorità indicate dal Presidente della Giunta), quelle concernenti l'istituto della questione di fiducia e della censura agli assessori, previsti in alcuni Statuti regionali ma non ulteriormente disciplinati nei regolamenti, nonché la disciplina delle sessioni di bilancio (a tal proposito il regolamento dell'Umbria dispone tra le diverse misure, il contingentamento dei tempi, la sospensione delle altre deliberazioni e la preclusione agli emendamenti non conciliabili con l'indirizzo politico).

Il relatore, infine, alla luce di quanto esposto, nel dare una chiave di lettura del nuovo assetto, ha evidenziato che, salvo in qualche Regione in cui sembra ancora prevalere, nella definizione dei rapporti tra Consiglio e Giunta regionale, un modello di natura competitiva/confittuale (Regione Abruzzo), nelle altre il modello prescelto va nell'ottica della specializzazione. Le Regioni, infatti, sono consapevoli della necessità, da un lato, di offrire spazi al Consiglio nella determinazione dell'indirizzo politico e, dall'altro, di prevedere anche misure in favore del Presidente e della Giunta regionale atte a velocizzare l'attuazione dell'indirizzo politico. In conclusione, se sulla base degli Statuti il dato sembra ancora incerto, ove invece si guardi a come questi si relazionano ai regolamenti approvati, il quadro sembra essere molto più chiaro delineandosi quale modello prevalente dei rapporti tra Consiglio e Giunta regionale quello della specializzazione.

Il seminario è poi proseguito con l'intervento della prof.ssa Francesca ROSA, che ha trattato il tema della funzione di controllo, dividendo la propria relazione in tre parti: la prima concernente le previsioni costituzionali in materia di controllo; la seconda concernente le relative disposizioni statutarie e regolamentari in materia; e la terza in cui si delineano gli scenari di alcune aree di controllo, soprattutto alla luce dei nuovi Statuti approvati a seguito della riforma costituzionale del 1999.

Per quanto concerne le previsioni costituzionali in materia di controllo, l'art. 126, secondo comma, della Costituzione che attribuisce al Consiglio il potere di sfiduciare il Presidente della Giunta, non può essere dissociato dal potere del Consiglio di controllarne l'operato. Tutti gli Statuti, conformemente al disposto costituzionale, prevedono l'istituto che però, di fatto, subisce una menomazione con la scelta della forma di governo ad elezione diretta del Presidente, date le gravi conseguenze che comporta la clausola del *simul stabunt simul cadent* anche nei confronti del Consiglio. Ciò, parere della relatrice, è stata la prima causa che

ha determinato negli Statuti attuali la previsione di rimozioni "attenuate", più lievi rispetto alla mozione di sfiducia (ad esempio le mozioni di non gradimento) che non comportano l'obbligo di dimissioni.

Sebbene, però, il potere di rimozione del Consiglio venga atrofizzato, il controllo politico non si esaurisce in questo strumento prevedendosi altre forme di controllo meno gravi. Gli Statuti prevedono un'attribuzione generalizzata della funzione di controllo al Consiglio rispetto alla quale vengono individuati destinatari diversi (la Giunta complessivamente intesa o la Giunta e l'amministrazione regionale, in alcuni casi restano invece imprecisati) mentre, relativamente agli strumenti per l'esercizio della medesima, si registra una significativa continuità con il passato. Ciò che colpisce è la sproporzione tra lo spazio normativo dedicato a questi strumenti rispetto alla previsione di strumenti nuovi in grado di innovare l'esercizio della funzione di controllo, nonché il grado di eterogeneità con cui viene disciplinata nei diversi Statuti.

A tal proposito, con riguardo ai soggetti chiamati a svolgere questa funzione, negli Statuti sembra ricorrente la centralità delle commissioni permanenti. Accanto a queste, però è oramai frequente la scelta di istituire commissioni *ad hoc*, disciplinate sia negli Statuti che nei regolamenti, in alcuni casi, presiedute da esponenti dell'opposizione che operano essenzialmente su due aspetti concernenti, da un lato, la contabilità regionale e, dall'altro, l'attuazione del programma di governo, dei piani e dei programmi regionali e degli atti di indirizzo. Questa scelta organizzativa che concentra un'area del controllo in capo ad un organo può avere, ad avviso della relatrice, vantaggi quali la valorizzazione di un'attività secondaria del Consiglio e lo sviluppo di competenze nel personale politico e amministrativo laddove si è chiamati ad occuparsi di materie tecniche; dall'altro comporta, però, problemi di coordinamento con le commissioni permanenti, rispetto alle quali potrebbero determinarsi sovrapposizioni di competenze.

Dopo aver delineato i caratteri generali dell'organizzazione della funzione di controllo consiliare, la relatrice focalizza l'attenzione su tre specifiche aree di controllo concernenti rispettivamente la verifica consiliare dell'attuazione del programma da parte della Giunta, il controllo sulle nomine di competenza della Giunta ed il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione sugli effetti delle politiche regionali. Con riguardo al primo profilo, relativo alla verifica consiliare dell'attuazione del programma da parte della Giunta, la relatrice rileva la scarsa disciplina negli Statuti della materia, evidenziando quindi l'incapacità delle Carte statutarie di pensare a ruolo dei Consigli regionali in modo diverso rispetto al passato. Per quanto concerne il secondo aspetto relativo al controllo sulle nomine di competenza della Giunta - disciplinato già negli Statuti del Settanta nell'ottica di una centralità consiliare, poi contraddetta o rivista dalla legislazione regionale successiva che ha determinato un lento slittamento di questo potere dal Consiglio alla Giunta - i nuovi Statuti intervengono in questa materia in modo eterogeneo prevedendosi sia i controlli preventivi che quelli successivi alla nomina. Sotto questo profilo ciò che colpisce della disciplina statutaria è la sua sostanziale secondarietà rispetto a quella legislativa. Ad avviso della relatrice, si sarebbero dovute fare delle scelte più coraggiose e vincolanti per il legislatore in grado di delineare una funzione consiliare di controllo più netta nell'ottica di una maggiore valorizzazione della funzione. Con riguardo al terzo profilo relativo al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione sugli effetti delle politiche regionali, quasi tutti gli Statuti disciplinano la materia seppure con disposizioni variegata che vanno dalla mera previsione dell'interrogazione ai membri della Giunta circa l'attuazione data a leggi e politiche regionali a previsioni più sistematiche quali clausole valutative ovvero l'istituzione di un organo consiliare di carattere paritetico, garante dell'attività consiliare di controllo. In quest'area, dunque, gli Statuti hanno compiuto uno sforzo di elaborazione ed innovazione di indubbio rilievo rispetto al passato, anche sotto il profilo dello stesso esercizio della funzione di controllo, per due ordini di motivi: da un lato, infatti, si trasferisce sulle Assemblee legislative la funzione di *accountability*, essendo chiamate a dar conto dei risultati nell'esercizio della funzione legislativa; dall'altro la logica *bipartisan* che è sottesa all'esercizio della stessa, richiamandosi, in alcuni Statuti alla necessaria collaborazione tra maggioranza e opposizione nell'attività conoscitiva che è sottesa alla verifica degli effetti delle leggi e delle politiche regionali.

La relatrice, in conclusione, ha sottolineato la necessità di un rinnovamento e un rafforzamento di questa funzione che può discendere primariamente solo da una diversa considerazione della maggioranza consiliare: solo attraverso una maggiore autonomia di quest'ultima dall'Esecutivo regionale, infatti, si potrà verificare, nei fatti, un diverso e più incisivo esercizio della funzione di controllo a livello regionale.

Ha presieduto la terza sessione del pomeriggio, dedicata alla riflessione sulle Regioni nella prospettiva europea, la Prof.ssa Melina DECARO, la quale si è definita ottimista sulle opportunità del tempo che vedono favorire la dimensione del “g-local” nel senso che le Regioni, legate alla dimensione territoriale di base, entrano a far parte di un mondo globale come diretta conseguenza della riforma costituzionale 3/2001 che ha interessato il Titolo V, riconoscendo un protagonismo delle Regioni nell’Unione europea e nei rapporti internazionali, rendendole quindi non solo soggetti interni ad un ordinamento, bensì partecipi sul piano europeo e internazionale. La Professoressa, ricordando i temi della centralità del Parlamento versus il Governo nazionale e della contesa fra le due istituzioni, propri di anni addietro, ha richiamato un articolo del Prof. Manzella, all’interno del libro dedicato all’istituzione Governo del 1977, in cui l’Autore invitava le istituzioni a non contrapporsi l’una contro l’altra. Non che la centralità del Parlamento, di cui tanto si parlava negli anni Settanta, significasse debolezza del Governo. Il Parlamento se esercita le sue funzioni in maniera politica deve rafforzare il Governo nel suo ruolo di decisore e di coordinamento dell’indirizzo politico, secondo le linee della Costituzione. Nella prassi, invece, si è assistito, ad un indebolimento delle istituzioni prescindendo dalla nota teoria dei giochi che imposta le speranze, le ambizioni e gli obiettivi su un risultato di rafforzamento istituzionale generale. La debolezza delle istituzioni è dimostrata ulteriormente dalla crisi economica e finanziaria a cui si sta assistendo negli ultimi mesi che ha rilevato che tutto sfugge al decisore politico il quale riesce ad intervenire solo a fatti sopravvenuti.

La Prof.ssa Decaro, nelle sue conclusioni, ha invitato i relatori a riflettere sul fatto che tutte le categorie che abbiamo ereditato dalle gloriose tre rivoluzioni (inglese, americana, francese) stanno subendo un dissesto di un tempo che si comprime e di uno spazio che si amplia. La riflessione, quindi, si pone doverosa per gli studiosi i quali devono pensare abbandonando le categorie costruite dai nostri padri, bensì compiendo dei passi incrociati con gli operatori sociali, in questo caso, opportunamente con i funzionari dei consigli regionali per permettere loro di intervenire cosicché da realizzare un pluralismo territoriale all’interno di uno Stato plurale.

Ha preso quindi la parola il prof. Vincenzo ANTONELLI, in merito ai rapporti tra Consigli regionali e Unione europea. Questi prendono forma grazie a tre riforme: la riforma costituzionale degli statuti regionali del 1999, la riforma costituzionale del 2001 e il percorso continuo e magmatico a livello comunitario avvenuto con i Trattati europei, ognuna delle quali volta a procedimentalizzare una situazione di transizione. Il prof. Antonelli ha diviso il discorso in tre parti, concentrandosi sugli effetti della partecipazione italiana all’Unione europea sui consigli regionali, sullo scenario e le prospettive.

Non possono escludersi i molti effetti prodotti dall’interazione con l’Unione europea, come l’introduzione della legge comunitaria regionale, della legge regionale procedurale, la previsione di una sessione comunitaria e il controllo di sussidiarietà previsto dal Trattato di Lisbona. Attestano questa relazione le specifiche norme degli Statuti regionali che prevedono la partecipazione a livello comunitario; solo tre Regioni hanno previsto una legge comunitaria regionale, sul modello statale: la Valle D’Aosta, il Friuli e le Marche le quali, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 398/2006, hanno ricevuto una copertura costituzionale in ragione della possibilità per le Regioni di potersi esprimere a livello europeo.

Una novità introdotta a favore dei consigli regionali consiste nella facoltà di attuare mediante regolamenti la normativa comunitaria; un aspetto alquanto problematico se si pensa che tale facoltà è affidata dalle Marche all’assemblea, mentre dall’Emilia Romagna alla Giunta.

Importante è l’introduzione delle leggi regionali di procedura che definiscono la procedura di definizione dei programmi comunitari. Anche in questo caso il comportamento delle Regioni non è stato uniforme. Secondo le norme degli Statuti, il Consiglio svolge una funzione di indirizzo politico e la Giunta una funzione di referente nei confronti del consiglio regionale. L’unica particolarità che va sottolineata è la previsione, da parte di Marche e Calabria, di un’intesa tra Assemblea e Giunta in merito agli aspetti di negoziazione a livello comunitario. Particolare è l’art. 41 dello Statuto della Regione Toscana che prevede, in caso di mancato assenso comunitario, il riesame della legge nei modi e forme disciplinate dal regolamento interno del Consiglio.

La maggior parte degli Statuti prevede l’istituzione di una sessione *ad hoc* per le questioni comunitarie deputata ad un esame sincronico degli atti; questa, concentrando l’esame, ha il pregio di portare all’attenzione dei consiglieri la materia comunitaria, soprattutto se legata al momento dell’elaborazione della legge comunitaria regionale con la quale le direttive comunitarie vengono recepite in modo periodico. Spesso

però, all'interno della sessione comunitaria non emerge un vero momento di mediazione politica sicchè essa rimane solo un fatto interno al procedimento legislativo.

Per quanto riguarda l'attuazione del Protocollo di sussidiarietà, aggiuntivo al Trattato di Lisbona, il riferimento è offerto dall'esperienza realizzata da Marche, Toscana ed Emilia Romagna; questa attività di controllo della sussidiarietà sulle proposte legislative comunitarie, intesa a rafforzare il ruolo parlamentare dell'Assemblea legislativa, attribuisce una nuova funzione al Consiglio, anche se fino all'entrata in vigore del Trattato, rimarrà meramente legata in via informale ad un network europeo.

Sul piano organizzativo due sono le novità evidenti: sono previste commissioni *ad hoc*, permanenti o speciali; quelle speciali, spesso, sono rimesse alle scelte dell'assemblea, non incidono sul processo di produzione legislativa, ricoprono funzioni consultive. L'altro aspetto che emerge sul piano organizzativo è l'istituzione di strutture amministrative, di supporto all'attività delle assemblee, realtà che attesta come l'amministrazione consiliare viene concepita ancora come un'amministrazione molto legata ai gruppi consiliari e non invece dotata di propria autonomia. Soltanto la legge regionale del Veneto 30/1996 ha previsto, nell'ambito della segreteria regionale del consiglio, una struttura specifica per l'informazione e lo studio delle problematiche comunitarie. Invece, la legge regionale del Trentino, la n. 10 del 1998, ha predisposto un comitato regionale consultivo per le iniziative europee, però incardinato presso la Giunta.

Per quanto riguarda l'aspetto relazionale, intercorrente tra l'assemblea e gli altri soggetti, in prima battuta viene in evidenza, in modo forse più problematico, il rapporto con l'esecutivo regionale il quale si dispiega con un forte sbilanciamento nei confronti di quest'ultimo. In alcuni Statuti è previsto un reciproco passaggio di informazione tra i due organi; in altri, invece, è la Giunta ad essere detentrica del maggior numero di informazioni e responsabilizzata riguardo all'attuazione comunitaria. A tal riguardo, ad avviso di Antonelli, influirà certamente la regolamentazione dell'azione di rivalsa statale nei confronti delle Regioni.

Per quanto riguarda i rapporti con l'Unione europea, questi possono definirsi deboli in quanto mediati dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee. La partecipazione alla Conferenza delle assemblee dell'Unione europea, altresì, non sembra avere una grande incidenza sui processi comunitari. Inoltre, la circostanza che esclude le assemblee regionali dalla Conferenza delle commissioni parlamentari specializzate negli affari comunitari pare testimoniare un'incertezza del sistema europeo nell'inserire le Regioni nel processo europeo. Vista la poca pressione esercitata dalle Regioni nella partecipazione al gioco comunitario entro i confini nazionali, ad oggi sembra che l'unico modo di incidere in Europa sia mediante il Comitato delle Regioni che accoglie le delegazioni italiane. Un altro aspetto interessante è il rapporto con il Parlamento nazionale; in dettaglio, riferendosi alla legge 11/05, questa non prevede alcun rapporto tra Parlamento e assemblee regionali: situazione a cui si è cercato di far fronte con il Rapporto dello scambio di esperienza delle assemblee legislative, istituito il 28 giugno del 2006, con rappresentanti delle Camere e rappresentanti della Conferenza dei Presidenti.

Solo una Regione, l'Abruzzo, ha provveduto a riconoscere espressamente il coinvolgimento delle autonomie locali nella formazione ed attuazione del diritto comunitario: l'articolo 4, comma 3 dello Statuto abruzzese stabilisce che la Regione provvede, "sentito il Consiglio delle Autonomie locali nelle materie attinenti l'organizzazione territoriale locale, alle competenze e alle attribuzioni degli Enti locali o che comportino entrate e spese per gli enti stessi".

In uno scenario connotato dall'assenza di un Senato delle autonomie, dal fatto che alcuni Statuti non sono stati riformati e dalla mancata entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le prospettive di partecipazione delle autonomie regionali possono sembrare incerte e riscontrare delle antinomie: government/governance; separazione/integrazione, lobbying/partecipazione.

In conclusione, Antonelli ha auspicato ad un ripensamento delle sedi del coordinamento che si sganci da mere pretese informative. Da una parte, la legge 11/05 ha fatto emergere il ruolo del coordinamento orizzontale delle assemblee dei Presidenti delle Regioni; dall'altra, è necessario un coordinamento che guardi alla dimensione regionale e che includa l'assemblea legislativa regionale, come sede di ascolto, dialogo e pluralismo, nel circuito decisionale, non potendo essa essere solo destinataria di informazioni.

E' intervenuto in seguito il Prof. Guido RIVOSECCHI che ha trattato il tema del ruolo dei Consigli regionali rispetto ai raccordi intergovernativi. La debolezza dei Consigli, già emersa nelle parole dei precedenti relatori, sembra ulteriormente confermata dalle forme di partecipazione dei Consigli nel sistema dei raccordi, sia verso l'alto, nei confronti dello Stato e dell'Unione europea, sia verso il basso, nei confronti

degli enti locali e guardando al rapporto tra consigli regionali e consigli delle autonomie locali. Su questi aspetti gli Statuti hanno normato poco, ma è soprattutto la legislazione regionale di attuazione che non ha definitivamente sciolto il nodo del rapporto tra consiglio regionale, Giunta e CAL.

Nella legislazione regionale si assiste alla tendenza a ricercare sedi alternative ai Consigli delle autonomie locali, portando forme dirette di indirizzo e coordinamento nei confronti degli enti locali in capo alla Giunta. Alla scarsa incidenza delle assemblee legislative regionali sul piano dei rapporti in senso verticale corrisponde poi la debolezza dei consigli nei rapporti orizzontali. L'esperienza attesta che l'ordinamento italiano è molto indietro rispetto all'assetto delle produzioni cooperative negli Stati composti. Posto che, in Italia, la storia delle relazioni intergovernative si è sviluppata lungo una linea diversa, ricordando quanto ha scritto la dott.ssa Ilenia Ruggiu, l'asse del conflitto passa tra le Regioni e le Amministrazioni statali; quindi, per le peculiarità legate all'attuazione del disegno autonomistico nella fase più recente, gli organi di raccordo in senso orizzontale non sempre sono stati interpretati in una funzione di riposizionamento delle Regioni. Secondo il relatore, questo schema non può essere ribadito, bensì necessita di rafforzamenti proprio sul piano della cooperazione in senso orizzontale. Il Prof. Rivosecchi infatti si è definito dubbioso sulla possibilità che, nel processo di attuazione del federalismo fiscale, il fronte delle Regioni rimanga compatto in Conferenza, così come lo è stato nella fase di predisposizione del disegno di legge. Comunque, sia pure a fasi alterne, l'evoluzione del sistema delle Conferenze ha consentito un'evoluzione del sistema dei raccordi in cui i rappresentanti dell'esecutivo regionale operano secondo una logica di interesse territoriale. In ogni caso, nella seconda fase statutaria, è stato tentato un recupero del ruolo dei consigli regionali, introducendo negli Statuti degli obblighi di informazione a carico del Presidente della Giunta o della Giunta al consiglio sull'attività svolta in Conferenza, in modo da potenziare quell'apporto informativo che costituisce la premessa per lo sviluppo dei poteri di indirizzo e di controllo del consiglio sulla Giunta e inserire il Consiglio nel circuito dei raccordi. Questi obblighi di informazioni a carico della Giunta possono funzionare rispettando due condizioni: la prima, è che ci sia un aggancio nella legislazione statale; la seconda, è che ci sia un seguito coerente rispetto a questi obblighi di informazione previsti dagli Statuti nella legislazione regionale di attuazione.

Un esempio recente e significativo che dimostra il tentativo di reinserimento dei consigli nei raccordi è fornito dal disegno di legge approvato dal Parlamento sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale perché in esso si prevede una procedura di raccordo inedita da parte del legislatore statale, laddove disciplina l'attività della commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale la quale opera nell'ambito della Conferenza unificata. Questa novità costituisce un dato importante in virtù dell'obbligo di trasmissione del risultato dell'attività sia al Parlamento come ai consigli regionali.

Se le varie tipologie di intesa in Conferenza svolgono un ruolo fondamentale sotto il profilo dell'armonizzazione delle legislazioni, per esempio ex articolo 8 comma 6 della Legge La Loggia, ed anche in funzione di prevenzione di contenzioso davanti alla Corte, per altri versi risultano vincolare il consiglio: per esempio il piano casa del 26 marzo scorso vincola il legislatore regionale sui tempi; infatti, entro 90 giorni le Regioni devono adottare leggi che disciplinano, secondo i parametri proposti dal Governo e ratificati dalla Conferenza unificata.

Nell'ambito del rapporto tra Consigli regionali ed enti locali, i nodi sono ancora irrisolti. Un punto fermo è la composizione dei rappresentanti del CAL esclusivamente in rappresentanza degli enti locali. Riguardo l'intervento del CAL nel procedimento legislativo regionale, se il progetto di legge arriva già in consiglio con il parere del CAL, questo vincola l'assemblea; si potrebbe ipotizzare un intervento del parere quando il progetto di legge è già incardinato nell'iter di esame del consiglio.

Alla luce di queste carenze il ruolo dei consigli regionali non può che essere recuperato *de iure condendo* soltanto attraverso un inserimento dei consigli nel circuito di rappresentanza della seconda Camera e attraverso l'elezione indiretta della seconda camera da parte dei consigli regionali e dei consigli delle autonomie locali, come voleva intendere la bozza Violante, in forza di elementi di bilanciamento.

Ha preso la parola la Prof.ssa Ilenia RUGGIU, che ha presentato alcune peculiarità degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale, sempre quanto al ruolo dei Consigli regionali. Il Rapporto 2008 sulla legislazione evidenzia che il 61% della legislazione regionale è dedicata alla produzione di atti di controllo la cui metà è prodotta dalle sette specialità, comprese le Province autonome come si evince dalla normativa della Provincia di Bolzano che da sola ricopre la metà degli atti di controllo delle Regioni speciali. I Consigli delle

Regioni speciali diventano interpreti della funzione di controllo, quasi quindi come rinuncia alla propria funzione legislativa, o meglio essi si sono posti come interpreti del mutamento e la crisi già subiti dagli organi legislativi.

La seconda peculiarità posta all'attenzione dalla relatrice riguarda il diritto elettorale regionale. Le Regioni speciali sono state pioniere, dal punto di vista delle regole relativamente all'elezione del loro consiglio, poi raggiunte dalle Regioni ordinarie che però detengono la competenza a produrre diritto elettorale all'interno dei confini della legge statale di principio. Invece, le Regioni speciali, in virtù della legge costituzionale n. 3 del 2001, hanno una competenza legislativa primaria sul punto. Alcune Regioni speciali hanno temperato la svolta maggioritaria inserendo delle clausole che, pur in presenza di premi di maggioranza e di premi di sbarramento, determinano il temperamento. La dottoressa ha citato il caso del consiglio provinciale di Bolzano che conserva la regola del principio proporzionale, come anche il Friuli che vede la presenza di liste a favore di minoranze linguistiche.

La terza peculiarità si pone, appunto, al riguardo dell'uso delle lingue locali durante le sedute dei Consigli. E' una disciplina contenuta nei regolamenti consiliari che vede divergenze tra le varie Regioni; per esempio, nello Statuto della Valle d'Aosta è previsto un principio di pari bilinguismo, nel senso che ci si può esprimere in consiglio regionale sia oralmente che per iscritto nella lingua locale: soluzione adottata anche dal Friuli e dalla Sardegna. Il Friuli Venezia Giulia, nel regolamento consiliare del 2005, ha introdotto la possibilità di prestare giuramento appunto in una delle lingue delle minoranze locali e nell'articolo 62 prevede la possibilità che sia oralmente che per iscritto i consiglieri si esprimano nelle lingue locali, garantendo poi dei meccanismi di traduzione. Nel regolamento della Sardegna, nel 2005, invece è stata prevista la possibilità dell'uso libero a livello di espressione orale, mentre il testo in italiano costituisce l'unico riferimento per la redazione del processo verbale. Adottando queste peculiarità, le Regioni speciali difendono la loro specialità rispetto agli attacchi, ai dubbi di legittimità da cui a volte vengono investite anche dalle altre Regioni ordinarie; in questo modo valorizzano i propri elementi di peculiarità culturale, attuando la legge statale n. 482/1999 sulla protezione delle minoranze, che a sua volta è un'attuazione degli atti del Consiglio d'Europa sulla protezione delle minoranze linguistiche. Una quarta peculiarità, selezionata dalla relatrice, che emerge dal rapporto OLI (Osservatorio legislativo interregionale) è il rapporto tra consigli e istituti di partecipazione diretta, perché le cinque Regioni speciali si distinguono proprio per dare agli Statuti forte rilevanza ai referendum propositivi. In alcune Regioni l'esito del referendum propositivo impone di esaminare la proposta di legge, in certi casi di adottarla; particolare è il caso della Valle d'Aosta e di Bolzano che prevedono il divieto di ripresentazione dello stesso disegno di legge per cinque anni nell'ipotesi in cui il referendum abbia dato esito negativo. L'ultimo punto presentato come elemento di peculiarità ma nel contempo anche un po' più ambiguo è il modo in cui i consigli regionali speciali vedono se stessi nelle sedi di rappresentanza Stato-Regioni. Esempio di questa ambiguità è la dichiarazione di Aosta, sottoscritta dai cinque Presidenti di Regione e dai cinque Presidenti dei consigli regionali, quindi un esempio di collaborazione tra istituzioni, nel 2 dicembre 2006. In questa dichiarazione si legge che i rapporti con lo Stato devono caratterizzarsi da individualità e bilateralità, caratteri propri delle Regioni speciali, raccordandosi da sole – alla stregua delle esperienze della Catalogna o Paesi Baschi in Spagna o nel Regno Unito la Scozia. Nello stesso tempo si avverte la necessità per le Regioni speciali di far parte delle sedi multilaterali, sia della Conferenza Stato-Regioni sia della Conferenza delle assemblee legislative dei consigli regionali e a tal fine chiedono un'autonoma sessione dentro questi organi esclusivamente dedicata alle esigenze delle Regioni speciali, come anche alle riunioni della Conferenza dei Presidenti delle assemblee. In definitiva, ha concluso la dottoressa Ruggiu, alle Regioni speciali non conviene correre da sole, ma rientrare nelle sedi multilaterali. Dalla sostanziale debolezza che si evince dalle linee degli Statuti dei Consigli nel trovare una rappresentanza esterna, la relatrice ha proposto più che la sede di una Camera delle Regioni un ingresso dei Consigli nella Conferenza Stato-Regioni in un'ottica collaborativa.

Al termine della sessione, è stato riservato uno spazio per la discussione.

Il primo intervento è stato del dott. Paolo PIETRANGELO, direttore generale della Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, che ha accolto lo spirito cui sono stati ispirati i lavori del convegno, di partire da un'ottica diversa da quella che ha dominato la stagione istituzionale degli ultimi trenta anni, cioè che è quella di vedere le Assemblee contrapposte alle Giunte, mentre invece si dovrebbe andare verso una prospettiva di "congiunzione" tra i due soggetti. Per altro, si

deve superare anche il luogo comune della natura deludente della stagione statutaria, che non poteva che risentire del clima politico della contingenza, incompatibile con un ritorno alla forma di governo parlamentare classica. Quanto poi al ruolo effettivamente giocato dai Consigli nelle scelte fondamentali della vita della Regione, non si può non sottolineare che le politiche pubbliche ormai non passano più soltanto attraverso lo strumento della legge – e, quindi, direttamente attraverso le Assemblee – ma che esistano una serie di strumenti nuovi e diversi, che possono anche prescindere dall'*iter* consueto. Infine, ha ricordato che, nell'attuazione dell'art. 126 della Costituzione, in relazione alla forma di governo regionali, uno degli elementi fondamentali sarebbe stato delineare i principi generali di coordinamento del sistema elettorale regionale e, in particolare, il regime delle incompatibilità, ineleggibilità e incandidabilità. Uno degli strumenti che poteva riequilibrare il potere del Consiglio con quello della Giunta sarebbe stata l'affermazione dell'impossibilità di andare oltre due mandati consecutivi al Presidente della Regione, mentre invece, ad un anno dal rinnovo dei Consigli regionali, diversi Presidenti potrebbero giungere al quindicennio di permanenza in carica.

È quindi intervenuto il dott. Raffaele LIBERTINI, del Consiglio della Regione Toscana, ricordando uno degli elementi inseriti nella sua regione per ritrovare un ruolo dei Consigli regionali nella normazione, ossia l'introduzione della motivazione delle leggi. Già con una previsione statutaria, e successivamente con la l. r. 55 del 2008 è stato introdotto questo elemento non secondario e non poco innovativo, potenzialmente caoace di assumere grande rilievo anche ai fini della forma di governo. Infatti, al di là degli elementi di trasparenza e di conoscibilità rivolgibili agli operatori esterni, nella motivazione delle leggi devono confluire anche le risposte ai pareri, cioè ai vari pareri che nel percorso consiliare intervengono sulla legge, che possono sì, essere disattesi, perché non sono vincolanti, ma devono trovare nella motivazione una coerenza di risposta.

Il terzo intervento è stato del dott. Vincenzo SANTANTONIO, che ha evidenziato come uno degli elementi che potrebbe contribuire al riequilibrio dei rapporti tra Giunte e Consigli potrebbe essere il rapporto con l'Unione europea, all'interno del quale sono posti su un piano di perfetta parità, ad esempio, nei flussi informativi relativi alla fase ascendente di formazione del diritto comunitario. Certo, esiste un problema relativo al trattamento di questa enorme massa di documentazione ma – proprio dalla Conferenza dei Consigli regionali – è partita un'attività di scrematura che potrebbe porre le Assemblee in condizione di vantaggio sugli esecutivi. Quanto però alla fase discendente, relativa all'attuazione della normativa comunitaria, si devono invece registrare non pochi rallentamenti, cui appare sempre più urgente porre rimedio.

Infine, è intervenuto il prof. Jorg LÜTHER, dell'Università del Piemonte orientale. Richiamando la relazione del prof. Rivosecchi, ha posto il problema che un'ibridazione del sistema delle conferenze tra Assemblee legislative ed esecutivi potrebbe creare ulteriori problemi relativi alla sovrapposizione di ruoli all'interno del sistema dei raccordi, che non appare un esito auspicabile nel quadro già problematico del contesto italiano.

La giornata di studi si è conclusa con una tavola rotonda, moderata dal Prof. Andrea MANZELLA, il quale ha innanzitutto denunciato il pericolo di un eccessivo "specialismo", in un'epoca caratterizzata dall'abbattimento delle frontiere, dei diritti nazionali, tra diritto pubblico e diritto privato, tra diritto costituzionale e regionale, pubblico e parlamentare. Anche il federalismo fiscale, accolto con l'attuale disegno di legge di attuazione dell'art. 119 Cost., viene studiato con l'ottica del solo diritto tributario risultando assenti pezzi fondamentali del diritto costituzionale e regionale. I discorsi prima enunciati hanno rilevato una forte delusione del momento statutario, in cui è mancata fortemente la cultura dell'innovazione e della creatività a discapito della legislazione elettorale regionale e della partecipazione dei Consigli regionali nei raccordi. Inoltre, da una parte, i partiti non esistono più, dall'altra c'è il partito degli eletti che non riesce ad esprimersi con fantasia, incapace di esprimere il suo interesse all'interno delle sedi assembleari.

È quindi intervenuto il Prof. Raffaele BIFULCO, il quale si è soffermato anzitutto sull'art. 114 Cost. Fino agli anni '90 l'ente regionale poteva definirsi come ente esponenziale o mero ente di amministrazione. La riforma costituzionale ha trasformato le Regioni da articolazioni dello Stato ad enti costitutivi della Repubblica, in virtù di una rifondazione del modo di essere della Repubblica stessa. Questa innovazione si è prodotta in un momento definito, di maggiore crisi del sistema dei partiti, volta a rivitalizzare se stesso, riattivando la legittimazione dei circuiti politici attraverso una marcata partecipazione almeno in sede locale. L'esistenza di un partito regionale (Lega Nord) costituisce, appunto, l'inizio di un processo di maggiore legame del partito col territorio benché sia il prodotto di un fenomeno isolato. Gli Statuti regionali hanno provato ad elaborare strumenti e meccanismi di collegamento che permettono di facilitare un relazionamento tra società e Stato. Anzi, le esperienze concrete di democrazia deliberativa affermano che questa sembra attecchire proprio a livello locale e regionale più che a livello nazionale. Nonostante l'apertura verso le Regioni, vi è però un disagio della legislazione regionale a definire gli strumenti di partecipazione. Nell'art. 72 dello Statuto della Toscana si afferma che è la legge a promuovere la partecipazione dei cittadini residenti; al terzo comma, i partiti politici vengono definiti strumenti fondamentali della partecipazione. L'analisi dei nuovi Statuti offre la percezione del mutamento avvenuto ma la medesima analisi non permette di individuare strumenti innovativi. Questo scarto tra la percezione del problema e la soluzione trova una sua giustificazione nella difficoltà di intervenire normativamente su questo nuovo e sfuggente fenomeno come democrazia deliberativa. Il giudizio sostanzialmente negativo, ad avviso del relatore, dipende dal fatto che gli Statuti si sono concentrati sul rafforzamento dell'istituto referendario, sul rafforzamento dell'iniziativa legislativa e sulle petizioni, tutti strumenti che non paiono essere innovativi. Le uniche eccezioni sono lo Statuto dell'Emilia Romagna e della Toscana. Nel primo è prevista una istruttoria pubblica, che riecheggia il modello dell'inchiesta pubblica sperimentata in Francia, la quale deve necessariamente concludersi con la motivazione dell'atto finale, sia esso un atto amministrativo che una legge. Lo Statuto della Toscana, dal suo canto, aggiunge una disposizione, a parere del Professore, importantissima in materia di motivazione, perché è un modo per collegarsi alle decisioni assunte a livello locale, ossia la previsione della motivazione nel momento in cui ci si discosta da una previa scelta. Lo Statuto emiliano propone una particolare iniziativa sulle questioni di rilevante interesse, ossia che il consiglio deve esaminare entro sei mesi ed infine prevede, all'art. 19, l'Albo delle associazioni con finalità di interesse generale che richiedono di partecipare al procedimento legislativo.

Ci sono ancora molti altri spazi di manovra soprattutto attraverso la legislazione regionale ordinaria e la legge toscana 69 del 2007 ne è un esempio significativo, in quanto in attuazione dei principi generali in materia di partecipazione, può contribuire a creare collegamenti adeguati tra Regioni, in particolare, tra i Consigli regionali e i fori esterni.

Il successivo relatore è stato il Prof. Massimo CARLI, il quale ha affermato in tono provocatorio che le riforme costituzionali non hanno ridotto il ruolo dei consigli. Secondo il Professore, i consigli regionali hanno tardato nella redazione dello Statuto perché riluttanti ad elaborare uno Statuto che riconfermasse l'elezione diretta e che ridimensionasse il ruolo dei consiglieri. In realtà, sono stati i partiti che non hanno consentito di derogare alla previsione dell'elezione diretta. E' per questi motivi che gli studiosi dovrebbero soffermarsi piuttosto sugli statuti dei partiti, in quanto sono i partiti che affermano il loro peso specifico a sicuro detrimento della struttura regionale.

Il problema avvertito dal relatore è che le riforme di importanza rilevante, come le riforme in materia di urbanistica, vengono prese a livello centrale, dopo l'accordo con i partiti. Queste riflessioni hanno indotto il relatore a considerare negativamente il fatto che le Regioni siano nate solo dopo vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione; le forze politiche, avendo vissuto per molto tempo senza le Regioni, si sono rafforzati, così come sono forti a livello centrale i sindacati, Confindustria e i Ministeri. Le scelte quindi non vengono prese dai Consigli regionali. Condizione ancor più complicata se si pensa all'interferenza dell'Unione europea nelle materie di competenza regionale. Per esempio, le scelte in materia agricola vengono, in massima parte, adottate a Bruxelles dove vi è coincidenza diffusa con le materie di competenza regionale. A situazione invariata, ad avviso del Professore, non è pensabile un ruolo significativo delle Regioni, in un sistema in cui le scelte vincolanti vengono prese altrove. Inoltre, la Regione può far poco nella definizione dell'organizzazione e delle funzioni degli enti locali. Ancora, la Corte Costituzionale ha impedito

i regolamenti delle Regioni nelle materie passate agli enti locali; un ostacolo che spinge la Regione a non effettuare il passaggio delle competenze per evitare che questo produca l'inerzia degli enti locali.

Quello che conta, in conclusione, è la centralità delle politiche pubbliche perseguita non solo attraverso le regole ma anche attraverso l'attuazione ed una buona ed efficiente amministrazione. Il Professore ha insistito ancora sul ruolo dell'assemblea regionale come legislatore e quindi anche come controllore che possa, ad esempio, sfiduciare l'assessore quando i risultati su una materia sono insoddisfacenti. Controllare significa fare seriamente il mestiere del legislatore, poiché non ha senso fare delle leggi e poi disinteressarsi di quello che ne è l'esito.

Ha preso la parola il Prof. Paolo CAVALERI. Il dato fondamentale da cui partire è rappresentato dall'adozione, da parte di tutte le Regioni, di una forma di governo imperniata sul Presidente eletto; questo elemento sottolinea che le Regioni hanno rinunciato ad utilizzare appieno quell'autonomia che la riforma del '99 aveva loro attribuito. Una riconfigurazione del ruolo dei consigli è opportuna visto che i nuovi Statuti non sono connotati da una linea razionale, ma tutti affetti da strabismi e contraddizioni in quanto assente quella linea unitaria che sarebbe stata auspicabile. Per un verso, gli Statuti si sono mossi con l'obiettivo di rafforzare il Consiglio sul terreno della funzione di controllo al fine di bilanciare i poteri forti dell'esecutivo, in particolare del Presidente. Già la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e sulla valutazione degli effetti delle politiche regionali pare, secondo il parere del Professore, una strada innovativa. Così pure significativi sembrano quegli Statuti che prevedono il potere di contribuire alla determinazione dell'indirizzo politico attraverso quei periodici appuntamenti a cui l'esecutivo e l'assemblea devono partecipare, anche attraverso l'istituzione di un organo apposito. Inoltre, importanti risultano gli istituti e le disposizioni relative allo Statuto dell'opposizione o delle minoranze con la previsione di commissioni d'inchiesta su semplice richiesta di minoranze ridotte, la Presidenza delle commissioni di garanzia, la riserva di tempi e spazi nello svolgimento dei lavori a tutela delle minoranze. Sono soluzioni interessanti che rafforzano questo nuovo ruolo che il consiglio dovrebbe avere.

Il Professore si è mostrato dubbioso nel riconoscere una potestà regolamentare al consiglio in quanto potrebbe riemergere un ruolo del consiglio come organo di governo. E' urgente, quindi, riconfigurare la figura del consiglio rafforzando le funzioni di controllo, riqualificare il Consiglio come luogo del pluralismo e dialettica per dar vita ad una alternativa di Governo che possa migliorare le proposte dell'esecutivo. Ma dalle previsioni statutarie sembra mancare questa consapevolezza; lo dimostrano le disposizioni che fanno del Consiglio regionale la figura determinante dell'indirizzo politico. Suscitano qualche perplessità le disposizioni sulla questione di fiducia che vanno a rafforzare la preminenza del Presidente, l'assegnazione al Presidente e non alla Giunta dell'iniziativa legislativa secondo lo statuto lombardo, il difensore civico eletto dal Presidente se non eletto con maggioranza assoluta. Tutti questi punti sono contraddizioni dovute alla mancata accettazione di quello che dovrebbe essere un salto culturale di ripensamento che sottolinei la distinzione di ruoli fra consiglio ed esecutivo.

Ha chiuso la tavola rotonda il Prof. Cesare PINELLI secondo il quale il giudizio sul ruolo dei Consigli regionali è stato condizionato dal giudizio sul rendiconto della legge costituzionale del 1999. Il giudizio negativo prende spunto dal fatto che l'elezione diretta del Presidente della Regione avrebbe comportato un depotenziamento totale del consiglio regionale e conseguentemente lo svuotamento della democrazia, condizionando qualunque atto del Consiglio. I sostenitori, invece, del buon rendimento della legge costituzionale affermavano l'efficienza delle misure apportate considerando il fatto che prima della riforma era il consiglio regionale a ricattare spesso la Giunta. Secondo il Prof. Pinelli questi giudizi sono basati su un falso realismo. Gli Statuti sono il frutto di un atteggiamento che non è propositivo, è incapace di proporre innovazioni: ad un potere di ricatto si sostituisce un altro potere di ricatto. Benché la figura del Consiglio regionale si manifesti come istituzione malata si ignorano due fatti: l'assenza del consiglio regionale nel sistema dei raccordi e il declino della legislazione regionale. Soffermandoci sul primo punto, ci si accorge che alcuni grossi problemi che attanagliano, oggi come negli anni '80, il consiglio derivano da una legislazione eminentemente provvedimenti mentale. Secondo la regola del parallelismo, definita nell'art. 118 Cost, l'amministrazione seguiva passivamente la legislazione. Oggi il nuovo articolo 118 dimostra l'impossibilità di procedere col criterio del parallelismo, perché l'amministrazione non può più essere contenuta nell'ambito della pura e semplice attuazione della legge. Di notevole sostegno è stata la crescita esponenziale dei

raccordi istituzionali stato-regioni che facevano della Conferenza l'organo centrale del raccordo prima ancora della riforma Bassanini. Il consiglio regionale è l'istituto che ha sofferto principalmente, trovandosi espropriato del potere decisionale anche in forza delle pronunce della Corte costituzionale. In secondo luogo, anche per effetto del diritto comunitario; a tal proposito, la Giunta si è trovata a coprire un ruolo forte nella fase ascendente che invece dovrebbe attestare una presenza rilevante del Consiglio regionale, relegato, appunto, alla fase discendente. Nella misura in cui ci si rendeva conto che la fase ascendente era molto più importante della fase discendente, dal punto di vista decisionale, il potere, ancora una volta, passava agli esecutivi. La fase discendente, ovviamente, che sussume la fase della legislazione era fatta propria dai Consigli ma ci si è resi conto che essa costituisse solo una fase residuale rispetto all'importanza che avrebbe dovuto assumere, invece, nella fase di collaborazione la fase ascendente il potere della Regione. Secondo il prof. Pinelli, sarebbe stato importante attuare il principio di differenziazione, sancito dall'art. 118 Cost., il più inattuato dell'intero Titolo V, ma che avrebbe offerto un *quid pluris* alla qualità all'ordinamento regionale. Ad avviso del Prof. Pinelli, qualcosa sta cambiando o deve cambiare se la struttura regionale sta superando l'idea che l'organo rappresentativo non ha bisogno di motivazione poiché rappresentante del popolo. La valutazione delle politiche pubbliche rientra in questo discorso; essenziale è infatti la sinergia tra la valutazione delle politiche pubbliche e valutazione sull'attuazione legislativa in virtù dell'equazione: qualità della produzione normativa, qualità dell'organo.

Ha concluso il seminario il Prof. Luciano VANDELLI. A suo avviso, la riforma costituzionale del 1999 ha definito non con piena adeguatezza ciò che è da lasciare all'autonomia regionale e ciò che è da affidare a regole omogenee. Aggiungere alla complessità del sistema elettorale nazionale la potenzialità di 21 sistemi elettorali diversi risulta cosa assurda agli occhi del relatore. L'autonomia dovrebbe servire a esprimere, a rappresentare e interpretare gli interessi del territorio. Per quanto riguarda il monogruppo o gruppi molto piccoli, questi sono stati usati nel corso del mandato per trattative politiche del tutto improprie. Ad oggi i consigli regionali segnano una pluralità di gruppi politici molto variegata.

Sta emergendo una differenza ontologica tra assemblee regionali e Parlamento; infatti, non è da trascurarsi quello che sta accadendo nelle assemblee locali. La giurisprudenza sta ormai configurando i Presidenti come soggetti neutrali al punto tale che non possono essere revocati se non per motivi attinenti al cattivo esercizio delle loro funzioni istituzionali. Inoltre, sta emergendo l'orientamento volto ad ammettere l'impugnabilità di atti che non solo mettono in discussione la permanenza del singolo consigliere, ma anche se ledono le prerogative del consiglio. Sono piccoli spunti che hanno un certo sviluppo nell'elaborazione giurisprudenziale.

A proposito del procedimento legislativo, le assemblee regionali sembrano registrare un più efficace rapporto con l'esecutivo rispetto al Parlamento. L'iniziativa del Governo nazionale supera l'80%, *trend* che segnala un problema molto serio dell'assemblea parlamentare. Il procedimento legislativo è un tema cui porre mano se si vuole prefigurare un ripensamento del ruolo delle assemblee. In relazione alle tecniche di *drafting* e AIR vi è uno scarto enorme tra elaborazione scientifica e prassi, tra cultura politica e attività istituzionale; è un esercizio nobile ma non di grande incisività. Importante, invece, è il tema della funzione di controllo, anche se la prassi e i precedenti non sono incoraggianti e lo sviluppo della valutazione delle politiche pubbliche per intervenire nella rielaborazione. Deve essere interrotto il distinto canale tra chi elabora le leggi e un circuito rappresentativo politico che stenta a comprendere i problemi del territorio. La partecipazione alle politiche comunitarie è difficile per le Giunte, sembra sempre più diventare irraggiungibile per i Consigli. Il modo per valorizzare il Consiglio è riassunto nel miglioramento del procedimento legislativo che renda effettiva la partecipazione della sede assembleare nel circuito decisionale senza la previa concertazione ed elaborazione in sedi esterne, in modo che anche le scelte di considerevole rilevanza possano essere prese a livello regionale. Il testo della Giunta dovrebbe entrare in Consiglio in termini più morbidi, un semilavorato che consentisse all'assemblea di nominare un relatore, un correlatore di minoranza. In definitiva, è necessaria l'affermazione di un percorso di coinvolgimenti che non escluda il consiglio a priori ma che riesca a creare delle dinamiche che coinvolgano le commissioni e successivamente l'aula.