

## **Le nomine tra Giunta e Consiglio**

*di Giovanna Endrici*

### **Sommario**

1. *Le nomine negli statuti vigenti.* – 2. *...e nella legislazione regionale.*  
- 3. *Le nomine nell'evoluzione della forma di governo.* - 4. *Il rafforzamento degli esecutivi.* – 5. *Un diverso ruolo per i Consigli.*- 6. *Le possibili scelte statutarie*

### **1. Le nomine negli statuti vigenti**

Le nomine di spettanza regionale si riferiscono ad una serie di cariche differenziate: uffici di diretta collaborazione, uffici dirigenziali, amministratori di aziende ed enti strumentali, membri di commissioni e altre nomine genericamente in rappresentanza della Regione. Possono altresì rivestire diverse forme: della nomina anche in senso formale, del conferimento di incarico, del contratto di tipo privatistico. Nella riflessione che segue si utilizzerà il generico termine “nomine” con riferimento alle ipotesi in cui la scelta relativa alla preposizione ad un determinato ufficio è affidata all'autorità politica. Nomina dunque non come potere formale di investitura ma come potere sostanziale di scelta <sup>(1)</sup>.

La diversa natura della carica si riflette, sia a livello statutario che legislativo, sull'imputazione del potere e sulle procedure di investitura: definite per alcune cariche secondo modelli tendenzialmente omogenei, per altre in base a formule differenziate in ragione delle diverse scelte operate dai costituenti e dai legislatori regionali.

Gli statuti regionali vigenti si occupano di nomine sotto tre distinti profili: delle attribuzioni del Consiglio, della composizione degli enti dipendenti dalla Regione, dello stato giuridico

---

(1) Sul tema, più in generale, v. G. ENDRICI, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2000.

del personale regionale <sup>(2)</sup>. Liguria e Piemonte contemplanoinoltre un'apposita commissione consiliare a carattere consultivo.

Quasi tutte le Regioni prevedono, tra le attribuzioni del Consiglio, poteri di nomina: ora limitatamente all'ipotesi prevista dall'art. 83 C., più frequentemente anche con riferimento agli amministratori di enti e società dipendenti dalla Regione nonché a commissioni e membri di commissioni.

Le formule utilizzate dai costituenti regionali nella maggior parte dei casi sanciscono una competenza consiliare di carattere generale, salvo la diversa attribuzione del potere stesso. La Regione Campania, così come il Piemonte, affidano al Consiglio il compito di provvedere alle nomine di competenza della Regione, "salvo quelle attribuite al presidente e alla Giunta da leggi e provvedimenti". Altre Regioni distinguono tra nomine riferite agli enti strumentali, di competenza del Consiglio, e quelle riferite a componenti di commissioni e altri organi collegiali, di competenza del Consiglio in quanto non attribuite ad altri organi (Lombardia, Liguria, Marche).

Lo statuto dell'Emilia Romagna è quello che maggiormente circoscrive l'area della competenza consiliare: spetta infatti al Consiglio deliberare "le nomine e le elezioni che sono attribuite espressamente al Consiglio regionale dalla Costituzione, dallo Statuto, dalla legge o da ogni altra fonte; oppure, quando sono attribuite genericamente alla Regione, nei casi in cui vi è l'obbligo di assicurare la rappresentanza della minoranza o gli eletti hanno meri compiti di rappresentanza istituzionale, che non impegna l'attuazione dell'indirizzo politico della Regione".

Ricorrente è l'obiettivo di assicurare la rappresentanza delle minoranze: così le Regioni Basilicata, Calabria, Lombardia, Liguria, Marche, Toscana con riferimento agli amministratori di enti e aziende; le Regioni Lazio, Marche e Molise con riferimento a commissioni e membri di commissioni, mentre la Regione Emilia Romagna rinvia, sul punto, alla legge.

Nell'ambito delle disposizioni relative all'impiego regionale

---

(2) Per una comparazione delle previsioni statutarie v. la tabella allegata

varie Regioni hanno disciplinato le ipotesi di conferimento di incarichi riferiti ad alte specializzazioni o per lo svolgimento di specifici compiti. In alcuni casi la relativa delibera è espressamente attribuita al Consiglio (Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Marche), e talora è specificamente sancito che la durata dell'incarico non può superare la legislatura in corso (Lazio).

## 2. ...e nella legislazione regionale

A parte gli statuti, che si occupano di nomine soprattutto sotto il profilo dell'imputazione del potere, le altre fonti regolatrici sono costituite da leggi statali, leggi regionali (a carattere generale e puntuale), statuti dei vari organismi cui le nomine si riferiscono. A seguito della legge statale sulla proroga degli organi amministrativi (l.n. 444/1994), che figura come legge quadro, e anche in conseguenza del fatto che il malumore antipartitocratico ha avuto come inevitabile bersaglio il sistema delle nomine, quasi tutte le Regioni si sono dotate all'inizio degli anni '90 di normative a carattere generale in materia <sup>(3)</sup>.

---

(3) l.r. Campania 1 marzo 1993, n. 11 (Disciplina delle nomine di competenza della Regione Campania), abrogata con l.r. 7 agosto 1997, art. 17; l.r. Friuli Venezia Giulia 12 marzo 1993, n. 9 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 23 giugno 1978, n. 75, concernente le nomine di competenza regionale e disciplina del rinnovo degli organi amministrativi); l.r. Molise 22 aprile 1993, n. 11 (Disciplina per le nomine e le designazioni a pubblici incarichi di competenza regionale - Comitato dei garanti), modificata e integrata con l. 12 luglio 1996, n. 24; l.r. Basilicata 31 maggio 1993, n. 27 (Norme per l'effettuazione di nomine di competenza regionale); l.r. Marche 14 marzo 1994, n. 9 (Norme per le nomine e designazioni di spettanza della Regione), integrata con l. r. 21 marzo 1995, n. 24; l.r. Emilia Romagna 27 maggio 1994, n. 24 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi. Disposizioni sull'organizzazione regionale); l.r. Umbria 21 marzo 1995, n. 11 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi); l.r. Piemonte 23 marzo 1995, n. 39 (Criteri e disciplina delle nomine ed incarichi pubblici di competenza regionale e dei rapporti tra la Regione ed i soggetti nominati); l.r. Sicilia 28 marzo 1995, n. 22 (Norme sulla proroga degli organi amministrativi e sulle procedure per le nomine di competenza regionale) nonché l.r. Sicilia 20 giugno 1997, n. 19 (contenente, tra l'altro, criteri per le nomine e designazioni di competenza regionale di cui alla l. n. 22/95); l.r. Lombardia 6 aprile 1995, n. 14 (Norme per le nomine e designazioni di competenza della Regione), modificata con l. 2 settembre 1995, n. 42; l.r. Calabria 4 agosto 1995, n. 39 (Disciplina della proroga degli organi amministrativi e

Alcune Regioni sono invece dotate di normative più risalenti <sup>(4)</sup>; solo la Regione Basilicata – a quanto risulta – ha disciplinato ex novo la materia dopo la legge costituzionale n. 1/1999 <sup>(5)</sup>. Alle leggi di carattere generale si affiancano numerose normative particolari, concernenti singoli organismi, che non di rado si allontanano dal modello generale.

Le leggi regionali toccano tutte gli stessi profili, quali la distribuzione di competenza tra Giunta e Consiglio, i requisiti positivi e negativi (incompatibilità) dei candidati, le ipotesi di revoca e decadenza. La revoca, quando prevista, è sempre di competenza degli stessi organi che hanno provveduto alla nomina e conseguenza della inottemperanza alle direttive o indirizzi della programmazione regionale.

Come si è visto, gli statuti regionali sono accomunati dall'attribuzione al Consiglio del potere di nomina, salvo la diversa attribuzione a diversi organi; le leggi dilatano quest'ultima clausola, a volte con palesi forzature, distribuendo la competenza tra Giunta e Consiglio <sup>(6)</sup>. La tendenziale omogeneità statutaria si frammenta nella legislazione in una pluralità di modelli: i criteri di distribuzione del potere di nomina non sono univoci, a parte quello, ricorrente tanto negli statuti che nella legislazione, che prevede l'attribuzione della competenza al Consiglio quando si tratti di garantire la rappresentanza delle minoranze.

Gli altri criteri fanno riferimento: alle diverse tipologie di organismi ai quali la nomina si riferisce; alle diverse cariche

---

delle nomine di competenza regionale. Abrogazione della legge regionale 5 agosto 1992, n. 13); l.r. Marche 5 agosto 1996, n. 34 (Norme per le nomine e designazioni di spettanza della Regione); l.r. Valle d'Aosta 10 aprile 1997, n. 11; l.r. Veneto 22 luglio 1997, n. 27 (Procedure per la nomina e designazione a pubblici incarichi di competenza regionale e disciplina della durata degli organi).

(4) L.r. Liguria 30 marzo 1976, n. 10, integrata con l.r. 29 agosto 1988, n. 47; l.r. Puglia 23 giugno 1978; l.r. Toscana, 8 marzo 1979 (Norme sulle nomine e designazioni dei rappresentanti della Regione in enti ed organismi esterni); l.p. Trento 22 luglio 1980, n. 21 (Disciplina delle nomine e delle designazioni di competenza della provincia in enti e istituti diversi).

(5) l.r. Basilicata 5 aprile 2000, n. 32.

(6) Sulle deviazioni dagli schemi statutari v. P. MILAZZO, *La Regione e gli enti non territoriali ad essa collegati: nomine, indirizzo, controllo. Il ruolo del Consiglio regionale*, *datt.*, p. 19 ss., di prossima pubblicazione in *La nuova forma di governo delle Regioni*, a cura di M. CARLI.

all'interno dello stesso organismo <sup>(7)</sup>; alla natura della funzione esercitata <sup>(8)</sup> e/o al rapporto con la funzione di indirizzo politico-amministrativo <sup>(9)</sup>.

La previsione di uno specifico potere del presidente della Giunta è rara: la legge umbra dispone che ad esso spettino le nomine e le designazioni dei rappresentanti della Regione in seno agli organi statutari di fondazioni, associazioni e comitati istituiti in base al c.c. Si prevede inoltre, da parte di diverse Regioni, un potere sostitutivo del presidente in caso di inerzia della Giunta. Da altre si disciplina il profilo procedimentale delle nomine di competenza della Giunta e del presidente, senza tuttavia individuarne i presupposti e le fattispecie (Lombardia, Veneto), che verranno specificate dalle normative particolari <sup>(10)</sup>. La legge del Piemonte attribuisce al presidente le ipotesi di nomina-investitura, da effettuarsi previa proposta, indicazione, designazione da parte di associazioni, enti o istituti. In taluni casi è il legislatore statale – che solitamente si limita ad attribuire la nomina alla Regione – a precisare la titolarità del potere <sup>(11)</sup>.

Gli sviluppi normativi più recenti mostrano uno slittamento del potere di nomina (e più in generale del potere di indirizzo sugli organismi esterni) dal Consiglio alla Giunta <sup>(12)</sup>, accentuando quella tendenza alla fuga dagli statuti già peraltro rileva-

---

(7) La Regione Piemonte distingue tra i componenti degli organi collegiali di enti, istituti, aziende e consorzi (attribuiti al Consiglio) e presidenti, vicepresidenti, amministratore delegato e direttore generale (attribuiti alla Giunta).

(8) Ad es. la Regione Umbria prevede che tutte le nomine e designazioni dei collegi di revisione contabile siano nominati dal Consiglio (art. 2 l.n. 11/1995).

(9) Con riferimento alle cariche alle cariche che coinvolgono l'indirizzo politico-amministrativo della Regione, esse sono talora ricondotte alla responsabilità del Consiglio (Lombardia), talora della Giunta (ER, Umbria). La Lombardia distingue tre diversi procedimenti, relativi alle nomine assegnate al Consiglio a seconda che si tratti a) di organismi che operano in stretta relazione con l'indirizzo della Giunta; b) che si richieda la presenza delle minoranze in funzione di controllo o garanzia; c) che in ragione della particolare autonomia dell'organismo sia opportuna una rappresentanza istituzionale eletta a maggioranza qualificata. Una tabella ordina il sistema.

(10) La l.r. Emilia Romagna 44/1995, ad esempio, prevede la nomina presidenziale del collegio dei revisori dell'ARPA.

(11) L'art. 17 della legge 580/1993, di riforma delle camere di commercio, affida al Presidente della Giunta il potere di designazione di un membro del collegio dei revisori dei conti.

(12) Cfr. P. MILAZZO, *La Regione*, cit., p. 20.

bile nelle leggi generali varate dalle Regioni a metà degli anni '90.

Un elemento condiviso da tutte le leggi degli anni '90 (ad eccezione di quella friulana) riguarda l'apertura alla società civile per la formulazione delle candidature. Dando in vario modo pubblicità alle nomine da espletare (di volta in volta, o relativamente all'intero arco di un anno, o di un semestre) si prevede che da parte di gruppi, associazioni, singoli cittadini possano essere avanzate candidature in relazione alle diverse cariche da ricoprire.

Si tratta di un meccanismo che intende depurare le nomine dalla tradizionale mediazione-ingerenza partitica, ricorrendo al potere di proposta della società civile; si dovrebbe in questo modo altresì realizzare un'apertura del mercato delle competenze, uscendo dal circuito dei soliti noti. La formula dell'avviso – adottata dal legislatore statale anche per il reclutamento da parte delle Regioni del direttore generale delle aziende sanitarie<sup>(13)</sup> – presenta indubbiamente dei vantaggi, pur lasciando il baricentro del potere decisionale saldamente incardinato negli organi politici. Essa però comporta un certo appesantimento del procedimento, senza offrire un sicuro vantaggio in termini di possibilità di acquisizione delle competenze migliori. Per effetto di tale procedura, infatti, si rischia di perdere le professionalità più solide, che potrebbero essere disincentivate da un meccanismo di scelta di stampo para-concorsuale, e si preclude la possibilità di attingere a quelle professionalità che per i motivi più vari non abbiano fatto domanda nei termini.

La valutazione delle proposte può essere di carattere esclusivamente politico<sup>(14)</sup>, quando cioè è rimessa alla competente commissione consiliare o all'organo competente a decidere, o di carattere neutrale, quando viene affidata ad organi imparziali, quali appositi comitati di garanti<sup>(15)</sup>. Tali comitati sono chiamati a

---

(13) D.lgs. 502/1992.

(14) È la soluzione della legge emiliana e di quella campana.

(15) V. l. Molise: il comitato è formato da tre membri estratti a sorte o scelti da un elenco composto all'inizio della legislatura; nella legge lombarda il comitato tecnico di valutazione è composto da cinque membri estratti a sorte da un elenco di quindici cittadini esperti formato all'inizio di ogni legislatura dall'Ufficio di presidenza.

valutare la sussistenza dei requisiti richiesti e l'inesistenza di cause ostative; si tratta di un filtro che non dovrebbe però toccare l'area di discrezionalità dell'organo politico, ma solo garantire che la scelta ricada su candidati astrattamente idonei alla carica.

Nella maggior parte dei casi la pubblicità, oltre alla fase di avvio del procedimento, nei termini di cui si è appena detto, interessa più in generale la situazione complessiva delle cariche di nomina politica. Si prevede infatti l'istituzione, presso il Consiglio regionale, di un albo o registro delle nomine. La legge lombarda (che contiene anche norme dirette a promuovere le pari opportunità) prevede invece la pubblicazione annuale, sul bollettino ufficiale, dei dati relativi alle nomine e alle designazioni effettuate.

### 3. *Le nomine nell'evoluzione della forma di governo*

Nella prospettiva di riforma statutaria il dato di maggiore interesse riguarda la distribuzione del potere di nomina (nonché i connessi profili procedurali), che risulta intimamente intrecciato alla forma di governo adottata. La forma di governo influenza, non determina meccanicisticamente, la dislocazione del potere di nomina; e ne risulta a sua volta influenzata, posto che la relativa imputazione, e la sua estensione, concorrono a definirne i tratti. Le vigenti disposizioni statutarie in materia di nomine risentono visibilmente dell'ispirazione assembleare della maggior parte degli statuti, che vedono nel Consiglio l'organo ordinariamente preposto alle nomine e si preoccupano di garantire la rappresentanza delle minoranze più in un'ottica consociativa che in funzione di garanzia. Infatti la presenza delle minoranze è per lo più riferita agli amministratori degli enti dipendenti dalla Regione, all'interno dei cui organi di governo si intende così riproporre la dialettica politica presente in Consiglio.

Nell'ordinamento locale il rafforzamento dell'organo monocratico ha portato con sé una diversa distribuzione del potere di nomina (tanto degli amministratori dell'amministrazione indiretta che dei vertici di quella diretta), transitato dal Consiglio al

sindaco/presidente <sup>(16)</sup>. A livello regionale ci si può attendere un'evoluzione di segno analogo, anche se non speculare, stante le differenze di dimensioni e funzioni dei livelli territoriali in questione e soprattutto considerando che le Regioni, a differenza degli enti locali, dispongono della propria forma di governo, che potrà dunque essere modellata secondo diverse formule <sup>(17)</sup>.

La forma di governo delineata dalla legge 1/1999 si basa – come è noto – sulla legittimazione diretta del presidente, che per l'attuazione del programma nomina e revoca i suoi assessori e non necessita della investitura fiduciaria da parte del Consiglio, al quale peraltro presenta le linee programmatiche, e dal quale può venire sfiduciato con il conseguente autoscioglimento.

Se le Regioni orienteranno le loro scelte entro le coordinate del maggioritario e dell'investitura diretta del presidente, come lascia presumere il contesto politico-istituzionale, è rispetto a tali coordinate che occorre situare la problematica delle nomine; fermo restando che nel delineare la propria forma di governo, a livello statutario e mediante la legislazione elettorale, le Regioni potranno diversamente calibrare il rapporto tra gli organi.

Il nuovo assetto istituzionale non implica solo una diversa riallocazione di poteri, e dunque un diverso equilibrio tra le diverse componenti, ma anche una ridefinizione dei rispettivi ruoli: all'interno dell'esecutivo regionale, tra presidente e Giunta, e nella relazione tra esecutivo e Consiglio. Anche nell'ipotesi di scelte allineate alla forma di governo parlamentare è dubbio che

---

(16) In base all'art. 50 del d.lgs. 267/2000 «sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio il sindaco e il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni». Spetta inoltre al sindaco e al presidente della provincia la nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi, nonché la attribuzione e definizione degli incarichi dirigenziali e di quelli di collaborazione esterna secondo i criteri stabiliti dalla legge, dai rispettivi regolamenti e statuti (art. 36, comma 5 *ter* l. n. 142/1990). Sempre all'organo monocratico compete la nomina del segretario comunale e del direttore generale.

(17) Sulle possibili soluzioni statutarie, in ordine alla forma di governo, v., tra gli altri, G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimenti e limiti*, S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, interventi alla tavola rotonda, *Le Regioni nel sistema istituzionale italiano. Riforme e autoriforme*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.

possano sopravvivere disposizioni di stampo così marcatamente assembleare come quelle adottate nella prima fase statutaria.

D'altra parte, nella redistribuzione del potere di nomina le Regioni dovranno tenere conto delle tendenze in atto sul piano dell'organizzazione amministrativa. In base al disegno di riforma – avviato con la legge n. 59/1997, e lungi dall'essere compiutamente realizzato, anche per le incertezze che ancora gravano sulla riforma del titolo V della Costituzione – la costellazione delle cariche di nomina politica appare destinata a profondi mutamenti, stante che il modello di Regione prospettato implica un drastico ridimensionamento dell'amministrazione regionale.

#### 4. *Il rafforzamento degli esecutivi*

La distribuzione di competenza tra Giunta e presidente, in materia di nomine, non può che essere precisata in relazione al peso relativo che gli statuti vorranno attribuire ai due organi; sulla scorta, dunque, di un certo modello di forma di governo, tra quelli possibili nel quadro definito dall'investitura diretta. Se il modello prescelto tenderà ad accostarsi a quello previsto dall'ordinamento locale, che incentra nell'organo monocratico la responsabilità politica, anche il potere di nomina tenderà a localizzarsi in capo al presidente eletto.

Qualora invece si optasse per la soluzione – che appare meno probabile, ma non per questo preclusa – di valorizzare la sede collegiale, una quota del potere di nomina potrebbe essere imputata alla Giunta.

Come accennato, un tendenziale allontanamento dallo spirito statutario è già riscontrabile nella legislazione (generale) sulle nomine di varie Regioni, e si accentua nella legislazione a carattere particolare più recente: il ridimensionamento della competenza consiliare, avviene – coerentemente alla forma di governo pre-riforma - a vantaggio della Giunta. D'altra parte anche il meccanismo di designazione di rappresentanti regionali in organi statali, attraverso le Conferenze, si impernia – quantomeno sul piano fattuale – su scelte operate dagli esecutivi regionali.

Ora, con l'elezione diretta del presidente e la configurazione degli assessori come collaboratori, sarà l'organo elettivo monocratico ad accentrare su di sé il potere di nomina. Il punto è stabilire il "quanto" e il "come", data la quantità e varietà di nomine di spettanza regionale <sup>(18)</sup>: dunque, rispetto a quali cariche e secondo quali procedure. L'attribuzione del potere di nomina all'esecutivo, e in particolare al suo presidente, si giustifica infatti nei casi di collegamento del potere di preposizione con il potere di indirizzo politico: dirigenti, incarichi esterni, amministratori di aziende, enti, società per azioni.

Tuttavia, oltre alle nomine collegate all'indirizzo politico, alle Regioni spettano una serie di nomine di "mera preposizione", che cioè interessano organismi rispetto ai quali non esiste alcun potere di indirizzo: in tali casi la nomina esaurisce la propria funzione nella copertura dell'ufficio. Rispetto ad esse si possono prospettare modalità procedurali più "leggere", in particolare per quanto riguarda il coinvolgimento del Consiglio.

##### 5. *Un diverso ruolo per i Consigli*

L'attrazione in capo all'esecutivo del potere di nomina non può essere inteso, ovviamente, nel senso della completa esclusione del Consiglio: sia perché per alcuni tipi di nomina la competenza consiliare è da considerarsi appropriata, sia perché il Consiglio nel nuovo quadro dovrebbe vedere vitalizzata la propria funzione di controllo.

Il primo aspetto rimanda alla diversa natura delle cariche di nomina regionale, che già nei vigenti statuti e nella legislazione hanno trovato discipline parzialmente differenziate, sia pure secondo logiche non sempre riconoscibili. Per gli organi di con-

---

(18) Una ricerca relativa alla Regione Toscana (P. MILAZZO, *op. cit.*, p. 16 ss.) riferisce che il Consiglio regionale è attualmente chiamato ad effettuare 500 nomine in quasi 200 soggetti diversi, delle quali una parte libera e una parte su designazione. Le nomine e designazioni di competenza regionale imputate alla Giunta della Regione Emilia Romagna sono più di 250 (cfr. l'elenco predisposto da Presidenza della Giunta regionale – Servizio relazioni istituzionali e affari della presidenza).

trollo o con funzioni di garanzia va valutata l'opportunità di una diretta imputazione del potere al Consiglio, anche al fine di garantire l'eventuale rappresentanza delle minoranze.

La riqualificazione del Consiglio sul versante del controllo lo candida naturalmente ad esercitare tale funzione anche rispetto alle nomine che verranno affidate all'esecutivo, e lo chiama, conseguentemente, ad attrezzarsi per svolgerlo in maniera adeguata.

Per bilanciare l'ampia discrezionalità della scelta dell'esecutivo, si suggerisce frequentemente, sulla scorta anche di altre esperienze, che la proposta dell'esecutivo venga sottoposta a parere o di una commissione consiliare o di un comitato indipendente: l'alternativa è dunque tra un vaglio politico e un vaglio neutrale. Entrambe le soluzioni, come accennato, sono già state previste da alcune normative regionali, mentre due Regioni prevedono un'apposita commissione consiliare con funzioni di indirizzo e consultive.

Nella prospettiva di una necessaria riqualificazione del Consiglio sul versante del controllo appare preferibile privilegiare la via del controllo politico, senza tuttavia escludere quella del controllo tecnico (come soluzione alternativa o complementare, in relazione a diversi tipi di nomina) che risponde ad una diversa logica ma consente comunque di temperare la discrezionalità dei soggetti preposti alla nomina, garantendo sulla sussistenza dei requisiti richiesti.

È vero che l'esperienza del parere parlamentare sulle nomine non è del tutto incoraggiante: tuttavia lo scrutinio consiliare si configurerebbe qui come più coerente alla forma di governo, e non sarebbe dunque minato, come invece è quello parlamentare, da un'originaria debolezza dovuta proprio alla dubbia compatibilità con la forma di governo. Sarebbe comunque opportuno consentire, per garantire l'effettività del controllo, la possibilità di procedere ad audizione dei nominandi (non contemplata per il parere parlamentare <sup>(19)</sup>).

Appare invece ambigua, in termini di relazione tra gli organi,

---

(19) Le commissioni parlamentari non sono autorizzate a procedere ad audizione dei designati, sostanzialmente per evitare che il parlamento tenda a vincolare i medesimi a determinati indirizzi: v. G. ENDRICI, *Il potere di scelta*, cit., p. 55.

la formula prevista nell'ordinamento locale, che sottopone il potere del sindaco (sia di nomina che di revoca) agli indirizzi consiliari. Il vincolo rispetto agli indirizzi consiliari risulta infatti incoerente con la forma di governo, rischiando in concreto di generare sovrapposizioni e conflitti sul piano delle responsabilità <sup>(20)</sup>.

## 6. *Le possibili scelte statutarie*

Con l'instaurazione di forme di governo a tendenza presidenziale, o neo-parlamentari, tali da contemplare esecutivi rafforzati e l'elezione diretta del presidente, l'attribuzione del potere di nomina sarà, in via ordinaria, propria dell'esecutivo. L'assunto da cui si muove è dunque lo slittamento di una consistente quota del potere di nomina dal Consiglio al presidente elettivo. Posto che la disciplina delle nomine può senz'altro considerarsi materia statutaria, stante lo stretto nesso con la forma di governo e costituendo la stessa, al contempo, "principio fondamentale di organizzazione", si tratta di stabilire "quanta" e "quale" regolazione affidare al livello statutario.

Pare decisamente preferibile che gli statuti si limitino ad una disciplina essenziale: sia per evitare successivi scostamenti dai principi statuari, sia perché l'organizzazione regionale è in via di trasformazione, sulla base del disegno di decentramento. Se l'amministrazione diventa minima (tanto da far parlare di Regione in linea di principio senza un'amministrazione <sup>(21)</sup>) e comunque orientata a privilegiare modelli organizzativi – quali l'agenzia – a direzione monocratica piuttosto che collegiale <sup>(22)</sup>, la questione delle nomine va a sua volta riposizionata e riproporzionata. Anche se la riforma statutaria precederà la riforma organizzativa, non possono evidentemente essere ignorare le linee di tendenza che la ispirano.

---

(20) M. CAMMELLI, *Il sindaco fra ruolo nuovo e vecchi poteri*, in *Il Mulino*, 1993, n.4, p.782.

(21) M. CAMMELLI, *La sussidiarietà presa sul serio*, in *Il Mulino*, 2000, n.3, p. 451.

(22) Cfr. P. MILAZZO, *op. cit.*, p. 26.

Quanto ai contenuti della regolazione statutaria, essi dovrebbero essenzialmente riguardare: la distribuzione di competenza tra i vari organi; il nuovo ruolo del Consiglio; l'organizzazione.

L'equilibrio, all'interno dell'esecutivo, tra Giunta e presidente è questione di scelta squisitamente politico-istituzionale. Per quanto attiene alle nomine, tuttavia, si può ritenere che la soluzione più coerente dal punto di vista istituzionale – a fronte di un presidente elettivo – consista nell'attribuzione ad esso del potere di scelta.

La valorizzazione del ruolo presidenziale non esclude il mantenimento in capo al Consiglio di una competenza propria in materia di nomine; con riferimento, in particolare, agli organi con funzioni di controllo o garanzia, per loro natura distanti dalla funzione di indirizzo e rispetto ai quali va piuttosto garantita l'autonomia e l'indipendenza.

Il criterio di distribuzione della competenza va dunque ancorato al tipo di funzione o attività svolta dall'organismo rispetto al quale si procede all'investitura: il discrimine, appunto, dovrebbe correre tra nomine-indirizzo (affidate all'organo monocratico) e nomine-garanzia (di competenza consiliare).

Il ruolo di controllo del Consiglio rispetto alle nomine dell'esecutivo, dovrebbe trovare sanzione a livello statutario, così come il meccanismo dell'*advice and consent* americano è radicato a livello costituzionale, quale elemento di bilanciamento del potere presidenziale.

Se si conviene sull'opportunità di introdurre il parere consiliare, occorre definire l'estensione – con riferimento al tipo di cariche interessate – della procedura di controllo preventivo. Per le nomine-investitura (solo formali) e per le “mere preposizioni” (nomine svincolate dall'indirizzo politico regionale) possono infatti essere ipotizzati modelli procedurali semplificati, così da consentire al Consiglio di concentrare la propria attenzione su quelle politicamente significative. Se per queste ultime sembra opportuno prevedere il meccanismo del parere preventivo, per quelle di semplice preposizione si può prospettare un obbligo di comunicazione al Consiglio, così da consentire il controllo successivo.

Rispetto alle competenze consiliari, è, infine, da valutare l'opportunità di istituire un'apposita commissione per le nomine: già prevista, come si è detto, da due dei vigenti statuti.

Negli statuti vigenti, alle disposizioni concernenti la dislocazione della competenza fanno da pendant, talora con disposizioni speculari, quelle sull'organizzazione: soprattutto con riferimento al sistema degli enti e delle società. Il suggerimento nel senso di una regolazione essenziale, data le incertezze sull'organizzazione futura, non esclude ovviamente che alcuni principi possano trovare un ancoraggio statutario. In particolare, data la valorizzazione degli uffici di staff, rispetto ad una Regione con funzioni soprattutto di indirizzo, sarà opportuno fissare a livello statutario i principi base relativi alla modalità di reclutamento.

TAV. 1 Disposizioni statutarie sulle nomine

A) Attribuzioni del Consiglio	
<i>Abruzzo</i>	Art. 31. Il Consiglio (...) 4) designa, a norma dell'articolo 83 della Costituzione, i tre delegati della Regione per la elezione del Presidente della Repubblica.
<i>Basilicata</i>	Art. 11 – Spetta in ogni caso al Consiglio (...) 16) la nomina degli amministratori degli enti e aziende dipendenti dalla Regione, nonché dei rappresentanti della Regione in enti, aziende e società a partecipazione regionale assicurando la rappresentanza della minoranza consiliare nei modi stabiliti dal regolamento; (...) 18) nominare commissioni e membri di commissioni nel caso di nomina rimessa genericamente alla Regione;
<i>Calabria</i>	Art. 16 - Il Consiglio (...) c) elegge, a norma del secondo comma dell'articolo 83 della Costituzione, i tre delegati che partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica; (...) s) nomina le Commissioni o i membri di Commissioni nei casi in cui la nomina è demandata genericamente alla Regione;
<i>Campania</i>	Art. 20 - Spetta in particolare al Consiglio (...) 5) eleggere i delegati della Regione per l'elezione del Presidente della Repubblica in modo da assicurare la rappresentanza delle minoranze (...); 22) provvedere alle nomine di competenza della Regione, salvo quelle attribuite al Presidente ed alla Giunta da leggi e provvedimenti;
<i>Emilia Romagna</i>	Art. 7. -4. Spetta ...al Consiglio (...) g) deliberare le nomine e le elezioni che sono attribuite espressamente al Consiglio regionale dalla Costituzione, dallo Statuto, dalla legge o da ogni altra fonte; oppure, quando sono attribuite genericamente alla Regione, nei casi in cui vi è l'obbligo di assicurare la rappresentanza della minoranza o gli eletti hanno meri compiti di rappresentanza istituzionale, che non impegna l'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione.
<i>Lazio</i>	Art. 6. - (...) Spetta al Consiglio (...) 3) designare, nel proprio senoo, a norma del secondo comma dell'articolo 83 della Costituzione, 3 delegati che partecipano alla elezione del Presidente della Repubblica; (...) 15) nominare commissioni e membri di commissioni nel caso di nomina rimessa genericamente alla Regione, in modo da assicurare la rappresentanza delle minoranze.
<i>Molise</i>	Art. 6 - Spetta al Consiglio (...) q) nomina re i componenti di organi collegiali in rappresentanza della Regione, assicurando, in quanto possibile la presenza delle minoranze; r) eleggere, a norma dell'art.83, secondo comma, della Costituzione, i tre delegati della Regione che partecipano alla elezione del Presidente della Repubblica. A tal fine ciascun consigliere vota non più di due nomi
<i>Piemonte</i>	Art. 16 - Il Consiglio (...) o) provvede alle nomine di competenza della Regione, salvo quelle attribuite al Presidente e alla Giunta da leggi o provvedimenti;
<i>Puglia</i>	Art. 27 - Il Consiglio regionale (...) o) nomina gli amministratori degli enti e delle aziende della Regione ed a partecipazione regionale, nonché le Commissioni o i membri di esse demandati genericamente alla Regione;
<i>Veneto</i>	Art. 9 - Il Consiglio regionale (...) d) nomina i rappresentanti della Regione in enti od organi statali, regionali o locali, salvi i casi in cui la stessa potestà sia attribuita dalle leggi della Repubblica ad altri organi della Regione;

---

A) *Attribuzioni del Consiglio*


---

- Liguria* Art. 17 - Al Consiglio... spetta (...)  
 10) la nomina degli amministratori degli enti aziende dipendenti dalla Regione, nonché dei rappresentanti della Regione in enti e società a partecipazione regionale; (...)  
 14) la designazione di componenti di commissioni e di altri organi collegiali, spettante della Regione e non attribuita ad altri organi della Regione medesima dal presente Statuto o dalle leggi;
- Lombardia* Art. 6 - Spettano al Consiglio (...)  
 10) la nomina degli amministratori degli enti e aziende dipendenti dalla Regione, nonché dei rappresentanti della Regione in enti e società a partecipazione regionale  
 14) la designazione di componenti di commissioni e di altri organi collegiali, spettante della Regione e non attribuita ad altri organi della Regione medesima dal presente Statuto o dalle leggi;
- Marche* Art. 21 - Il Consiglio (...) 17. nomina commissioni e componenti di commissioni nel caso di nomina rimessa genericamente alla Regione, in modo da assicurare la rappresentanza delle minoranze.
- 

---

B) *Commissioni Consiliari*


---

- Piemonte* Art. 24 - Una Commissione di cui fanno parte Consiglieri rappresentanti di tutte le forze politiche presenti nel Consiglio in relazione alla loro consistenza, secondo modalità previste nel Regolamento, viene consultata dal Presidente della Giunta sui criteri di carattere generale in base ai quali la Giunta stessa o il suo Presidente provvedono alle nomine di loro competenza negli enti e negli organismi cui la Regione partecipa.
- Liguria* Art. 30 - Una Commissione di cui fanno parte i consiglieri rappresentanti di tutte le forze politiche, in rapporto alla loro consistenza, secondo modalità previste dal Regolamento interno, viene consultata dagli organi della Regione per i criteri concernenti la rappresentanza negli enti e negli organismi cui la Regione partecipa.
- 

---

C) *Enti strumentali e dipendenti*


---

- Calabria* Art. 70 - (...) spetta al Consiglio regionale:  
 a) la nomina degli amministratori degli enti od aziende interamente dipendenti dalla Regione, nonché dei rappresentanti della Regione sia negli enti ed aziende consorziali che nelle società a partecipazione regionale; (...) Nella nomina degli amministratori e dei rappresentanti di cui alla precedente lettera a) è assicurata, nei modi stabiliti dalla legge, la rappresentanza della minoranza consiliare.

C) *Enti strumentali e dipendenti*

<i>Campania</i>	Art. 69 - (...) Nella nomina degli amministratori degli enti ed aziende dipendenti dalla Regione, nonché dei rappresentanti della Regione in Enti e società a partecipazione regionale, è assicurata, nei modi stabiliti dalla legge, la rappresentanza della minoranza consiliare.
<i>Emilia Romagna</i>	Art. 47 - 3. Il Consiglio, in conformità all'articolo 7, quarto comma, lettera g), nomina i rappresentanti della Regione negli organi degli enti, delle aziende regionali e delle società, associazioni o consorzi ai quali partecipa. La legge regionale determina altresì i casi in cui deve essere assicurata la rappresentanza della minoranza consiliare, nonché modalità e procedimenti volti a garantire la competenza e la professionalità dei candidati alle nomine. 4. Spetta al Consiglio regionale la elezione dei presidenti degli organismi la cui nomina è attribuita alla Regione.
<i>Liguria</i>	Art. 60 - (...) Nella nomina degli Amministratori degli enti e Aziende regionali è assicurata, nei modi stabiliti dalla legge regionale, la rappresentanza della minoranza. Art. 61- Partecipazione della Regione ad enti, aziende e società (...) In tutti i casi si applica il disposto dell'ultimo comma dell'articolo precedente.
<i>Lombardia</i>	Art. 48 - (...) Nella nomina degli Amministratori degli enti e Aziende dipendenti dalla Regione, nonché dei rappresentanti della Regione in enti e società a partecipazione regionale, è assicurata, nei modi stabiliti dalla legge, la rappresentanza della minoranza consiliare.
<i>Marche</i>	Art. 52 - Il Consiglio provvede alla nomina degli amministratori assicurando la rappresentanza delle minoranze. Art. 53 - Per la direzione dei principali servizi e delle aziende regionali sono conferiti incarichi a tempo determinato dal presidente della Giunta regionale, su proposta esclusiva della Giunta stessa, approvata dal Consiglio con voto palese in seduta segreta, anche tra esperti e professionisti estranei all'amministrazione regionale. L'incarico è revocabile con il medesimo procedimento. La durata dell'ufficio non può superare la legislatura.
<i>Molise</i>	Art. 49 - (...) Nella nomina degli amministratori degli enti e aziende dipendenti dalla Regione, nonché dei rappresentanti della Regione in enti e società a partecipazione regionale è assicurata, nei modi stabiliti dalla legge, la rappresentanza consiliare
<i>Piemonte</i>	Art. 72 - (...) La legge regionale stabilisce (...) le norme relative alla composizione degli organi e all'amministrazione degli enti e delle aziende e assicura la rappresentanza delle minoranze consiliari
<i>Toscana</i>	Art. 58 - Gli organi amministrativi degli enti e delle aziende sono nominati, in modo da rappresentarvi la minoranza, dal Consiglio che potrà scioglierli in caso di inosservanza di direttive di particolare rilievo. Art. 59 - Spetta al Consiglio (...) nominare i rappresentanti della Regione in dette società, in modo da rappresentare le minoranze
<i>Veneto</i>	Art. 50 - Nella nomina degli amministratori degli enti e aziende dipendenti dalla Regione, nonché dei rappresentanti della Regione in enti e organi statali, regionali e locali, è assicurata, nei modi stabiliti dalla legge, la rappresentanza della minoranza consiliare.

---

D) *Incarichi*


---

<i>Basilicata</i>	Art. 68 - (...) Possono essere conferiti incarichi, con delibera del Consiglio, su proposta della Giunta, a collaboratori di alta specializzazione tecnico-scientifica per lo svolgimento di compiti specifici. La durata dell'incarico non può superare il termine della legislatura in corso.
<i>Calabria</i>	Art. 68 - (...) Con delibera del Consiglio possono essere conferiti incarichi a tempo determinato per l'assolvimento di funzioni direttive dei servizi della Regione o per lo svolgimento di compiti particolari.
<i>Campania</i>	Art. 68 - (...) Possono essere conferiti, con delibera del Consiglio, su proposta della Giunta, incarichi speciali a persone esperte e particolarmente qualificate.
<i>Emilia Romagna</i>	Art. 46 - (...) 4. Possono essere conferiti incarichi a tempo determinato per lo svolgimento di compiti attinenti al Gabinetto e alle segreterie particolari degli organi della Regione e delle articolazioni del Consiglio, nonché, per ragioni particolari e in casi limitati, per lo svolgimento di funzioni dirigenziali dei servizi e uffici regionali. 5. Possono essere altresì conferiti incarichi a tempo determinato, per compiti speciali, a esperti e specialisti aventi particolare e riconosciuta competenza e qualificazione. La nomina è deliberata dal Consiglio regionale, che determina l'onorario da corrispondere in relazione all'importanza del lavoro, all'impegno richiesto e, quando la natura dell'incarico lo consente, ai risultati conseguiti.
<i>Lazio</i>	Art. 49 - (...) La Regione, previa delibera del Consiglio, può avvalersi mediante contratto, di collaboratori particolarmente qualificati per lo svolgimento di funzioni specifiche. La durata del contratto non può superare il termine della legislatura in corso.
<i>Marche</i>	Art. 53 - Per compiti specifici e in particolare per quelli di studio e di attuazione della programmazione può essere addetto ai servizi personale esperto nelle varie discipline, incaricato e revocabile con le modalità di cui ai commi precedenti.
<i>Piemonte</i>	Art. 81 - Per lo svolgimento di funzioni che richiedono elevata qualificazione e per l'esplicazione straordinaria o a tempo limitato di mansioni specializzate, è ammesso il conferimento di incarichi specifici per periodi determinati. Le modalità ed i limiti di tali incarichi sono regolati con legge regionale.
<i>Toscana</i>	Art. 62 - (...) La legge regionale può prevedere che, per compiti speciali richiedenti particolari competenze professionali ed organizzative, siano conferiti incarichi per periodi determinati a condizioni stabilite contrattualmente.
<i>Umbria</i>	Art. 82 - (...) 3. E' ammesso per questioni specifiche e per periodi determinati il conferimento di incarichi a persone di comprovata capacità e professionalità.

---