LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna

1

2001 · ANNO XXII
gennaio/febbraio

Dieci temi per la riforma degli statuti regionali

Indice 1.01

DIECI TEMI PER LA RIFORMA DEGLI STATUTI REGIONALI

7 Introduzione / *Roberto Bin e Salvatore Vassallo*

11 I nuovi statuti regionali e il federalismo da ripensare / *Luigi Mariucci*

29 Perfezionare la "forma di governo della transizione". Composizione e collegialità della Giunta/ *Carlo Fusaro e Luca Stroppiana*

57 Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale / *Alessandro Chiaramonte e Salvatore Vassallo*

85 Il Consiglio regionale: funzioni di indirizzo e di controllo / *Roberto Bin*

97 Regole statutarie in tema di fonti regionali / *Rosanna Tosi*

129 Le nomine tra Giunta e Consiglio / *Giovanna Endrici*

147 Le strutture per l'elaborazione delle politiche a servizio dell'esecutivo / *Giancarlo Vecchi*

173 Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali / *Alberto Martini, Francesca Rosa e Marco Sisti*

217 La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio? / *Matteo Cosulich*

241 Lo "statuto" dell'opposizione / *Marilena Gennusa*

269 I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime / *Marta Picchi*

DOCUMENTAZIONE

295 Prospetto delle modifiche del Titolo V, parte seconda, della Costituzione *(Testo approvato in seconda deliberazione dal Senato della Repubblica l'8 marzo 2001)*

Dieci temi per la riforma degli statuti regionali

Introduzione

di Roberto Bin e Salvatore Vassallo

I saggi raccolti in questo numero monografico intendono fornire un contributo al dibattito che ci auguriamo si possa sviluppare di qui a poco all'interno dei Consigli regionali – ma *non solo* in quelle sedi – in merito alla revisione degli statuti regionali.

Una significativa rivisitazione degli statuti è oggi sollecitata sia dalle trasformazioni del tessuto politico-amministrativo prodotte dalle riforme Bassanini (che queste ricevano o no una "copertura costituzionale" attraverso la revisione del Titolo V approvata *in extremis* dalla XIII legislatura e ora in attesa di essere sottoposta al referendum confermativo), sia dalle novità introdotte dalla legge costituzionale n. 1/1999 sull'elezione diretta dei Presidenti di Regione.

Come ha già scritto Luciano Vandelli nell'editoriale al numero 3-4/2000 della Rivista, riteniamo che tale revisione degli statuti possa e debba essere l'occasione per un ripensamento della fisionomia istituzionale complessiva delle Regioni. D'altro canto, al contrario di quanto pensano alcuni pur autorevoli esponenti politici, gli statuti regionali non possono e non devono contenere una sorta di programma di riforma costituzionale per il paese. Non è quella la sede per formulare dichiarazioni propagandistiche o strategie politiche. Gli statuti devono dettare le condizioni istituzionali per un buon funzionamento del processo di governo a livello regionale. Non è poco, anzi è tutto! I consiglieri regionali sono chiamati a disegnare meccanismi istituzionali destinati a funzionare per molte legislature: sulla funzionalità futura delle Regioni si giocano le sorti del federalismo e delle riforma dello Stato, non sulle

eclatanti affermazioni di principio. E la funzionalità delle Regioni dipende in larga parte dalla capacità di riconoscere quali sono le cause delle passate inefficienze, di capire quali sono gli equilibri istituzionali necessari e di predisporre i pochi – perché non devono essere tanti - meccanismi "costituzionali" che devono assicurare l'efficienza delle procedure decisionali, dei controlli, della comunicazione e della partecipazione.

Questo vuol dire peraltro che non si deve cambiare per il puro gusto di giocare con l'ingegneria istituzionale. Si tratta di identificare alcuni obiettivi e, congiuntamente, gli adattamenti istituzionali necessari a realizzarli.

A noi pare che gli obiettivi generali che ci si debba prefiggere oggi con la revisione degli statuti siano sostanzialmente tre:

- consolidare l'autorevolezza e la stabilità degli esecutivi prodotta dalla bipolarizzazione del sistema partitico e dall'elezione diretta dei Presidenti;
- distinguere più chiaramente le competenze delle Giunte da quelle dei Consigli dando corpo a reali funzioni di controllo e monitoraggio sulle politiche regionali da parte dei secondi;
- integrare nel processo decisionale regionale i sistemi delle autonomie locali.

Il raggiungimento di questi tre obiettivi è cruciale affinché le istituzioni regionali possano effettivamente costituire uno snodo efficace del sistema politico-amministrativo, tanto più quando – di qui a breve – il decentramento delle funzioni entrerà a pieno regime, ed *anche indipendentemente dall'esito del referendum confermativo in merito alla riforma del Titolo V* (riportata in appendice). Non si deve dimenticare peraltro che molti passi avanti sono già stati fatti negli ultimi dieci anni in quelle tre direzioni, anche se i passi sono stati certamente più spediti in relazione al primo ed al terzo punto, mentre lo sono stati assai meno in relazione al secondo.

Il lavoro che abbiamo coordinato parte da due ulteriori premesse. In primo luogo riteniamo che non sia utile né per il sistema-paese *né* per le singole realtà territoriali una eccessiva diversificazione degli assetti istituzionali. In nessun sistema federale gli enti sub-statali presentano una configurazione molto

diversa l'uno dall'altro. In secondo luogo riteniamo che il meccanismo di fondo delineato dalla riforma costituzionale – l'elezione diretta dei Presidenti collegata all'elezione del Consiglio e la "sfiducia distruttiva" – possa utilmente costituire il minimo comune denominatore a cui tutte le regioni – con la sola eccezione, forse, delle aree con sistemi politici veramente "speciali": Alto Adige e Val D'Aosta – farebbero bene ad attenersi anche in futuro.

Abbiamo quindi identificato una serie di aspetti rilevanti su cui i "costituenti regionali" a nostro avviso non potranno fare a meno di confrontarsi, anche se non tutti verranno trattati esplicitamente o comunque estesamente all'interno dei *nuovi* statuti:

- la struttura della Giunta, con quel che ne consegue quanto ai rapporti tra il Presidente e gli assessori, e quanto alla disciplina delle incompatibilità tra Giunta e Consiglio (a questo è dedicato l'articolo di Carlo Fusaro e Luca Stroppiana);
- il sistema elettorale, soprattutto con riferimento agli adattamenti che promettono di mitigare il problema della eccessiva frammentazione *interna* alle due principali coalizioni (Alessandro Chiaramonte e Salvatore Vassallo);
- la disciplina del sistema delle fonti regionali (Rosanna Tosi);
- la rappresentanza degli enti locali (Matteo Cosulich);
- le strutture e le modalità attraverso cui gli assessorati e la Giunta possano dotarsi di una efficace capacità di impulso sulle politiche regionali (Giancarlo Vecchi);
- le strutture e le modalità attraverso cui i Consigli possano dotarsi di una capacità di controllo e monitoraggio delle politiche regionali (Alberto Martini, Francesca Rosa e Marco Sisti);
- la ripartizione delle competenza tra Giunta e Consiglio in tema di nomine (Giovanna Endrici);
- i dispositivi che, nel quadro di un assetto compiutamente bipolare e maggioritario, possano fornire garanzie per l'opposizione e la possibilità per quest'ultima di svolgere efficacemente, in maniera non meramente ostruzionistica, il suo ruolo di pungolo e di controllo (Marilena Gennusa).

In relazione ad ognuno dei temi indicati, abbiamo chiesto ai singoli autori di condurre una ricerca comparativa fra le Regioni italiane o, anche, una esplorazione delle istituzioni straniere comparabili al fine di presentare alcune ipotesi in merito sia specificamente alla revisione degli statuti sia, più in generale, in merito alla revisione dell'assetto organizzativo ed istituzionale delle Regioni. La preferenza è stata data a quegli adattamenti che appaiono più congruenti con la forma di governo abbozzata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 e che – al tempo stesso – promettono di realizzare i tre obiettivi generali che abbiamo indicato.

Gli articoli di Luigi Mariucci e di Roberto Bin, piuttosto che trattare un aspetto specifico, contengono il primo una valutazione dell'autore sullo stato complessivo di avanzamento della riforma "in senso federale", il secondo un inquadramento dei problemi relativi alla ridefinizione del ruolo dei Consigli. L'articolo di Marta Picchi, infine, fornisce un'utile ricognizione in merito allo *status* giuridico e alle modalità di adozione dei regolamenti interni dei Consigli.

Ad eccezione dell'articolo di Marta Picchi che è giunto in redazione su iniziativa dell'autrice e che è stato incluso in questo fascicolo *ratio materiae*, i testi sono frutto di un lavoro che è iniziato su nostro impulso vari mesi fa e che ha avuto come tappa intermedia un seminario svoltosi presso la sede della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna il 16 febbraio 2001. Al seminario, durante il quale sono state discusse le versioni preliminari degli articoli, sono stati invitati a partecipare i componenti del comitato scientifico della *Rivista* e alcuni altri esperti. Vogliamo quindi ringraziare vivamente Augusto Barbera, Paolo Caretti, Roberto D'Alimonte, Antonello D'Atena, Antonio D'Andrea e Luciano Vandelli (il quale ha presieduto i lavori nella sua qualità di assessore e ospite), per le osservazioni critiche e per gli spunti che ci hanno fornito in quella occasione in vista della revisione finale dei testi.

I nuovi statuti regionali e il federalismo da ripensare

di Luigi Mariucci

Sommario

1. *Il contesto: grande è la confusione sotto il cielo.* - **2.** *Federalismo da ripensare.* - **3.** *Dopo la riforma del titolo V della Costituzione.* - **4.** *I nuovi statuti regionali tra ascesa e declino. Qualche ipotesi sul come tentare di rovesciare la tendenza.*

1. *Il contesto: grande è la confusione sotto il cielo*

Mai come ora in materia di federalismo vale il detto "grande è la confusione sotto il cielo", salvo aggiungere che tuttavia la situazione non è affatto eccellente. Dietro questa parola continuano infatti a nascondersi significati del tutto eterogenei. Per un verso si può distinguere, per così dire, tra un federalismo delle destre e delle sinistre: un federalismo, da un lato, marcatamente competitivo, iperliberista, venato persino da istanze separatiste, contro un federalismo concepito invece come fortemente unitario, cooperativo e solidale. Se la dinamica in atto si risolvesse davvero nella contrapposizione tra queste due concezioni saremmo di fronte a una nobile disputa: avremmo in sostanza davanti l'alternativa tra il federalismo di Hamilton e di Jefferson, dei democratici e dei repubblicani, tra il federalismo unitario, della bandiera a stelle e strisce, preoccupato soprattutto di costruire i meccanismi della unità a livello federale, e il federalismo quasi-confederale, fondato sull'idea dello Stato federale minimo.

Le cose invece non sono così semplici. Al di là di alcune discriminanti di fondo, le contraddizioni reali attraversano infatti

orizzontalmente i contrapposti schieramenti. Basti pensare ai referendum sulla c.d. *devolution* promossi dalle Regioni del nord governate dal polo di centrodestra. Quando si chiede di trasferire poteri dallo Stato centrale alle Regioni in materia di sanità, scuola, sicurezza, che cosa si intende effettivamente? Regionalizzare il contratto dei dipendenti della sanità, introdurre ordinamenti scolastici differenziati sul piano territoriale? Regionalizzare la polizia di Stato ovvero costituire un ulteriore corpo di polizia regionale? Se si pongono queste domande ai promotori di quei referendum si ottengono risposte radicalmente diverse. Nel contempo resta da spiegare perché il leader di quello schieramento annunci un programma di interventi infrastrutturali,che va dalla Salerno-Reggio Calabria al passante di Mestre, da adottare con una norma statale, saltanto del tutto i poteri regionali e locali, e come si possa comporre l'idea, in materia di federalismo fiscale, di trattenere il 70% o il 75% delle risorse prodotte sul territorio, proposta da esponenti autorevoli di quello schieramento, con l'esigenza di forti meccanismi di perequazione a favore del meridione su cui insiste il leader di una componente essenziale di quella coalizione (Alleanza Nazionale).

Tuttavia, se Atene piange Sparta non ride. Infatti, per replicare alla proposta di statuto del Veneto, tempo fa avanzata dal Presidente della Regione Veneto Galan, che nelle sue parti più significative costituisce piuttosto una proposta di riforma della Costituzione che uno statuto entro la Costituzione data, Massimo Cacciari, e con lui il centrosinistra del Veneto, ha contropposto una "costituzione" del Veneto in cui, assieme ad alcune suggestive innovazioni, spicca la previsione di un patto fiscale stipulato direttamente tra Stato nazionale e Regione Veneto, e sancito addirittura da una legge dello Stato. In parallelo il Presidente della Regione Campania, Antonio Bassolino, promuove invece una iniziativa per modificare, a favore di una più forte perequazione verso il meridione, l'attuale meccanismo di compartecipazione all'Iva delle Regioni e la stessa ripartizione del fondo sanitario, fondata sulla c.d. quota capitaria pesata, faticosamente negoziata tra le Regioni e con il Governo.

La verità è dunque che dopo una ormai ventennale discussio-

ne sulle riforme non solo non si è raggiunto un idem sentire sulle regole di fondo del nuovo assetto istituzionale tra gli schieramenti che si contendono la guida del paese, ma persiste ed anzi si accentua una straordinaria confusione di linguaggi e di concezioni, che attraversa trasversalmente le formazioni politiche. L'incertezza in ordine agli assetti istituzionali continua a intrecciarsi quindi con la mancata stabilizzazione del sistema politico. Tutto ciò determina una ambivalenza, per così dire, strutturale delle prospettive, ed impone la necessità di una chiara riconcettualizzazione del tema federalista.

2. *Federalismo da ripensare*

In un contesto così confuso occorre dunque tornare a ridefinire i capisaldi di una riforma in senso federale della Repubblica italiana, cercando di costruire su questi quella convergenza che ora manca del tutto, e che tuttavia costituisce la condizione imprescindibile per realizzare solide riforme di profilo costituzionale.

Conviene dunque riandare con la memoria ai motivi per cui, anche nella sinistra, all'inizio degli anni novanta si formulò una opzione federalista di riforma dell'assetto istituzionale. Contò, allora, certo anche la spinta indotta dal movimento della Lega Nord, nella sua prima versione. Contarono le radici delle tradizioni di autogoverno locale e regionale maturate dalla sinistra in estese aree del paese. Ma contò soprattutto una riflessione sul modo in cui dare un assetto più efficace al sistema-paese, a ridosso di ciò che è stata la crisi della prima Repubblica.

Si osservò che non poteva più reggere un assetto istituzionale fondato sulla sommatoria di assetti tipici degli Stati centralisti e degli Stati di autonomia, e articolato in un Parlamento costituito da due Camere con competenze paritarie, una robusta amministrazione ministeriale, centrale e periferica, ispirata al modello napoleonico, quindi in venti Regioni, centootto Province, e più di ottomila Comuni. Questo assetto bicefalo andava riorganizzato, puntando a un obiettivo essenziale: governare e amministrare meglio il paese, attrezzarlo a reggere con più efficacia la

doppia sfida della competizione globale e della integrazione europea. A tale fine andava ricondotto un complesso di innovazioni istituzionali e politiche, fondate su un assunto di fondo: valorizzare l'autogoverno territoriale e, nel contempo, rafforzare i meccanismi della cooperazione e coesione nazionale. In questa prospettiva andava quindi costruito un disegno diretto a ridefinire gli ambiti di competenza tra Stato nazionale e poteri territoriali, stabilire i meccanismi cogenti della cooperazione interistituzionale, a partire da una riforma federale del Parlamento, infine a riformare le Regioni, trasformandole in uno strumento di integrazione dei poteri locali.

Nella prospettiva appena riassunta ciò che si mette in gioco è quindi una riforma al tempo stesso istituzionale, politica e amministrativa. È evidente infatti che il federalismo utile all'Italia va concepito come federalismo essenzialmente amministrativo e non legislativo, e quindi come strumento di una riorganizzazione efficace del sistema politico: non c'è bisogno di moltiplicare le leggi e differenziare a scala territoriale gli ordinamenti, ma di dare efficace esecuzione alle leggi esistenti, impegnando i governi regionali e locali a ricercare gli strumenti più utili per applicare sul territorio le normative nazionali e comunitarie. Per converso si tratta di riformare coerentemente il sistema essendo evidente l'incompatibilità tra un serio assetto federale e l'attuale pletorica articolazione della rappresentanza politica, espressa, appunto, da mille parlamentari, distribuiti fra due camere con competenze paritarie, da oltre 8000 consigli comunali, da 108 consigli provinciali e in 20 consigli regionali, per di più in un contesto di crisi radicale del rapporto tra politica e cittadini. Questa sovrabbondanza della rappresentanza politica, coesistente con una caduta vertiginosa della sua rappresentatività sostanziale, va evidentemente ripensata in radice.

Perciò, a suo tempo, in Emilia-Romagna, si lavorò a una proposta ([1]) basata su un assunto di fondo: in Italia il problema non consiste nel dar vita a un federalismo duale o c.d. competitivo, fondato sulla autonomia politica e/o legislativa di supposte co-

(1) Vedila in AAVV, *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1996.

munità originarie, ma nel riorganizzare la macchina pubblica e amministrativa al fine di restituire autorevolezza al Governo centrale ed efficacia alle amministrazioni locali, perseguendo l'integrazione tra i diversi livelli di governo. Ciò può farsi in un solo modo: valorizzando l'autogoverno territoriale, ma anche rendendo cogenti i meccanismi della cooperazione, al centro e in periferia, tra i diversi livelli istituzionali. Il federalismo unitario e solidale infatti non si predica: si realizza attraverso precisi e vincolanti meccanismi istituzionali, come insegna l'esperienza della Repubblica federale tedesca.

Da qui scaturivano un insieme di disposizioni di riforma del tit.V della Costituzione: un riparto di funzioni legislative e amministrative tra Stato federale e Regioni, fondato sulla esclusione di forme di concorrenza e sovrapposizione, l'integrazione del sistema regionale nel Parlamento, attraverso la istituzione di un Senato federale direttamente rappresentativo delle comunità regionali, investito di essenziali funzioni di codecisione sulle materie di interesse delle istituzioni territoriali, l'attribuzione alle Regioni della funzione di riorganizzare il sistema delle amministrazioni locali, garantendo le stesse autonomie locali attraverso l'attribuzione di poteri deliberativi a Consigli regionali delle autonomie, da affiancare ai Consigli regionali.

Per meglio comprendere la logica di quella proposta si può fare riferimento alla ripartizione di competenze in materia di diritto e politiche del lavoro, che veniva organizzata secondo la seguente sequenza. I "diritti fondamentali dei lavoratori" erano previsti come oggetto della competenza legislativa e amministrativa esclusiva dello Stato federale, così come oggetto della competenza legislativa esclusiva dello Stato federale erano le materie in ordine alla "tutela e sicurezza del lavoro", salvo possibilità di delegare sul tema funzioni legislative o amministrative da parte dello stesso Stato federale alle Regioni. Più in generale, nelle materie riservate alle Regioni lo Stato federale manteneva la funzione di "definire le norme essenziali di principio, le norme necessarie alla programmazione nazionale ed al coordinamento, la definizione dei livelli minimi delle prestazioni sociali".

Quella proposta fu approvata all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti di Regione ([2]), venne tradotta in altrettanti progetti di riforma costituzionale approvati da sette Consigli regionali, tra cui quello della Emilia-Romagna, e fu quindi presentata alla Commissione Bicamerale D'Alema. In quella sede essa fu accusata, anche da parte di alcuni autorevoli rappresentanti della sinistra, di essere troppo ispirata al modello cooperativo tedesco. In particolare fu respinta l'idea di dare vita a un Senato federale, direttamente rappresentativo delle comunità regionali ([3]).

Dopo il fallimento della Commissione Bicamerale D'Alema, le riforme costituzionali sono quindi procedute a strappi: prima, a larga maggioranza, è stata approvata la riforma costituzionale relativa alla elezione diretta dei Presidenti di Regione e alla autonomia statutaria dei Consigli regionali (legge cost. n.1/1999), poi, in fine legislatura, a stretta maggioranza, è stata approvata una più ampia riforma del Titolo V della Costituzione, ora soggetta a referendum confermativo e/o abrogativo ex art. 138. Qui si apre quindi un altro scenario.

3. *Dopo la riforma del titolo V della Costituzione*

La tredicesima legislatura non ci ha lasciato, in conclusione, una riforma organica del sistema politico-istituzionale. Quest'ultimo resta anzi, per così dire, indeterminato sotto tre profili cruciali: il sistema politico e della rappresentanza, la forma di governo e la forma di Stato. Infatti non sappiamo, in primo luogo, quale sia la forma politica del paese, nel che consiste il fondamento reale di ogni costituzione materiale. Dopo il fallimento, per mancato raggiungimento del *quorum*, degli ultimi referendum sul sistema elettorale, restiamo un paese sospeso tra propensioni maggioritarie e bipolari e ritorno al proporzionalismo. Non si è realizzata una riforma compiuta del sistema elettorale

(2) Se ne veda il testo in *Proposta di riforma costituzionale in senso federalista*, a cura del Cinsedo, Milano, Franco Angeli, 1997.
(3) per una ricostruzione della vicenda si veda il mio *La riforma federale,* Rimini, Maggioli,1997.

in chiave maggioritaria, che poteva farsi con la tecnica del doppio turno di collegio, alla francese, né si è introdotto un sistema proporzionale alla tedesca, con una seria clausola di sbarramento e connesso modello di cancelleriato, con il risultato di lasciare del tutto incerta la forma di governo nazionale, sospesa tra elezione (sostanzialmente) diretta dei *premiers* indicati dagli schieramenti prevalenti e parlamentarismo. Altrettanto indeterminata risulta la forma "istituzionale". Non sappiamo, in realtà, se viviamo in un paese a struttura centralista, che vuole realizzare un forte decentramento amministrativo imperniato sulle autonomie locali, oppure in un paese che intende dar vita a un vero assetto federale, il quale, com'è ovvio, non può che fondarsi sulla dialettica fondamentale tra Stato-Federazione e Regioni.

In questo senso la nuova dizione dell'art. 114 della Costituzione, nel testo approvato conclusivamente dal Parlamento sull'orlo del suo scioglimento, è del tutto eloquente. Prima, nella vecchia dizione, avevamo una Repubblica che "si riparte in Regioni, Province, Comuni", ovvero una Repubblica che intanto esiste, e poi "si riparte", sia pure nella logica della valorizzazione delle autonomie locali di cui all'art. 5. Secondo la nuova dizione avremmo invece una Repubblica "costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", cioè una Repubblica in qualche modo indeterminata.

Comunque sia, questo è lo stato dell'arte.

Il Parlamento ha approvato, nella legislatura appena conclusa, due riforme costituzionali che incidono fortemente sul rapporto tra Stato nazionale e poteri territoriali. La prima (legge cost. n.1/1999) ha introdotto l'elezione diretta dei Presidenti di Regione e l'autonomia statutaria dei Consigli regionali. Si era stati facili profeti nel prevedere che l'elezione diretta dei Presidenti di Regione avrebbe determinato nuove opportunità e alcuni rischi ([4]).

Vale la pena di ricordare, sia pure brevemente, i motivi per cui si è arrivati a questa rilevante innovazione. Si incontrarono, allora, ragioni di principio e di necessità. Le prime attenevano

(4) Si vedano gli interventi pubblicati ne *Il Mulino*, 2000, n. 3, p. 479 ss.

alla linea, da molti condivisa, secondo cui, data la scomparsa di un vero e proprio sistema di partiti, inteso come sistema capace di rappresentare le domande e tradurle in alleanze durevoli di governo, non c'è altro rimedio alla crisi della democrazia italiana che introdurre meccanismi di legittimazione diretta della leadership di Governo. Ciò è stato realizzato prima con la legge n.81 del 1993, sulla elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia, sotto la pressione di un referendum, ma soprattutto per un concreto motivo: a ridosso e a seguito del crollo del sistema dei partiti, larga parte dei comuni italiani non era, semplicemente, più governata. L'elezione diretta dei sindaci fu quindi introdotta per rendere governabili le amministrazioni comunali. Niente di più e niente di meno. Tuttavia ad una misura, che si doveva intendere come di risanamento di amministrazioni locali per larga parte inefficienti e persino corrotte, è poi seguito il formarsi di una nouvelle vague, quando non di una nuova e impropria ideologia: il rilancio del vecchio municipalismo italiano.

Ma il vero motivo per cui alla fine si è realizzato un ampio consenso sulla regola della elezione diretta dei presidenti di Regione, da introdurre addirittura con una disposizione costituzionale sia pure derogabile da parte dei successivi statuti regionali, attiene piuttosto alle ragioni di necessità. A livello regionale si è infatti toccato con mano il fatto che la crisi e la frammentazione del sistema politico-partitico sono tali da non garantire più la possibilità di produrre autonomamente dal livello politico efficaci sintesi di governo. Sono state eloquenti in questo senso le varie e diffuse vicende di crisi dei governi regionali nelle Regioni a statuto ordinario, dopo la scadenza della c.d. norma antiribaltone, ma soprattutto sono risultate emblematiche due vicende nelle Regioni a statuto speciale. In Friuli-Venezia Giulia, in cui il sistema proporzionale è costituzionalizzato perché previsto dallo statuto, nel corso della ultima legislatura si sono verificati ben sei cambi di governo e di maggioranza, con esiti facilmente immaginabili sul piano della efficacia delle politiche di governo. In Sardegna, Regione di cui tutto si può dire tranne che l'autonomismo sia una invenzione dell'ultima ora, è accaduto che si sia votato nella primavera 1999 per il Consiglio regionale

e che ad ottobre non fossero ancora stati eletti né il Presidente né la Giunta. L'elezione diretta dei presidenti di Regione si è quindi imposta infine essenzialmente per una ragion pratica.

Con l'elezione diretta dei presidenti di Regione si è perciò realizzata una compensazione delle tecniche di legittimazione dei governi territoriali. Oggi abbiamo quindi presidenti di Regione politicamente forti, per quanto sorretti da maggioranze spesso deboli e al loro interno conflittuali, dato il sistema proporzionale, e con voto di preferenza, con cui sono stati eletti i consigli regionali. Da qui la tendenza, a livello regionale, o alla inerzia o all'iperattivismo propagandistico, di cui sono buona testimonianza i referendum sulla c.d. *devolution* promossi dalle Regioni del nord.

Da ultimo, sul filo dello scioglimento del Parlamento, è stata conclusivamente approvata a stretta maggioranza una riforma del titolo V della Costituzione, la cui entrata in vigore è ora subordinata allo svolgimento di un referendum confermativo e/o oppositivo, *ex* art. 138. Il testo approvato è il risultato tralaticio, con diversi rimaneggiamenti, delle formulazioni a suo tempo proposte dalla Commissione Bicamerale D'Alema e da una successiva proposta di legge presentata dal Governo D'Alema, con Giuliano Amato Ministro per le riforme.

Al di là del carattere eminentemente politico, tutto collegato alla dinamica del confronto elettorale del maggio 2001, e quindi di per sé opinabile, che ha assunto l'approvazione parlamentare di quel testo, la riforma del titolo V della Costituzione va considerata, a giudizio degli stessi proponenti, parziale e lacunosa. La parzialità consiste essenzialmente nel fatto che la riforma non mette mano al punto cruciale ed obbligato di una seria riforma federale, ovvero alla riforma in senso federale del Parlamento con la costituzione di una seconda Camera investita dei compiti sopra descritti. Questa lacuna è dichiarata, come appena detto, dagli stessi proponenti, tanto è vero che nel contempo è stata avviata la raccolta delle firme su un progetto di riforma costituzionale, ad iniziativa popolare, diretto a istituire un Senato federale composto da cento membri da eleggere contemporaneamente ai consigli regionali, e investito della funzione di coap-

provare le leggi relative all'assetto federale assieme ad una Camera politica, i cui membri verrebbero corrispettivamente ridotti a quattrocento. Sul carattere realistico di tale proposta, nelle circostanze date, naturalmente è lecito ogni dubbio.

Comunque sia, resta il fatto che, essendo la riforma del titolo V amputata di una sua componente essenziale (la definizione delle procedure di codeterminazione tra poteri territoriali e poteri nazionali, a partire dalla sede parlamentare), quel testo risulta del tutto squilibrato e di difficile interpretazione, in specie in ordine alla nuova distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Si è infatti dato vita a una tripartizione delle competenze legislative, distinte tra competenze esclusive ed enumerate dello Stato, competenze esclusive, di riflesso, delle Regioni, e competenze concorrenti su materie quali "istruzione, tutela e sicurezza del lavoro, professioni, previdenza complementare e integrativa, tutela della salute, governo del territorio, ordinamento della comunicazione ecc." da svolgersi nell'ambito di non meglio definiti "principi fondamentali" riservati alla legislazione dello Stato.

Senza qui entrare nel merito di un puntuale commento del testo in oggetto, si può osservare che in questo modo si determina una prospettiva di grande incertezza. Fin dove si spingerà l'esercizio di quella competenza esclusiva riferita allo Stato dalla lett. *m)* del nuovo art. 117 in ordine alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", ovvero l'ampio potere sostitutivo attribuito al governo nazionale dal nuovo art. 120 nei casi di "pericolo grave per la incolumità e la sicurezza pubblica", ma anche quando "lo richiedono la tutela della unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali prescindendo dai confini territoriali dei governi locali", oppure la determinazione dei "principi fondamentali" da parte dello Stato sulle materie della legislazione concorrente, ovvero, in materia di federalismo fiscale, di cui al nuovo art. 119, l'istituzione di un "fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale

per abitante" o la destinazione da parte dello Stato di "risorse aggiuntive" al fine di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale" nonché per "rimuovere gli squilibri economici e sociali" e "favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona"? A queste domande non si può dare ora nessuna risposta certa, tanto più in quanto queste nuove normative costituzionali sono destinate ad applicarsi non nel contesto di un chiaro assetto della forma politica e di governo nazionali, degli attori politici fondamentali e della forma istituzionale della Repubblica, ma, come sopra osservato, in un quadro caratterizzato da grande confusione ed incertezza.

È evidente quindi il rischio che la riforma costituzionale del titolo V della Costituzione, approvata dal centrosinistra sulla base di buoni intenti, determini la classica eterogenesi dei fini e si risolva perciò in un autentico boomerang. Tanto più in quanto quella riforma, mentre lascia, come si è visto, del tutto incerti i confini reali dell'esercizio della sovranità, ovvero della distribuzione del potere legislativo, incentiva tuttavia, nei fatti, un pernicioso federalismo legislativo, quando, come si è detto sopra, l'Italia ha bisogno dell'esatto contrario: non moltiplicare le leggi, ma incrementarne l'efficace applicazione. C'è il pericolo invece di andare agli antipodi: infatti la nuova dizione dell'art. 127 della costituzione abolisce il controllo *ex ante* del governo sulle leggi regionali, ed attribuisce al Governo solo la possibilità di impugnare *ex post* davanti alla Corte costituzionale le leggi regionali, senza alcuna efficacia sospensiva. Una norma che avrebbe avuto un significato persino scontato, assieme a quella relativa alla abolizione dei commissari di governo, nel quadro di una seria e strutturata riforma in senso federale, rischia ora di assumere una portata deflagrante: mentre non si è ancora definito l'assetto stabile della Repubblica, sul piano del suo sistema politico, della forma di governo nazionale e della forma istituzionale, si scopre il fianco a una possibile, e selvaggia, legislazione regionale di assalto, autoapplicativa, salvo ricorso *ex post* del Governo alla Corte costituzionale, sulle materie più varie, dalla scuola, alla immigrazione, al lavoro, che può portare all'esatto contrario di ciò che ci si è proposto all'inizio di questa vicenda:

non alla differenziazione delle politiche di governo e degli assetti gestionali e organizzativi, secondo la logica di un serio federalismo amministrativo, ma alla territorializzazione dei diritti e, in ultima sostanza, alla balcanizzazione del paese. Arriveremmo così al paradosso ultimo: l'Italia non sarebbe più un paese unitario, protagonista della nuova costruzione europea, ma un paese frammentato, regredito sostanzialmente alla sua forma pre-unitaria, a cui per rimanere unito non resterebbe che l'ancoraggio al vincolo della appartenenza alla Unione europea.

In questo quadro la rilevanza dei nuovi statuti regionali rischia di essere ulteriormente depressa. Se la riforma costituzionale del titolo V della Costituzione, a seguito di validazione referendaria, entrerà definitivamente in vigore, l'iniziativa regionale si sposterà infatti sulla produzione legislativa ordinaria, e gli statuti passeranno in secondo ordine. Infatti quella riforma contiene anche un'altra disposizione cruciale, relativa al c.d. federalismo a geometria variabile. Il nuovo art. 116 della Costituzione, dopo avere riconfermato ai primi due commi l'esistenza delle Regioni a statuto speciale, prevede che "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l)*, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n)* e *s)*, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata". Si tratta di una disposizione fortemente innovativa, la quale tuttavia non incide direttamente sulla autonomia statutaria, ma riguarda piuttosto l'esercizio dell'ordinario potere legislativo regionale.

4. *I nuovi statuti regionali tra ascesa e declino. Qualche ipotesi sul come tentare di rovesciare la tendenza*

Quando fu approvata le legge Cost. n. 1 del 1999 e si svolse-

ro, nella primavera 2000, le elezioni regionali con il sistema della elezione diretta dei Presidenti di Regione, sembrava che l'esercizio della autonomia statutaria da parte dei Consigli regionali dovesse costituire un passaggio rilevante dal punto di vista, come allora si disse, di una "nuova fase costituente" delle Regioni e, per implicito, del nuovo stato federale.

Tutte le evidenze empiriche dicono, al contrario, che non sarà così. I nuovi statuti regionali, con buona probabilità, finiranno con l'essere documenti meramente interni all'auto-organizzazione dell'ente-Regione, in ordine ai temi del rapporto Giunta-Consiglio, dei poteri del Presidente e della Giunta, della organizzazione dei Consigli regionali, e, nello sfondo, del sistema elettorale regionale. Temi destinati ad appassionare naturalmente solo il ceto politico regionale. Nella migliore delle ipotesi si discuterà di qualche innovazione sul piano dei sistemi di relazione tra ente-Regione e enti locali, secondo le varie formule possibili della connessione tra poteri decisionali degli organi della Regione (Giunta e Consiglio) ed eventuali organi di rappresentanza degli enti locali a livello regionale, peraltro ridimensionati dalla riforma costituzionale sopra richiamata ad un ruolo meramente consultivo, dato che all'art. 123 della Costituzione viene aggiunto un comma secondo cui "in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra le Regioni e gli enti locali".

La tesi qui affermata ha due controprove. La prima riguarda le proposte di nuovo statuto regionale fin qui formulate. Alludo alla proposta in ordine allo "Statuto della Regione del Veneto" presentata dal Presidente della Regione Veneto Galan (proposta di legge regionale d'iniziativa del Consigliere Galan del 31 ottobre 2000) e a quella di "Costituzione del Veneto" presentata da Cacciari e dal centrosinistra della Regione Veneto (proposta di iniziativa dei consiglieri Cacciari, Variati, Zanonato, Bettin e Resler del 19 gennaio 2001). Entrambe queste proposte, sia pure con differenze di toni e di scelte, non consistono in realtà in una formulazione del nuovo statuto della Regione Veneto entro la costituzione data: consistono invece in una proposta di riforma della Costituzione. La proposta Galan fa questa scelta in maniera

persino eclatante, pretendendo addirittura di dettare, all'art. 14, le potestà legislative dello Stato. Ma anche la proposta Cacciari fa, sia pure più prudentemente, la stessa scelta, quando all'art. 15, dichiara le competenze della Regione e, all'art. 17, detta le norme di un patto fiscale stipulato, in esclusiva, tra Regione Veneto e Stato. È evidente quindi che non siamo di fronte a due proposte di statuto regionale in senso tecnico, ma a due carte o piattaforme politico-istituzionali. Nelle altre Regioni, nel contempo, tutto è fermo: si vanno costituendo commissioni-statuto, si affidano consulenze, si organizzano seminari, ma ci si guarda dall'esporsi con proposte formali.

La seconda controprova riguarda la riforma costituzionale sopra richiamata. I punti più innovativi di quella riforma, dal punto di vista della concreta conformazione dell'ordinamento regionale, riguardano la possibilità di emanare leggi regionali autoapplicative, sulla base del nuovo e incerto meccanismo di ripartizione delle competenze legislative sopra descritto, nonché di proporre, sempre tramite azioni legislative o politiche, "forme speciali di autonomia". Perché dunque affaticarsi nell'esercizio della costruzione di nuovi statuti, che inevitabilmente sarebbe attratto nella sfera autoreferenziale delle dinamiche interne al ceto politico regionale? Anche per questo la stagione dei nuovi statuti regionali rischia di declinare ancora prima di nascere.

Un argomento ulteriore a sostegno di questa ipotesi viene dal fatto che – per quanto la data sia ancora in discussione nel momento in cui scriviamo – il referendum sulla c.d. *devolution* promosso dalla Regione Lombardia verosimilmente non si terrà molto dopo il 13 maggio. Si può quindi prevedere lo scenario del dopo-elezioni: il referendum lombardo sulla *devolution* avrà presumibilmente un consenso maggioritario, mentre sarà ancora pendente il referendum sulla riforma del titolo V, la quale comunque, come sopra detto, apre un larghissimo spazio innovativo alle legislazione regionale ordinaria, sul versante sia delle materie della competenza concorrente, sia delle proposte di accesso a forme più avanzate di autonomia. In tale contesto, è probabile che le maggioranze al governo delle Regioni, specie quelle del nord, decidano di rinviare il difficile esercizio della

elaborazione di nuovi statuti a fronte di un quadro costituzionale in movimento e ancora incerto. Risulterà invece più conveniente usare la leva della legislazione ordinaria, fruendo dei varchi offerti dalla riforma del titolo V, a partire da quello, di enorme portata pratica, reso disponibile dalla abolizione del controllo preventivo, e ad efficacia sospensiva, da parte del governo sulle leggi regionali, sostituito dall'eventuale impugnazione ex post alla Corte costituzionale, senza efficacia sospensiva.

Tuttavia prevedere una tendenza non significa accettarla. Si può provare a contrastarla, per quanto animati da spirito realistico. In questo senso si può dire qui, in breve, quali potrebbero essere i contenuti più significativi dei nuovi statuti regionali, se le forze politiche regionali volessero davvero su questi impegnarsi.

In tale prospettiva a me pare che i capitoli fondamentali dei nuovi statuti dovrebbero riassumersi in quattro punti fondamentali. Al primo punto si colloca la definizione dei principi. Questa è una questione particolarmente significativa e delicata. Non può essere che i nuovi statuti regionali si limitino a ricalcare o ripetere inutilmente i principi fondamentali della Costituzione, come è accaduto nella stagione statutaria del primo regionalismo. Né può essere, all'inverso, che gli statuti regionali si inventino, per così dire, nuovi principi di ordine costituzionale, in materia, ad esempio, di rapporti tra privato-pubblico, lavoro-impresa, cittadinanza, e tutto ciò che attiene al tema dei diritti fondamentali anche di tipo sociale. I principi fondamentali infatti restano quelli definiti dalla prima parte della Costituzione. Perciò va sconsigliata ogni improvvida esercitazione, in tema di definizione dei principi, sulla c.d.sussidiarietà specie in ordine alla sua dimensione orizzontale. Gli statuti dovrebbero invece concentrarsi sulla definizione, appunto, dei principi che reggono l'azione regionale, verso lo Stato-Nazione e verso i sistemi infra-regionali (enti locali, società e cittadini). Deve quindi trattarsi di principi riferiti all'orientamento della politica regionale, intesa in senso ampio, e comunque a partire dalla sua dimensione legislativa, da concepire come regole precettive, e perciò azionabili.

Il secondo capitolo riguarda l'organizzazione delle competenze regionali. Qui è necessario chiarire un punto. Le competenze regionali non vengono dichiarate dallo statuto. Esse sono

stabilite dalla Costituzione. In questo senso, come sopra chiarito, entrambe le proposte di statuto fin qui presentate (nella Regione Veneto) costituiscono un fuor d'opera. Lo statuto può tuttavia, per così dire, "organizzare" le competenze regionali. Da questo punto di vista, allo stato delle cose, molto dipende dal fatto che la riforma del tit.V della Costituzione, sopra commentata, entri effettivamente in vigore, dopo la verifica referendaria. Se quella riforma diventerà diritto positivo, gli statuti regionali potranno, ed anzi a mio giudizio dovranno, definire le regole sulla base delle quali esercitare le nuove competenze assegnate alle Regioni. Ad esempio in ordine al modo con cui esercitare le competenze in materia di legislazione concorrente e interpretare il vincolo dei "principi fondamentali", ovvero al modo con cui accedere alle forme speciali di autonomia previste dalla stessa riforma.

Il terzo capitolo riguarda il rapporto tra Regioni e autonomie locali. Qui si apre un grande spazio di inventiva statutaria, se le Regioni vogliono davvero diventare quello che a parole dichiarano di voler essere: non più un ente autoriferito, mimetico e riproduttivo dei vizi del centralismo statale, ma uno strumento di organizzazione dei territori, ovvero una "federazione di autonomie", come si dice con uno slogan facile da esprimere, ma difficile da realizzare. Su questo punto nelle diverse Regioni si deve svolgere un confronto diretto a stipulare un patto chiaro tra Regioni e autonomie locali. A mio giudizio su questo versante l'esistenza stessa delle Regioni ha un senso se esse possono svolgere un potere di autorganizzazione e autodefinizione dei livelli territoriali di governo. Attribuendo questo potere alle Regioni, acquista poi significato l'idea di istituire un organo di rappresentanza degli enti locali a livello regionale, cui assegnare veri e propri poteri codeterminativi verso i consigli regionali sulle materie di interesse delle autonomie locali. Tale prospettiva, purtroppo, sembra inibita dal testo di riforma costituzionale del tit.V, dove esso per un verso riporta allo Stato centrale le decisioni essenziali relative a comuni e province, e dall'altro attribuisce ai "Consigli delle autonomie locali" una funzione meramente consultiva. Ciò non toglie che questa materia sia quella in

cui più utilmente si possono immaginare e costruire efficaci innovazioni dei sistemi locali di governo, se gli statuti regionali vengono concepiti non come atti interni all'ente-Regione, ma come strumenti condivisi di riforma degli strumenti del governo territoriale.

L'ultimo capitolo riguarda le questioni interne alla istituzione regionale: i problemi della definizione della forma di governo (modalità di elezione del Presidente e di composizione della Giunta), della distribuzione di competenze tra Giunta e Consiglio, della organizzazione dei consigli regionali, con sullo sfondo il tema della definizione della legge elettorale regionale. Per esperienza so che proprio questi temi appassioneranno soprattutto i consiglieri regionali, i quali oggi, dopo l'elezione diretta dei presidenti di Regione e i nuovi poteri attribuiti al Presidente, anche in ordine alla composizione delle Giunte, e alla stessa Giunta regionale, quanto a potere regolamentare, si sentono più frustrati di ieri, e privati di un vero ruolo politico. Qui il punto sta nel quadrare il cerchio tra le funzioni di governo e di amministrazione che il sistema della elezione diretta imputa al Presidente e alla Giunta di sua fiducia, e le funzioni di controllo e di rappresentanza che spettano al Consiglio regionale. Questa quadratura non è facile, tanto più in quanto, nell'attuale assetto della rappresentanza politica e dei livelli istituzionali, nel medesimo territorio si trovano a coesistere consiglieri comunali, provinciali, regionali, deputati e senatori: vale a dire una rappresentanza territoriale pletorica, che impedisce ai consiglieri regionali di acquistare un ruolo politico davvero autorevole. A questo problema non possono tuttavia rimediare gli statuti regionali. Ad esso può semmai provvedere una più complessiva riforma della Repubblica, della sua forma politica e istituzionale.

Perfezionare la "forma di governo della transizione" Composizione e collegialità della Giunta

di Carlo Fusaro e Luca Stroppiana

Sommario

1. *Parole introduttive.* – **2.** *Composizione e collegialità delle Giunte regionali prima e dopo la riforma del 1999.* – **3.** *Composizione e collegialità nel governo locale.* – **4.** *Alcuni cenni sulla collegialità nell'ambito del governo nazionale.* – **5.** *Composizione e collegialità delle Giunte nei nuovi statuti regionali.* – **5.1.** *Formazione e composizione della Giunta.* – **5.2.** *Attribuzioni dei singoli organi del governo regionale.* – **5.3**. *Modalità di funzionamento della Giunta come organo collegiale.* – **6.** *Considerazioni conclusive.*

1. *Parole introduttive*

In questo articolo si affrontano due aspetti specifici della forma di governo regionale: la struttura e il funzionamento della Giunta, la quale anche dopo la riforma del 1999 resta organo necessario della Regione. La scelta di questo tema non è casuale, ma risponde ad uno dei presupposti della comune ricerca promossa da questa Rivista quale indicato nell'*Editoriale*: cioè che i legislatori statutari non mettano in discussione, nei suoi elementi fondamentali, la forma di governo quale emerge dagli artt. 121-123 e 126 della Costituzione e dall'art. 5 della l. cost. 22 novembre 1999, n. 1. Ciò per una serie di buone ragioni che ci limitiamo ad enunciare: perché anche in materia istituzionale al di là del codice genetico conta l'*imprinting*, la prassi che nei fatti si impone all'avvio di una nuova fase; perché l'esempio di svariati altri ordinamenti, con più lunga e consolidata esperienza federale, lascia prevedere che le *deroghe*, pur rese possibili dall'art. 122.5 Cost., saranno appunto la rara eccezione e non certo la regola ([1]); perché è difficile pensare che classi dirigenti politiche

(1) Anche se va osservato che nell'esperienza comparata l'uniformità si deve alla forte

che esitano di fronte a molto meno, intendano sfidare un'opinione pubblica largamente favorevole a sistemi di investitura diretta dei governi; ma, soprattutto, perché la *forma di governo transitoria*, insieme a quella che ci è parso di poter chiamare *standard*, condivide i tratti essenziali delle *forme di governo della transizione italiana* quali si sono venuti delineando a partire dalla legge 81/93 ([2]).

Questi tratti consistono nei seguenti elementi: *a)* elezione diretta del vertice monocratico dell'esecutivo; *b)* attribuzione al capo dell'esecutivo demo-eletto di importanti poteri, comunque maggiori rispetto ai predecessori; *c)* elezione contestuale dell'assemblea rappresentativa; *d)* composizione dell'assemblea rappresentativa subordinata all'attribuzione di una larga maggioranza alla lista o alle liste di sostegno del capo dell'esecutivo demo-eletto; *e)* attribuzione all'assemblea rappresentativa del potere di sfiduciare l'intero esecutivo con conseguente autoscioglimento e dunque nuove elezioni, congiunte, di assemblea e vertice monocratico; inoltre, quale che sia la causa di cessazione del mandato del vertice monocratico demo-eletto si procede a nuove elezioni anche per l'assemblea rappresentativa: l'uno e l'altra, dunque, vivono e muoiono insieme, con la non trascurabile differenza che la seconda dipende, nella sua composizione, dall'elezione del primo.

I tratti appena richiamati accomunano la forma di governo delle Regioni e la forma di governo degli enti locali, e rispondono a una strategia di innovazione istituzionale abbastanza nitidamente leggibile, obbligata a perseguire obiettivi diversi e non facilmente componibili: democrazia immediata, e quindi corri-

---

capacità conformatrice della forma di governo federale o nazionale: proprio l'ambito dove l'innovazione istituzionale in Italia non è riuscita ad andare al di là di modifiche alla legislazione elettorale.

(2) Questa lettura delle forme di governo regionali *ex* l. cost. 1/1999, l'abbiamo proposta in C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente e forme di governo regionali*, in A. CHIARAMONTE e R. D'ALIMONTE, a cura di, *Il maggioritario regionale*, Bologna, *Il Mulino,* 2000, pp. 35-57. Essa si può sostanzialmente estendere, dopo la l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, alle Regioni speciali e alla Provincia autonoma di Trento: con le sole eccezioni della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano, esse condividono il modello transitorio delle Regioni ordinarie.

spondenza rigorosa fra pronuncia del corpo elettorale e investitura degli organi di governo; stabilità degli esecutivi; indirizzo politico il più possibile omogeneo; garanzia di un larghissimo pluralismo rappresentativo, spinto fino ed oltre i limiti della frammentazione.

Ferma dunque questa scelta di fondo, almeno fino a che il contesto non sia mutato sulla base di processi essenzialmente politici, il nostro fine qui non è ridiscutere la forma di governo, quanto, piuttosto, di esaminare, appunto con riferimento alle modalità di *formazione* e *composizione* della Giunta e alla *collegialità* del suo modo di funzionare, quali opzioni il legislatore statutario ha di fronte e come ciascuna di esse può influenzare l'assetto complessivo già delineato. Per suggerire poi quali, a nostro avviso, appaiono più coerenti rispetto all'esigenza di affrontare, in ambito regionale, gli storici problemi del governo democratico in Italia. Del resto, composizione della Giunta e sua collegialità sono, nella loro parzialità, aspetti che impongono inevitabilmente di discutere l'insieme dei rapporti fra gli organi regionali di vertice: Presidente, Giunta, Consiglio. Inoltre, sono aspetti più che strettamente interconnessi: nel senso che, come vedremo, ragionare della collegialità di un organo pluripersonale significa necessariamente ragionare della condizione giuridica di ciascuno dei componenti del collegio e delle relazioni infraorganiche fra essi, le quali a loro volta sono condizionate se non determinate dalle modalità di investitura, cioè dalla formazione e composizione dell'organo. Sicché, fermo che il Presidente demo-eletto è titolare del potere di nomina e di revoca degli altri componenti della Giunta, incontra limiti nella sua facoltà di scelta? E quali? Esistono incompatibilità al di là di quelle direttamente previste in Costituzione? Qual è la condizione dei membri della Giunta? Sono essi da collocarsi sullo stesso piano? La tradizionale collegialità delle Giunte regionali è destinata a mutare e come? Quale può essere il ruolo del singolo membro della Giunta? Quali le attribuzioni rispettive del Presidente, della Giunta e dei singoli suoi componenti? A chi compete il potere di ripartire fra i componenti della Giunta i diversi incarichi? Può immaginarsi una responsabilità politica di Giunta distinta ri-

spetto a quella del Presidente? E che cosa dire di un'eventuale responsabilità del singolo componente della Giunta?

A queste domande si cercherà di rispondere, premessi pochi cenni su quanto prevedeva l'ordinamento prima della riforma del 1999, esaminando innanzitutto le problematiche connesse al testo attuale della Costituzione, con specifico riferimento agli spazi a disposizione dell'autonomia statutaria. Esamineremo poi cosa può insegnare il già sperimentato modello della forma di governo degli enti locali, cioè l'altra vigente *forma di governo della transizione*, e quanto possa emergere di utile dalle trasformazioni più recenti della forma di governo statale. Per concludere operativamente con ampie indicazioni e formulazioni su "la Giunta e il suo Presidente" per la redazione dei nuovi statuti regionali, senza trascurare di considerare gli elementi funzionali, particolarmente utili in sede propositiva, pur nella consapevolezza dei limiti inevitabili di qualsiasi ambizione predittiva in un campo nel quale immaginare, o peggio dar per scontati e promettere precisi rapporti causa-effetto è fonte sicura di serie delusioni.

2. *Composizione e collegialità delle Giunte regionali prima e dopo la riforma del 1999*

Trent'anni dopo la prima fase costituente statutaria, le Regioni sono chiamate a riscrivere i loro statuti da una riforma costituzionale che ha segnato l'avvento del nuovo Presidente della Regione demo-eletto, che è stato subito chiamato "governatore regionale" ([3]). Per quanto questa espressione possa risultare tecnicamente imprecisa, essa dà la misura della distanza dalla strategia istituzionale dominante, quando videro la luce i quindici statuti delle Regioni ordinarie: quando si concepiva la rete delle assemblee elettive come il cuore dell'indirizzo politico e del governo del paese, e si respingeva ogni proposta vagamente presidenzialista. Gli statuti

(3) Si veda l'editoriale di R. BIN, *Il ruggito del governatore*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, pp. 467-469.

del 1970-71 furono l'occasione per tentare un rinnovamento delle istituzioni fondato sulla centralità del ruolo dei consigli, su giunte che fossero i comitati esecutivi della volontà assembleare, presiedute da un *primus inter pares* e caratterizzate da forte collegialità. Se non che le tendenze assembleari degli statuti e l'esaltazione della collegialità di Giunta (che è cosa del tutto diversa e distinta rispetto alla centralità consiliare, anche se suscettibile di essere pensata e interpretata a vantaggio di essa), insieme al limitato ruolo presidenziale, sarebbero stati contraddetti anno dopo anno da prassi via via più distanti dal modello delineato. Le Giunte assumono un ruolo "che va ben oltre quello di un comitato esecutivo dei Consigli regionali" sia perché i Consigli persistono per anni nel preferire attività di cogestione, per la quale sono strutturalmente inadatti, ad attività d'indirizzo e di controllo, sia perché non altri che la Giunta è l'organo in grado di promuovere quelle proposte di legge e di programmi senza di cui lo stesso indirizzo del Consiglio non può affermarsi ([4]).

Tali mutamenti sono stati registrati anche a livello statutario: si pensi, al di là delle singole soluzioni individuate e della loro congruità, al senso istituzionale complessivo delle revisioni dell'Emilia-Romagna (1990) e dell'Umbria (1992), nonché della Toscana (1997, ma senza ratifica parlamentare e ormai scavalcata dagli eventi): tutte in direzione di un rafforzamento dell'esecutivo nel suo complesso, del Presidente al suo interno (ma anche a vantaggio dei singoli assessori) e di un riequilibrio rispetto al Consiglio regionale, alla ricerca di più stabilità e funzionalità nell'azione di governo. In particolare, nei primi due nuovi statuti citati e nello statuto del Piemonte ampiamente modificato nello stesso periodo, avvicinandosi alla soluzione dell'originario ordinamento degli enti locali del 1990, si prevedeva che la sfiducia del Consiglio nei confronti della Giunta doveva "essere accompagnata da un documento politico-programmatico e dall'indicazione del candidato alla Presidenza della Giunta" (Emilia-Romagna), ovvero poteva "contenere

(4) Così M. CARLI, Art. 121, 122, in *Le Regioni, le Province, i Comuni*, tomo II, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1990, p. 99.

l'indicazione di nuovi indirizzi politico-programmatici" (Umbria) e anche "di un nuovo Presidente e di una nuova Giunta" (Piemonte) ([5]). In realtà, solo nel nuovo statuto della Toscana, rimasto sulla carta, l'approvazione della mozione di sfiducia, sempre a maggioranza assoluta dei consiglieri, avrebbe comportato non solo la decadenza della Giunta e del suo Presidente, ma contestualmente l'elezione del nuovo Presidente indicato nella mozione e l'adozione del nuovo documento programmatico in essa contenuto. Lo statuto toscano (versione 1997 rispetto a quella del 1971) prevedeva fra l'altro, oltre all'introduzione della sfiducia costruttiva propriamente detta (art. 40): l'attribuzione al Presidente del potere di proporre al Consiglio la revoca o la sostituzione di uno o più componenti la Giunta (art. 40); una rilevante ridefinizione ed ampliamento delle funzioni della Giunta (art. 46); una ridefinizione dell'organizzazione interna della Giunta che prevedeva funzioni di rappresentanza esterna estese a ciascun componente (art. 48); l'attribuzione al Presidente della funzione aggiuntiva di "mantenere l'unità dell'indirizzo politico-amministrativo" e di dirigere l'azione della Giunta e coordinare l'attività dei suoi componenti, fra l'altro ripartendo gli incarichi fra essi (art. 50) ([6]).

Verso l'affermazione del ruolo del capo dell'esecutivo regionale, la riforma elettorale del 1995 è stata incentrata sull'indicazione espressa nella scheda del capolista della lista regionale, che con la legge Cost. 1/1999 è difatti diventato formalmente candidato alla Presidenza della Giunta.

(5) Per i riferimenti normativi si veda il *Quadro sinottico degli statuti delle Regioni a statuto ordinario*, a cura del Settore Affari Legislativi della Giunta regionale, Regione Liguria, 2000: è possibile scaricarlo all'indirizzo *www.regione.liguria.it/menu/0101_fr.htm*.

(6) La Giunta da mero "organo esecutivo della Regione" (secondo la formula costituzionale ripresa dallo statuto del 1971) diventava organo che "concorre a definire l'indirizzo politico-amministrativo della Regione (...) e ne cura l'attuazione mediante l'esercizio dell'azione amministrativa"; gestisce il bilancio e cura l'attuazione dei programmi, gestisce la contrattazione collettiva col personale, promuove l'azione davanti alla Corte Costituzionale informandone il Consiglio *dopo* e non più *prima*, provvede alle nomine (in base alla legge), adotta tutti gli atti di amministrazione e gestione non espressamente attribuiti ad altri organi da Costituzione, statuto e leggi; può emanare circolari interpretative; può adottare atti amministrativi di competenza del Consiglio in casi di straordinaria necessità e urgenza.

La riforma costituzionale del 1999 ha introdotto una serie di innovazioni di rilevante portata. Innanzitutto, ferma restando la tecnica usuale basata sull'integrazione da parte di fonti gerarchicamente subordinate delle fonti sovraordinate, in ordine all'organizzazione e al funzionamento delle istituzioni regionali, si applica per la prima volta a livello costituzionale la medesima tecnica seguita dal legislatore nella prassi dei rapporti fra legge statale e legge regionale con riferimento alle materie di competenza regionale: la legge dello Stato mentre fissa i principi fondamentali cui il legislatore regionale è chiamato a uniformarsi nel provvedere alla materia di propria competenza, dispone contestualmente una disciplina di immediata applicazione "fino alla data di entrata in vigore" della ventura legislazione regionale. Con la differenza in questo caso, però, che oltre al regime transitorio, il nuovo testo degli artt. 121-123 e 126 Cost. prevede un assetto (che abbiamo definito *standard*) a sua volta derogabile. Sicché, in materia di organizzazione e funzionamento delle Regioni ordinarie, abbiamo: *a)* disposizioni costituzionali programmaticamente vigenti a tempo limitato, ma a scadenza incerta, sia nell'*an* sia nel *quando* ([7]); *b)* disposizioni costituzionali vigenti ordinariamente, ma *derogabili* in qualsiasi momento da parte della Regione; fra queste ultime, però, occorre distinguere fra *disposizioni a derogabilità condizionata* e *disposizioni derogabili tout court*; *c)* disposizioni modificabili solo mediante procedimento *ex* art. 138 Cost. Le prime e le seconde, è chiaro, sono nella disponibilità del legislatore regionale con l'unica riserva della fonte statutaria disciplinata *ex novo* dall'art. 123 Cost. ([8]).

(7) Sembra difficile, nel rispetto del nuovo art. 126 Cost. (ma anche del "vecchio"), immaginare una qualche forma di sanzione istituzionale (scioglimento del Consiglio e rimozione del Presidente) anche a fronte di una prolungata renitenza di una Regione a riformare il proprio statuto.

(8) L'autonomia statutaria può essere meglio intesa se la si pone a confronto con l'autonomia riconosciuta ai Länder in Germania e alle Comunità autonome in Spagna. Nel caso tedesco, la Costituzione federale si limita a prescrivere che "l'ordinamento costituzionale dei Länder deve corrispondere ai principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico, sociale" (art. 28), lasciando alle Costituzioni di ogni Länder tutto lo spazio per determinare autonomamente il proprio sistema di governo. Nel caso spagnolo, la Costituzione delinea i tratti fondamentali dell'organizzazione istituzionale delle Comunità autonome e non ci sono per i singoli statuti di autonomia (approvati con legge organica) possibilità di deroghe al modello base da essa previsto (art. 151).

Limitandoci al raffronto con l'assetto previgente, fra le disposizioni costituzionali che lo statuto regionale *non* può derogare troviamo: *a)* l'espressa attribuzione al Presidente di una funzione di direzione politica della Giunta, unita alla relativa responsabilità (nuovo art. 121.4); *b)* le ridefinite norme sull'incompatibilità *ex* art. 122.2 ([9]) e l'attribuzione alla Regione del potere di dettarne altre, anche di *ineleggibilità* ([10]); *c)* l'attribuzione al Consiglio regionale del potere di "esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta" secondo forme tipizzate (art. 126.2 Cost.) ([11]); *d)* l'obbligo di dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio in caso di "dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti" (art. 126.3) ([12]).

Fra le disposizioni costituzionali *derogabili*: l'elezione a suffragio universale del Presidente della Regione nel contesto di una diversa forma di governo rispetto a quella che abbiamo chiamato *standard* (e dunque, presumibilmente, anche di una diversa legislazione elettorale).

Fra le disposizioni costituzionali a *derogabilità condizionata*,

---

Si può quindi dire che l'autonomia delle Regioni italiane si colloca a metà strada fra questi due esempi.

(9) Estese all'appartenenza al Parlamento europeo e applicabili anche ai componenti delle giunte, dal momento che essi possono non essere consiglieri (il testo previgente sanciva le incompatibilità nei confronti dei soli consiglieri).

(10) Questo è un aspetto non marginale: qui si aggancia la facoltà di prevedere sia in via legislativa sia tanto più e tanto meglio in via statutaria eventuali ineleggibilità o incompatibilità fra appartenenza al Consiglio regionale e appartenenza alla Giunta.

(11) Anche in questo caso, a nostro avviso il legislatore statutario non può intervenire, per esempio a elevare il *quorum* funzionale richiesto per deliberare la sfiducia; come non potrebbe prevedere lo scrutinio segreto anziché quello palese (com'era e com'è in alcuni statuti pre-riforma); mentre potrebbe allungare l'intervallo fra presentazione della nozione e sua messa in discussione, visto che la Costituzione recita "non (...) prima di tre giorni".

(12) Qui il testo costituzionale non è chiarissimo: ma sembrerebbe logico inferirne che all'autoscioglimento seguano anche le dimissioni del Presidente (comunque eletto). Anche se, nel caso di elezione a suffragio universale, solo particolarissime ragioni politiche potrebbero consigliare questa strada al posto della sfiducia, uguale essendo la maggioranza. Si può forse immaginare forze politiche contrapposte ma unite nella volontà di determinare il rinnovo anticipato degli organi regionali: disposte perciò a far dimettere i propri consiglieri ma non a firmare e votare insieme una "mozione motivata" di sfiducia.

cioè solo in caso di contestuale deroga all'elezione a suffragio universale: *a)* l'attribuzione al Presidente della Regione del potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta (art. 122); *b)* quelle che regolano gli effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto a suffragio universale, nonché di qualsiasi altra causa di cessazione di questi dalle sue funzioni: le quali determinano sempre le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. È quindi possibile sottrarre al Presidente il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta *solo* nel caso si opti per un'investitura del presidente *diversa da quella diretta*: mentre non è concepibile affidare al corpo elettorale l'investitura del Presidente e poi limitarne in qualsiasi forma il potere di formare la propria Giunta ([13]).

La l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2 ha chiarito definitivamente questo importante punto: infatti nel disciplinare la forma di governo della Regione Sicilia in modo sostanzialmente identico a quello previsto per le Regioni a statuto ordinario (salvo il ruolo degli Assessori, con la "a" maiuscola, secondo la tradizione costituzionale della Regione), anche qui si prevede una facoltà di deroga, ma si aggiunge espressamente che "nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto a suffragio universale e diretto *restano ferme*" alcune delle disposizioni che caratterizzano *quella* forma di governo (disposizioni anche più vincolanti di quelle che riguardano le Regioni ordinarie, ma la tecnica normativa è la stessa). E non si possono nutrire più dubbi sul fatto che il Parlamento della Repubblica ha voluto sia per le Regioni ordinarie sia per quelle speciali (in questo caso la Sicilia) una forma di governo di legislatura, se la vogliamo chiamare così, ad elezione diretta del presidente che può essere derogata, ma che se non lo è nel punto cruciale dell'elezione diretta *deve* mantenere certe caratteristiche da esso volute perché concepite come corollario dell'elezione diretta ([14]). Allo stesso modo, non è possi-

(13) *Contra* S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, pp. 571-572.

(14) Precisamente, si tratta delle seguenti disposizioni: contestualità dell'elezione dell'assemblea e del Presidente; potere presidenziale di nomina e revoca degli assesso-

bile derogare "il meccanismo secondo cui la permanenza in carica del Consiglio e della Giunta regionale è comunque legata a quella del Presidente della Giunta (...) nel caso di sopraggiunto impedimento personale o morte del Presidente, previa individuazione di un Vice-Presidente che in tali circostanze subentri al Presidente eletto", per di più da eleggersi all'interno di un *ticket* presidenziale ([15]). In altre parole, si rivota sempre in caso di morte o impedimento personale del Presidente, così come in caso di dimissioni dello stesso comunque motivate: non può ad esempio accadere, come nel 1996, il caso del presidente della Regione Emilia-Romagna, dimessosi perché nominato Ministro, senza che si ricorresse a nuove elezioni.

Lo statuto della Sicilia chiarisce anche ogni possibile dubbio circa l'eventuale ipotesi di un Vice-Presidente elettivo, prevedendo che il Presidente della Regione nomina e revoca gli assessori, "fra cui un Vice Presidente che lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento". Questa disposizione è espressamente prevista per le Regioni ordinarie nelle disposizioni transitorie della legge cost. 1/1999, ed è implicita nell'ultimo comma dell'art. 122 Cost.: la nomina di un Vice-Presidente o l'attribuzione delle funzioni di Vice-Presidente rientra nel potere presidenziale di nomina dei componenti della Giunta. Così è del resto negli enti locali, nonostante le apparenze derivanti dal rilievo politico che vanno sempre più assumendo i "candidati" Vice-Sindaco.

---

ri; limite di due mandati; potere dell'assemblea di sfiduciare il Presidente con conseguenti nuove elezioni dell'uno e dell'altra (art. 41-*bis* commi 1 e 2 Statuto come da art. 1 lettera *m)* della l. cost. 2/2001. Anche gli altri statuti speciali, come ora modificati dalla legge costituzionale, prescrivono quali disposizioni discendono necessariamente "nel caso il Presidente della Regione sia eletto a suffragio universale e diretto"; scelta quest'ultima che non è iscritta in statuto, a differenza della Sicilia, ma viene rimessa a una legge regionale coincidente in gran parte, per il suo oggetto e per il suo procedimento di approvazione, alla legge statutaria delle Regioni ordinarie, e vincolata al rispetto di quelle disposizioni.

(15) È una delle ipotesi prese in considerazione nel documento approvato dalla Commissione speciale statuto del Consiglio regionale della Toscana (12 febbraio 2001), *Il nuovo Statuto regionale: prime indicazioni*, p. 7. Anche la c.d. proposta Cacciari, formulata dal consigliere regionale Veneto leader del centro-sinistra, va in tale direzione (diversamente dalla pur criticatissima proposta del Presidente della stessa Regione Veneto, Galan).

Le uniche, ma non trascurabili, differenze fra le disposizioni a tempo limitato (*ex* art. 5 della l. cost. 1/1999) e quelle relative alla forma di governo *standard* consistono nelle modalità di formazione del Consiglio regionale (cioè nella legge 108/68, come modificata dalla legge 43/95 e dallo stesso art. 5.1) che il legislatore regionale potrebbe modificare ulteriormente ([16]) o addirittura sostituire fino a scindere il collegamento fra le due elezioni. La differenza decisiva consiste appunto nel fatto che l'autonomia riconosciuta ora dalla Costituzione a ciascuna Regione in materia di legislazione elettorale (art. 122.1 Cost.) rende possibile modificare, rispetto alla forma di governo transitoria (la quale si presenta inclusiva di legge elettorale perfettamente compiuta e funzionante), sia le modalità di elezione del Presidente sia le modalità di elezione del Consiglio: e in particolare, ferma la contestualità temporale delle due elezioni, il dato cruciale della automatica conformazione maggioritaria del Consiglio quale necessaria risultante dell'elezione del Presidente. In proposito, è indubbio che l'attuale legislazione elettorale, che assicura insieme il massimo di proporzionale e il massimo di maggioritario, costituisce un vincolo politico molto forte per qualsiasi disegno riformatore. Al di là della retorica e del protagonismo "stile-governatori", il poderoso rafforzamento del Presidente regionale è il risultato non solo della sua elezione diretta, ma di *queste* specifiche regole per l'elezione del Consiglio. Immaginare un sistema meno presidenzialista, proprio perché più vicino a un modello caratterizzato da maggior separazione fra esecutivo e legislativo, andando oltre il mero perfezionamento della forma di governo della transizione ([17]), è perciò oggi più

(16) Per esempio secondo le ragionevoli proposte contenute nel saggio di A. CHIARAMONTE e S. VASSALLO in questa *Rivista*, in particolare la previsione di una soglia adeguata e non aggirabile.

(17) Che significa "un puro e semplice completamento, mediante le opportune modifiche statutarie, di quel "parlamentarismo con un *leader*" che ha già dato buona prova di sé a livello comunale e provinciale", come spiegano S. VASSALLO e G. BALDINI, *Sistemi di partito, forma di governo e politica di coalizione nelle Regioni italiane*, in questa *Rivista*, 2000, n. 3-4, p. 567. È certo che le Regioni non possono darsi un sistema presidenziale di tipo americano: il legislatore costituzionale ha voluto assicurare, *sempre e comunque*, alla forma di governo regionale istituti tipici del parlamentarismo, quali la sfiducia e lo scioglimento. Va però anche aggiunto che nelle regioni la sfiducia, cioè la revoca consiliare del presidente, sep-

che altro un esercizio teorico. Nondimeno, il legislatore statutario, che si interroga sul modo di ridefinire il ruolo dei Consigli e sulla stessa funzione dell'organo, dovrebbe valutare attentamente le conseguenze di un procedimento elettorale costruito come quello attuale. Non è facile, infatti, immaginare che sia possibile un equilibrio reale fra due organi, certo entrambi di estrazione popolare, l'elezione di uno dei quali è in qualche modo conseguente all'elezione dell'altro.

Sinteticamente, ai fini della nostra analisi e ferme le premesse della ricerca, rispetto all'ordinamento previgente dalla riforma emergono questi punti fermi: *a)* non sono mutati gli organi essenziali della regione *ex* art. 121.1, in questa parte non modificato, e la Giunta ne resta "l'organo esecutivo"; *b)* il Presidente della Giunta ha acquistato precise funzioni di direzione politica, senza aggettivi ([18]); *c)* il Presidente della Giunta è l'unico organo politicamente responsabile davanti al Consiglio (oltre che davanti al corpo elettorale); *d)* il Presidente della Giunta è eletto a suffragio universale, ed egli solo, in quanto tale, nomina e revoca i componenti della Giunta, fra i quali necessariamente, se opportunamente s'intende che vi sia, il suo vice; *e)* quale che ne sia la ragione, la cessazione dalla carica del Presidente demoeletto porta *de jure* alle dimissioni della Giunta e allo scioglimento del Consiglio; *f)* al Consiglio non appartiene più in esclusiva il potere normativo regolamentare.

Se questo è il quadro di riferimento entro il quale il legislatore statutario è chiamato a muoversi, ne deriva che le sue scelte potranno riguardare, ai fini che ci interessano: *a)* la determinazione del numero dei componenti della Giunta ovvero l'attribuzione al Presidente della scelta all'interno di un even-

---

pure non assimilabile all'*impeachment* (che da noi corrisponde alla rimozione disposta con decreto del Presidente della Repubblica), nella sua duplice valenza "distruttiva" (della Giunta) e "autodistruttiva" (del Consiglio), è un istituto che solo la prassi permetterà di valutare e che sembra destinato ad assumere più che altro una funzione di deterrenza biunivoca; l'esito potrebbe anche essere, specie in presenza di una diversa legislazione elettorale per la formazione del consiglio, quello di un avvicinarsi, nel funzionamento, della forma di governo regionale a moduli propri del sistema presidenziale.

(18) Lo si osserva a fronte del presidente del Consiglio dei Ministri il quale dirige la politica *generale* del governo: espressione che è più limitativa, ovviamente.

tuale tetto; *b)* l'individuazione di eventuali incompatibilità o ineleggibilità con particolare riferimento al Consiglio ([19]); *c)* l'individuazione di eventuali limiti di mandato; *d)* l'attribuzione espressa al Presidente della funzione di ripartire gli incarichi fra i componenti della Giunta e di delegare ad essi le funzioni Giuntali ([20]); *e)* l'individuazione delle attribuzioni del Presidente in materia di alta amministrazione e, in generale, amministrativa, nonché regolamentare; *f)* l'individuazione delle attribuzioni dei componenti della Giunta in relazione ai settori cui il Presidente li ha demandati e l'eventuale opzione in ordine alla loro natura di organi della Regione; *g)* ferma restando l'attribuzione alla Giunta di tutte le funzioni amministrative non attribuite ad altri organi dalla Costituzione, dallo statuto o dalla legge, l'individuazione di specifiche attribuzioni di Giunta; *h)* eventuali disposizioni a garanzia dei ruoli rispettivi del presidente, dei singoli componenti e del collegio all'interno della Giunta, anche con riferimento ai rapporti col consiglio, comprese eventuali norme quadro statutarie sul funzionamento della Giunta da specificarsi poi preferibilmente con regolamento.

3. *Composizione e collegialità nel governo locale*

Con la riforma costituzionale i Presidenti delle Giunte regionali hanno ottenuto quello che per i Sindaci e per i Presidenti delle province è realtà dal 1993. I Presidenti regionali hanno insistito sin da allora, per anni, a chiedere il superamento di questa disparità di trattamento. La novità della cosiddetta "rivoluzione dei Sindaci" non è stata solo l'elezione diretta in sé. Un complesso di novità, di cui uno degli elementi maggiormente significativi, come è stato sottolineato, risiede nel "potere del Sindaco di nominare direttamente i propri assessori, con l'obbligo di sceglierli al di fuori del Consiglio comunale, o tra i consiglieri

(19) Ciò naturalmente tocca il rapporto governo regionale-assemblea rappresentativa, ma può incidere fortemente sul rapporto Presidente-Giunta.
(20) Ove non la si ritenesse già implicita nella funzione di direzione politica attribuitagli in ogni caso dalla Costituzione.

ma pena la loro decadenza. In tal modo, veniva a crearsi un sistema di divisione istituzionale dei poteri tra il Sindaco e il Consiglio comunale. Da un lato, il primo cittadino con la sua squadra di fiducia impegnati nella routine amministrativa, dall'altro il Consiglio comunale con compiti legislativi limitati alle questioni di maggiore rilievo. Al posto della brutta copia del meccanismo parlamentare che avevano subito in passato, le città italiane si trovavano a sperimentare un regime di tipo minipresidenziale" ([21]).

Se consideriamo il nuovo testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali il punto fermo di approdo della forma di governo locale, possiamo prendere in esame il capo I del titolo III del testo, dal quale evidenziare questi punti, nella prospettiva dei nuovi statuti regionali ([22]). Consiglio, Giunta e Sindaco sono tutti e tre ambiguamente definiti "organi *di governo* del comune" ([23]). Il Consiglio è organo di "indirizzo e controllo politico-amministrativo", a competenza limitata a una serie enumerata di atti fondamentali. Il Sindaco nomina i componenti della Giunta, fra cui un Vice-Sindaco, e può revocarli, dandone comunicazione al consiglio ("motivata" in caso di revoca). È il Sindaco che presenta al Consiglio il suo programma per l'intero mandato, "sentita la Giunta", il che significa che il programma *non* è oggetto di delibera di Giunta. La Giunta è composta dal Sindaco e dagli assessori, nel numero massimo previsto dallo stesso testo unico e dallo statuto, che possono essere scelti *anche* al di fuori del Consiglio. I componenti della Giunta non possono far parte del Consiglio e se nominati, poiché non vige ineleggibilità ma solo incompatibilità, cessano *ope legis* dalla carica di consigliere all'atto di accettazione della nomina ([24]).

(21) M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza 2000, pp. 62-63.
(22) D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Si vedano, in particolare, gli artt. 36, 42, 46, 47, 48 e 50.
(23) L'ambiguità sta nell'accomunare i tre organi: invece, l'espressione "di governo" sembra rispondere all'esigenza di distinguere fra funzioni dirigenziali gestionali e funzioni politiche e, appunto, di indirizzo generale e meno generale, cioè di governo.
(24) Così è previsto nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, non nei comuni più piccoli. C'è da chiedersi perché i redattori del testo unico hanno inserito tale disposizione, che attiene direttamente alla forma di governo, non nell'art. 47 del capo I ("composizione delle Giunte"), ma nell'art. 64 del capo II, insieme al profluvio di norme sulle ineleggibilità e le incompatibilità che rispondono a una logica istituzio-

La Giunta è definita, prima di tutto, come organo che "*collabora* con il Sindaco", vuoi all'attuazione del programma presentato agli elettori e riproposto al Consiglio all'inizio del mandato, vuoi all'attuazione degli indirizzi generali eventualmente approvati dal Consiglio ([25]). La Giunta "opera attraverso deliberazioni collegiali", riferisce "annualmente" al Consiglio sulla propria attività ed è titolare di poteri di iniziativa al consiglio stesso ([26]). Quanto al Sindaco demo-eletto, è responsabile dell'amministrazione del Comune, lo rappresenta, è Presidente della Giunta, sovrintende al funzionamento di servizi e uffici, nonché all'esecuzione degli atti ([27]).

Questo complesso organico e, salva qualche sbavatura ([28]), sufficientemente coerente e chiaro di disposizioni delinea un assetto nel quale la figura del vertice monocratico del governo locale demo-eletto emerge quale il vero motore dell'intera amministrazione locale, sostanzialmente dotato di tutte le attribuzioni necessarie non tanto ad attuare il proprio programma (ché a tal fine ogni Sindaco incontra i limiti e le difficoltà dell'ente che rappresenta e, in generale, dell'amministrare in Italia) ([29]) ma a farlo perseguire dal proprio Comune. E quindi anche come

---

nale completamente diversa.

(25) A tal riguardo va aggiunto che, non si capisce bene come, il Consiglio partecipa alla definizione oltre che all'adeguamento del programma: cosa non chiara perché se è del tutto coerente col sistema che il consiglio "verifichi" l'attuazione del programma (da parte del Sindaco e anche dei singoli assessori), e se si può comprendere che concorra al suo "adeguamento", è difficile capire come possa concorrere alla definizione *iniziale* di linee programmatiche presentate da un sindaco appena eletto dai cittadini, sulla base di un documento programmatico depositato al momento della candidatura. Su questi e altri aspetti v. C. Corsi, *Evoluzione dei rapporti Consiglio-Giunta-Sindaco dalla L. 142 del 1990 al TU 267 del 2000*, in via di pubblicazione nell'ambito della ricerca Consiglio regionale della Toscana-Dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Firenze, diretta da M. CARLI.

(26) La Giunta è, inoltre, titolare della competenza regolamentare in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi, sulla base di criteri fissati dal consiglio.

(27) Il Sindaco è, inoltre, titolare del potere di nomina, designazione e revoca di tutti i rappresentanti del Comune (sempre sulla base degli indirizzi del Consiglio), nomina i responsabili degli uffici e dei servizi (ai quali egli stesso sovraintende), attribuisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna.

(28) Forse non si giustifica più la presenza del Sindaco quale componente del consiglio comunale.

(29) Questi limiti sono efficacemente illustrati in L. VANDELLI, *Sindaci e miti*, Bologna, *Il Mulino,* 1997, pp. 83-86.

l'unico vero responsabile di essa, titolare non solo del potere di nomina e revoca di una Giunta istituzionalmente vocata a collaborare con lui e sulla quale non ha da chiedere conferme di sorta all'assemblea rappresentativa (cui si limita a comunicare le proprie scelte) ([30]), ma a ben vedere anche del potere di scioglimento del Consiglio, come nel più classico dei governi di legislatura (con l'unica differenza, certo non irrilevante, ma forse da non sopravvalutarsi che il Sindaco il quale, dimettendosi, provoca le elezioni, deve rinunciare a governare e rimettersi al proprio vice, il che accentua la delicatezza della scelta di questi al momento della formazione della Giunta).

Nella stretta prospettiva che ci interessa, non pare contestabile che la posizione della Giunta, la cui collegialità è espressamente ribadita dal testo unico, sia particolarmente condizionata dalla prevalenza del Sindaco e dalle modalità della propria formazione la quale effettivamente instaura un vero e proprio rapporto fiduciario Giunta-Sindaco, nel quale è difficile che il consiglio possa inserirsi ([31]). Rispetto al passato la collocazione della Giunta risulta trasformata radicalmente. Essa "si configura non più come aggregazione di posizioni e di interessi condizionanti, ma come la squadra di governo del Sindaco: nei confronti della quale diviene organo collegiale di collaborazione"; è il Sindaco a identificarsi con l'esecutivo, al punto che "il mantenimento di una forma collegiale (...) e, per di più, la conservazione, in capo ad esso, della competenza residuale si presentano come finzioni giuridiche ben distanti dalla sostanza dei fatti":

(30) Si è parlato di "semi-dipendenza" della Giunta dal Sindaco, v. A. ANDREANI, *Appunti sulla forma di governo degli enti locali: un precedente per la definizione del nuovo Statuto della Regione Toscana*, in via di pubblicazione nell'ambito della citata ricerca diretta da M. CARLI. Naturalmente perché sia definitivamente risolta l'ambiguità di assessori potenzialmente a metà fra ruolo di "fiduciari del Sindaco" e ruolo di "esponenti della coalizione" (o di partito, aggiungiamo), secondo la formula di Vandelli, dovrà passare del tempo. Si tratta di quegli aspetti che dipendono dal sistema politico generale e, oggi, soprattutto dai singoli sistemi politici locali. Ciò che si può dire, però, è che i binari istituzionali sono sul punto ben tracciati e dritti.

(31) Nulla esclude deliberazioni consiliari di "censura" a singoli componenti della Giunta: ma resta che queste saranno apprezzate liberamente dal sindaco il quale valuterà in che misura tenerne conto e potrà ben ignorarle se ritrrà che non vi sia in consiglio una maggioranza disposta, sul punto, a sfidarlo.

questa la conclusione, forse un po' drastica, di Luciano Vandelli, che non a caso evoca la famosa battuta attribuita al Presidente Lincoln, il quale avrebbe tratto le conclusioni di una votazione in seno al suo gabinetto con le parole "sette voti contro, uno a favore: la mia proposta è approvata" ([32]). Beninteso, la natura giuridica del governo americano è diversa da quella dei governi europei: questi si qualificano tutti come organi complessi e, in parte, collegiali, quello come organo semplice e individuale.

4. *Alcuni cenni sulla collegialità nell'ambito del governo nazionale*

In via di diritto o in via di fatto, si può affermare in generale che le forme di governo contemporanee, le quali sono caratterizzate da esecutivi complessi costituiti sia da organi monocratici sia da organi collegiali (con l'eccezione americana e con l'eccezione svizzera), vedono tutte, nessuna esclusa, quella che possiamo chiamare una *collegialità gerarchizzata* con sicura prevalenza della componente monocratica. Ed è da notare l'importanza attribuita in tutta la storia dell'evoluzione costituzionale dell'istituto governo al potere di nomina e revoca dei Ministri. Nell'esperienza costituzionale repubblicana, dal punto di vista sostanziale, il Consiglio dei Ministri e gli altri organi esecutivi locali e regionali sono stati a lungo collegi funzionali alla composizione di interessi diversi di cui erano portatori Ministri o assessori designati dai partiti e da questi delegati a rappresentare quegli interessi nell'istanza di governo. Ben per questo si spiega la costante tendenza del riformismo istituzionale, tradotta ormai in scelte compiute per i livelli locali e ora anche per il livello regionale, a usare proprio la leva istituzionale dell'attribuzione al vertice monocratico dell'esecutivo del potere di nominare e revocare i Ministri, come strumento per gerarchizzare la collegialità.

Anche perché, occorre osservare, altra cosa è la collegialità

(32) L. VANDELLI, *Sistemi elettorali e forma di governo negli enti locali*, in M. LUCANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 258.

degli organi amministrativi altra la collegialità degli organi politici, ancorché titolari di funzioni anche di tipo amministrativo (ma non a caso spesso definite di "alta" amministrazione). Nei collegi amministrativi la dottrina tradizionale tende ad escludere qualsiasi rapporto gerarchico fra coloro che ne fanno parte, tutti hanno pari diritti e pari doveri: il collegio non sarebbe neppur tale se al suo interno vi fossero posizioni differenziate. Ma ciò appunto non vale per gli organi collegiali politici in cui le funzioni d'indirizzo finiscono sempre col prevalere su quelle meramente amministrative, anche per la parte che riguarda le c.d. misure individuali del consiglio dei ministri francese.

La storica debolezza del governo in Italia e, in particolare, la faticosa, lenta e tuttora incompiuta affermazione della figura monocratica di vertice dell'esecutivo a livello statale sono la conseguenza di vicende che hanno portato il nostro ordinamento politico-istituzionale a differenziarsi marcatamente rispetto a quelli delle altre democrazie europee. La supremazia del Presidente del consiglio solo in anni recenti ha potuto davvero cominciare ad affermarsi. È stato scritto che "gran parte delle trasformazioni del nostro sistema politico ruotano intorno al processo di progressivo rafforzamento del ruolo del capo di governo (...) il *premier* diventa, dunque, il *dominus* incontrastato. Da *primus inter pares* qual era rimasto durante gli anni della partitocrazia parlamentare, il Presidente del consiglio acquisisce il peso e il prestigio di un leader. Da organo collegiale debole, il governo italiano diventa, al pari dei principali partner europei, sempre più un organismo monocratico" ([33]).

Una parte di queste trasformazioni è legata alla legge che ha disciplinato dopo quarant'anni l'attività di governo e l'ordinamento della presidenza del consiglio. Un'altra parte è legata all'evoluzione politica impressa dalla legislazione elettorale prevalentemente maggioritaria in vigore dal 1993 ([34]). An-

(33) M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 93 ss.

(34) Non è cosa di poco conto che le due grandi coalizioni che si contendono il governo, si presentino oggi non solo con un simbolo unico, ma con un simbolo in cui compare il nome dell'aspirante premier del rispettivo schieramento. Le coalizioni, il simbolo unico di coalizione, il "candidato premier" (e anche il "candidato-vice premier") ora

che nelle proposte di riforma costituzionale presentate dalle varie Commissioni bicamerali, il tentativo di avvicinare l'assetto e il funzionamento dell'esecutivo rispetto a quello dei grandi ordinamenti europei assimilabili era comunque evidente: le basi giuridiche della gerarchizzazione dell'esecutivo e quindi della primazia del Presidente del Consiglio/Primo Ministro erano sempre nitidamente individuabili ([35]). E lo stesso si può dire appunto della logica istituzionale e delle scelte della legge 400/1988, Giunta infine ad attuare tardivamente la Costituzione (art. 95) nel tentativo di chiarire i rapporti endo-organici e di rafforzare nella misura del possibile il ruolo del Presidente del Consiglio: riuscendo in ciò solo nella misura permessa da un ambiguo testo costituzionale e nei limiti consentiti dagli equilibri politici. Sicché, per concludere sul punto, la legge 400/88 resta come un modello del quale il legislatore statutario regionale dovrà tener conto, sapendo però che attua un impianto costituzionale che declina la forma di governo in modo assai diverso da quello previsto adesso per le Regioni dal titolo V e ancor più da quello vigente in via transitoria.

5. *Composizione e collegialità delle Giunte nei nuovi Statuti regionali*

Fermi i presupposti e gli obiettivi istituzionali indicati, aggiungiamo un'ulteriore ed ultima premessa, prima di rispondere alle domande che avevamo posto all'inizio di questo articolo. È nostra convinzione che gli statuti regionali non siano leggi né regolamenti. Lo dice adesso anche la Costituzione della Repubblica: "ciascuna Regione ha uno statuto che (...) ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e

indicato nella scheda attraverso il simbolo: sono tutte trasformazioni nella competizione elettorale riconducibili al sistema di incentivi e disincentivi delle attuali regole di voto, naturalmente con tutti i limiti di un bipolarismo frammentato.

(35) Nel recentissimo rapporto sulle riforme istituzionali del Governo Amato si legge, in sintesi, che la riforma dovrebbe "assicurare una prevalenza del principio di preminenza del primo ministro sul principio di collegialità nell'organizzazione endogovernativa": A. MACCANICO, *Rapporto sulle questioni istituzionali*, Roma, p. 38.

funzionamento". Lo ricordiamo per suggerire di attenersi rigorosamente al dettato costituzionale, evitando di infarcire lo statuto di una pletora di norme di dettaglio che lo snaturino e che portino, oltretutto, a una rigidità inopportuna: tanto più in ordinamenti ai quali sono sottesi, dappertutto, sistemi politici ben lontani da un consolidamento. Lo statuto a tal proposito potrebbe, a seconda dei casi, far riferimento a successive leggi regionali e, in qualche caso, a regolamenti interni da pubblicare, per esempio in relazione al funzionamento della Giunta come organo collegiale.

5.1. *Formazione e composizione della Giunta*

Ferma la competenza del Presidente demo-eletto a nominare (ed eventualmente revocare) i componenti della Giunta, si suggerisce di lasciarlo libero di determinarne il numero ([36]).

In secondo luogo, non si vedono ragioni per limitare il Presidente nella scelta: è sufficiente che si tratti di cittadini titolari dell'elettorato passivo al consiglio regionale ([37]); si potrebbe anche concepire un'ineleggibilità dei membri del Consiglio, per tutelare i cittadini elettori, ma a parte la difficile praticabilità concreta di una scelta del genere, gli svantaggi di tale rigidità appaiono sproporzionati rispetto ai vantaggi.

In terzo luogo, è invece decisamente opportuno prevedere l'incompatibilità fra incarico di governo regionale e appartenenza al Consiglio ([38]). A parte la analogia con la forma di governo locale, tutto suggerisce una scelta di questo tipo: la pratica inopportunità di sottrarre al consiglio personale politico certo non in grado di assolvere nel contempo funzioni rilevanti e tanto distinte; l'opportunità al contrario, di separare funzioni di governo e funzioni rappresentative: non si vede proprio come i membri

(36) Invece la proposta di statuto del Veneto presentata da Galan prevede che la Giunta sia composta da un numero di componenti non superiore a un quinto di quelli del Consiglio.

(37) Ulteriori incompatibilità potrebbero essere opportune ma ancor più opportuno ci sembra lasciare una scelta del genere al legislatore nazionale.

(38) Su questo si veda G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, p. 506.

di Giunta consiglieri potrebbero mai concorrere efficacemente a controllare (...) se stessi ([39]).

In quarto luogo, si può nutrire qualche incertezza sull'opportunità di prevedere da parte del Consiglio forme di controllo estese appunto alla formazione della Giunta: se cioè immaginare un qualche screening dei prescelti dal presidente, secondo il meccanismo dell'*advice and consent* del Senato americano sulle grandi nomine presidenziali. In astratto potrebbe essere una scelta ragionevole e un'occasione per stimolare il consiglio ad esercitare le sue funzioni di controllo; ma, forse, è opportuno rinviarla al futuro, in considerazione sia delle modalità di elezione del consiglio stesso sia, soprattutto, della fin troppo recente tradizione di limitazione della libertà e autonomia di scelta dei vertici monocratici a tutti i livelli nell'ordinamento italiano. Insomma, è passato troppo poco tempo da quando erano le segreterie di partito a dettare le designazioni a presidenti incaricati, sindaci e candidati presidenti di Giunta: se mai, si può pensare all'*advice and consent* consiliare per le altre nomine da parte dell'esecutivo regionale. Per cui il presidente si dovrebbe limitare a "comunicare" le scelte fatte al consiglio che dovrebbe solo prenderne atto ovvero, se tanto intollerabili, provvedere ad attivare il meccanismo della sfiducia.

Si può prevedere invece una comunicazione del Presidente demo-eletto al Consiglio, una volta formata la Giunta, nella quale illustri anche le linee del suo programma; tale comunicazione potrebbe ben essere seguita da un dibattito il quale peraltro non dovrebbe concludersi con la votazione di alcuno strumento di indirizzo, salva la presentazione di una mozione motivata di sfiducia (ex art. 126.3 Cost.) che non pare possibile neppure po-

(39) Anche se va sottolineato che *in ogni caso* le attuali modalità di composizione dei consigli regionali rendono difficile un incisivo controllo dell'assemblea rappresentativa sull'esecutivo. L'incompatibilità è prevista dalla proposta Galan; l'ineleggibilità dalla proposta Cacciari. Invece in Lombardia sembra si voglia prevedere un'incompatibilità accompagnata da reintegro in consiglio di colui che, consigliere, abbia dovuto cessare dall'incarico per esser diventato assessore e sia poi stato sostituito o si sia dimesso (senza che sia al momento dato di capire cosa il consiglio regionale lombarda intenda fare del consigliere proclamato al posto di quello, provvisoriamente, divenuto assessore).

sporre, come pure potrebbe essere razionale, per un lasso di tempo congruo (per esempio, dodici mesi) che permetta al governo regionale di sviluppare un minimo di attività sulla base della quale essere giudicato (ma una sfiducia immediata è da considerarsi comunque inimmaginabile: equivarrebbe, infatti, a una frontale sfida del Consiglio al corpo elettorale con conseguenze probabilmente catastrofiche per le forze che la volessero condurre).

Non si vede ragione per inserire un limite di mandato per i componenti della Giunta, proprio per la nuova natura della Giunta nel suo complesso e del ruolo di ciascuno di essi; né si è più in una fase in cui obiettivo prioritario era un ricambio il più accelerato possibile della classe politica dirigente. Sicché quel limite che nel caso del presidente è da considerarsi fortemente consigliabile, alla stregua di qualsiasi carica monocratica dotata di forte legittimazione politica e robuste attribuzioni giuridiche, non sembra aver ragione di essere nel caso del semplice componente di Giunta ([40]).

Va da sé che ogni ipotesi di sfiducia individuale va esclusa come incompatibile con il dettato costituzionale: ciò non può impedire a un'assemblea rappresentativa di approvare documenti che suonino censura verso questo o quel componente del governo regionale, ma si tratterà di giudizi politici e sarà il presidente a valutarli per eventuali iniziative conseguenti ([41]).

(40) Il limite di mandato è tuttora previsto per i Sindaci e i Presidenti delle Province (due mandati di cinque anni), nonostante i tentativi parlamentari dell'ultima ora e gli appelli dell'associazione nazionale dei comuni italiani per rimuoverlo prima ancora di averlo sperimentato; si veda CAMERA DEI DEPUTATI, XIII legislatura, I Commissione, Resoconti del 16, 17 e 23 gennaio 2001. La stessa previsione per gli assessori, contenuta nella legge 81/93, è stata poi abrogata, e ciò ha un senso proprio perché il componente di Giunta è un collaboratore del sindaco privo di autonoma responsabilità politica.

(41) Si ricordi che l'istituto della sfiducia individuale venne dichiarato costituzionalmente legittimo dalla Corte Costituzionale, in assenza di un esplicito potere di revoca nel ruolo del presidente del Consiglio, per assicurare la collegialità dell'esecutivo e l'omogeneità dell'indirizzo politico (sent. 7/1996).

5.2. *Attribuzioni dei singoli organi del governo regionale*

Con una qualche differenziazione rispetto all'esperienza statale in Italia e all'esperienza comparata tedesca e spagnola ([42]), è forse opportuno limitare quanto più possibile il ruolo dei singoli componenti della Giunta. Il modello più scontato prevederebbe la possibilità di attribuire ad essi autonome responsabilità limitatamente alle competenze ad essi attribuite, purché con contestuale nitida affermazione statutaria del limite del rispetto da parte loro dell'indirizzo politico e delle direttive fissati dal presidente. Ma, appunto: il contesto in cui si opera potrebbe suggerire soluzioni maggiormente limitatrici del ruolo dei membri di Giunta, riguardo ai quali andrebbe specificato, a scanso di ambiguità, che essi, ovviamente ad eccezione del Presidente, non sono organi della regione.

Nella stessa logica, fra le due possibili soluzioni, quella che vede attribuito al Presidente il potere di effettuare il riparto delle competenze dipartimentali e settoriali fra i componenti della Giunta e quella che vede tale funzione assegnata alla Giunta stessa nella sua collegialità, si dovrebbe optare per la prima, in modo da dare al Presidente ogni possibilità di perseguire nel modo più efficace l'attuazione del programma sul quale ha avuto la fiducia del corpo elettorale.

Va naturalmente esclusa qualsiasi diretta responsabilità politica del singolo componente della Giunta davanti al Consiglio: la responsabilità del governo regionale è solidale e può esser fatta valere solo nei confronti del presidente.

Per quanto riguarda le attribuzioni rispettive del Presidente e della Giunta si tratta innanzitutto di pervenire a una definizione contenutistica il più analitica e dettagliata possibile: e di decide-

(42) In Germania il governo del Land è, per cosiddire, trisoggettivo con organi individuali e organo collegiale: il Ministro-Presidente eletto dal Parlamento fissa l'indirizzo politico di cui personalmente risponde; i Ministri, da lui nominati e revocati, agiscono e sono responsabili in proprio per le materie di loro competenza ma devono sempre muoversi secondo linee direttrici indicate dal Ministro-Presidente. In Spagna il Presidente della Comunità, di elezione parlamentare, dirige l'attività del Consiglio di governo ed è responsabile davanti al Parlamento; il Consiglio di governo risponde politicamente in forma solidale, senza pregiudizio della responsabilità diretta di ciascuno dei suoi membri, sempre nominati e revocati dal Presidente, per la propria gestione.

re poi se, in statuto, attenersi a formulazioni generali oppure inserire (e fino a che punto) elencazione precise. Di entrambe le soluzioni si trovano esempi in diritto comparato.

La scelta di merito dipende da questa valutazione: fino a che punto è opportuno, nel contesto attuale, che il presidente eletto possa esercitare funzioni in proprio e fino a che punto è invece opportuno che debba coinvolgere, e a che livello (se di parere o di vera e propria decisione), l'organo collegiale che pure ha formato con totale autonomia giuridica e con autonomia politica dipendente dal contesto? Dopo di che si tratta di esaminare partitamente tutte le principali funzioni che il governo regionale nel suo complesso è chiamato ad esercitare.

Il Presidente potrebbe: ovviamente rappresentare la Regione in tutte le sedi esterne salva facoltà di delega per singole occasioni; determinare e dirigere la politica della Giunta e a tale scopo impartire direttive ai singoli componenti in relazione all'esercizio degli incarichi a ciascuno di essi attribuiti; provvedere, sentita la Giunta, alle nomine in qualsiasi modo collegate all'attuazione dell'indirizzo politico (le quali dovrebbero essere sottoposte dopo la designazione e prima del decreto di nomina vero e proprio all'*advice and consent* del Consiglio; tutte le altre nomine ivi compresi tutti o quasi i vertici apicali dell'amministrazione regionale dovrebbero essere affidate alla Giunta); porre la questione di fiducia (se prevista) davanti al consiglio, sempre sentita la Giunta (titolare del rapporto fiduciario è il solo presidente); assolvere a tutte le altre funzioni attribuitegli dalla Costituzione (promulgazione delle leggi, emanazione dei regolamenti, eccetera) e tenere direttamente, per quanto possibile, i rapporti con il Consiglio; dirimere, in sede di Giunta, eventuali conflitti fra componenti di questa.

L'organo collegiale dovrebbe fungere da sede di discussione politica riservata e, sotto questo aspetto, di stretta collaborazione del suo Presidente, per tutti gli atti e le scelte per le quali sia fatto obbligo sentirla oppure il Presidente autonomamente decida di farlo; dovrebbe essere inoltre la sede nella quale si discute e si delibera per tutto quel che riguarda l'esercizio dei poteri normativi dell'esecutivo regionale (a partire dai regolamenti,

dalle circolari, dai vari documenti di istruzione a valenza generale, dalle iniziative legislative da presentare al Consiglio). Dovrebbe inoltre: nominare i dirigenti e decidere sull'organizzazione degli uffici regionali, adottare i rari provvedimenti in materia di personale non di competenza dei dirigenti (ad eccezione, comunque, del personale del Consiglio); avere competenza amministrativa generale, per tutti gli atti non attribuiti ad altri organi regionali; deliberare la proposta di bilancio e del conto consuntivo; approvare i programmi e i piani della Regione, nonché i provvedimenti volti ad attuarli; deliberare in materia di liti attive e passive, ma solo oltre un certo valore, affidando il resto ai dirigenti; deliberare in ordine ai ricorsi davanti alla Corte Costituzionale; deliberare in ordine ad altri oggetti per i quali la competenza non sia attribuita a un solo componente della Giunta stessa o il presidente decida di sentirla.

5.3. *Modalità di funzionamento della Giunta come organo collegiale*

Ci si potrebbe affidare ad apposito regolamento adottato dalla Giunta stessa a meno di non voler rinviare a una legge regionale sulle funzioni esecutive, purché anch'essa non troppo rigida nelle sue previsioni. In altre parole, prendendo a modello soprattutto l'esempio spagnolo ([43]), tutto sconsiglia di ingessare un organo che, oggi più che mai, data la sfera di competenza attribuita ai dirigenti e la tendenziale separazione di funzioni di gestione e funzioni di indirizzo, è prima di tutto un organo politico. Per questo bisognerebbe evitare la previsione di *quorum* strutturali (che oltretutto rischierebbero di favorire azioni poco limpide di ostruzionismo interno) ([44]) e limitare all'essenziale la pubbli-

(43) La disciplina del governo è in gran parte rinviata dagli statuti di autonomia alla legge. È di particolare interesse, a questo proposito, il testo della *Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat* della Catalogna.

(44) Non è, ad esempio, previsto alcun *quorum* strutturale nel regolamento del Consiglio dei Ministri. Un simile *quorum* è previsto dal regolamento interno della Giunta toscana (non pubblicato: delibera 20 maggio 2000, n. 536) il quale giunge al punto di mutuare il vecchio sistema degli enti locali per cui si dà avvio alla seduta solo se e dopo che il quorum è stato raggiunto! La citata proposta Galan pure prevede un quorum e

cità e la verbalizzazione delle riunioni (anche per limitare le possibilità di ricorsi in sede giurisdizionale amministrativa). Se mai, una qualche attenzione potrebbe essere suggerita alle fasi preparatorie delle riunioni Giuntali. In ogni caso, in ordine al funzionamento dell'organo collegiale, più si lascia al regolamento interno, cioè alla sua autonoma regolamentazione, meglio è.

Lo statuto potrebbe limitarsi a prevedere quanto dovrebbe essere scontato: senza ripetere le nette affermazioni dell'esercizio collegiale delle funzioni della Giunta ([45]), che è il Presidente (o il suo vice, se delegato) a presiedere la Giunta, a convocarla e a formarne l'ordine del giorno e che in caso di parità di voti in seno alla Giunta, il voto del Presidente prevale come in tutti o quasi gli organi collegiali. Ma questa è previsione più che altro teorica, della quale forse non vi è necessità: dal momento che già oggi la prassi costante, raramente smentita, è di deliberazioni assunte all'unanimità. Le regole di correttezza prevedono che il componente dissenziente valuti se il proprio dissenso è irriducibile oppure no: nel secondo caso si potrà assentare o, se previsto, astenersi; nel primo caso dovrà rassegnare le proprie dimissioni ([46]).

Naturalmente il Presidente è titolare del potere di revoca dei componenti della Giunta, così non è ragionevole attendersi "impuntature" da parte di questi (dissenso senza dimissioni) che lo costringano alle estreme conseguenze: il che avrebbe comunque un prezzo politico di entità dipendente dalle circostanze. Questo prezzo politico è ciò che, al di là di qualsiasi disugua-

vota a maggioranza: per di più in statuto e senza che il voto del presidente decida in caso di parità.

(45) È uno dei punti dei vecchi statuti da ripensare alla radice. Come si scrive nel citato documento della Commissione speciale statuto del Consiglio regionale della Toscana: "quanto al funzionamento della Giunta, e in virtù dei poteri di nomina e di revoca del Presidente, è da chiedersi come debba svolgersi e quali caratteristiche debba avere la collegialità che le è propria" (p. 6). La formula ripetuta dagli statuti, secondo la quale le funzioni della Giunta sono "esercitate collegialmente", dovrebbe essere piuttosto riscritta così: "sono esercitate sotto le direttive del Presidente e sotto la sua esclusiva responsabilità".

(46) Tutt'al più si può prevedere che chi dissente abbia diritto a che ciò sia messo a verbale, magari con succinta motivazione.

glianza, rende comunque in qualche misura responsabili non solo verso chi li ha nominati i componenti di un collegio pur "nominato e revocabile" dal suo Presidente.

6. *Considerazioni conclusive*

In conclusione: le soluzioni che hanno davanti i legislatori statutari dovrebbero essere improntate al criterio prioritario di evitare di mettere in discussione i presupposti istituzionali della riforma del 1999, ed anzi, nei tempi medi, assecondare la scelta "presidenziale" (nel senso che abbiamo indicato con l'espressione "gerarchizzazione dell'esecutivo") e se mai sostenerla e rafforzarla con coerenza (certo, anche meglio bilanciarla). Anche chi accetta come senza alternative strategie istituzionali di tipo c.d. incrementale, deve tenere conto che una cosa è non pretendere di cambiare tutto dall'oggi al domani risolvendo di colpo problemi ultradecennali con soluzioni taumaturgiche, ma affidarsi appunto a innovazioni parziali successive, altra cosa affastellare obiettivi fra loro incompatibili pretendendo di perseguirli tutti insieme e rinunciando a qualsiasi selezione di priorità, nella speranza di non pagare dazio alcuno. Gli autori di questa ricerca le loro priorità le hanno dichiarate sin dall'inizio ([47]).

(47) Inseriamo a titolo di esempio, ed in forma di appendice, alcune formulazioni che potrebbero costituire base per un'elaborazione statutaria su alcuni dei punti affrontati nel testo.

Appendice

Formazione della Giunta: "Il Presidente eletto nomina i componenti della Giunta, fra i quali designa un Vicepresidente, e può revocarli in qualsiasi momento. Il Presidente comunica la nomina al Consiglio entro 24 ore".
Incompatibilità Consiglio-Giunta: "I componenti della Giunta regionale non possono far parte del Consiglio. Se vi appartengono al momento della nomina, l'accettazione di essa comporta automatica decadenza dalla carica di consigliere regionale. I componenti della Giunta possono e, se richiesti, devono partecipare ai lavori del Consiglio regionale".
Programma: "Entro 15 giorni dalla formazione del governo regionale il Presidente, sentita la Giunta, illustra al Consiglio regionale il programma di governo per la legislatura. Entro il mese di gennaio di ogni anno il Presidente dà conto al Consiglio dello stato di attuazione del programma e ne illustra l'aggiornamento".
Limite al mandato presidenziale: "*1.* Il Presidente della Giunta dura in carica per un periodo di cinque anni. *2.* Chi ha ricoperto per due mandati la carica di Presidente non è rieleggibile alla stessa carica, allo scadere del secondo mandato. Non si tiene conto di eventuali mandati di durata inferiore a due anni e sei mesi, ove la causa non siano state dimissioni volontarie".
Sfiducia al presidente: "*1.* Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. *2.* La mozione di sfiducia non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione. *3.* La decadenza del Presidente della Giunta a seguito di approvazione della mozione di sfiducia nei suoi confronti, la sua rimozione, il suo impedimento permanente, la sua morte o le sue dimissioni volontarie comportano in ogni caso le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In tal caso si procede alla indizione delle elezioni politiche regionali secondo modalità stabilite dalla legge regionale".
Giunta (struttura e funzionamento): "Il governo regionale è composto dal Presidente della Giunta e dalla Giunta. La legge regionale ne disciplina l'attività e le modalità di funzionamento individuando, nel rispetto dello Statuto, le attribuzioni specifiche del Presidente e quelle dell'organo collegiale. I singoli componenti della Giunta, ad eccezione del Presidente, non sono organi della Regione. In caso di parità il voto del Presidente della Giunta determina la maggioranza".
Ruolo del presidente: "Il Presidente della Giunta: rappresenta la Regione; determina e dirige la politica della Giunta e ne è responsabile davanti al Consiglio e al corpo elettorale; attribuisce gli incarichi all'interno della Giunta e può revocarli; provvede alle nomine e alle designazioni che la legge gli attribuisce dopo averne informato la Giunta; sentita la Giunta pone la questione di governo davanti al Consiglio regionale; presenta al Consiglio i progetti di legge d'iniziativa del governo regionale; promulga le leggi regionali; emana i regolamenti regionali approvati dalla Giunta".

Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione
Sobri suggerimenti sul sistema elettorale

di Alessandro Chiaramonte e Salvatore Vassallo (*)

Sommario

1. *Introduzione.* – **2.** *Perché i sistemi elettorali sub-statali (anche nei Paesi federali) non variano.* – **3.** *Le componenti dei sistemi elettorali regionali e i loro effetti.* – **4.** *Quali componenti considerare essenziali e quali mutevoli?* – **5.** *Conclusioni.*

1. *Introduzione*

Se ce ne fosse stato bisogno ([1]), la transizione italiana ha dimostrato in maniera inconfutabile l'importanza dei sistemi elettorali come dispositivo in grado di influire sulla struttura del sistema partitico e – per questa via – sulla stabilità e l'efficacia dei governi.

La transizione italiana ha anche mostrato quanto sia difficile modificare i sistemi elettorali, posto che coloro i quali devono prendere tale decisione sono anche i primi a godere dei vantaggi o a pagare il prezzo della nuova struttura di opportunità. Data l'incertezza sugli effetti che essa potrà avere sulla allocazione delle risorse politiche, tra i "legislatori" tendono a prevalere l'attendismo e i veti incrociati.

Tuttavia, è sempre il caso italiano a mostrare come nel processo di trasformazione del sistema partitico si sviluppino fenomeni di apprendimento che spingono gli attori politici a conside-

---

(*) *L'articolo è frutto di una riflessione comune. I paragrafi 1, 2 e 5 sono stati redatti da Salvatore Vassallo; i paragrafi 3 e 4 da Alessandro Chiaramonte.*

(1) Ci limitiamo a segnalare: B. GROFMAN, A. LIJPHART (a cura di), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agaton Press, Inc., New York, 1986; A. LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems,* Oxford, Oxford University Press, 1994; G. COX, *Making votes count*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

rare ovvio e benefico ciò che in un diverso contesto competitivo consideravano assurdo e pericoloso. Cosicché, i legislatori nazionali, costretti per la prima volta a modificare il sistema elettorale comunale sotto la pressione di un referendum che prometteva di avere esiti plebiscitari furono indotti a congegnare un sistema che legava l'elezione del Sindaco alla formazione di una "sua" maggioranza consiliare.

Quella scelta fu influenzata da una autorevole corrente di pensiero giuridica e politologica e fu scelta certamente perché consentiva al tempo stesso ai vari gruppi politici di "concedere" l'elezione diretta mantenendo ferma la presenza di distinte etichette di partito nell'arena elettorale proporzionale.

Il modello "neo-parlamentare" adottato per il livello comunale ha fatto scuola. È stato di fatto assunto come l'archetipo di una nuova organizzazione del sistema di governo. La sua congruenza con la riarticolazione su basi bipolari del sistema partitico, con la domanda di personalizzazione della leadership di governo e al tempo stesso con l'esigenza dei partiti di mantenere – almeno in una fase transitoria non breve – identità differenziate e ulteriori rispetto a quelle delle coalizioni, lo rende particolarmente adatto a "disciplinare" la transizione italiana.

La sua adozione al livello nazionale non è stata possibile solo perché avrebbe richiesto una ampia revisione costituzionale e quindi complessi accordi che gli attori politici si sono rivelati incapaci di gestire. Essa è stata possibile invece, oltre che al livello dei governi locali, al livello regionale proprio perché – richiesta a gran voce dagli interessati, i governanti regionali – poteva essere adottata con un intervento legislativo limitato.

Ma ora, come è noto, in virtù della revisione operata dalla legge costituzionale 1/99, i consigli regionali hanno la possibilità di modificare, tra le altre cose, *anche* il sistema elettorale. Le domande a cui intendiamo rispondere con questo intervento sono le seguenti: è proprio opportuno che lo facciano? E se sì, in relazione a quali sue componenti?

L'analisi comparativa suggerisce di rispondere con molta cautela alla prima domanda. Essa indica infatti che anche nei sistemi federali, per ragioni che cercheremo di mettere in luce nel

paragrafo 2, tende ad affermarsi una notevole uniformità tra i sistemi per l'elezione delle assemblee legislative sub-nazionali.

Inoltre, come mostrano i dati presentati nel paragrafo 3, il sistema elettorale introdotto nel 1995 per le Regioni a statuto ordinario e ora di fatto esteso, seppure in via provvisoria, alle Regioni a statuto speciale, ha esibito un buon rendimento, almeno per quanto attiene agli obiettivi ormai generalmente ritenuti apprezzabili, di promuovere una dinamica competitiva bipolare e – pur in assenza di altre norme forti di razionalizzazione – la stabilità degli esecutivi. È altrettanto evidente che vi sono altre finalità che quel sistema elettorale non si è dimostrato in grado di realizzare, ed in particolare, esso non ha costituito una barriera sufficiente alla frammentazione partitica, né ha promosso la coesione interna dei gruppi politici.

Tutto ciò considerato, nel paragrafo 4 proponiamo due distinti modelli che a nostro avviso potrebbero essere utilmente presi in considerazione dai legislatori regionali per adattare alle loro preferenze e alle specificità del sistema partitico regionale il sistema ora vigente. Questi due modelli mantengono alcuni elementi essenziali del sistema elettorale attualmente in vigore, mentre variano per aspetti "minori" che riguardano sostanzialmente la soglia di accesso per le liste di partito e l'assegnazione dei seggi ai singoli candidati.

Poiché il nostro approccio è politologico, non ci siamo posti il problema del rapporto tra le leggi regionali e la legge della Repubblica che, ai sensi dell'art. 122 della Costituzione, dovrebbe identificare i "principi fondamentali" delle discipline elettorali regionali. Presumiamo peraltro che la legge statale come in altri casi simili si farà attendere, se mai verrà approvata. Cosicché i "principi fondamentali" dovranno essere desunti dalle norme vigenti. Non intendiamo tuttavia affrontare in questa sede il problema, soggetto a valutazioni ampiamente controvertibili. Ci limitiamo a segnalare che certamente nessuno dei "sobri" suggerimenti avanzati in questo articolo rischia di entrare in contraddizione con i "principi fondamentali", qualunque sia l'estensione che a questi ultimi si vorrà dare, sia per via "legislativa" sia per via "interpretativa".

2. *Perché i sistemi elettorali sub-statali (anche nei paesi federali) non variano*

Sebbene non esistano studi sistematici sull'argomento, i pochi ricercatori che vi si sono applicati hanno notato che nei Paesi federali vi è una tendenziale congruenza sia tra i vari sistemi elettorali delle unità sub-nazionali, sia tra quest'ultimi e il sistema elettorale adottato a livello federale. Come ha scritto recentemente Louis Massicotte, "anche in quelle federazioni in cui la congruenza non è costituzionalmente prevista, tende ad essere predominante la medesima formula ad entrambi i livelli, sia che si tratti del *plurality* (Canada, India e Stati Uniti), del voto alternativo (Argentina, Australia, Sud Africa, Svizzera) o del sistema misto corretto (Germania)" ([2]). Una rapida ricognizione dei principali casi di paesi democratici con struttura federale può agevolmente corroborare tale affermazione.

La Costituzione federale tedesca, quanto alla disciplina del sistema elettorale dei Länder, si limita a prescrivere alcuni criteri molto generali di democraticità rinviando per ogni altro aspetto alla potestà normativa degli stessi Länder. Questi ultimi hanno normato all'interno dei loro rispettivi testi costituzionali solo pochi elementi del sistema elettorale. In due casi le costituzioni dei Länder contengono l'indicazione di principi generali, in sette casi contengono indicazioni sulla soglia di sbarramento, nel caso della Saarland la costituzione stabilisce che la formula debba essere proporzionale, nei restanti nove casi viene previsto che il sistema elettorale sia quello della «proporzionale personalizzata» ([3]).

Di fatto i Länder si sono adeguati ad uno standard uniforme, emulando in quasi tutti i suoi aspetti rilevanti il sistema adottato per l'elezione del Bundestag. Quest'ultimo, come è noto, richie-

(2) Cfr. L. MASSICOTTE, *Federal Countries*, in ROSE R. (a cura di), *International Encyclopædia of Elections*, London, Macmilla, 2000, p. 102.
(3) Si vedano: C. FUSARO e L. STROPPIANA, *Rapporto sulla revisione dello Statuto regionale: forma di governo e legislazione elettorale*, 2000, mimeo; D. NOHLEN, *I sistemi elettorali nella Germania Federale a livello regionale e locale*, in *Regione e governo locale*, 1985, n. 6, pp. 49-78; F. LANCHESTER, *I sistemi di rappresentanza nei Länder e dei comuni tedeschi*, in G. RICCAMBONI (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Milano, Franco Angeli, 1992, pp. 55-73.

de agli elettori di esprimere due voti: il primo rivolto ad uno dei candidati presenti in collegi uninominali; il secondo rivolto ad una delle liste (bloccate) presenti in circoscrizioni plurinominali. Il numero totale dei seggi assegnati nei collegi e nelle circoscrizioni è – almeno in prima istanza – identico. Nei collegi vale la regola maggioritaria per cui "il primo vince". L'assegnazione del numero complessivo dei seggi ad ogni partito avviene però in base alla percentuale di voti ottenuta dalle liste circoscrizionali. Cosicché ogni partito, considerati i seggi ottenuti nei collegi, attinge a quelli assegnati al livello circoscrizionale solo nella misura necessaria a raggiungere la quota complessiva di seggi che gli spetta. Se l'ha già superata grazie ai soli seggi conquistati nei collegi uninominali, mantiene i seggi eccedenti. Accedono alla distribuzione su basi proporzionali solo i partiti che abbiano ottenuto almeno il 5% dei suffragi di lista a livello nazionale o almeno 3 eletti nei collegi uninominali.

Tutti i Länder hanno adottato la soglia legale di sbarramento al 5% e una formula (in ultima istanza) proporzionale ([4]). La maggior parte tra essi ha adottato anche il meccanismo della proporzionale personalizzata. Nei Länder però il numero di seggi assegnati nei collegi uninominali (mandati diretti) è superiore (in misura variabile) ai seggi assegnati al livello delle circoscrizioni plurinominali (mandati indiretti). Anche per questo motivo, con l'eccezione dello Schleswig-Holstein, è previsto che se uno o più partiti dovessero ottenere "seggi eccedenti" sul versante uninominale vengano assegnati ulteriori "seggi di compensazione" agli altri partiti. Sempre tra quelli che hanno adottato la proporzionale personalizzata, alcuni Länder hanno mantenuto la possibilità del doppio voto mentre altri hanno imposto agli elettori di scegliere un solo partito su entrambi i binari.

Tra i Länder che non hanno mantenuto il "doppio binario", il Baden-Würtemberg ha eliminato quello plurinominale. Qui l'elettore vota solo per un singolo candidato in collegi uninominali e il riproporzionamento viene operato ripescando i migliori

(4) Nei casi più frequenti si tratta della formula d'Hondt, negli altri della formula Hare-Niemeyer.

perdenti (sostanzialmente come accade per il Senato in Italia). In tre Länder è stato invece mantenuto il solo binario plurinominale di lista. Va segnalato infine che, con l'eccezione della sola Baviera, dove si può esprimere una preferenza all'interno della lista circoscrizionale, gli elettori non possono mettere in discussione le candidature del loro partito preferito se non votando per un partito diverso.

La Costituzione spagnola, quanto al sistema elettorale delle Comunità autonome, si limita a prescrivere il rispetto del principio proporzionale e i tratti della forma di governo monarchico-parlamentare. Prevede cioè che il Presidente delle Comunità autonome sia eletto, al suo interno, dall'Assemblea legislativa per essere poi nominato dal Re, e che sia "politicamente responsabile", insieme con il "Consiglio di governo" che lui stesso dirige, nei confronti dell'Assemblea.

La legge organica nazionale sul "regime elettorale generale" disciplina poi nel dettaglio il diritto attivo e passivo di voto, una serie di aspetti relativi alle procedure amministrative finalizzate a rendere trasparente il processo elettorale, e contiene una serie di norme tese a garantire un corretto svolgimento della campagna elettorale. La legge organica non entra tuttavia in nessuno degli aspetti rilevanti del "sistema elettorale" inteso come meccanismo di conversione dei voti in seggi. Aspetti la cui disciplina è quindi demandata alla legislazione regionale. Ciononostante, anche nel caso spagnolo, si registra una notevole omogeneità tra il sistema elettorale nazionale e quello adottato al livello delle Comunità autonome. E anche nel caso delle Comunità autonome gli elementi del sistema elettorale a cui è stata data copertura statutaria variano, riguardando talvolta il numero massimo dei seggi, talaltra l'identificazione delle circoscrizioni oppure la soglia legale di sbarramento ([5]).

(5) Cfr. J. M. VALLÉS, *Quante spagne elettorali? Dimensioni territoriali del fenomeno elettorale nella Spagna odierna*, in M. CACIAGLI, P. CORBETTA (a cura di), *Elezioni regionali e sistema politico nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1987 pp. 97-127; ID, *Un'esperienza recente: i sistemi elettorali substatali in Spagna*, in G. RICCAMBONI (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Milano, Franco Angeli, 1992, pp. 95-114.

In tutte le Comunità, come al livello nazionale, viene adottata la formula proporzionale d'Hondt in circoscizioni plurinominali e il voto su liste bloccate. La soglia di sbarramento, sempre presente, varia tra il 3 e il 5 per cento. Nel caso delle Canarie la soglia che un partito deve superare su base regionale per accedere alla distribuzione dei seggi è del 6%, a meno che non abbia ottenuto almeno il 30% dei voti in una singola circoscrizione.

Una differenza significativa dei sistemi elettorali delle Comunità rispetto a quello nazionale è rappresentato dalla diversa ampiezza media delle circoscrizioni. Come è noto, questo aspetto incide notevolmente sulla distorsività del sistema elettorale per il Congresso dei Deputati spagnolo che, proprio per questo motivo, *non* prevedendo recuperi dei resti su basi sovracircoscrizionali (e a dispetto della formula proporzionale), esercita un potente effetto di contenimento sulla frammentazione del sistema partitico. Nella gran parte delle circoscrizioni per l'elezione del Congresso dei Deputati, con la rilevante eccezione di Madrid (34 seggi) e Barcellona (32), vengono assegnati da tre a nove seggi, il che implica una soglia di sbarramento circoscrizionale *di fatto* assai superiore a quella legale. Al contrario nella maggioranza delle Comunità autonome le circoscrizioni hanno una "taglia" pari o superiore ai 15 seggi ([6])

Nel caso dell'Austria la Costituzione stabilisce criteri generali per le elezioni degli organi federali (art. 26) richiamati per analogia anche con riferimento alla disciplina delle elezioni di Land (art. 95). Essa prevede inoltre che i membri dei parlamenti regionali "sono eletti su basi proporzionali attraverso il voto eguale, diretto, segreto e personale di tutti gli uomini e le donne che secondo la legge elettorale statale [del Land] hanno diritto di voto e che hanno il loro domicilio nello stato". In ogni caso, "le leggi elettorali dei Länder non possono imporre condizioni più restrittive all'elettorato attivo e passivo di quelle previste per la Camera dei Rappresentati". La Costituzione precisa inoltre che

(6) Cfr. T. GROPPI, *I sistemi elettorali a livello locale e autonomico in Spagna*, in S. GAMBINO (a cura di), *Sistemi elettorali e governo locale*, Edizioni delle autonomie, 1991, pp. 109-149.

"i votanti esercitano il loro diritto di voto in circoscrizioni ognuna delle quali deve comprendere una unità territoriale. Il numero dei seggi deve essere allocato tra le circoscrizioni in proporzione al numero dei cittadini. Non è ammessa una divisione dell'elettorato in corpi elettorali di diverso tipo" ([7]).

A parte tali prescrizioni, la disciplina del sistema elettorale è quindi demandata ai parlamenti dei Länder. Esattamente così come a livello nazionale il sistema è fortemente proporzionale ed è quasi perfettamente identico al sistema utilizzato nelle Regioni italiane a statuto ordinario prima del 1995. I Länder sono divisi in circoscrizioni plurinominali all'interno delle quali avviene una prima assegnazione di seggi secondo il metodo del quoziente, corretto di una unità (metodo Hagenbach-Bischoff). I resti realizzati da ogni partito al livello circoscrizionale vengono trasferiti e sommati al livello regionale dove vengono utilizzati per la ripartizione dei seggi residui in base al metodo d'Hondt. Le differenze con il sistema adottato in passato in Italia riguardano la soglia di sbarramento e le preferenze. Per poter accedere infatti all'assegnazione di ulteriori seggi su basi regionali un partito deve aver già raggiunto almeno un quoziente pieno in una circoscrizione. Per di più in quattro Länder è richiesto il superamento di una soglia minima su basi regionali che varia dal 4 al 5 per cento ([8]). È ammessa infine l'espressione di una preferenza per uno dei candidati presenti nelle liste circoscrizionali di partito. Tuttavia le preferenze possono solo modificare parzialmente l'ordine stabilito dai partiti consentendo al massimo ai candidati più votati di slittare verso una posizione più elevata rispetto a quella in cui erano stati originariamente collocati. Cosicché esse di fatto raramente risultano decisive per la selezione del personale parlamentare.

Sebbene sia gli Stati dell'Unione nordamericana sia le Province canadesi godano di piena autonomia nella disciplina del

(7) Il testo utilizzato è quello disponibile in inglese presso il sito "International Constitutional Law", http://www.uni-wuerzburg.de/law/home.html.
(8) Cfr. M. MORASS, *Sistemi elettorali regionali e comunali in Austria fra partitocrazia, democrazia consociativa e federalismo*, in G. RICCAMBONI (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Milano, Franco Angeli, 1992, pp. 75-94.

sistema elettorale, tanto i primi quanto le seconde per l'elezione dei componenti delle loro assemblee legislative adottano nella stragrande maggioranza il sistema *plurality*.

Per quanto riguarda gli USA l'unica eccezione di rilievo era costituita dallo stato dell'Ilinois dove dal 1870 al 1980 è stato utilizzato un sistema di voto cumulativo in virtù del quale ogni elettore aveva a disposizione un numero di preferenze (cumulabili, appunto) pari al numero di candidati da eleggere nel suo distretto ([9]).

Se vi sono delle differenze tra gli Stati queste riguardano la disciplina delle primarie e – come è ormai noto – le procedure tecniche di voto e computo delle schede. Se vi sono aspetti in discussione questi non riguardano la formula elettorale ma alcuni specifici problemi connessi al sistema uninominale maggioritario, come il tema ricorrente del ridisegno dei collegi a seguito dei tumultuosi fenomeni migratori interni (*redisctricting*) oppure il tema del limite ai mandati evocato come strumento per porre un freno alle rendite di posizione degli *incumbent*.

Quanto al Canada, vi sono state per periodi limitati alcune deviazioni dal *plurality*. Nelle province di Alberta e Manitoba tra gli anni venti e gli anni cinquanta fu utilizzato il voto singolo trasferibile nei collegi (plurinominali) urbani e il voto alternativo nei collegi (uninominali) rurali. Il voto alternativo fu utilizzato anche nella provincia di British Columbia tra il 1951 e il 1953.

A ben vedere, in conclusione, gli unici casi davvero significativi di incongruenza si ritrovano in Australia, laddove alcuni stati hanno deviato dal sistema maggioritario con voto alternativo per adottare formule proporzionali e in alcuni cantoni Svizzeri che hanno deviato al contrario dallo standard proporzionale per adottare formule maggioritarie.

Se dunque la congruenza tra sistemi elettorali dei livelli di governo sub-nazionali è la regola anche nei sistemi federali, perché questo accade? È ancora Massicotte ad osservare che "la

(9) Cfr. G. D'IGNAZIO, *Il sistema elettorale degli Stati e del governo locale negli Stati Uniti d'Europa*, in S. GAMBINO (a cuta di), *Sistemi elettorali e governo locale*, Edizioni delle autonomie, 1991, pp. 255-293.

congruenza presenta un fondamentale vantaggio: essa rende più facile per i singoli cittadini e per gli attori politici comprendere e padroneggiare le regole del gioco politico" ([10]).

Andando un po' oltre, si può dire che la congruenza viene consapevolmente ricercata in quanto facilita l'elaborazione delle strategie coalizionali dei partiti e le strategie di voto degli elettori. In alcuni dei casi nazionali che abbiamo trattato la congruenza è il frutto di una deliberata azione dei partiti nazionali (Germania, Spagna), in altri dipende dal radicamento della tradizione uninominale britannica (Usa e Paesi del Commonwealth).

Per i motivi richiamati nell'introduzione, in Italia la congruenza dell'attuale sistema elettorale delle Regioni a statuto ordinario è maggiore con il sistema elettorale locale, piuttosto che con quello nazionale. Diversamente da ciò che è successo in altri Paesi, da noi ha forse più senso ipotizzare (e magari auspicare) che nel medio periodo si vada verso un progressivo adeguamento del sistema nazionale a quello locale e regionale. Al di là di questo, però, ciò che più conta oggi è sottolineare come vi siano ragioni sistemiche – le abbiamo viste avvalorate nell'esperienza di altri Paesi – che suggeriscono di mantenere una certa uniformità tra i sistemi elettorali che verranno adottati dalle singole Regioni. Conseguentemente, vale la pena chiedersi 1) se e in che misura il sistema elettorale vigente abbia dato buona prova di sé nelle consultazioni in cui è stato impiegato e 2) se e in che misura esso possa ancora costituire il modello fondamentale di riferimento per tutte le Regioni, ovvero fino a che punto sia quindi giustificata una sua revisione. È a queste due domande che cercheremo ora di rispondere.

3. *Le componenti dei sistemi elettorali regionali e i loro effetti*

Il sistema elettorale attualmente in vigore nelle Regioni a statuto ordinario – ora esteso, con poche eccezioni e in via transitoria, anche alle altre Regioni – ha rappresentato l'ultimo sta-

(10) Cfr. L. MASSICOTTE, *cit*.

dio del processo di riforme elettorali che ha avuto luogo in Italia ai vari livelli di governo (comunale, provinciale e nazionale) a partire dal 1993. In quanto tale, ha potuto avvalersi dell'esperienza maturata in altri ambiti sull'impatto delle precedenti riforme ed ha pertanto costituito un punto d'approdo, e di compromesso, più avanzato tra le diverse e spesso contrastanti esigenze manifestate dalle forze politiche. Tanto più che ad esso si è giunti, differentemente dagli altri casi, in assenza di vincoli esterni – il referendum, e comunque la pressione dell'opinione pubblica in favore del "maggioritario", come accaduto nel 1993 – e in una situazione di minore "emergenza" politica – cioè dopo le elezioni del 1994 che hanno segnato il tramonto di molti dei vecchi partiti e dato avvio alla transizione verso la cosiddetta Seconda Repubblica.

La riforma del sistema elettorale regionale attuata nel 1995 è dunque in buona misura tributaria delle osservazioni sui risultati conseguiti dagli altri nuovi sistemi elettorali. Di essi ripropone il carattere "misto", ossia la combinazione di aspetti tipici tanto dei sistemi maggioritari quanto dei sistemi proporzionali, ma meglio di essi soddisfa l'obbiettivo, implicitamente proprio dell'intera categoria di questi sistemi elettorali ([11]), di coniugare governabilità e rappresentatività. Tale obbiettivo, beninteso, può essere soddisfatto solo in modo parziale, poiché, in ultima analisi, i principi della governabilità e della rappresentatività sono tra loro inconciliabili ([12]), ma la sintesi tra i due che il sistema elettorale regionale è in grado di conseguire è senz'altro migliore di quella dei sistemi elettorali nazionali e dei Comuni con più di 15.000 abitanti. Diversamente da quest'ultimi, infatti, il sistema elettorale regionale assicura *incondizionatamente* alla coalizione

(11) Sul punto si vedano, tra gli altri: A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali misti. Una classificazione*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1998, n. 2, pp. 229-270; L. MASSICOTTE e A. BLAIS, *Mixed electoral systems. A Conceptual and Empirical Survey*, in *Electoral Studies*, 1999, n. 6, pp. 341-366; M. SHUGART e M. WATTENBERG (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

(12) Cfr. D. NOHLEN, *Two Incompatible Principles of Representation*, in A. LIJPHART e B. GROFMAN (a cura di), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Praeger Publishers, 1984, pp. 83-89.

vincente la maggioranza assoluta dei seggi, ferma restando la salvaguardia del pluralismo partitico e quindi la rappresentanza delle minoranze. Il solo altro sistema elettorale attualmente vigente in Italia che presenta questa stessa caratteristica è quello provinciale.

Al di là dei suoi principi ispiratori e delle intenzioni dei legislatori che l'hanno approvato, è però opportuno valutare l'effettivo rendimento del sistema elettorale regionale, e delle sue specifiche componenti, alla luce di quanto emerso nelle elezioni del 1995 e del 2000. A tal fine ne analizzeremo gli effetti 1) sulla dinamica della competizione politica; 2) sulla frammentazione partitica; 3) sulla coesione delle coalizioni elettorali e, poi, delle maggioranze consiliari; 4) sulla selezione dei candidati.

Circa la dinamica della competizione politica è indubbio che il sistema elettorale abbia favorito l'affermarsi di un assetto bipolare. Lo si desume con chiarezza dalla tabella 1, che rileva la concentrazione percentuale di voti Cb(v) e, ancor più significativamente, di seggi Cb(s) delle due coalizioni più forti in ciascuna delle Regioni chiamate alle urne nelle tornate elettorali del 1995 e del 2000. Nelle elezioni 2000, in particolare, le compagini di centro-destra e di centro-sinistra – che si sono imposte ovunque come i due attori principali della competizione – hanno raccolto congiuntamente come minimo l'89% dei voti in tutte le Regioni e si sono spartite la totalità dei seggi in palio in ben 12 Regioni su 15. Questa netta bipolarizzazione della dinamica competitiva, oltre che dalla specifica contingenza politica che ha registrato il ritorno della Lega Nord nell'alleanza di centro-destra, discende dal meccanismo del premio di maggioranza.

Si tratta di un fattore cruciale, poiché, come già ricordato, esso garantisce alla coalizione che vince anche con un solo voto di scarto il conseguimento di almeno il 55% dei seggi in Consiglio. Ciò ha rappresentato un incentivo formidabile alla formazione di schieramenti che si sono presentati agli elettori come chiare e credibili alternative per il governo della Regione. E, da parte loro, gli elettori hanno potuto ricoprire il ruolo di arbitri della contesa: con il loro voto essi si sono trovati nella condizione di *scegliere* davvero chi

avrebbe dovuto governarli, e non, come in passato, di dare semplicemente una sorta di delega in bianco ai singoli partiti che poi avrebbero negoziato fra loro la formazione e la composizione della Giunta. La componente maggioritaria del sistema si è dunque rivelata determinante nel favorire l'affermarsi di una meccanica competitiva bipolare e, per questa via, nell'esaltare la decisività della scelta di voto degli elettori. Non ci soffermiamo sugli effetti benefici che tale innovazione ha avuto sulla stabilità delle Giunte perché questa *Rivista* ha già dedicato all'argomento un documentato numero monografico ([13]).

TAB. 1 *Concentrazione bipolare (Cb) in voti (v) e in seggi (s) nelle elezioni regionali 1995 e 2000*

	Elezioni 1995		Elezioni 2000	
	Cb(v)	Cb(s)	Cb(v)	Cb(s)
Piemonte	74,9	85,0	91,3	96,7
Lombardia	68,5	81,1	93,9	96,3
Veneto	70,5	82,8	93,2	100,0
Liguria	80,3	91,1	96,8	100,0
Emilia-Rom.	85,8	92,0	96,8	100,0
Toscana	86,2	92,0	89,2	96,0
Umbria	98,9	100,0	95,6	100,0
Marche	90,4	95,0	94,1	100,0
Lazio	96,2	100,0	97,3	100,0
Abruzzo	95,5	100,0	98,1	100,0
Molise	100,0	100,0	97,6	100,0
Campania	87,2	93,3	98,4	100,0
Puglia	95,7	100,0	97,4	100,0
Basilicata	91,3	93,3	98,2	100,0
Calabria	82,3	90,5	98,5	100,0
Media	86,9	93,1	95,8	99,3

Se il premio di maggioranza è forse l'elemento fondamentale

(13) Si rinvia, in particolare, a S. VASSALLO e G. BALDINI, *Sistemi di partito, forma di governo e politica di coalizione nelle Regioni italiane*, in G. BALDINI e S. VASSALLO (a cura di), *Elezioni, assemblee e governi regionali. 1947-2000*, fascicolo monografico della rivista Le Istituzioni del federalismo, n. 3-4, pp. 533-572. Ma si veda anche S. VASSALLO, *Le Giunte regionali in cerca di stabilità*, in R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino, pp. 59-78.

del sistema, non si deve tuttavia trascurare il fatto che l'80% dei seggi è assegnato mediante formula proporzionale. Accanto agli schieramenti (e ai rispettivi candidati-presidente) che si contendono la guida degli esecutivi regionali, sopravvivono ed anzi proliferano le liste di partito (o di più partiti) che concorrono per l'attribuzione dei seggi consiliari. Come mostra la tabella 2, tra il 1995 e il 2000 si è registrato un notevole aumento, soprattutto nelle Regioni meridionali, tanto del numero di liste presenti quanto del numero di liste che hanno ottenuto almeno un seggio. Le prime sono passate, in media, da 12,7 a 17,7 e le seconde da 8,6 a 11,7. Anche in termini relativi – soppesando cioè la forza relativa di ciascuna di esse mediante ricorso all'indice di Laasko-Taagepera ([14]) – vi è un deciso incremento del numero effettivo di liste elettorali (mediamente da 5,95 a 7,13) e di liste consiliari (da 5,21 a 6,15).

Il fattore chiave per spiegare l'elevatissima frammentazione è rappresentato dai requisiti per la presentazione delle liste e dal funzionamento delle soglie di sbarramento. Quanto ai primi, la legge dispone la raccolta di un numero minimo di firme per ciascuna provincia che dipende dall'ampiezza della popolazione: tale cifra in ogni caso varia tra 750 e 2000 e costituisce pertanto un'ostacolo tutt'altro che insormontabile anche per i partiti minori ([15]).

Riguardo poi alle soglie legali di accesso alla rappresentanza, il sistema prevede una clausola di sbarramento regionale pari al 3% dei voti, la quale però non si applica alle liste proporzionali che siano collegate a candidati-presidente che abbiano ricevuto almeno il 5% dei voti. Ne consegue che numerose liste con meno del 3% dei voti espressi nell'arena proporzionale abbiano conquistato seggi in quanto facenti parte di coalizioni con più del 5% di voti nell'arena maggioritaria. Per esse l'unica vera soglia di esclusione è costituita dal quoziente elettorale – o meglio

(14) Cfr. M. LAASKO, R. TAAGEPERA, *"Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe*, in *Comparative Political Studies*, 1979, n. 1, pp. 3-27.
(15) Più precisamente, occorrono almeno 750 firme nelle Province fino a 100.000 abitanti, 1000 nelle Province tra 100.000 e 500.000 abitanti, 1750 tra 500.000 e 1.000.000 di abitanti e 2000 firme nelle Province con più di un milione di abitanti.

dal resto di tale quoziente che può ancora consentire l'attribuzione di un seggio – il quale, soprattutto nelle Regioni medio-grandi, risulta ben inferiore al 3% dei voti. È qui evidente come il sistema elettorale sia stato congegnato sin dall'origine "con in mente un preciso trade-off, quello tra rappresentatività e appartenenza coalizionale" ([16]): se coalizzati nel maggioritario, anche i partiti molto piccoli – a sé stanti, quindi conservando la loro distintività nell'arena proporzionale – hanno *chances* di accedere alla rappresentanza consiliare.

TAB. 2 *La frammentazione nelle elezioni regionali del 1995 e del 2000*

	Elezioni 1995				Elezioni 2000			
	NL	NLS	NeffV	NeffS	NL	NLS	NeffV	NeffS
Piemonte	15	10	6,37	5,62	19	13	6,37	5,10
Lombardia	15	9	6,00	5,17	14	10	5,10	4,39
Veneto	12	9	6,96	5,85	17	11	6,40	5,19
Liguria	15	9	5,52	4,83	18	11	6,02	4,78
Emilia-Rom.	11	9	4,13	3,32	18	10	5,01	3,95
Toscana	11	8	4,18	3,49	17	11	4,88	3,91
Umbria	11	6	4,45	3,79	13	9	5,64	5,04
Marche	13	9	5,16	4,61	16	11	6,60	5,69
Lazio	14	7	5,38	4,63	20	12	6,55	5,65
Abruzzo	10	8	6,40	5,45	18	12	8,44	7,01
Molise	9	8	6,75	6,55	17	11	9,49	7,90
Campania	15	10	7,29	6,58	20	15	9,45	9,09
Puglia	14	9	6,48	5,59	20	13	6,86	5,74
Basilicata	12	10	7,36	6,70	17	12	9,33	9,29
Calabria	13	8	6,88	6,02	21	14	10,77	9,51
Media	12,67	8,60	5,95	5,21	17,67	11,67	7,13	6,15

Legenda: NL numero di liste presenti; NLS numero di liste che ottengono seggi; NeffV numero effettivo di liste elettorali; NeffS numero effettivo di liste consiliari.

Il prodotto della combinazione tra spinte centripete – derivanti dal premio di maggioranza e manifestatesi in un assetto competitivo fondato su due cartelli principali – e spinte centrifu-

(16) R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *cit.*, p. 27.

ghe – favorite dalla permeabilità delle soglie di sbarramento e concretizzatesi nella proliferazione delle liste proporzionali – è un sistema di bipolarismo frammentato in cui sono protagoniste le coalizioni *catch-all*, "acchiappa-tutto" ([17]). Poiché la vittoria può dipendere anche da un solo voto ottenuto in più degli avversari, le coalizioni che si sono formate hanno teso ad allargarsi fino a ricomprendere quanti più partiti, l'apporto di ciascuno dei quali avrebbe potuto rivelarsi decisivo per l'esito della competizione elettorale.

Il potere di ricatto dei partiti, pur se piccoli, ne è uscito quindi rafforzato. E gli schieramenti, da parte loro, si sono caratterizzati internamente per una notevole frammentazione e per un'ampia distanza ideologica. La conseguenza di tutto ciò è la scarsa coesione coalizionale, che tende a manifestarsi non tanto, o non solo, nel periodo elettorale ma soprattutto dopo. In altre parole, a causa dell'alta frammentazione la logica bipolare rischia di restare confinata nell'agone elettorale e di vedersi sostituita nelle aule consiliari dai particolarismi (a volte trasformistici) dei partiti, con inevitabili effetti negativi sull'efficacia dell'azione di governo ([18]).

Un'ultima, non meno importante, considerazione sugli effetti del sistema elettorale regionale riguarda la selezione dei candidati. L'introduzione dell'elezione diretta dei presidenti, a seguito della riforma costituzionale del 1999, ha indubbiamente contribuito a soddisfare – come già detto nell'introduzione – la domanda di personalizzazione della leadership di governo e quindi a rafforzarne la legittimità. I candidati-presidente sono stati il volto attraverso cui le coalizioni si sono presentate agli elettori e, in quanto tali, hanno rappresentato un elemento unificante. Il coinvolgimento di personalità di primo piano della vita politica nazionale e locale ha dimostrato poi come i partiti abbiano spesso impiegato le loro risorse negoziali alla ricerca di candidature unitarie di prestigio, tenendo in giusta considerazione la sempre maggiore propensione degli elettori a votare per la persona.

Passando dalla competizione per la carica di "governatore" a

(17) Cfr. R. D'ALIMONTE, *op. cit.*, pp. 11-34.
(18) Cfr. A. CHIARAMONTE, *Le elezioni regionali 2000 nella transizione italiana*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *op. cit*., pp. 175-198.

quella per i seggi consiliari, il quadro appare tuttavia meno roseo. Se si escludono quelli provenienti dalle liste regionali bloccate, i consiglieri regionali sono eletti sulla base del voto (unico) di preferenza nel rispetto delle quote di seggi spettanti a ciascuna lista. Le elezioni del 2000 hanno segnalato una crescente incidenza del voto di preferenza: oltre il 44% degli elettori che ha espresso un voto valido proporzionale ne ha fatto uso; ma in alcune Regioni meridionali tale quota è arrivata fino all'85% (Tab. 3). Ora, se da un lato il fenomeno può essere letto ancora una volta nei termini della personalizzazione del voto e quindi di un rapporto più stretto tra candidati ed elettori, dall'altro non si può sottacere la preoccupazione – da più parti emersa – che l'utilizzo prevalente di canali individuali di mobilitazione accentui la crisi dei partiti e, per questa via, alimenti ulteriormente le spinte centrifughe già presenti nel sistema.

TAB. 3 *Preferenze espresse su voti validi proporzionali nelle elezioni regionali del 1995 e del 2000*

	Elezioni 1995	Elezioni 2000
Piemonte	16,8	34,4
Lombardia	11,6	23,9
Veneto	16,3	33,4
Liguria	26,3	41,6
Emilia-Rom.	11,1	22,4
Toscana	15,4	28,6
Umbria	30,7	51,2
Marche	28,6	44,6
Lazio	26,6	47,0
Abruzzo	46,3	73,1
Molise	66,4	85,0
Campania	46,4	70,6
Puglia	41,0	69,8
Basilicata	63,4	85,8
Calabria	61,5	82,3
Media	25,2	44,2

Fonte: R. DE LUCA, *Il voto di preferenza nelle elezioni regionali*, paper presentato al Convegno SISP, Napoli, settembre 2000.

Concludendo: alla luce delle consultazioni del 1995 e 2000 il sistema elettorale regionale ha esibito nel complesso un buon rendimento. Ha favorito la strutturazione bipolare della competizione politica e massimizzato la decisività delle scelte di voto degli elettori. Sono però emerse anche indicazioni di segno contrario. In particolare, la frammentazione si è rivelata eccessiva. Se non contenuta, il sistema partitico rischia di polverizzarsi vanificando così gli effetti positivi della sua riarticolazione bipolare.

4. *Quali componenti considerare essenziali e quali mutevoli?*

Le riflessioni sviluppate nei paragrafi precedenti – circa la relativa uniformità dei sistemi elettorali substatali nei Paesi federali e il (buon) rendimento di quello applicato dal 1995 nelle Regioni italiane a statuto ordinario – costituiscono punti di partenza imprescindibili per delineare i confini entro i quali dovrebbero muoversi, a nostro avviso, i consigli regionali nel caso in cui vogliano avvalersi della facoltà loro accordata dal vigente art. 122 della Costituzione (come modificato dalla l. Cost. n. 1/1999) di disciplinare il sistema elettorale per la loro elezione con una legge propria.

Ciò considerato, e pur in assenza della legge che ne fissi i criteri direttivi, ci pare utile mettere a fuoco i criteri ai quali una tale iniziativa dovrebbe eventualmente attenersi. Partendo dalle analisi e dalle considerazioni presentate in precedenza, abbiamo cercato di isolare, rispetto al novero delle innovazioni teoricamente proponibili, le innovazioni che ci paiono anche *praticabili*, ossia in grado di trovare un sufficiente consenso all'interno dei Consigli e di essere compatibili con la morfologia della rappresentanza politica che sta emergendo dalla transizione italiana.

Naturalmente siamo ben consapevoli del legame sistematico che deve esistere tra sistema elettorale e forma di governo. Aderendo pienamente agli argomentti esposti nell'introduzione a questo numero della *Rivista* e analiticamente sviluppati nell'intervento di Fusaro, la nostra preferenza va al modello attualmente in vigore – il cosiddetto "regime transitorio" previsto

dalla L. cost. 1/1999, caratterizzato da: *a)* elezione diretta del Presidente; *b)* elezione abbinata di Presidente e Consiglio; *c)* Consiglio conformato secondo il voto al Presidente. Le ipotesi di adattamento del sistema elettorale che avanziamo di seguito si muovo all'interno di quel quadro.

In primo luogo riteniamo utile isolare gli elementi dell'attuale sistema elettorale che andrebbero in ogni caso conservati, da quelli suscettibili di modifica. Un primo punto fermo risiede nella conservazione del suo carattere misto maggioritario-proporzionale. Tutte le riforme fin qui attuate si sono conformate a tale principio. Non sarebbe pertanto auspicabile dar vita a soluzioni eccentriche quali il ritorno alla proporzionale pura o l'introduzione di un maggioritario non temperato.

Quanto alla prima possibilità (il ritorno al proporzionale) val la pena di sottolineare che la recente esperienza condotta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia mostra come il solo correttivo della soglia di sbarramento risulti del tutto inefficace. Data l'attuale struttura del sistema partitico, la soglia di sbarramento non costituisce infatti, di per sé stessa, un incentivo sufficiente a stimolare una dinamica bipolare ([19]). Quanto alla seconda (l'adozione di un sistema maggioritario secco) ci pare che essa sarebbe politicamente inaccettabile per i gruppi minori e d'altro canto, tenuto conto della geografia elettorale italiana, condurrebbe in vari casi alla costituzione di consigli regionali "monocolori".

Andrebbe quindi mantenuto l'impianto generale dell'attuale sistema: una formula proporzionale per l'attribuzione di non meno dell'80% dei seggi sulla quale si innesta un premio di maggioranza variabile di cui beneficia, in tutto o in parte (ma comunque in misura tale da consentire l'ottenimento di almeno il 55% dei seggi totali), la coalizione a sostegno del candidato-presidente vincente ([20]). E insieme ad esso dovrebbero rimanere

(19) Cfr. D. SPIZZO, *Friuli-Venezia Giulia. La politica regionale dal 1964 al 2000*, in G. BALDINI E S. VASSALLO (a cura di), *cit.*, pp. 645-660; S. VASSALLO, *Le Giunte regionali in cerca di stabilità*, in R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE (a cura di), *cit.*, pp. 75-76.

(20) Circa il funzionamento del premio di maggioranza, l'unica correzione auspicabile è che la quota dei seggi-premio da assegnare (fatta salva la necessità di ricorrere ai

a nostro avviso inalterate le disposizioni concernenti le modalità di espressione del voto (doppio voto, possibilità di voto disgiunto, trasferimento automatico al candidato-presidente collegato del voto alla sola lista proporzionale e non viceversa), che si sono rivelate un punto di equilibrio tra la possibilità concessa agli elettori di diversificare la manifestazione delle proprie preferenze e la necessità di un raccordo tra le due arene di competizione per il conteggio dei voti e l'assegnazione dei seggi.

Come abbiamo visto, il contenimento della frammentazione e la promozione di una maggiore coesione coalizionale e partitica sono invece gli obbiettivi che l'attuale sistema elettorale regionale non è riuscito a conseguire in modo soddisfacente. È ad essi che dovrebbe pertanto mirare un'eventuale riforma.

La frammentazione partitica può essere ridotta per molte vie. Un primo intervento è quello di elevare il tetto minimo di sottoscrizioni richiesto per presentare una lista. In secondo luogo si dovrebbe intervenire sulle soglie legali di sbarramento. Infatti, l'attuale doppia soglia (3%-5%), come si è visto, è in realtà una "finta" soglia, anzi una non-soglia, per le liste pur minuscole ma coalizzate nel maggioritario. Una soluzione equilibrata sarebbe quella di unificarla al 4% – come nel sistema elettorale della Camera – per tutte le liste in competizione, coalizzate o meno. In alternativa, si può agire sulla formula elettorale e, soprattutto, sulla dimensione delle circoscrizioni. Attualmente viene impiegato il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti a livello regionale. Si potrebbe invece adottare il metodo d'Hondt in circoscrizioni provinciali o pluriprovinciali, comunque di ampiezza tale da determinare in ciascuna di esse una soglia implicita di rappresentanza non inferiore al 3-4% dei voti.

La diminuzione dell'ampiezza circoscrizionale avrebbe inoltre l'effetto di equilibrare la rappresentanza territoriale e, soprattutto, di avvicinare i candidati agli elettori. Per questa via sarebbe anche più semplice evitare il ricorso al voto di preferenza

---

seggi aggiuntivi) sia resa flessibile (cioè non solo del 10% o del 20%), così da evitare il problema del difetto di montonicità. Su quest'ultimo punto si rimanda a R. D'ALIMONTE, *La transizione italiana: il voto regionale del 23 aprile*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1995, n. 3, pp. 515-559.

senza sacrificare oltremodo la legittimazione dei candidati-consiglieri da parte degli elettori. Quest'ultimo obbiettivo verrebbe ancor meglio centrato importando il modello provinciale di "proporzionale personalizzata", in base al quale il territorio regionale è suddiviso in collegi (pseudo-)uninominali e il voto al candidato e il voto alla lista coincidono; in tal caso bisognerebbe però nuovamente ricorrere ad una soglia legale di sbarramento per impedire una eccessiva frammentazione di liste/candidati.

La riduzione della frammentazione a livello sistemico ha un qualche effetto anche sul problema della scarsa coesione coalizionale. Di per sé, comunque, non è in grado di risolverlo: infatti, se l'introduzione di una soglia – pur elevata – fosse proposta come un *sostituto* dell'assegnazione su basi maggioritarie del 20% dei seggi, sarebbe del tutto insufficiente a centrare l'obbiettivo di una maggiore coesione. Altre modifiche sono invece possibili, per non dire auspicabili, in proposito. Ad esempio, i seggi del premio di maggioranza potrebbero essere attribuiti, invece che al "listino" regionale, direttamente alle liste collegate al Presidente eletto. Con la soppressione del "listino" (dove oggi trovano posto candidati di tutti i partiti dello schieramento) i seggi del premio sarebbero appannaggio delle sole liste della coalizione vincente con un consenso di voti superiore alla soglia (sia essa quella legale del 4% o quella implicita data dalla ridotta ampiezza circoscrizionale). In tal modo, le formazioni minori sarebbero ridimensionate o, quantomeno, incentivate ad aggregarsi. Insieme ad una maggiore coesione, questa modifica potrebbe dunque produrre un ulteriore effetto riduttivo sulla frammentazione interna alla coalizione di maggioranza.

Ma la riforma più incisiva per promuovere la coesione delle coalizioni sarebbe in realtà l'introduzione del doppio turno per l'elezione del Presidente. Come noto, infatti, il doppio turno depotenzia il ricatto esercitato dai partiti collocati alle ali estreme dello spettro politico ([21]), facendo sì che il loro contributo agli schieramenti principali non risulti indispensabile ai fini

(21) Cfr., tra gli altri, D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 1982.

dell'esito della competizione, come invece accade con l'attuale sistema *plurality*. Se il doppio turno costituisce materia di forte controversia tra le formazioni politiche a livello nazionale – lo testimonia il dibattito tenutosi nell'ultima Bicamerale – è peraltro doveroso ricordare come esso sia già applicato con successo nell'elezione dei Sindaci dei Comuni con più di 15.000 abitanti e dei Presidenti delle Giunte provinciali ([22]). È dunque lecito sperare che almeno in alcune Regioni si possa formare un consenso sufficientemente ampio alla sua introduzione. Se così fosse, saremmo di fronte a qualcosa di più che un semplice adattamento dell'attuale sistema elettorale regionale. Ne trarebbe però giovamento la "qualità" degli schieramenti a sostegno dei candidati-presidente e, di conseguenza, la stabilità e l'efficacia degli esecutivi regionali che potrebbero contare su maggioranze consiliari più omogenee e disciplinate. La stessa dinamica competitiva diventerebbe più autenticamente bipolare, poiché la maggiore coesione renderebbe più credibili le due principali coalizioni quali alternative per un governo regionale che abbia un indirizzo politico chiaro e che sia destinato a durare.

Tirando le fila delle varie modifiche qui discusse, emergono due proposte di adattamento/correzione del sistema elettorale regionale attualmente in vigore che possono essere sintetizzate come segue.

Modello "provinciale" corretto: sistema di proporzionale personalizzata per l'assegnazione dell'80% dei seggi con soglia di sbarramento al 4%; elezione a maggioranza assoluta, con eventuale doppio turno di ballottaggio, del Presidente; premio di maggioranza ripartito tra i gruppi di candidati collegati al Presidente eletto che abbiano superato la soglia.

Modello "regionale" corretto: metodo proporzionale d'Hondt per l'assegnazione dell'80% dei seggi tra liste bloccate in circoscrizioni provinciali o pluriprovinciali di ridotta ampiezza; elezione a maggioranza assoluta, con eventuale doppio turno di ballottaggio, del Presidente; premio di maggioranza ripartito

(22) Il sistema di doppio turno è previsto, pur in via transitoria, anche per la Provincia autonoma di Trento.

tra le liste collegate al Presidente eletto che abbiano ottenuto almeno un seggio in quota proporzionale.

5. *Conclusioni*

Il messaggio di fondo del nostro contributo è molto semplice. Ci sono solide ragioni di carattere sistemico per cui anche nei Paesi con assetto federale i sistemi di governo e i sistemi elettorali degli enti di secondo grado sono tra loro simili. Inoltre, il sistema elettorale delineato dalla legge 43/95 ha esibito un apprezzabile rendimento, anche in virtù della sua notevole compatibilità con la morfologia assunta dal sistema partitico italiano nel corso della transizione. Perciò, piuttosto che stravolgerlo, i consigli regionali dovrebbero a nostro avviso puntare ad adattarlo cercando di risolvere i problemi che esso ha lasciato aperti.

L'impianto di fondo di quel sistema elettorale ha contribuito a consolidare la dinamica bipolare e perciò va mantenuto intatto. Esso non contiene però vincoli e incentivi adeguati a ridurre la frammentazione e a promuovere la coesione *infra-coalizionale* e partitica. È su questi due aspetti che occorre quindi intervenire.

Si noti che, in pratica, i due modelli proposti nel paragrafo 4 riproducono – per quanto attiene alla struttura della scheda, con riferimento alla parte proporzionale – i due modi con cui in Spagna e in Germania si è evitato di generare una disgregante competizione *all'interno* dei partiti: lista corta e bloccata nel primo caso; proporzionale personalizzata nel secondo (che noi proponiamo sia, come nel Baden-Würtemberg, senza voto di lista). I due modelli propongono anche, sebbene in misura diversa, i due modi utilizzati in Spagna e Germania per frenare la frammentazione: soglia implicita variabile più una soglia legale al 3%; soglia legale al 5%. A tali due dispositivi aggiungono un terzo rilevante elemento: il doppio turno per l'elezione del Presidente. Di esso si è già detto a sufficienza nel paragrafo precedente. Qui basti solo aggiungere che le altre modifiche da noi suggerite sono compatibili sia con la sua eventuale introduzione, sia con il mantenimento dell'attuale sistema *plurality*.

Questi elementi possono essere peraltro variamente combinati tra loro. Chi ritiene che la soglia implicita del "modello spagnolo" rischi di diventare in alcune circoscrizioni troppo elevata può adottare la soluzione tedesca. Quello a cui comunque non dovrebbe rinunciare della prima variante sono le circoscrizioni relativamente piccole e le liste bloccate, poiché quanto più le liste sono lunghe tanto più diventerebbe difficile da digerire – per i gusti degli elettori e dei partiti italiani – l'abolizione della preferenza.

Rimangono aperte due obiezioni *radicali* ai nostri *adattamenti* per le quali riteniamo necessario proporre, infine, alcune controargomentazioni. Secondo la prima obiezione non sarebbe corretto prevedere una soglia che valga anche per i partiti coalizzati, perché in questo modo alcuni piccoli partiti rischierebbero di contribuire al successo di una coalizione senza ottenere seggi in Consiglio, tanto più che verrebbe a mancare anche la possibilità di accedervi *via* "listino" regionale (che noi proponiamo infatti di eliminare). In pratica i "loro voti" – che potrebbero anche rivelarsi decisivi per l'esito della competizione maggioritaria – verrebbero per così dire "regalati" (*pro quota*) agli altri partiti (sopra-soglia) della coalizione. Di fonte a tale prospettiva, quale incentivo possono avere le formazioni minori (sotto-soglia) a far parte di uno schieramento? Non è a quel punto per loro più conveniente correre da sole (con in più un proprio candidato-presidente che ne può valorizzare l'identità specifica), "contarsi" e magari incassare più avanti con gli interessi il danno arrecato dalla loro defezione alla coalizione di riferimento?

Possiamo immaginare il peso e il significato di una tale obiezione sul piano dei rapporti tra i partiti, fuori e dentro le coalizioni, e più in generale sulla dinamica della competizione politica. Tuttavia, a ben vedere, non ci pare sia questa un'obiezione decisiva, tale da ricondurci al punto di partenza della doppia (finta) soglia. In primo luogo, infatti, non c'è nessuna ragione per consentire che i voti dei partiti non coalizzati *possano* andare sprecati se rimangono sotto la soglia e negare che questo possa invece avvenire per i partiti coalizzati. Non vi è, cioè, nessuna

ragione di principio per cui i partiti coalizzati non debbano interiorizzare lo stesso *rischio* a cui sono sottoposti i partiti non coalizzati: di non ottenere seggi se non raggiungono una data soglia minima di voti. In secondo luogo, l'ipotesi che una soglia valida per tutti renda in ultimo conveniente per le formazioni minori la defezione dalle alleanze e che ciò possa produrre una frammentazione nell'arena maggioritaria e quindi indebolire la dinamica bipolare, sebbene non infondata, ci pare eccessivamente pessimistica. Quelle formazioni, infatti, hanno comunque un interesse a venire rappresentate e lo possono fare aderendo a liste più ampie in grado di superare la soglia di sbarramento e quindi di ottenere seggi – adeguandosi così ai vincoli posti dal sistema per ridurre la frammentazione. Certo, dovrebbero farlo sacrificando almeno in parte la loro visibilità e distintività: del resto visibilità e distintività *devono* rappresentare un'opportunità non accessibile a tutti, altrimenti – soprattutto in un contesto come quello italiano – assisteremmo probabilmente ad una atomizzazione del sistema partitico. In tutto questo l'entità della soglia è, come ovvio, un elemento fondamentale. La nostra proposta – di una soglia unica al 4% o di una soglia implicita equivalente – vuole essere esattamente un punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze di limitare la proliferazione dei partiti da un lato e di impedire che clausole troppo restrittive di accesso alla rappresentanza rendano il costo della defezione uguale o inferiore al costo della aggregazione (mettendo così a rischio l'assetto bipolare) dall'altro. È però importante che la soglia non venga fissata a meno del 4%, anche perché oggi essa dovrebbe servire soprattutto a spingere i partiti del centro-sinistra estranei alla tradizione organizzativa comunista ad associarsi tra loro. Ora poiché essi stessi sono ormai consapevoli (o dovrebbero esserlo) di dover procedere in questa direzione a pena della loro progressiva irrilevanza, una soglia piccola potrebbe essere addirittura meno *opportuna*, dal punto di vista politico, di una soglia alta. Anche i cosiddetti "partiti di centro" dovrebbero essere consapevoli che l'adozione di una soglia alta renderebbe necessario e quindi giustificherebbe agli occhi dei loro elettori il sacrificio delle loro specifiche identità. Se così fosse, una soglia del

4% o al limite del 5% potrebbe essere più accettabile di una soglia al 3%, la quale rischierebbe di essere discriminante, in quanto consentirebbe solo ad alcuni di questi partiti e non ad altri di correre da soli.

Ciò detto, siamo ben consapevoli che non ci si può attendere troppo dalla sola riforma del sistema elettorale, soprattutto se questa non viene assecondata dalla modifica di altri meccanismi che influenzano la coesione partitica. Ad esempio, la riduzione della frammentazione tramite l'innalzamento delle soglie (implicite o legali) può essere vanificata dai regolamenti consiliari per la formazione dei gruppi che consentano ai partiti apparentati al momento del voto di dividersi subito dopo. Le soglie implicite e più in generale la coesione dei gruppi verrebbero ulteriormente illanguiditi, inoltre, da un aumento del numero complessivo dei seggi.

Una seconda radicale obiezione potrebbe essere rivolta alla proposta di abolire del tutto il voto di preferenza. Secondo questa obiezione abolendo il voto di preferenza verrebbe eliminato uno strumento che garantisce un rapporto di responsabilità diretta tra elettori e singoli candidati alla carica di consigliere regionale e che sottrae potere alle "segreterie di partito". Non abbiamo da opporre argomenti *di principio* a questa obiezione. Segnaliamo soltanto che esiste un evidente *trade-off* tra il maggiore "grado di libertà" offerto agli elettori (da un lato) e una minore coesione partitica dall'altro. Laddove sono i partiti a stabilire "l'ordine"delle candidature o a scegliere i candidati da presentare in collegi uninominali sono costretti ad essere più oculati, poiché una quota cruciale di elettori potrebbe abbandonarli pur di evitare l'elezione di candidati poco credibili. D'altro canto i candidati, una volta eletti, sapendo che per essere rieletti dovranno riottenere il gradimento del loro partito, percepiscono con maggiore "cogenza" il vincolo della responsabilità "collettiva" che si sono assunti nei confronti degli elettori.

Sulla scorta dell'eseprienza delle elezioni per la Camera dei deputati del 1992, sappiamo benissimo ad esempio che la riduzione ad una delle preferenze esprimibili nel quadro di una competizione su liste plurinominali, se da un lato ridusse (ma non

eliminò) le patologie legate alla costruzione di cordate a carattere correntizio, dall'altro ebbe un impatto ancor più devastante del precedente sistema sulla coesione interna dei partiti ([23]). Non a caso la riforma del sistema elettorale dei due rami del Parlamento approvata l'anno dopo ha escluso qualsiasi forma di "preferenza", anche al livello della quota proporzionale della Camera dove pure si vota per liste plurinominali. Sappiamo anche che i pochi sistemi in cui sia prevista una dura competizione tra candidati dello stesso partito presentano un acceso fazionismo e alti livelli di corruzione ([24]). Sappiamo infine che nella gran parte dei Paesi europei, il voto di preferenza o non è ammesso oppure ha una influenza molto limitata rispetto all'ordine di presentazione dei candidati nella lista.

Stando così le cose, i legislatori regionali dovrebbero valutare se sia preferibile massimizzare i "gradi di libertà" attribuiti agli elettori, oppure l'autocontrollo (in base alle reazioni attese degli elettori) e la coesione interna dei partiti. A noi pare di poter dire che mentre l'elettore medio è certamente interessato a influire sulla scelta degli individui chiamati a ricoprire cariche monocratiche (ed è disposto ad acquisire un patrimonio appena sufficiente di informazioni per soppesare autonomamente le relative candidature in competizione) lo è assai meno quando si tratta di candidature a cariche assembleari, a meno che non vi sia un con-

(23) Tale affermazione è sistematicamente documentata nei contributi raccolti in G. PASQUINO (a cura di), *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Bologna, Il Mulino, 1993.

(24) Circa gli incentivi al frazionismo del voto di preferenza, cfr. R. KATZ, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, John Hopskins University Press, 1980 e B. REILLY, *Preferential Voting and Political Engineering: A Comparative Study*, in *Journal of Commonwealth and Comparative Studies*, 1997, n. 1, pp. 1-19. Sul caso giapponese, in cui è il sistema del voto singolo non trasferibile a creare una competizione tra candidati dello stesso partito, si vedano: G.W. COX, F.M. ROSENBLUTH, *The structural Determinants of Electoral Cohesivness: England, Japan, and the United States*, in COWHEY P.F. e MCCUBBINS M.D. (a cura di), *Structure and Policy in Japan and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 19-34; G.W. Cox e M.F. THIES, *The Cost of Intraparty Competition: the Single, Nontransferable Vote and Money Politics in Japan*, in Comparative Political Studies, vol. 31, n. 3, pp. 267-291; W.G. COX, F.M. ROSENBLUTN e M.F. THIES, *Electoral rules, career ambitions, and party structure: comparing factions in Japan's upper and lower houses*, in American Journal of Political Science, vol. 44, n. 1, pp. 115-122.

fronto diretto tra candidati di partiti/schieramenti antagonisti come nel caso dei collegi uninominali. È più facile che in tal caso esprima un voto di preferenza solo perché è stato in qualche modo *sollecitato* dalla macchina organizzativa del singolo candidato. D'altro canto ci pare che sia assai più utile oggi privilegiare sistemi che massimizzino l'autocontrollo e la coesione interna dei gruppi e cioè il rapporto di "responsabilità collettiva" degli eletti (in quanto membri di un partito e/o di una coalizione) nei confronti degli elettori.

Naturalmente, modifiche come quelle proposte possono essere adottate solo varando una apposita legge regionale. Non è invece opportuno che gli statuti contengano norme troppo minuziose a questo riguardo. A meno che i Consigli regionali non decidano di "derogare" dalla forma di governo "neo-parlamentare", gli Statuti dovranno certamente contenere una esplicita conferma del sistema di elezione *congiunta* del Presidente e della *sua* maggioranza. Se così fosse non potrebbero fare a meno di prevedere anche, esplicitamente, tra i "principi della legislazione elettorale regionale, un sistema elettorale misto con premio di maggioranza. Una formula, a titolo esemplificativo, potrebbe essere la seguente:

"Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dei componenti del Consiglio regionale. La legge regionale che disciplina l'elezione dei componenti del Consiglio regionale contempera il principio della rappresentanza proporzionale con il principio maggioritario al fine di garantire l'assegnazione di una maggioranza assoluta dei seggi ai gruppi o alle liste di candidati alla carica di consigliere regionale collegati al candidato alla Presidenza della Regione risultato eletto".

Il Consiglio regionale
Funzioni di indirizzo e di controllo

di Roberto Bin

Sommario

1. *La "forza" del legislatore.* – **2.** *Un legislatore"competitivo".* – **3.** A*tti normativi e atti politici.* – **4.** *La titolarità dell'indirizzo politico.* – **5.** *Le nomine.* – **6.** *Il controllo politico.* – **7.** *Comunicazione e partecipazione.*

Cosa resterà da fare ai Consigli regionali se i nuovi statuti attribuiranno il potere regolamentare alla Giunta e se questa e il suo Presidente non saranno più eletti dal voto del Consiglio e da esso politicamente dipendenti? A me sembra che si possa cercare di rispondere a questa domanda solo dissipando una serie di equivoci che pesano molto in questa fase di primissima progettazione dei nuovi statuti.

1. *La "forza" del legislatore*

Il primo equivoco è che il potere, la "forza" effettiva che una assemblea legislativa possiede sia calcolabile in ragione della quantità di leggi che produce. L'idea che il Consiglio regionale - ma anche il Parlamento, perché da questo punto di vista vale lo stesso ragionamento - abbia come suo compito principale quello di fare tante leggi, è un'idea sbagliata. L'Italia è un paese inflazionato da leggi, ma in cui le assemblee elettive non hanno per questo maggior potere che altrove. Né maggior prestigio: penso anzi che, se a seguito della riforma dello Statuto risultasse davvero che le Regioni fanno meno leggi, la notizia sarebbe salutata dalla società e dagli operatori economici come una vera fortuna.

Che il fulcro del potere del Consiglio debba necessariamente essere la funzione legislativa è una convinzione ottocentesca, adeguata all'attività degli apparati pubblici di allora: ma oggi è

completamente inadeguata. Le leggi che le Regioni fanno non sono quasi mai grandi leggi ordinamentali (che ormai persino lo Stato fa poco, sostituito in larga parte dalla Comunità europea): sono, semmai, leggi di azione, che puntano ad obiettivi determinati, a risultati specifici. La fase della posizione della legge rappresenta quindi solo un piccolo segmento di un processo assai più lungo e complesso di articolazione delle politiche pubbliche: la legge individua obiettivi, disegna procedure, stanzia finanziamenti; ma il Consiglio, fatta la legge, come viene a conoscere della sua applicazione, dei risultati prodotti, delle reazioni suscitate ecc.? Difendendo il proprio potere legislativo il Consiglio cerca di trattenere nelle sue mani solo una fase del processo politico, senza badare al fatto che una legge che nasca priva della consapevolezza del contesto in cui si inserisce, del successo degli interventi precedenti, degli ostacoli che hanno impedito il buon esito delle leggi precedenti, sarà sicuramente una cattiva legge (ma forse il Consiglio non lo saprà mai!).

Il potenziamento della funzione di controllo politico non è perciò un premio di consolazione per un Consiglio che è costretto a cedere una quota del proprio potere legislativo. Tutto all'opposto, può significare riposizionare il Consiglio al centro delle politiche pubbliche. Naturalmente ciò dipende da come viene costruita la funzione di controllo: su ciò gli Statuti si devono impegnare, ma è un problema tecnico affrontabile.

2. *Un legislatore "competitivo"*

Il secondo equivoco è che le funzioni legislative del Consiglio si possano difendere contrastando l'attribuzione del potere regolamentare alla Giunta. È sicuro che il trasferimento del potere regolamentare in capo alla Giunta comporterà una parziale riduzione della produzione normativa, ma questo è un fenomeno che gli Statuti – e i Consigli che li faranno – non dovranno affatto ostacolare, bensì regolare con chiarezza. Regolare in due sensi: sia precisando il meglio possibile quali ambiti debbano essere necessariamente coperti dalla legge e quali invece possa-

no essere demandati – ed anche riservati – al regolamento, sia assicurando un procedimento legislativo agile e *competitivo*.

Questo mi sembra un aspetto particolarmente importante: spetta allo Statuto prevedere, nelle linee generali, la possibilità che il regolamenti del Consiglio regionale organizzi procedimenti di formazione delle leggi che possano rispondere anche alle esigenze di celerità e di coerenza normativa che molto spesso l'azione politica della Giunta richiede (magari perché incalzata dalle circostanze, dallo Stato o dalla Comunità). Sono esigenze talmente forti e, almeno in linea di principio, talmente giustificate che rischiano di imporsi anche se le regole non lo permetterebbero o anzi lo vietano: è quanto è successo in tutti gli ordinamenti moderni, quello italiano, pre- e post-costituzionale compreso (si pensi all'esplosione ciclica del fenomeno della decretazione d'urgenza o al recente abnorme – e illegittimo – uso della delegazione legislativa e della regolamentazione "delegata"). Possiamo abbozzare un teorema: i regolamenti dell'esecutivo saranno tanto più numerosi quanto più difficile sarà il procedimento legislativo.

Da ciò nasce un preciso suggerimento: che i Consigli regionali, scrivendo gli Statuti, non cerchino di trattenere il massimo possibile di funzioni legislative o regolamentari, bensì si preoccupino di predisporre procedimenti legislativi competitivi, tali cioè da invogliare la Giunta a impiegarli, piuttosto che a aggirarli. Come ottenere questo risultato è anch'esso un problema tecnico non affatto complicato.

3. *Atti normativi e atti politici*

Il terzo equivoco è che in Regione vi sia o possa esserci un unico soggetto istituzionale titolare della funzione di indirizzo politico. Non è stato così in passato, quando pure solo il Consiglio regionale era eletto direttamente, tanto meno lo sarà in futuro, se entrambi gli organi saranno democraticamente investiti. Entrambi, è bene ricordarlo, perché talora serpeggia l'idea che dopo la riforma solo il Presidente della Giunta regionale – *rec-*

tius, il Governatore - si erga a suprema autorità politica. Consiglio e Giunta dovranno convivere e rispettare il rispettivo ruolo rappresentativo; e per farlo dovranno ripartirsi i compiti, non solo quelli normativi, ma anche quelli di direzione politica. Ciò dovrà comportare la scomparsa di tutte quelle forme ambigue e salmastre che la prassi di vent'anni di potere condiviso hanno introdotto nelle Regioni: le leggi che hanno contenuti di provvedimento amministrativo, i piani che sono atti regolamentari, le direttive che contengono norme procedurali, gli atti atipici dai nomi fantasiosi (determinazioni, criteri, indirizzi ecc.) e dai contenuti indefinibili. Si noti che l'auspicata sparizione di questi atti deformi sarebbe salutata dalla comunità degli operatori come una vera liberazione, e sarebbe un piccolo, ma apprezzatissimo passo verso una maggior certezza del diritto. Quel che intendo è che la attribuzione del potere regolamentare all'esecutivo dovrà comportare che le leggi regionali non possano più rinviare parte cospicua delle decisioni ad atti successivi, fantasiosamente denominati, attribuendolo al Consiglio stesso: sarebbe un modo di svuotare il potere che lo Statuto attribuisce all'esecutivo.

La conseguenza è che lo Statuto, se vorrà essere uno strumento di governo delle decisioni regionali, dovrà affrontare un altro problema tecnico, complesso ma non certo irrisolvibile: non solo delimitare lo spazio della legge e quello del regolamento, ma anche separare ciò che contiene norme giuridiche (leggi, regolamenti), e che potrà perciò essere applicato nei tribunali, da ciò che invece è solo atto politico (piani, direttive, indirizzi) e che è destinato a valere all'interno dei rapporti politici e politico-amministrativi tra strutture regionali; e poi, in questa seconda categoria, separare quegli atti che competono al Consiglio e quelli che spettano invece alla Giunta. Sarà necessario, per esempio, che lo Statuto dia gli elementi sufficienti a capire quali sono i programmi e i piani che devono essere approvati dal Consiglio, chiarendo che le leggi regionali future non potranno riportare all'assemblea decisioni che spettano all'esecutivo, mascherandole magari nella forma di ulteriori atti di indirizzo.

4. *La titolarità dell'indirizzo politico*

Il riparto della funzione di indirizzo politico tra Giunta e Consiglio è, come noto, uno dei nodi principali della tessitura degli Statuti. Il primo problema è se il Consiglio, avendo perso il potere di eleggere e di sostituire il Presidente della Giunta regionale, mantenga la funzione di indirizzarne l'attività. Anche qui si annida un equivoco. Nessuno Statuto può vietare al Consiglio regionale di proporre e votare mozioni e ordini del giorno di indirizzo alla Giunta: ma nessuno Statuto può ricollegare ad essi effetti obbligatori sul piano giuridico. Sono atti politici che valgono sul piano politico: lo Statuto può prevedere e il regolamento consiliare disciplinare la votazione di atti di indirizzo politico, ma ciò non toglie che la Giunta possa non sentirsene affatto condizionata. Sicuramente non subisce vincoli giuridici (gli atti dell'esecutivo non sono viziati per violazione degli impegni politici indicati dal Consiglio): ma, essendo eletto direttamente e direttamente responsabile nei confronti degli elettori, il Presidente della Giunta regionale può anche non sentirsi affatto vincolato politicamente. Spetta a lui accettare la mozione consiliare (e lo può fare anche prima che il Consiglio regionale la voti: riprova che l'atto non ha significato giuridico) o respingerla. L'unica sanzione che il Consiglio può dare al Presidente, la sfiducia, è per il Consiglio un suicidio: così come è una minaccia di suicidio la questione di fiducia che il Presidente intendesse porre su qualche delibera consiliare. Sono sanzioni quasi impossibili.

Il discorso sulla funzione di indirizzo politico diventa invece interessante anche sotto il profilo giuridico quando lo si affronti sotto il profilo delle conseguenze che dagli atti di indirizzo derivano per gli altri procedimenti. È una aspetto questo su cui gli Statuti potrebbero utilmente operare in senso innovativo. Si tratta di ciò: se nel nuovo Statuto il Presidente della Giunta regionale e il Consiglio regionale hanno entrambi un ruolo e una investitura politica, e sono uno (quasi interamente) indipendente dall'altro, è inutile cercare il modo di ordinarli gerarchicamente (chi riesce ad imporre all'altro la propria volontà), ma bisogna incentivare la ricerca di un accordo comune.

Non il modello gerarchico della prevalenza, dunque, ma quello paritario dell'accordo. L'accordo si raggiunge quando sono chiare le contropartite: il Consiglio regionale cerca il modo di essere inserito da protagonista nelle scelte di fondo, il Presidente della Giunta regionale cerca il modo di rendere operative le proprie scelte senza ostacoli e senza ritardi. Le contropartite dell'accordo sono allora chiare: bisogna che gli Statuti facciano in modo che il Presidente della Giunta regionale sia incentivato a portare all'approvazione del Consiglio regionale i propri programmi più ambiziosi, perché l'approvazione consiliare semplificherà la fase di implementazione. Per esempio, se nella "sessione di bilancio" il Presidente presentasse il DPF corredandolo dei piani e dei programmi di settore, su questo il Consiglio sarebbe chiamato a discutere e votare; ma poi i piani e i programmi approvati potrebbero avere una copertura finanziaria in bilancio che consente al Presidente di attuarli senza successivi passaggi in Consiglio. Ma il Consiglio potrebbe chiedere di avere relazioni periodiche sull'attuazione dei programmi, in modo di essere informato su tutto il percorso delle politiche pubbliche a cui essi si riferiscono. Un altro esempio: il Consiglio regionale propone e vota una mozione di indirizzo, e il Presidente l'accetta, impegnandosi a portare in Consiglio entro una certa data il pacchetto di provvedimenti attuativi; a ciò lo Statuto (e il regolamento consiliare di conseguenza) dovrebbero ricollegare efficaci accelerazioni e semplificazioni procedurali. Insomma, ancora una volta si tratterebbe di porre in essere alcuni meccanismi tecnici ben formati, ma lo scopo sarebbe chiaro: invogliare il Presidente della Giunta regionale ad investire il Consiglio regionale delle grandi scelte politico-programmatiche e non dei singoli strumenti attuativi, avendo d'altra parte una forte contropartita in termini di agilità di gestione del programma.

5. *Le nomine*

Altra questione assai delicata sono le nomine e il controllo sull'attività dei nominati. È chiaro che il difficile non è distingue-

re le nomine che spettano al Consiglio e quelle che competono al Presidente: valgono i consueti criteri da tempo applicati, per cui al Consiglio sono riservate tutte e solo le nomine a cariche rappresentative dell'intero ente o che sono legate a funzione di garanzie. Per esse di solito vigono infatti meccanismi elettorali complessi, atti a garantire la protezione delle minoranze politiche attraverso maggioranze rinforzate o il voto limitato. Le nomine conseguenti a scelte di indirizzo politico sono del Presidente.

Ma il fatto che siano del Presidente non significa affatto che il Consiglio non possa intervenire. Qui non si tratta di difendere prerogative consiliari, o di mantenere in capo al Consiglio funzioni e compiti capaci di condizionare l'esecutivo. Tutt'altro, si tratta di perseguire l'interesse pubblico ad una scelta trasparente e consapevole delle persone chiamate a ricoprire funzioni di vertice nell'amministrazione regionale e nelle sue articolazioni esterne. D'altra parte, un rimedio tipico allo squilibrio derivante dall'accentrare nell'esecutivo tutto il potere di direzione amministrativa e di nomina dei vertici è affidare all'assemblea un potere particolarmente accentuato di *screening* sui candidati, che devono essere passati ai raggi prima di essere definitivamente nominati. Lo Statuto deve solo prevedere la competenza consiliare e la forma e gli effetti del lodo consiliare (si tratta di un veto insuperabile? Si può provocare una seconda deliberazione? Si può porre la questione di fiducia? È solamente un parere di una commissione, eventualmente superabile dal Consiglio regionale? Il Presidente della Giunta regionale può procedere nonostante il parere negativo?), rinviando alla legge (e/o al Regolamento del Consiglio regionale) la disciplina della documentazione da produrre, dei tempi e delle modalità.

6. *Il controllo politico*

Connessa al problema delle nomine è la questione della possibilità che il Consiglio regionale voti una mozione di censura per gli assessori e i dirigenti regionali. Anche qui si cela un equivoco. Nessuno Statuto può impedire al Consiglio di approvare una mozione in

cui si critica e censura il comportamento dei vertici politici o amministrativi della Regione: il problema è solo quello delle conseguenze giuridiche, ossia se dalla approvazione della mozione derivi o meno l'obbligo di dimissioni o di revoca dello "sfiduciato".

In linea di principio, in un sistema ben formato il problema non si dovrebbe porre: come insegna l'esperienza a livello nazionale, quando le minoranze attaccano il singolo ministro, il Governo pone la fiducia sulla mozione, con ciò "coprendo" il comportamento del singolo e trasferendo la responsabilità delle sue azioni all'interno del Governo. Casi come la vicenda Mancuso sono perciò da ritenere un evento eccezionale. Tuttavia, per quanto riguarda la Regione, a me sembra che l'eliminazione del rapporto di fiducia non sia un fatto solo simbolico, ma possa preludere ad una certa separazione tra la Giunta e il Consiglio e ad un qualche allentamento dei rapporti tra l'esecutivo e la "sua" maggioranza. Se lo Statuto introduce la regola dell'incompatibilità tra le funzioni di assessore e il ruolo di consigliere, lo scollamento diventa ancora più netto.

In questo contesto non mi appare affatto improbabile che il Consiglio regionale approvi una censura che colpisca un determinato componente della Giunta o il vertice amministrativo di qualche apparato della Regione. Oltretutto questo mi pare l'esito possibile di un'attività di controllo che il Consiglio regionale deve esercitare, e lo deve fare, nel contesto della nuova forma di governo, con un'intensità assai più forte che in passato. È una funzione di controllo costante sull'operato dell'amministrazione regionale cui il Consiglio non può assolutamente abdicare. Le commissioni consiliari – e lo Statuto lo deve prevedere – devono essere fornite del potere di convocare i dirigenti, di svolgere indagini penetranti sulla resa delle strutture burocratiche e sulla gestione degli enti regionali. Ed è evidente che queste indagini possono chiudersi con una critica specifica del comportamento dei dirigenti o dell'assessore competente.

Dunque, se il Consiglio può votare una censura, e se il Presidente non "copre" il censurando ponendo la questione di fiducia, quali effetti discenderanno dal voto consiliare? Questo è un punto che lo Statuto deve disciplinare. Lo deve fare anche per

circondare il voto di queste mozioni di particolari cautele che pongano il Presidente della Giunta regionale al riparo da attacchi improvvisi dell'opposizione: la mozione di censura va perciò prevista proprio perché va "garantita" con la previsione di procedure apposite (per esempio, vietando la censura votata in commissione, riservandola all'Aula; prevedendo una pausa di riflessione tra la proposta e la votazione, il voto per appello nominale ecc.). D'altra parte, una volta che la mozione di censura abbia acquisito tali forme, è possibile non fare scendere dalla sua approvazione qualche conseguenza giuridica, per esempio prevedendo che il Presidente della Giunta regionale sia tenuto a revocare il censurato? Capisco che chi sta nell'esecutivo possa vedere come un'invasione delle proprie prerogative l'ipotesi che il Consiglio imponga la revoca di dirigenti e di assessori: però mi pare che questo debba essere un esito possibile, benché improbabile, della funzione di controllo politico che è e deve essere il fulcro delle funzioni consiliari.

7. *Comunicazione e partecipazione*

Gli organi elettivi sono organi responsabili nei confronti degli elettori. Se nelle Regioni due saranno gli organi elettivi, entrambi dovranno rispondere al corpo elettorale. Per che cosa risponda il Presidente della Giunta regionale è a tutti chiaro: risponde dei risultati della sua azione di governo. Ma il Consiglio di cosa risponde? Una seria riflessione su questo punto porterà a questo risultato: che ciò di cui il Consiglio e le sue componenti saranno chiamati a rispondere non è certo la quantità delle leggi prodotte (semmai è il contrario), ma la loro qualità; che la qualità delle leggi è connessa alla capacità di interpretare i bisogni collettivi, oltre che alla capacità di costruzione tecnica dei testi normativi; che la capacità di rispondere ai bisogni collettivi dipende dalla conoscenza di essi e degli effetti delle politiche pubbliche realizzate in passato. Ciò porta alla conclusione che i Consigli regionali devono, già nella confezione dei nuovi Statuti, cercare di potenziare le due funzioni fondamentali e fonda-

mentalmente connesse: il controllo politico, sull'amministrazione regionale e sull'implementazione delle leggi e dei programmi; la "partecipazione", intesa come sistema di comunicazione con l'esterno dell'istituzione. Non sono certo funzioni nuove, perché anzi esse risalgono ai compiti primordiali delle assemblee elettive: nuovi devono essere invece gli strumenti.

Da qui la particolare attenzione che gli Statuti e gli atti successivi dovranno prestare all'organizzazione degli apparati tecnici e conoscitivi di cui potranno disporre i Consigli regionali. Deve trattarsi di strutture non corrose da opzioni partitiche e da "portaborsismo" – malattia atavica degli staff che operano nelle assemblee elettive italiane - ma che servono maggioranza e opposizione sullo stesso piano, cioè sul piano dell'informazione e dell'elaborazione dei dati.

Da qui anche la particolare attenzione che gli Statuti dovranno indicare all'organizzazione della informazione e della partecipazione. Sono due aspetti – si sa – strettamente connessi, entrambi fortemente interessati dal forte mutamento degli strumenti della comunicazione. Invece, come è davanti agli occhi di tutti, la comunicazione istituzionale degli apparati politico-elettivi italiani è ancora legata a forme tradizionali del tutto staccate dai ritmi e dai modi della comunicazione moderna. I nuovi Consigli potranno ancora ritenere che la comunicazione politica tra i rappresentanti eletti e la Giunta sia organizzata tramite le tradizionali forme dell'interrogazione e dell'interpellanza? O che per comunicare con la società civile valgano ancora le udienze conoscitive, la petizione e le consultazioni? Anche questa è una sfida che gli Statuti dovranno affrontare: "posizionare" il Consiglio e strumentarlo in modo da farne il centro di raccolta della domanda della società civile e del sistema delle autonomie e della trasformazione di quella domanda in impulsi e proposte politiche.

Post scriptum

Molte delle cose scritte in questo contributo dovrebbero essere ripensate se divenisse definitiva la riforma del titolo V, attual-

mente in attesa di referendum. In particolare, andrebbe ripensato attentamente il problema dei rapporti tra legge e regolamenti, visto che le Regioni verrebbero chiamate ad uno straordinario (se rapportato all'attuale) compito legislativo, che certo scongiurerebbe il rischio, che spesso si è adombrato, di una "sparizione" della legge a favore del regolamento) ma tutto il rapporto tra legge statale, legge regionale, regolamento statale, regolamento regionale e regolamenti degli enti locali andrebbe profondamente ripensato.

Non meno rilevanti, sotto il profilo stesso della "forma di governo", sarebbero le conseguenze dell'eliminazione del controllo preventivo del Governo sulla leggi regionali. Insieme a questo cadrebbe anche la norma costituzionale sull'obbligo del Presidente della Giunta regionale di promulgare la legge vistata: ed ecco che allora si aprirebbe agli statuti la prospettiva di dover scrivere una pagina ulteriore, cioè la regolamentazione della promulgazione e dell'eventuale potere di rinvio della legge che potrebbe (e forse dovrebbe) essere riconosciuto al Presidente della Giunta regionale. Una pagina, come è evidente, assai delicata. Da un lato, riconoscere al Presidente un potere di veto sulle leggi rafforzerebbe in modo determinante i tratti "presidenzialistici" della forma di governo attuale; dall'altro, una qualche possibilità che il Presidente richieda la riconsiderazione della legge da parte del Consiglio regionale (così come avviene a livello nazionale) risponderebbe all'esigenza di assicurare a lui, che la Regione rappresenta, la possibilità di evitare "incidenti" di percorso che comportino, ad esempio, responsabilità per infrazioni al diritto comunitario o rotture della "unità giuridica" dell'ordinamento; infine, un potere di rinvio della legge potrebbe costituire il meccanismo attraverso cui dare forza e significato a tutto quanto gli Statuti dovessero scrivere, come da più parti si suggerisce, a proposito di qualità delle leggi.

Come si vede, anche solo questo singolo aspetto della riforma costituzionale attraversa buona parte dei piani esaminati dai contributi raccolti in questo fascicolo.

Regole statutarie in tema di fonti regionali

di Rosanna Tosi

Sommario

1. *Premessa*. - **2**. *Il procedimento di revisione degli statuti* - **3**. *La legge regionale, gli atti equiparati e il procedimento legislativo.* - **4**. *segue La partecipazione degli enti locali al procedimento legislativo regionale.* - **5**. *segue Una risposta al problema dell'individuazione della norma applicabile da parte dell'amministrazione regionale e locale.* - **6**. *I regolamenti.*

1. *Premessa*

Nel momento in cui ci si appresta a ragionare intorno alle regole che gli statuti dovrebbero o potrebbero introdurre in tema di fonti regionali, è opportuno rendere esplicito il punto di vista che regge un buon numero delle osservazioni che vengono svolte in questo scritto, un punto di vista che solo poco tempo addietro neppure avrebbe richiesto di venire evidenziato, tanto esso sembrava unanimemente condiviso. Ora, quando non pare essere più così, occorre premettere che chi scrive ancora ritiene che gli statuti non abbiano un potere fondativo e conformativo del sistema delle fonti regionali, che anzi un tale sistema - se inteso in senso proprio e stretto, quale insieme in sé compiuto, completo e da altri distinto - neppure esiste, poiché l'unico che abbia queste caratteristiche è quello dell'ordinamento complessivo, comprensivo quindi delle fonti statali, regionali e locali. Questo assunto non trova ragione di essere ridiscusso a seguito della riforma costituzionale del 1999 ([1]): in particolare, nessuna

(1) Né viene in alcun modo inciso dalla revisione del titolo V *in itinere.*

delle innovazioni che hanno investito l'art. 123, Cost. , anche quando di talune si voglia offrire l'interpretazione più lata possibile, presta il minimo appiglio per ritenere che allo statuto spetti un compito qualitativamente diverso rispetto a quello che sin dall'origine gli era affidato, tanto che - adesso come prima - nessuno statuto potrebbe essere ritenuto sprovvisto del suo "contenuto necessario", se nulla disponesse in tema di fonti regionali.

Mantenere fermo questo punto di vista non significa affatto, naturalmente, negare la validità e la stessa opportunità di una disciplina statutaria interessante leggi e regolamenti regionali ([2]); tutt'al contrario: per un'estesa varietà di profili una tale disciplina si dimostra possibile ed auspicabile, ma si tratta appunto di singoli profili, talora magari anche rilevantissimi, cui dare soluzione con singole puntuali disposizioni che andranno a precisare, differenziandolo come è naturale accada dove c'è esercizio di autonomia, un sistema di fonti - nelle sue linee portanti - disegnato altrove.

2. *Il procedimento di revisione degli statuti*

I vigenti statuti hanno fatto un uso assai parsimonioso della possibilità che ad essi va riconosciuta di integrare le previsioni costituzionali relative al loro procedimento di approvazione ([3]), mentre quasi tutti hanno ritenuto di riprodurre o rinviare alle regole sancite dall'art. 123, Cost. , compresa quella che da quel disposto costituzionale si ricava e che impone - per il caso di abrogazione totale - la contemporanea delibera di un nuovo statuto ([4]). Spesso, tuttavia, sono stati aggiunti limiti temporali alle

(2) Su cui già R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni,* 2000, pp. 519-526, e M. AINIS, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 119-128.

(3) Cfr. S. BARTOLE, *Statuti regionali,* in *Novissimo Dig. it.,* Utet, Torino, 1987, p. 563.

(4) Alla quale regola logicamente si accompagna il divieto di un'abrogazione senza sostituzione delle discipline relative ai contenuti c. d. necessari; ritengo, tuttavia, op-

iniziative di revisione ([5]), mentre soltanto lo statuto della Regione Abruzzo ha voluto elevare la maggioranza assoluta costituzionalmente necessaria, portandola ai due terzi, per la revisione di alcuni disposti: non a caso - per chi ricordi le turbolente vicende che hanno preceduto il varo di quello statuto - si tratta di quelli relativi alle sedi (L'Aquila e Pescara) degli uffici della Giunta ed altri a questi collegati ([6]).

La complessità del procedimento e la materia statutaria giustificano e rendono opportuni limiti temporali all'ammissibilità di iniziative rivolte alla revisione degli statuti. Tali limiti possono consistere nel divieto di riproposizione di iniziative respinte quando non sia trascorso un certo lasso di tempo dalla reiezione ([7]). Considerata l'attuale sequenza procedimentale, è evidente che si avrà reiezione sia nel caso in cui la modifica sia respinta in Consiglio, sia nel caso sia respinta dal voto popolare e il termine per consentire una riproposizione potrebbe essere uguale o diverso nelle due ipotesi. Ma potrebbero altresì volersi evitare una serie di modifiche troppo ravvicinate nel tempo: anche in questo caso è consigliabile enunciare la regola con puntuale riferimento all'ammissibilità dell'iniziativa, evitando formulazioni ambigue ([8]). Quando nulla di particolare sia previsto, deve rite-

portuna la scelta di non rendere esplicita questa regola, perché ciò richiederebbe la puntuale individuazione di tali contenuti necessari, cosa non sempre agevole e quindi inutile da affrontare in via preventiva e generale, quando in concreto la questione ha scarsa probabilità di porsi.

(5) Talora recependo indicazioni provenienti da già abrogate disposizioni della legge n. 10 del 1953: cfr. S. BARTOLE - F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Bologna, *Il Mulino*, 1997,p. 62.

(6) Si veda l'art. 74, co. II st. Abruzzo.

(7) V. art. 74, co. IV, st. Abruzzo; art. 52, co II, st. Emilia- Romagna; art. 74 co. II, st. Liguria; art. 62, co. III, st. Marche; art. 82, ult. co., st. Piemonte; art. 73, co. III, st. Puglia.

(8) Come accade nel caso dello st. Lazio, ove nella I delle "norme finali e transitorie" compare "una formula piuttosto infelice che preclude non la proposta, ma la deliberazione finale su di essa": così in G. AMATO (a cura di), *Commento allo statuto della Regione Lazio*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 130; più corretta sembra l'enunciazione della regola in altri statuti: art. 74, co. II, st. Liguria; art. 62, co. II, st. Marche; art. 82, co. III, st. Piemonte; art. 73, co. II, st. Puglia. Il divieto di modifiche ravvicinate può essere concepito in termini generali oppure - come sembra preferibile - in modo circoscritto (lo statuto della Liguria lo dispone per le modificazioni che riguardino la «stessa norma»: espressione non priva di incertezza in questo contesto).

nersi che i titolari dell'iniziativa di revisione statutaria coincidano con i titolari dell'iniziativa legislativa: sarebbe, quindi, da valutare se - sempre considerando le peculiarità del procedimento e della materia - introdurre sul punto una disciplina parzialmente differenziata, ad esempio, elevando il numero degli elettori in caso di iniziativa popolare, dei Consigli comunali e provinciali in caso di iniziativa degli enti locali, e - forse anche - prevedendo un'iniziativa consiliare non esercitabile dal singolo consigliere; ma iniziative avventate, stravaganti o altro troverebbero, comunque, un filtro nella programmazione dei lavori consiliari, che ne potrebbe determinare l'insabbiamento ([9]).

Quanto alla fase approvativa, sono numerosi gli aspetti per i quali vale la pena di chiedersi se sia preferibile una disciplina da parte dello stesso statuto oppure se sia sufficiente il rinvio ad altra fonte (legge o regolamento consiliare, secondo i casi).

In primo luogo, in quelle Regioni ove sia prevista l'utilizzabilità del procedimento in commissione redigente ([10]) sarebbe opportuno che venisse espressamente vietato il ricorso a quel procedimento per l'approvazione dello statuto: si tratta, peraltro, di regola che discende direttamente dal testo costituzionale, ove si richiede che le due delibere siano adottate a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio. Analogamente a quanto accade nel procedimento di revisione costituzionale, è indispensabile che nel corso del secondo passaggio consiliare non siano ammessi emendamenti e la delibera si riduca alla votazione finale del testo previamente approvato: una simile regola potrebbe anche collocarsi nel regolamento del Consiglio (la si legge nei regolamenti parlamentari, in relazione al procedimento di cui

(9) A meno che non sia richiesto (art. 64, II co., st. Veneto) che le proposte di revisione dello statuto vengano poste all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale di ogni anno.

(10) Oggi previsioni in tale senso compaiono in alcuni statuti (v. art. 32, co. III, st. Calabria; art. 29, co. II e III, st. Emilia - Romagna; art. 29, co. II, st. Lazio; art. 49, co. II, st. Liguria; art. 25, co. III, St. Toscana) e hanno incontrato diffuse obiezioni in dottrina (cfr. per tutti L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, p. 321), benché non manchino argomenti che possono giustificare - a certe condizioni - la praticabilità del c. d. procedimento misto: in questo senso A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enc. dir.,* vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 972.

all'art. 138); è, tuttavia, evidente che sarebbe dotata di maggiore forza, stabilità e garanzia, quando inserita nello stesso statuto ([11]).

Potrebbe ritenersi opportuno far partecipare alla fase approvativa gli enti locali, come tali oppure attraverso il Consiglio delle autonomie o un altrimenti denominato organismo rappresentativo di Comuni e Province. Qualora ci si orientasse in questo senso, e sempre che a tale partecipazione si voglia riconoscere una codificazione formale capace di aggravare il procedimento, essa richiederebbe di essere introdotta da una regola statutaria.

Si possono immaginare due modalità di intervento radicalmente diverse: o consentire ad un determinato numero di Comuni e Province di chiedere il referendum sul testo approvato dal Consiglio regionale, o consentire l'intervento - tramite un parere - del Consiglio delle autonomie nella fase che precede il referendum. Entrambe le soluzioni paiono compatibili con il testo costituzionale, perché in tutti e due i casi si tratta di aggravamenti che non sottraggono al Consiglio e al corpo elettorale della Regione il potere decisionale che ad essi è assegnato dall'art. 123, come avverrebbe invece - ad esempio - se si richiedesse il voto favorevole dell'organismo di rappresentanza degli enti locali.

Mi sembra, tuttavia, decisamente preferibile la seconda soluzione, poiché l'altra assegna alla partecipazione degli enti locali una valenza di carattere negativo, quale è quella di una richiesta referendaria con intenti inequivocabilmente oppositivi; inoltre, se - come credo - la partecipazione degli enti locali deve rimanere circoscritta alle revisioni statutarie che li riguardano (avrebbe poco senso dare voce a Comuni e Province quando si tratti di disciplinare i rapporti tra gli organi politici regionali), riconoscere un potere di richiesta referendaria agli enti locali porrebbe problemi tecnici non indifferenti nel caso di revisioni estese dello statuto, coinvolgenti cioè discipline interessanti quegli enti e di-

(11) E sarebbero evitate le oscillazioni che si sono manifestate in relazione allo stesso art. 138 Cost. : sul punto si veda L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, p. 355.

scipline di altro tipo. Il parere di un Consiglio delle autonomie realizzerebbe una collaborazione tra enti locali e Consiglio regionale, che dovrebbe - per poter avere una qualche utilità - necessariamente collocarsi tra la presentazione della proposta di revisione e la prima delibera consiliare. Le modalità di realizzazione di un tale intervento potrebbero essere varie e certamente nessuna richiederebbe di essere per ogni suo profilo disciplinata dallo statuto, il quale verrebbe integrato dal regolamento consiliare: indispensabile sarebbe che lo statuto indicasse quali sue parti richiedano il detto parere per essere validamente modificate e le regole relative alle modalità di espressione del parere stesso, mentre i restanti aspetti potrebbero utilmente essere rinviati al regolamento e tra questi anche quello del momento in cui il parere va richiesto e reso, poiché - se, come già detto, il parere deve precedere la prima delibera - neppure è utile che sia formulato su ogni iniziativa presentata, ma riservato a quelle il cui *iter* fa ritenere abbiano qualche *chances* di arrivare al voto consiliare.

Più delicati sono i problemi posti dalla disciplina del referendum ora previsto dall'art. 123, Cost. È pacifico che la disciplina di una serie di profili relativi al procedimento referendario spetti alla fonte locale (promotori della richiesta, deposito, sottoscrizioni ecc.): si tratta di una regolamentazione che - per il suo dettaglio - ben può trovare sede in una legge regionale (per le Regioni ordinarie non necessariamente "apposita", come invece è richiesto dalla l. Cost. n. 2 del 2001 per le Regioni speciali). Per altri aspetti della disciplina di questo referendum occorre chiedersi se la competenza sia della fonte locale o della fonte statale: mi riferisco in modo particolare alle relazioni tra procedimento referendario e opposizione governativa. Il nodo principale - se i trenta giorni entro cui il Governo può adire la Corte costituzionale decorrano dalla prima o dalla seconda pubblicazione - per avere adeguata soluzione richiederebbe un legge costituzionale di interpretazione autentica dell'ambiguo enunciato di cui all'art. 123, Cost. ([12]), della quale potrebbero farsi promo-

(12) Come suggerito da A. RUGGERI, *Nota minima in tema di statuti regionali (con*

trici le stesse Regioni. Che intervenga o meno una tale legge costituzionale, se prevale la soluzione a mio avviso preferibile che vede il ricorso governativo precedere il voto del corpo elettorale ([13]), rimane da stabilire se tale ricorso determini la sospensione delle operazioni referendarie, in modo tale da assicurare che la decisione della Corte costituzionale preceda il voto popolare. Questa soluzione è stata introdotta dalla l.r. Emilia - Romagna n. 29 del 2000; credo, tuttavia, che una scelta siffatta non spetti ad ogni singolo legislatore regionale, ma che richieda di essere adottata da una legge dello Stato, per assicurare che in ogni Regione la decisione della Corte costituzionale si collochi nella stessa fase del procedimento di formazione o modifica dello statuto ([14]).

Ma, se si ragionasse diversamente e si ammettesse sul punto una disciplina differenziata, oppure se la legge statale che auspico non venisse adottata in tempo utile, ciò che oggi viene dispo-

---

particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del '99, in *Verso una fase costituente*, cit., p. 178.

(13) A favore di questa soluzione si vedano U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti* in *Le Regioni,* 2000, p. 596; ID., *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti,* in *Verso una fase costituente*, cit., pp. 100 ss.; R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni,* 2000, pp. 530 ss.; *contra* A. RUGGERI, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo ai controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del '99*, in *Verso una fase costituente,* cit., pp. 171-178, che assegna carattere successivo al ricorso del Governo; per una riflessione che compara pregi e difetti delle due diverse soluzioni A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.,* 2000, pp. 610-613. Va detto che, se entrasse in vigore la riforma del titolo V Cost., verrebbe meno uno degli argomenti a sostegno dell'idea che il ricorso governativo debba precedere la promulgazione: infatti, con la revisione dell'art. 127, non sarebbe più possibile affermare che il carattere preventivo del controllo è tratto caratterizzante la legge regionale.

(14) Condivido, quindi, le conclusioni di N. ZANON, *Referendum e controlli di costituzionalità sugli statuti regionali (note minime su una legge regionale che interpreta la Costituzione)*, in *Le Regioni* 2000, fasc. in corso di pubblicazione, che ritiene la l.r. Emilia-Romagna n. 29 del 2000 fuori competenza, seppure con qualche diversità di argomenti: infatti, se quella legge è da considerare illegittima, non è tanto perché parte della sua disciplina riguarda "l'interpretazione di una disposizione costituzionale", quanto - a mio avviso - perché essa, disponendo la sospensione del procedimento referendario in caso di ricorso governativo, incide sugli effetti di detto ricorso e quindi interviene in un ambito certamente riservato alla fonte statale. Sul punto v. anche U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali*, cit., pp. 102-105, che ritiene indispensabile l'intervento di una legge statale,

sto dalla legge regionale appena citata sarebbe utile assumesse il rango di regola statutaria, ad evitare che modifiche sul punto fossero introdotte senza le garanzie del procedimento rinforzato di cui all'art. 123, magari a ridosso di future revisioni statutarie: sarebbe assai pericoloso lasciare a contingenti maggioranze consiliari la possibilità di variare snodi fondamentali - quale è certamente quello relativo alla sospensione delle operazioni referendarie in caso di opposizione governativa - del procedimento statutario. Benché per ragioni meno stringenti, sarebbe utile che lo statuto considerasse anche gli adempimenti spettanti al Consiglio nell'ipotesi che il giudizio di fronte alla Corte costituzionale si concluda con una decisione di accoglimento ([15]).

3. *La legge regionale, gli atti equiparati e il procedimento legislativo.*

Secondo quanto osservato in premessa, la nuova formulazione dell'art. 123, Cost. , che pure affida allo statuto la determinazione della "forma di governo", non consente alterazioni del sistema delle fonti primarie regionali. Che a determinare l'assetto di una forma di governo rilevi la distribuzione del potere normativo e di quello legislativo in particolare è affermazione incontestabile; ma condividere questa ormai ovvia affermazione non porta affatto a concludere che gli statuti, in quanto competenti a determinare la forma di governo, siano abilitati ad allocare il potere legislativo regionale, ad istituire - cioè - fonti concorrenziali con la legge regionale. Non è contraddittorio condividere quell'affermazione ed escludere le conclusioni che taluno ne vuole trarre ([16]): significa semplicemente ritenere che quel settore della forma di governo che riguarda la distribuzione del potere legislativo è sottratto agli statuti perché già determinato dalla

(15) Il problema è segnalato da U. DE SIERVO, *op. ult., cit.,* p. 105 e da A. D'ATENA, *La nuova autonomia*, cit., p. 612; v. anche R. TOSI, *I nuovi statuti,* cit., p. 532; una disciplina sul punto è predisposta dalla già citata legge emiliano-romagnola.

(16) Principalmente B. CARAVITA, *La funzione normativa tra Giunta e Consiglio*, in *Verso una fase costituente,* cit., p. 117.

Costituzione ([17]). È principio consolidato che le fonti primarie costituiscano un numero chiuso, nel senso che esse sono quelle previste in Costituzione o per le quali la Costituzione offre almeno un'implicita autorizzazione ([18]). Neppure vale la pena chiedersi se l'attribuzione agli statuti del compito di disciplinare la forma di governo potrebbe offrire quell'implicita autorizzazione, poiché - se anche la domanda ammettesse un risposta positiva - questa interpretazione del primo comma dell'art. 123, rimane comunque preclusa dal limite dell'armonia con la Costituzione ([19]).

Tale limite richiede che siano mantenuti fermi gli esiti di una risalente e mai disattesa giurisprudenza costituzionale, che ha considerato la funzione legislativa esclusivamente spettante al Consiglio, in assenza di clausole di rango costituzionale assimilabili a quelle di cui agli artt. 76 e 77 Cost, e quindi negato l'ammissibilità di decreti legislativi e decreti-legge regionali ([20]). Si è anche fatto notare come a livello regionale non si presentino quelle circostanze che nell'ordinamento statale giustificano o richiedono il ricorso agli atti governativi con forza di legge ([21]); da questa notazione rimarrebbero fuori - probabilmente - i testi unici: per i quali, tuttavia, se non possono essere varati tramite il consueto strumento della delega legislativa, potrebbero essere apprestati procedimenti legislativi peculiari. Come è stato suggerito ([22]), in un caso come questo si potrebbe utilizzare il procedimento per commissione redigente e si potrebbe anche pensare ad una riduzione del potere di emendamento della stessa commissione consiliare, soprattutto per evitare l'inserimento di

(17) In senso analogo A. RUGGERI, *Nota minima*, cit., p. 169.

(18) Fondamentale sul punto rimane l'insegnamento di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, p. 126; questo autore tuttavia, come è noto, manifestava qualche dubbio di fronte all'opinione dominante e consolidata nella giurisprudenza costituzionale contraria all'ammissibilità di decreti-legge e decreti legislativi regionali (cfr. *ivi*, pp. 347 s.).

(19) In questo senso Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 2000, in particolare p. 98, ma diffusamente sul tema pp. 89 - 110.

(20) Si vedano, per i primi, la sent. n. 32 del 1961 e, per i secondi, la sent. n. 50 del 1959.

(21) Q. CAMERLENGO, *op. cit.,* pp. 104-108.

(22) Da M. MALO, *I testi unici di leggi regionali*, in *Le Regioni,* 1990, pp. 354-358.

norme intruse che contraddirebbero lo stesso scopo di coordinamento per il quale il testo unico viene adottato: a questo fine, se non pare troppo stravagante, si potrebbe immaginare una delibera consiliare che, volta a volta, impegni ed abiliti la Giunta alla presentazione di una iniziativa circoscritta e semi-blindata. Tecniche di legislazione siffatte richiederebbero una succinta ma precisa previsione nello statuto seguita da un buon corredo di norme regolamentari.

Dovendosi certamente escludere il referendum costitutivo ([23]) (che configurerebbe un caso da assimilare alla c. d. legge referendaria di tipo francese ([24]) oppure a certe ipotesi di *Volklsbegehren* previste da alcune costituzioni di *Länder* tedeschi ([25]), per ragioni analoghe a quelle indicate per escludere l'esercizio di poteri legislativi da parte della Giunta, l'unica figura certa di atto regionale dotato di forza di legge rimane, dunque, il referendum abrogativo.

Per quanto riguarda tale istituto la vigente normativa statutaria si riduce all'essenziale: anzi, sembra che l'essenziale neppure sia raggiunto quando non viene indicato a chi spetti di valutare l'ammissibilità del quesito referendario, operando sul punto un nudo rinvio alla legge regionale ([26]). Inoltre, richiedono di essere modificate quelle disposizioni che affidano un tale compito all'ufficio di presidenza o al Consiglio ([27]), organi per i quali difetta quella posizione di imparzialità, che si impone per l'armonia con la Costituzione ([28]). La soluzione più piana è qui

(23) Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 327.
(24) Si veda l'art. 11 della Costituzione francese.
(25) È quell'istituto, variamente configurato, che consente ad una iniziativa popolare respinta dall'assemblea rappresentativa di essere sottoposta al voto degli elettori: si vedano, ad esempio, la Costituzione del *Land* Bayern (art. 74), la Costituzione del *Land* Brandemburg (art. 77) e la Costituzione del *Land* Hamburg (art. 50).
(26) Come nel caso dell'art. 47 st. Calabria e art. 39, co. IV, st. Lazio. Diverso il caso dell'art. 36, st. Emilia-Romagna, dove il rinvio alla legge è accompagnato dalla clausola che impone di affidare il compito in questione ad un organo indipendente (analogamente art. 72, st. Umbria)
(27) V., tra i molti, l'art. 46, st. Veneto; art. 11, co. II, st. Liguria; art. 63, co. IV, st. Lombardia; art. 58, st. Piemonte; art. 82, st. Toscana.
(28) A questo proposito si veda A. D'ATENA, *Forma e contenuto degli statuti ordinari*, in *Dir. e soc.,* 1984, p. 252.

quella di affidare tale controllo ad una commissione *ad hoc* ([29]), ma potrebbe ora dimostrarsi aperta una strada in passato trovata chiusa ([30]), che consentirebbe di assegnare il compito ad un ufficio giurisdizionale (ad esempio, la Corte d'appello ([31])).

Quanto ai referendum di altro tipo, quelli destinati a rinforzare il procedimento legislativo, credo che ora come prima appartenga all'autonomia statutaria di scegliere se e in che misura prevederli: la formulazione (sul punto invariata) dell'art. 123, Cost. ha una ampiezza tale da poterli ricomprendere, né esistono principi o regole costituzionali da cui derivare qualche divieto; neppure mi pare che il riferimento esplicito ai referendum propositivi e consultivi che compare nella recente legge di revisione degli statuti speciali (la già citata l. Cost. n. 2 del 2001) possa fornire argomento per sostenere che - ove quel riferimento esplicito manchi - l'istituto non possa essere contemplato. Naturalmente il referendum propositivo andrebbe configurato, al più, come una proposta di legge popolare rinforzata, cui far seguire un procedimento legislativo dotato di una sorta di corsia preferenziale: spingersi oltre, riducendo l'apporto del Consiglio alla produzione legislativa, significherebbe avvicinarsi ad un'ipotesi di *Volksbegehren*, incompatibile - come già detto - con il II comma dell'art. 121, Cost. ed impedita dallo stesso limite dell' "armonia con la Costituzione".

Per i casi in cui una qualche forma di partecipazione popolare al procedimento legislativo regionale non sia imposta dalla stes-

(29) Come sostanzialmente accade nella Regione Emilia - Romagna (l. r. n. 43 del 1986) e, in qualche misura, anche nella Regione Friuli- Venezia Giulia (l. r. n. 22 del 1988).

(30) La Corte costituzionale, con la sentenza n. 43 del 1982, dichiarò illegittime le previsioni di due leggi, una della Regione Sardegna e l'altra della Regione Trentino - Alto Adige, le quali demandavano ad un organo giurisdizionale (nel primo caso si trattava della Corte d'appello, nel secondo del Tribunale) la verifica dell'ammissibilità della richiesta referendaria, ritenendole invasive della riserva di legge statale in tema di giurisdizione; precisazioni sulla portata di tale riserva si leggono nelle sentenze n. 224 e n. 285 del 1999 (su cui v. A. POGGI, *Nuove distinzioni in tema di riserva allo Stato dell'ordinamento giudiziario*, in *Le Regioni* 1999, pp. 1014-1028), con riguardo all'utilizzo di singoli magistrati da parte dell'apparato regionale.

(31) Così ora l'art. 58 st. Piemonte e, analogamente, nella Regione Lazio sulla base di una previsione legislativa (l. r. n. 78 del 1980).

sa Costituzione (che sono quelli, assai diversi, di cui agli artt. 123, III comma e 133, II comma), quella partecipazione andrebbe valutata con cautela, soprattutto considerando quale potrebbe essere il suo impatto su quel po' di bipolarismo che il sistema politico ha stentatamente e poco stabilmente raggiunto.

Qualche regola statutaria potrebbe essere pensata in vista di un migliore utilizzo della funzione legislativa.

È noto come alcune leggi statali abbiano previsto che la loro abrogazione possa darsi solo in base a clausola espressa ed è anche noto come simili previsioni si siano rivelate sostanzialmente inutili, per l'incapacità della legge di porre vincoli a leggi successive ([32]). L'ordinamento regionale, disponendo di una fonte subcostituzionale - quale lo statuto - abilitata a porre vincoli in capo alla legge, potrebbe essere in grado di raggiungere un risultato precluso all'ordinamento statale. Si potrebbe allora immaginare di introdurre negli statuti una regola, dotata di portata generale oppure soltanto riferita ad alcune leggi da individuare senza ambiguità, recante il divieto di abrogazione implicita ([33]).

Beninteso, perché una tale regola possa operare utilmente non dovrebbe fungere soltanto da canone interpretativo, imponendo nel caso di dubbio di ritenere vigente il disposto non espressamente abrogato, ma dovrebbe determinare l'illegittimità di disposizioni produttive di abrogazioni implicite: ciò comporterebbe - occorre esserne avvertiti - che, in presenza di una regola statutaria di quel tenore, il giudice dovrebbe sollevare questione di legittimità presso la Corte costituzionale e, quindi, non tenere conto dell'art. 15 delle disp. prel. al c. c. ove esso prevede l'abrogazione "per incompatibilità".

Detto questo, si potrà discutere l'opportunità di imboccare questa via, ma essa è da ritenersi percorribile, poiché non c'è motivo per credere che dal citato art. 15 derivi un limite a carico dello statuto: basta rammentare la decisione, con cui la Corte ha

(32) Secondo l'orientamento della Corte costituzionale e l'opinione prevalente, ma non unanime, in dottrina: cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 86-90.

(33) Per questa proposta v. M. AINIS, *Lo statuto come fonte*, cit., p. 123.

escluso che l'art. 11 delle stesse disp. prel. impedisca alla legge regionale di disporre retroattivamente ([34]).

Su tutt'altro piano, ma ancora in relazione ad un buon utilizzo della funzione legislativa, potrebbe essere considerata la possibilità di introdurre una sorta di tipizzazione della "riapprovazione" successiva al rinvio governativo di cui all'art. 127 Cost. : il che, naturalmente, sarebbe utile soltanto qualora tale disposto rimanesse invariato ([35]). Si tratterebbe di disciplinare i poteri spettanti al Consiglio regionale in quella fase del procedimento ([36]) e, più precisamente, di prevedere che in sede di riesame gli emendamenti apportabili al testo rinviato rimangano circoscritti a quelli che - secondo l'orientamento giurisprudenziale inaugurato con la sentenza n. 154 del 1988 - conservano al riesame i caratteri propri della riapprovazione: in questo modo si eviterebbe l'inserimento di "norme intruse", cosa che il Consiglio potrebbe essere tentato di fare, magari anche allo scopo di abbassare il *quorum* necessario per deliberare, rispetto a quella maggioranza assoluta che la Corte costituzionale continua a chiedere per la riapprovazione ([37]); ma anche si contribuirebbe a dare un poco di ordine al procedimento di controllo. Infatti, se i limiti alla modificabilità in sede di riesame fossero posti dallo statuto, ogni delibera successiva al rinvio potrebbe essere considerata quale riapprovazione e sarebbe riapprovazione illegittima, qualora quei limiti non osservasse; non ci sarebbe più ragione, allora, perché il Governo (come è accaduto ([38])), trovandosi di fronte a delibere legislative di dubbia qualificazione, per cautelarsi le faccia oggetto sia di rinvio che di ricorso ([39]).

(34) Si tratta dell'ordinanza n. 713 del 1988.

(35) La riforma dell'art. 127 Cost. votata dalle Camere, assegnando carattere successivo al ricorso avverso la legge regionale, elimina il rinvio con richiesta di riesame.

(36) Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale,* cit., p. 408, ove si lamenta la mancanza di "una apposita disciplina dei poteri spettanti al Consiglio regionale riapprovante, dettata dagli statuti o dai regolamenti consiliari interni".

(37) Per una valutazione critica di questo orientamento giurisprudenziale v. G. FALCON, *Sulla riapprovazione a maggioranza semplice della legge rinviata*, in *Le Regioni,* 1990, pp. 942-964.

(38) Si vedano i casi di cui alle sentenze n. 290 del 1994, n. 476 del 1995, n. 9 del 1996 e, da ultimo, l'ordinanza n. 71 del 2000.

(39) Il caso della riapprovazione è - evidentemente - solo uno, peculiare per i motivi segnalati nel testo, dei molti in cui "norme intruse" contribuiscono ad una cattiva reda-

Sempre sul piano del buon uso del potere legislativo regionale, potrebbe trovare collocazione l'idea, recentemente suggerita ([40]), che la Regione si doti - tramite previsione statutaria - di una legge con una destinazione analoga a quella della legge comunitaria introdotta dalla legge n. 86 del 1989; l'esigenza ha oggi, più che in passato, una sua giustificazione, considerando che - a partire dalla legge n. 128 del 1998 - anche le Regioni ordinarie possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie: andrebbero valutati i tempi, da mettere in relazione con quelli previsti per la legge comunitaria statale, onde evitare un'attuazione regionale che anticipi solo di poco un recepimento statale, con le conseguenze di adeguamento che questo implica. La legge comunitaria regionale, se venisse contemplata dallo statuto, potrebbe essere un buon esempio di legge da "tutelare" attraverso la clausola di abrogazione espressa.

Occorre almeno chiedersi se gli statuti possano (o debbano) regolare il tema dei poteri del Consiglio nei casi di *prorogatio*, e stabilire, tra le altre cose, quale riduzione incontri la funzione legislativa in questa fase; naturalmente la risposta dovrà essere cercata a partire da quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 468 del 1991 ([41]), in relazione ai Consigli prossimi al rinnovo. Ma oggi la questione è più estesa e complessa; non si tratta soltanto di tradurre in regola quanto quella decisione fissò in relazione allo scioglimento per naturale scadenza del Consiglio, né il nuovo problema si riduce a quello di valutare se le

zione dei testi normativi. M. AINIS, *Lo statuto come fonte*, cit., p. 123, suggerisce che gli statuti contengano "dichiarazioni di principio" rivolte ad assicurare un buon *drafting* dei testi normativi, tra le quali colloca - a mo' di esempio - quella relativa al requisito di omogeneità di quei testi; temo che un tale requisito, quando non assicurato da strette regole precedimentali o da oggettivi criteri di valutazione (che, nel caso della riapprovazione, sono il testo della prima delibera e le censure del rinvio) sarebbe troppo evanescente per trovare un giudice disposto a farlo osservare.

(40) Da P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, Comunicazione al Convegno in ricordo di G. MOR, *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 1-2 dicembre 2000 (Atti in corso di pubblicazione).

(41) Ove è precisato che i Consigli regionali, a partire dal quarantacinquesimo giorno antecedente a quello fissato per le elezioni e fino alla loro cessazione, "dispongono di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri a quella degli organi legislativi in *prorogatio*"; per un'applicazione di questa regola si veda la sentenza n. 515 del 1995.

stesse regole valevoli nei casi di naturale conclusione del mandato possano essere estese alle nuove ipotesi di fine anticipata della legislatura, quando determinata da uno scioglimento funzionale: se il problema fosse solo questo, credo che si potrebbe facilmente risolverlo prevedendo per tutte le circostanze di fine legislatura (a scadenza naturale o anticipata) un uguale regime. Sennonché, per scelta insensata o per sbadataggine (poco importa saperlo) il nuovo art. 126 Cost. non contempla più, per nessun caso di scioglimento, quell'organo straordinario della Regione, costituito dalla commissione dei tre cittadini ([42]); è gioco forza, allora, ritenere che anche in questi casi si imponga la *prorogatio* ([43]): il che non può che destare perplessità e preoccupazione, immaginando ancora in carica (sia pure con poteri depotenziati) un organo che si è reso responsabile di comportamenti tanto gravi quanto sono quelli indicati dal I comma dell'art. 126 Cost. Si potrebbe poi pensare che in tale caso la riduzione dei poteri dell'organo prorogato debba essere più drastica di quella che opera nelle altre circostanze: è sensato ammettere che un Consiglio sciolto per atti contrari alla Costituzione autorizzi l'esercizio provvisorio del bilancio, così abilitando la Giunta a spendere magari proprio per portare a compimento quel *vulnus* alla Costituzione che aveva giustificato lo scioglimento? Ed anche si potrebbe pensare che la determinazione di tale riduzione non spetti allo statuto, ma alla legge statale, cioè ad un atto dell'ente che irroga la sanzione, piuttosto che ad atto del destinatario della sanzione: se non altro perché sul punto è logico pensare che la disciplina debba essere uniforme.

4. *segue La partecipazione degli enti locali al procedimento legislativo regionale.*

Del tutto diverso rispetto a quello condotto in relazione ai re-

(42) Commissione che viene invece conservata dalla l. Cost. n. 2 del 2001 di revisione degli statuti speciali, sia pure soltanto - così parrebbe - per i casi di scioglimento sanzione (quando il Consiglio venga sciolto per atti contrari alla Costituzione ecc.).

(43) Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 435.

ferendum introdotti per aggravare l'*iter legis*, è il discorso relativo a quei rinforzi del procedimento legislativo che siano rivolti a dare voce agli enti locali; su questo versante, infatti, una forte svolta rispetto a quanto previsto dagli statuti vigenti sembra opportuna: limitatissime sono le circostanze per le quali è contemplata dagli attuali statuti la partecipazione degli enti locali all'elaborazione di taluni testi legislativi regionali ([44]). Le soluzioni proponibili sono variegate, poiché - mantenendo la linea dei primi statuti - ci si potrebbe solo limitare ad ampliarla, prevedendo un più alto numero di ipotesi in cui vadano "sentiti gli enti locali interessati": cosicché tali enti parteciperebbero al procedimento legislativo come singoli.

Altra linea, radicalmente diversa, richiede la codificazione statutaria e il perfezionamento di soluzioni già presenti a livello legislativo ([45]), ossia di soluzioni che contemplano l'istituzione di un organismo rappresentativo di Comuni e Province (e comunità montane), dal quale mi parrebbe opportuno fossero lasciate fuori le autonomie che non abbiano carattere territoriale (la cui partecipazione potrebbe semmai essere prevista altrimenti), in quanto espressione di interessi settoriali, ben diversi da quelli di cui sono portatori gli enti esponenziali.

La partecipazione degli enti locali tramite un loro organismo rappresentativo pare la più probabile ed è senza dubbio preferibile alla soluzione che si realizza tramite l'intervento di ogni singolo ente comunale e/o provinciale, sia perché praticamente più agevole sia perché meglio si presta a porre le condizioni per la costruzione di un sistema delle autonomie a livello regionale. Questa forma di partecipazione può realizzarsi con modalità diverse ([46]): la principale variante sta nella configurazione stessa dell'organismo di rappresentanza: se esso viene concepito con i tratti della Conferenza Stato-Regioni, gli enti locali avrebbero come interlocutore esclusivamente l'esecutivo regionale, se

(44) Solo a titolo di esempio, si vedano l'art. 63, co., I st. Marche e l'art. 55, co. I st. Veneto.

(45) Ne dà ampiamente conto M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali.Conferenza o Consigli?* in questo stesso fascicolo.

(46) V. M. COSULICH, *La rappresentanza*, cit.

l'organismo viene concepito altrimenti (secondo modi che potrebbero evocare quelli del Bundesrat tedesco ([47]), piuttosto che quelli di una "seconda Camera"), gli enti locali potrebbero avere come interlocutori sia il Consiglio che la Giunta regionale e quindi il raggio della collaborazione sarebbe più esteso. Si tratta di una scelta che incide sulla forma di governo regionale, poiché certamente nel primo caso risulterebbe rafforzata la Giunta nei confronti del Consiglio ([48]).

La scelta andrebbe fatta anche considerando come già ora, quando da ancora pochissimo tempo si sta sperimentando la nuova forma di governo delineata dall'art. 5 della legge Cost. n. 1 del 1999, si manifestano nelle Regioni i primi segnali di una situazione già da tempo evidente nei Comuni, ossia la marginalità del ruolo della maggioranza consiliare, più che dell'intero Consiglio, ove alla minoranza rimane almeno il mestiere dell'opposizione: una situazione questa che sarebbe rischioso sottovalutare, considerando come le frustrazioni che determina potrebbero avere effetti di destabilizzazione, in quanto l'aspirazione a contare potrebbe - ad esempio - tradursi in pressioni sul Presidente per fargli ruotare le presenze in Giunta.

L'uno e l'altro modello si distinguono, poi, nettamente, con riguardo alla fase in cui collocare l'intervento del consiglio delle autonomie; quando l'interlocutore sia esclusivamente la Giunta, la negoziazione dovrebbe necessariamente trovare posto nella fase dell'iniziativa giuntale, mentre nel caso il consiglio delle autonomie sia chiamato a collaborare (anche) con il Consiglio regionale, si configurerebbe un vero e proprio procedimento le-

(47) Come ricorda G. FALCON, *Il modello* Bundesrat *e le riforme istituzionali italiane*,in *Le Regioni,* 1997, pp. 280-282, con ampio corredo di letteratura tedesca, il *Bundesrat* non fa parte del Parlamento: certamente interviene nel procedimento legislativo, e quindi opera come fosse una "seconda Camera", ma "la sua funzione non è in particolare legislativa più di quanto non sia di collaborare all'attività di governo e di amministrazione".

(48) Così è accaduto nel rapporto tra Parlamento e Governo, che vede la posizione del secondo potenziata da un ruolo forte delle tre Conferenze (Conferenza Stato- Regioni, Conferenza Stato- città, Conferenza unificata): ampiamente su questo punto F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana,* in *Le Regioni,* 2000, pp. 479-485.

gislativo rinforzato.

Entrambi i modelli richiedono precisazioni riguardanti la dimensione - per così dire - quantitativa e qualitativa della collaborazione. Si tratterebbe, cioè, in primo luogo, di individuare per quali leggi prevedere una iniziativa giuntale rinforzata (nell'un modello) o un procedimento legislativo rinforzato (nell'altro modello); a questo proposito credo occorra tenere conto del quadro istituzionale delineato dalla legge n. 59 del 1997 e dalla legge n. 265 del 1999 ([49]), che vuole privilegiato il ruolo degli enti territoriali minori - e dei Comuni, in particolare - nell'allocazione delle funzioni amministrative: tale quadro suggerisce una larga estensione dell'intervento della rappresentanza degli enti locali, che finirebbe per riguardare una larghissima fetta della legislazione regionale, che è essenzialmente legislazione sull'amministrazione ([50]); non risponderebbe a questa esigenza l'individuazione dei casi con riferimento alle iniziative o all'approvazione di leggi che regolano o affidano compiti a Comuni e Province, poiché è facile immaginare ipotesi dove ciò non avviene ma potrebbe, o dovrebbe, invece avvenire ed anche su queste sarebbe opportuno conoscere il punto di vista delle amministrazioni che pur interessate rimangono escluse. È invece logico restino estranee a questo tipo di collaborazione quelle leggi che riguardano l'apparato regionale, quindi - con indicazione grossolana - le leggi vertenti sulla prima delle materie indicate nell'originario e ancora vigente elenco dell'art. 117, Cost. , le leggi destinate ad attuare lo statuto ([51]), le leggi elettorali ora previste dall'art. 122 Cost. , oltreché - naturalmente - le leggi tributarie e quelle in materia di bilancio e contabilità. In secondo luogo, occorre precisare la portata dell'intervento del consiglio

(49) Un tale quadro trova decisa conferma nella delibera di revisione dell'art. 118 votata dalle Camere.

(50) Cfr. G. FALCON, *Commento all'art. 118 Cost.,* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, pp. 226-232. Se questo carattere della legislazione regionale sia confermato oppure superato dalla revisione in corso dipende principalmente dall'ampiezza che si voglia assegnare alla materia "ordinamento civile e penale", materia attribuita all'esclusiva competenza statale.

(51) Salvo il caso della legge che integri la disciplina statutaria riguardante l'organo di rappresentanza degli enti locali.

delle autonomie: se sia un parere (da intendersi come obbligatorio ma non vincolante) oppure un intervento di maggiore incisività; qualora non si voglia escludere in radice la seconda ipotesi, essa ben difficilmente potrà essere assunta come regola generale ove si voglia una collaborazione tra Regioni ed enti locali ad ampio spettro anche con riguardo alla produzione legislativa e, allora, sarà indispensabile discernere i casi per cui sia sufficiente il parere da quelli per i quali si reputi opportuno un intervento più pregnante: e non è facile. Interventi più pregnanti del parere pongono poi problemi, diversi in relazione ai due modelli dianzi indicati.

Se non sembrano sussistere problemi di legittimità nel configurare casi di iniziativa giuntale aggravata da - in ipotesi - un'intesa con il consiglio degli enti locali, in vista del largo margine d'autonomia lasciato agli statuti sul punto, potrebbe dubitarsi dell'opportunità di una soluzione in cui parte del programma di governo dell'esecutivo si traduca in proposte già negoziate con gli enti locali, piuttosto che presentarsi al Consiglio regionale così come voluto dalla Giunta, senza previe mediazioni. Vero è - si potrebbe obiettare - che i modi stessi della mediazione andrebbero considerati come una delle espressioni dell'indirizzo giuntale: rimarrebbe, comunque, una differenza relativa alla provenienza sostanziale dell'atto su cui il Consiglio, in sede di approvazione della legge, è chiamato a pronunciarsi. Qualora si preferisse il modello che instaura presso il Consiglio regionale la partecipazione degli enti locali alla funzione legislativa, non si può ignorare che estendere quella partecipazione oltre il parere porrebbe qualche problema di legittimità; in modo particolare, sarebbe difficile considerare compatibile con l'art. 122 Cost. , che vuole assegnata al Consiglio regionale la funzione legislativa, una soluzione che subordini il varo della legge al voto favorevole del consiglio delle autonomie ([52]); ma sono

(52) E la difficoltà sarebbe ulteriormente aggravata dall'entrata in vigore della riforma costituzionale *in itinere,* che configura il consiglio delle autonomie quale organo meramente consultivo (viene aggiunto un nuovo comma all'art. 123, in base al quale "In ogni Regione, lo statuto disciplina il consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali").

certamente immaginabili rinforzi meno pesanti, quale - ad esempio - la necessità di una seconda delibera del Consiglio regionale, di fronte ad eventuali rilievi negativi da parte dei rappresentanti degli enti locali ([53]). È quasi superfluo aggiungere che qualsiasi soluzione venga adottata sarà necessario bilanciare l'esigenza di dare voce agli enti locali con quella di non dilatare eccessivamente i tempi del procedimento legislativo regionale.

5. *segue Una risposta al problema dell'individuazione della norma applicabile da parte dell'amministrazione regionale e locale.*

È accaduto e continuerà ad accadere ([54]) che leggi statali di principio, corredate da una disciplina di dettaglio di valore transitorio, si sovrappongano a leggi regionali già vigenti e magari conformi ai nuovi principi. Di fronte ad una tale situazione sembra un inutile dispendio di energie imporre alle Regioni di rilegiferare al solo scopo di reintrodurre le proprie preesistenti norme di dettaglio in luogo di quelle statali che le avevano abrogate.

Per evitare questa conseguenza si può pensare che l'abrogazione da parte delle nuove norme statali non operi a carico di norme regionali conformi ai nuovi principi ma diverse dalle norme di dettaglio transitorie ([55]): basta immaginare che queste ultime non spieghino la loro efficacia nei territori di quelle Regioni dotate di una legislazione rispettosa dei nuovi principi; ma un tale modo di ragionare inevitabilmente colloca in capo all'amministrazione (regionale e locale) il compito di valutare l'efficacia della legge statale e quindi di stabilire se la

(53) Oppure l'aggravio della maggioranza necessaria per l'approvazione della legge, come già previsto dalla l. r. Toscana n. 36 del 2000 (su cui v. le osservazioni di M. COSULICH, *La rappresentanza*, cit.), la quale dispone che il parere negativo del consiglio delle autonomie locali possa essere superato dal Consiglio regionale soltanto con un voto a maggioranza assoluta.

(54) Anche nel caso entri in vigore la riforma del titolo V Cost. varata dalle Camere, poiché rimarrebbe un largo spettro di "materie di legislazione concorrente".

(55) Secondo un'indicazione di A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1993, pp. 163 s.

preesistente disciplina regionale sia o non sia conforme ai sopravvenuti vincoli statali: un'operazione assai delicata che le amministrazioni - comprensibilmente - si dimostrano poco disposte ad assumersi.

Si può pensare ad una soluzione che sposti in capo al Consiglio regionale questo compito, consentendogli - tramite apposita previsione statutaria - una terza possibilità di scelta rispetto a quelle che già detiene. Nel caso venga varata una nuova legge statale di principio accompagnata da norme di dettaglio, il Consiglio può non fare nulla e, allora, nella Regione sia applicheranno i disposti statali; può legiferare al fine di dare una propria attuazione ai principi diversa da quella transitoriamente introdotta dallo Stato.

La terza possibilità si presterebbe ad essere utilizzata quando la Regione già disponga di una disciplina della materia e il Consiglio la ritenga ancora soddisfacente ed anche conforme ai nuovi principi: quando - in altre parole - il Consiglio reputi che non vi siano ragioni, né di legittimità né di merito, per dotarsi di regole diverse da quelle già vigenti prima dell'intervento della legge statale: per questo caso lo statuto potrebbe prevedere un particolare tipo di legge, configurata quale legge ad articolo unico esclusivamente e rivolta a disporre il mantenimento in vigore della previgente disciplina regionale. Per tenere questa via nettamente distinta dalle altre percorribili dal Consiglio, come credo sia necessario fare se le si vuole assegnare una qualche utilità, occorre vietare ogni possibilità di emendamento, ché altrimenti si allungherebbero i tempi e si perderebbe il principale scopo che essa sarebbe destinata a soddisfare; a questo stesso fine si potrebbe pensare di prevedere che ad una legge siffatta si applichi il procedimento d'urgenza, mentre è da valutare se riservarne l'iniziativa alla Giunta e se prevederne un'approvazione consiliare a maggioranza assoluta: entrambe queste deroghe alle regole generali del procedimento si giustificherebbero in base alla peculiarità di contenuto della legge.

Introducendo un tale marchingegno lo statuto consentirebbe di modellare i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale in termini abbastanza vicini a quelli delineati dal d.lgs.

n. 266 del 1992 per la Regione Trentino-Alto Adige ([56]). Infatti, un rapido intervento della legge regionale, che disponga quella che potremmo definire una novazione temporale della disciplina già vigente, precluderebbe l'applicazione delle disposizioni statali di dettaglio e - al tempo stesso - darebbe al Governo occasione per impugnare la previgente disciplina regionale, poiché la nuova legge che la richiama in blocco andrebbe assoggettata al controllo di cui all'art. 127 Cost. Tutto ciò avverrebbe senza che lo statuto disponga oltre la sua competenza, poiché le previsioni riguarderebbero solo il procedimento e il contenuto di una peculiare legge, mentre non sarebbe incisa né l'efficacia della legge statale né il regime del controlli sulla legge regionale, ciò che invece fa il decreto legislativo del 1992 appena ricordato.

6. *I regolamenti*

Occorre premettere che la disciplina del potere regolamentare non richiede necessariamente per alcun profilo (competenza, tipologia, procedimento) di essere adottata tramite lo statuto. Essa potrebbe certamente trovare collocazione in una legge, così come accade a livello statale; e, anzi, almeno fino a che i nuovi statuti non saranno varati, risulta indispensabile una disciplina legislativa per dare fondamento all'esercizio del potere regolamentare da parte della Giunta, ché altrimenti risultano contraddetti i postulati più ovvi del principio di legalità ([57]). Tuttavia, che le regole riguardanti i regolamenti regionali siano poste dallo statuto anziché dalla legge offre vantaggi significativi, facili da intuire solo considerando la devastazione dei modelli enucleati dalla legge n. 400 del 1988 prodotta dalla legislazione

(56) Diverso e - mi parrebbe - meno discutibile sul piano della stretta legittimità rispetto a quello suggerito da R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni,* 2000, p. 525, il quale pensa ad una previsione statutaria che assegni al Presidente della Giunta il potere di emanare "atti di primo adeguamento" alle sopraggiunte discipline statali e comunitarie, indicando le norme regionali da intendersi abrogate e le norme da applicare.

(57) Sul punto R. TOSI, *La competenza regolamentare dei Consigli regionali (abrogazione, illegittimità costituzionale o altro ancora?)*, in *Q. Cost.* 2001, pp. 153-155.

sopravvenuta ([58]): l'utilità di una configurazione del potere regolamentare da parte dello statuto sta nei limiti che così vengono posti alla leggi regionali, cui viene sottratta la possibilità di una continua e disordinata revisione delle figure predisposte in via generale.

Non è necessario in questa sede prendere posizione sul punto, ancora controverso, relativo alla titolarità del potere regolamentare nelle Regioni. Sembra che nella prassi, come negli orientamenti della dottrina stia prevalendo l'idea che sia lo stesso testo costituzionale a volere l'attribuzione di quel potere alla Giunta ([59]), ma anche quando questa idea non venga condivisa e si preferisca pensare che la novella costituzionale del 1999, cancellando la riserva al Consiglio del potere regolamentare, si limiti a demandare alle fonti regionali (statuti o leggi) il compito di determinare l'organo competente ([60]), sempre si ritiene che la scelta da operare sia quella che altri ritengono obbligata. Rimane da valutare se la competenza della Giunta si imponga o sia da preferire per tutti i regolamenti regionali, tanto per quelli che intervengono nelle materie di cui al I comma dell'art. 117 Cost tanto per quelli che diano attuazione a leggi statali ai sensi del II comma dello stesso articolo; che le due ipotesi si prestino ad essere distinte è dimostrato dalla circostanza che non manca, neppure tra coloro che ricavano la regola della competenza giuntale dallo stesso testo costituzionale, chi lascia intendere che per i regolamenti di attuazione di leggi statali possa essere introdotta una diversa regola di competenza ([61]). La previsione di una competenza consiliare per questi ultimi regolamenti può spiegarsi e giustificarsi quando si voglia che l'integrazione della normativa statale da parte delle Regioni passi sempre attraverso un intervento dell'organo rappresentativo e, allora, se non sarà la

(58) È rilievo diffuso: v, da ultimo con ampia documentazione della prassi, L. CARLASSARE, P. VERONESI, *Regolamento (dir. Cost.)*, in *Enc. Dir. (Aggiornamento)*, in corso di pubblicazione.

(59) In questo senso, con indicazioni di prassi e di letteratura, G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. Cost. 1/1999*, in *Le Regioni,* 2000, pp. 643-656.

(60) Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 336.

(61) G. FALCON, *Appendice* a *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1999, p. 1.

legge, occorrerà che il regolamento sia di spettanza del Consiglio. Naturalmente un tale tipo di regolamenti andrà preso in considerazione soltanto se si intenda prevedere in via generale la forma - legislativa o regolamentare - degli atti normativi adottati ai sensi dell'art. 117 cpv. , come taluni degli statuti ora vigenti fanno ([62]); si potrebbe, tuttavia, dubitare dell'opportunità di mantenere od introdurre una tale regola generale, poiché la distinzione tra normazione interessante le materie di competenza propria (quelle attualmente elencate in Costituzione) e normazione c. d. delegata potrebbe non essere sempre agevole, soprattutto in seguito ai "conferimenti" previsti dalla legge n. 59 del 1997 e operati dai relativi decreti di attuazione: non a caso la stessa legge n. 59 si premura di precisare che "per "conferimento" si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti". È vero che una tale precisazione si riferisce alle funzioni amministrative, ma che essa abbia conseguenze anche sui compiti normativi menzionati dai due commi dell'art. 117 è naturale, in vista e dei modi di definizione delle materie di cui al primo comma e del fatto che la legge n. 59 ([63]) (come già il decreto n. 616 del 1977) affida alle Regioni il potere di emanare norme attuative ai sensi del secondo comma dell'art. 117 ([64]).

Rimane comunque fermo - credo - che un'eventuale regola statutaria relativa alla forma (legislativa o regolamentare) da utilizzare per lo svolgimento dei compiti normativi assegnati ai sensi dell'art. 117 cpv. è destinata a cedere di fronte ad una diversa regola posta dalla legge statale che quei compiti preveda: statuizione questa che certamente la legge statale è abilitata a

(62) La forma legislativa è richiesta dall'art. 39 st. Molise e dall'art. 70, co. I st. Umbria, la forma regolamentare dall'art. 51, co. I st. Marche.

(63) V. art. 2, co. I.

(64) Per evitare incertezze applicative G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare*, cit., pp. 658 s. suggerisce di preferire la veste legislativa per le norme d'attuazione. L'intera questione della forma degli atti normativi vertenti su materie estranee alla competenza assegnata alle Regioni è destinata ad essere riconsiderata, se entrerà in vigore la riforma del Titolo V Cost., la quale determinerebbe la scomparsa della potestà normativa d'attuazione come attualmente configurata, mentre introdurrebbe la possibilità di una delega alle Regioni della potestà regolamentare nelle materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato.

porre in relazione a compiti normativi che non sono istituzionalmente propri delle Regioni, quanto meno in vista del fatto che imponendo una forma anziché un'altra assicura l'uniformità del controllo cui gli atti normativi regionali andranno sottoposti.

Fuori dal caso appena detto, è pacifico che la potestà regolamentare vada spostata in capo all'esecutivo regionale (poco importa lo si ritenga o meno costituzionalmente necessario); ma non è così risolta ogni questione relativa alla competenza, la quale potrebbe rimanere (o dover rimanere) riservata alla Giunta o essere attribuita anche a componenti monocratiche dell'esecutivo. Non mancano decisioni della Corte costituzionale che negano la possibilità di un potere regolamentare in capo agli assessori, ma si tratta di decisioni che argomentano a partire dai disposti degli Statuti speciali, ove la competenza regolamentare risulta talvolta attribuita alla Giunta e talvolta al Consiglio e sempre intesa come a quell'organo riservata ([65]); di conseguenza, non credo vi siano argomenti per ritenere vietata l'attribuzione in capo ad un singolo assessore di circoscritti poteri regolamentari, magari sulla falsariga di quanto disposto dall'art. 17 comma III della legge n. 400 del 1988.

Naturalmente una tale attribuzione richiede che l'assessore sia configurato come tale, ossia come organo competente ad adottare atti dotati di rilevanza esterna, il che era ed è - credo - ancora possibile ([66]); tuttavia, quando lo statuto mantenga l'elezione popolare del Presidente e, di conseguenza, questi detenga il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta, una struttura assessorile dell'esecutivo regionale - anche se non costituzionalmente preclusa - male si sposerebbe con la forma di governo delineata. Semmai, va considerata l'ipotesi di una competenza regolamentare in capo al Presidente della Giunta: soprattutto se ad esso (anziché alla Giunta) fossero assegnati compiti di direzione dell'amministrazione regionale, si potrebbe giustificare un potere regolamentare dell'organo monocratico, che

(65) Si vedano le sentenze n. 32 del 1961 e n. 569 del 1988.

(66) Si veda la sentenza Corte Cost. n. 48 del 1983, che conferma la prevalente opinione dottrinale, secondo cui l'art. 121, Cost. indica soltanto gli organi necessari dell'ente Regione.

vedrei - comunque - circoscritto su più versanti. Da una parte, dovrebbe trattarsi di regolamenti esclusivamente attinenti agli uffici regionali, dall'altra, lo statuto che si orientasse in questa direzione dovrebbe limitarsi prevedere la possibilità di tali regolamenti (altrimenti esclusi) e demandare ad apposita legge la puntuale abilitazione all'esercizio della competenza (secondo uno schema analogo a quello previsto per i regolamenti ministeriali); inoltre, dovrebbe sempre trattarsi di regolamenti subordinati a quelli giuntali ([67]). In misura molto parziale - me ne rendo conto - regolamenti presidenziali così modellati potrebbero rispondere alle esigenze segnalate da chi ([68]) ha ipotizzato una riserva di regolamento in materia di organizzazione amministrativa, sollevando non poche obiezioni ([69]), cui mi pare di dovere aggiungere quella secondo cui una regola statutaria introduttiva di una riserva di regolamento violerebbe il principio di preferenza della legge, e se la riserva di regolamento riguardasse l'intera materia anche quello delle riserve di legge poste dall'art. 97 Cost. e - secondo quanto si dirà di seguito - anche dall'art. 117, I comma Cost.

Quanto alla tipologia dei regolamenti (seguendo la traccia suggerita dalla legge n. 400 del 1988), certamente utilizzabili a livello regionale sono i regolamenti di attuazione ed esecuzione, che neppure vale la pena di indicare come figure distinte ([70]), mentre essi pongono problemi di difficile soluzione in linea generale, e quindi in sede di statuto, nel rapporto con l'autonomia comunale e provinciale. Se le materie regionali sono sottratte alla disciplina regolamentare dello Stato, un limite analogo si può immaginare operi a carico dei regolamenti regionali in relazione agli atti normativi degli enti locali; ma qui il limite non è formulabile in relazione alle materie (come avviene per i regolamenti statali, di cui alla lett. b) dell'art. 17 della legge 400),

(67) Di opinione diversa G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare*, cit., p. 666.
(68) R. BIN, *Riforma degli Statuti*, cit., p. 523.
(69) Cfr. U. DE SIERVO, *Il sistema*, cit., pp. 597 s. e V. ANGIOLINI, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni* 2000, pp. 584-586.
(70) Cfr. U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. pubbl.* 1996, pp. 78 ss.

occorrerebbe piuttosto riferirlo alle funzioni, secondo un riparto la cui variabilità - determinata dal succedersi di discipline legislative statali e regionali - impedisce una codificazione statutaria. La soluzione potrebbe essere trovata, invece che in un limite di competenza, in una regola procedimentale, prevedendo per i regolamenti regionali il parere del consiglio delle autonomie (salvo per quelle ipotesi ove non vi sia interferenza tra ambito spettante all'ente regione ed ambiti spettanti agli enti locali, quale - solo per esemplificare - il caso dei regolamenti vertenti in materia di uffici regionali). Quanto ai regolamenti di organizzazione, nulla è da aggiungere, poiché essi non configurano una categoria autonoma rispetto ai regolamenti di esecuzione ed attuazione ([71]) e perciò non meriterebbero menzione separata, se non quando si intenda prevedere la figura dei regolamenti presidenziali, appena ipotizzati, allo scopo di rinforzare il ruolo del Presidente quale vertice dell'amministrazione.

È stato recentemente suggerito ([72]) che le Regioni - sulla base di disposti da inserire negli statuti - siano abilitate a dare attuazione a leggi statali e a norme comunitarie tramite regolamenti: si tratterebbe di regolamenti che, guardati dal punto di vista dell'ordinamento complessivo, potrebbero essere qualificati alla stregua di regolamenti di attuazione (di normative statali e comunitarie); guardati dal punto di vista dell'ordinamento regionale, tali regolamenti meriterebbero di essere qualificati come indipendenti, mancando una previa disciplina legislativa regionale. Per questo motivo, le perplessità che suscitano non sono tanto quelle che molta dottrina solleva di fronte alla categoria dei regolamenti indipendenti dell'esecutivo statale ([73]), ma ne rimangono altre suggerite da disposti costituzionali compresi nel Titolo V. Infatti, il I comma dell'art. 117 stabilisce che la Regione "nelle seguenti materie emana norme legislative", il che

(71) Come ricorda L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano,* Bologna, Il Mulino, 1996, p. 348 s. si tratta di opinione diffusa, data la riserva relativa di legge di cui all'art. 97 Cost.

(72) Si veda ancora R. BIN, *Riforma degli Statuti*, cit., p. 521 s.

(73) V. per tutti L. CARLASSARE, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Q. Cost.* 1990, pp. 13 ss. e, più recentemente, F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione,* in *Diritto amministrativo,* 1999, p. 367.

basta per dire che per i settori assegnati alla competenza delle Regioni la Costituzione istituisce una riserva relativa di legge regionale ([74]). E l'osservazione non pare pignolescamente formalistica. Non è un caso che questa espressione compaia solo nel primo comma e non, invece, nel secondo dello stesso articolo: la Costituzione, imponendo nel primo caso la necessaria interposizione della legge regionale, impone un uguale regime di controllo sulle discipline regionali nelle materie elencate, quello di cui all'art. 127 Cost. , ove può essere censurato qualsiasi vizio di legittimità e - in ipotesi - consente anche un controllo di merito in sede parlamentare; viceversa, nel secondo comma il problema della forma delle norme di attuazione è lasciato aperto, consentendo al legislatore nazionale di valutare - volta a volta - in relazione all'ampiezza del compito assegnato, se indicare quale debba essere la veste dell'atto regionale oppure lasciare la scelta ad ogni singola Regione ([75]). Se una Regione utilizza il regolamento in luogo della legge per disciplinare le materie elencate si sottrae ai controlli che per quella normativa la Costituzione vuole operanti, sottoponendosi, certamente, ad altri: ma di ben diversa natura. Su tutt'altro piano, poi, andrebbe anche considerato che un'eccessiva sottolineatura dell'inutilità di una interposizione della legge regionale tra normativa statale e comunitaria rischia di non giovare alle Regioni, concorrendo - insieme a molto altro, in verità - ad un loro avvicinamento agli enti locali.

L'anomalia, oggi rimossa, della necessaria attribuzione al Consiglio regionale di ogni funzione normativa, ha condotto a conseguenze su due piani, che richiedono di essere aggiustate. La competenza regolamentare in capo al Consiglio aveva determinato uno scarso uso dei regolamenti e quindi una legislazione regionale sovrabbondante, non certamente nel numero delle leg-

(74) È opinione largamente condivisa, anche se variamente argomentata: si vedano L. PALADIN, *Diritto regionale,* cit., p. 338, e V. ONIDA, *Regolamenti regionali*, in *Enc. giur.,* XXVI, p. 3. La nuova formulazione dell'art. 117 Cost. varata dalle Camere potrebbe suggerire una riconsiderazione del punto.

(75) Si fa notare (L. PALADIN, *op. ult. cit.,* 336) come il testo costituzionale trascuri "deliberatamente" di risolvere il problema della veste formale delle norme regionali di attuazione.

gi varate, ma piuttosto nella minuzia della disciplina contenuta e quindi nell'eccessiva estensione dell'articolato di varie leggi. Questa circostanza si presta ad essere risolta tramite lo strumento della delegificazione ed, anzi, mi pare costituire - al momento - l'unica specifica motivazione per una delegificazione a livello regionale ([76]); il modello da predisporre può utilmente ispirarsi a quello di cui al II comma dell'art. 17 della legge n. 400, poiché il meccanismo lì previsto rispetta i principi di un corretto rapporto tra leggi e regolamenti: certamente non potrà essere omessa la regola che impone alla legge per la delegificazione di offrire una disciplina generale della materia e di individuare puntualmente le norme destinate ad essere abrogate dal momento dell'entrata dei regolamenti. Potrebbe forse essere utile che la legge di delegificazione introducesse una distinzione tra i regolamenti che prenderanno il posto delle norme legislative abrogate, distinguendo tra regolamenti regionali, provinciali e comunali: il che collocherebbe questa legge nella categoria di quelle per il cui procedimento va prevista la partecipazione degli enti locali. È noto come lo schema predisposto dalla legge n. 400 sia stato successivamente contraddetto e proprio in relazione a profili essenziali, spesso - ad esempio - lasciando al regolamento l'individuazione delle norme legislative assoggettate ad abrogazione ([77]); ma uno schema introdotto da una regola statutaria è dotato di una maggiore stabilità, poiché si impone a successive leggi di delegificazione, rendendo illegittime quelle che se ne discostassero. È vero che su questo versante pare poco probabile un'attenzione governativa in sede di controllo *ex* art. 127 Cost. ; ma forse vale la pena di contare sul giudizio in via incidentale, anche rammentando che le due leggi regionali dichiarate illegittime per violazione dello statuto erano entrambe

(76) Il discorso potrebbe essere diverso se entrasse in vigore la revisione costituzionale in corso; ma una delegificazione a largo raggio in ambito regionale è, non raramente, considerata con favore: si vedano gli argomenti di A. RUGGERI, *La delegificazione (relazione di sintesi)*, in "*Itinerari" di una ricerca su sistema delle fonti*, IV, Torino, Giappichelli, pp. 385-387.

(77) Con la conseguenza che l'effetto abrogativo non può considerarsi disposto dalla legge, bensì direttamente prodotto dal regolamento: F. SORRENTINO, *Legalità*, cit., pp. 368-372.

state portate all'esame della Corte a partire da un giudizio pendente di fronte al giudice amministrativo ([78]): e si trattava in entrambi i casi di leggi per le quali non era facile immaginare la rilevanza in giudizio. Resta da chiedersi se e quali limiti siano da porre all'uso della delegificazione, non presentandosi - al momento - nelle materie di competenza regionale il caso di certa esclusione, costituito dalla materia coperta da riserva assoluta di legge ([79]).

Limiti di tutt'altro tipo potrebbero, tuttavia, essere presi in considerazione, soprattutto se si ritiene che le ragioni che suggeriscono un'operazione di delegificazione a livello regionale sono quelle appena sopra indicate, ben diverse da quelle addotte per la medesima operazione a livello statale. Se lo scopo è, dunque, rivolto a correggere gli esiti di una passata anomalia (lo scarso uso del potere regolamentare, determinato dall'allocazione della competenza in capo al Consiglio), nell'ordinamento regionale la delegificazione non dovrebbe divenire prassi ordinaria; da parte mia non vedrei con sfavore l'idea che la concepisse come vicenda - per così dire - transitoria, in relazione al passaggio del potere regolamentare dal Consiglio alla Giunta; cosicché si giustificherebbe un limite temporale che circoscrivesse la legislazione da delegificare a quella prodotta prima del passaggio della competenza alla Giunta: per semplificare (visto che la data di questo passaggio è reputata incerta) la delegificazione potrebbe essere prevista con riguardo alle norme legislative entrate in vigore prima dei nuovi statuti. Mi rendo conto che si tratterebbe di soluzione assai drastica e rigida; valutandola eccessiva andrebbero, almeno, cercate soluzioni che evitino quel fenomeno - non sporadico a livello statale - che vede seguire ad una delegificazione una disordinata e del tutto casuale rilegificazione ([80]). A questo fine - per contenere le rilegificazioni - si potrebbe pensare a regole, magari introdotte dal regolamento consiliare, rivolte ad

(78) Mi riferisco alle declaratorie di illegittimità disposte dalle sentenze n. 48 del 1983 e n. 993 del 1988.

(79) Ma questo dato potrebbe modificarsi in conseguenza dell'entrata in vigore della delibera di revisione costituzionale approvata dalle Camere.

(80) Sul punto v., per tutti, A. RUGGERI, *La delegificazione,* cit., p. 384 s.

imporre una particolare attenzione nell'esame di proposte legislative e di emendamenti che sostituiscono una disciplina legislativa ad una già vigente disciplina regolamentare; e sul versante opposto - per non esagerare con le delegificazioni - non andrebbe dimenticato quanto emerge in modo evidente dal tenore della normazione secondaria, ossia che la disciplina di fonte regolamentare tende ad essere ipertrofica e minuziosamente burocratica, con il risultato che le delegificazioni finiscono spesso per tradursi in un ampliamento del complesso della normazione.

La seconda conseguenza determinata dalla riserva del potere regolamentare al Consiglio era stata l'adozione di svariate delibere giuntali di contenuto sostanzialmente regolamentare, un fenomeno che si sta manifestando anche in questa che è da ritenere una fase transitoria e che rischia di protrarsi oltre, se gli statuti non provvederanno a determinare precisi canoni di riconoscimento formale: gli atti normativi dell'esecutivo li dovranno osservare, pena la loro illegittimità; a dare oggi particolare rilievo al punto, basta considerare che solo i regolamenti e non anche gli atti a contenuto sostanzialmente amministrativo sono assoggettati ai controlli di cui all'art. 125 Cost. ([81]). Il sottostante problema della distinguibilità tra atto normativo e atto che tale non è non si presta - come è noto - ad una soluzione netta, quindi continueranno ad esserci casi in cui rimane incerto quali siano i necessari contrassegni formali richiesti per la validità dell'atto: ma si tratta di quei soli pochi casi che si collocano nell'insopprimibile zona grigia che corre tra il disporre e il provvedere. Per gli atti normativi - siano essi della Giunta che del suo Presidente, se previsti - occorre richiedere il *nomen* di "regolamento" e opportuno sarebbe anche l'inserimento nell'atto stesso della clausola di sottoposizione al controllo dell'apposita commissione, fintantoché richiesto. Per il regolamento giuntale (che costituisce, oggi, l'unica figura certa di regolamento regionale) si potrebbero immaginare regole procedurali aggiuntive rispetto all'ovvia delibera dell'organo collegiale, quale - ad esempio - la

(81) Il rilievo della distinzione certamente non verrebbe meno nel caso scomparissero i controlli di cui all'art. 125 Cost., come è previsto dalla riforma in corso.

proposta del Presidente di concerto con il componente della Giunta incaricato del settore interessato dal regolamento, magari prescrivendo che essa sia resa nota al collegio almeno nella seduta precedente quella in cui l'adozione del regolamento sarà assunta; mi sembra da scartare la richiesta di pareri da parte del Consiglio di Stato e delle commissioni consiliari ([82]), mentre almeno in alcuni casi - secondo quanto detto sopra - sarebbe da prevedere il parere del Consiglio delle autonomie.

(82) Le due ipotesi sono considerate da Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali*, cit., p. 137, valutando improbabile la prima e opportuna - almeno in certe circostanze - la seconda.

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 ([1]).

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 ([2]). Liguria e Piemonte contemplano inoltre 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 ([3]).

(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 ([4]); solo la Regione Basilicata – a quanto risulta – ha disciplinato ex novo la materia dopo la legge costituzionale n. 1/1999 ([5]). 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 ([6]). 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 ([7]); alla natura della funzione esercitata ([8]) e/o al rapporto con la funzione di indirizzo politico-amministrativo ([9]).

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 ([10]). 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 ([11]).

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 ([12]), 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 ([13]) - 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 ([14]), 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 ([15]). 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 ([16]). 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 ([17]).

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 ([18]): 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 procedimentali 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 ([19])).

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 ([20]).

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 statutari, 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 ([21])) e comunque orientata a privilegiare modelli organizzativi – quali l'agenzia – a direzione monocratica piuttosto che collegiale ([22]), 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, date 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*
Abruzzo	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.
Basilicata	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;
Calabria	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;
Campania	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;
Emilia Romagna	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.
Lazio	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.
Molise	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
Piemonte	Art. 16 - Il Consiglio (…) o) provvede alle nomine di competenza della Regione, salvo quelle attribuite al Presidente e alla Giunta da leggi o provvedimenti;
Puglia	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;
Veneto	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*
Campania	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.
Emilia Romagna	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.
Liguria	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.
Lombardia	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.
Marche	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.
Molise	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
Piemonte	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
Toscana	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
Veneto	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*
Basilicata	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.
Calabria	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.
Campania	Art. 68 - (…) Possono essere conferiti, con delibera del Consiglio, su proposta della Giunta, incarichi speciali a persone esperte e particolarmente qualificate.
Emilia Romagna	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.
Lazio	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.
Marche	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.
Piemonte	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.
Toscana	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.
Umbria	Art. 82 - (…) 3. E' ammesso per questioni specifiche e per periodi determinati il conferimento di incarichi a persone di comprovata capacità e professionalità.

Le strutture per l'elaborazione delle politiche a servizio dell'esecutivo

di Giancarlo Vecchi

Sommario

1. *Introduzione.* – **2.** *Il principio di separazione tra politica e amministrazione e l'introduzione della funzione di valutazione e controllo strategico* – **3.** *La funzione di valutazione e controllo strategico a livello di amministrazione centrale dello Stato* – **3.1.** *La riforma dei Ministeri: la dipartiementalizzazione e il rafforzamento del ruolo degli apparati serventi* – **3.2**. *La funzione di valutazione e controllo strategico come principale innovazione nell'assetto degliapparati serventi dei Ministeri.* – **4**. *La funzione di valutazione e controllo strategico a livello locale.* – **5.** *Indicazioni per il dibattito sulla revisione degli statuti regionali*

1. *Introduzione*

Con l'espressione "strutture per l'elaborazione delle politiche a servizio dell'esecutivo" si fa riferimento ad organismi che rientrano nella categoria degli uffici di diretta collaborazione del vertice politico. Questi ultimi ricomprendono uffici di Gabinetto, segreterie particolari, uffici legislativi, segreterie tecniche, servizi o nuclei di controllo interno, uffici stampa, comitati tecnico-scientifici ecc. Questi apparati sono caratterizzati dal fatto che le particolari funzioni assegnate esigono un rapporto fiduciario tra il personale che vi opera e il vertice politico; per questo motivo sono composti da soggetti (specie quello che ricopre le posizioni di responsabilità degli uffici) reclutati secondo criteri discrezionali, seppur a volte contemperati da forme di pubblicizzazione della nomina e dalla valutazione di elementi di comprovata professionalità. Per questo la normativa che regola l'accesso, il rapporto di lavoro e l'organizzazione degli uffici pubblici ne ha riconosciuto la distinzione rispetto alle tradizionali strutture amministrative.

Se consideriamo nello specifico le funzioni e gli organismi di supporto per l'elaborazione di politiche, non si trovano riferi-

menti specifici negli statuti regionali attualmente in vigore; questi, infatti, vi si riferiscono indirettamente nell'ambito dei (limitati) accenni agli uffici di Gabinetto e alle segreterie particolari ([1]). Ed anche la letteratura che si è dedicata all'analisi dell'evoluzione degli apparati regionali, non ha sviluppato una particolare attenzione a questo tipo di strutture; nelle poche ricerche che hanno studiato le attività degli apparati serventi, il tema è stato affrontato ancora una volta come parte delle molteplici attività riferite agli uffici di Gabinetto ([2]).

Di recente, però, in seguito alle riforme amministrative degli anni '90, nella legislazione regionale in tema di personale e organizzazione degli uffici hanno iniziato a comparire riferimenti significativi, in particolare per quanto concerne l'organizzazione delle funzioni di programmazione e di controllo interno ([3]).

In questo articolo cercherò di sviluppare in particolare un tema che, nell'ambito dell'argomento generale definito dalle strutture per l'elaborazione delle politiche, mi sembra interessante per un dibattito sulla riforma degli statuti. Il tema riguarda le strutture a presidio della funzione di valutazione e controllo strategico, che può contare su alcune esperienze significative sia a livello statale che nelle amministrazioni locali.

---

(1) Uno statuto che introduce una disciplina delle strutture a supporto del vertice politico è quello della Regione Emilia-Romagna, che all'art. 46, comma 4, dispone: "…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".

(2) Cfr. fra gli altri: F. SIDOTI (a cura di) *L'organizzazione e il personale delle Regioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979; E. FERRARI, *L'organizzazione amministrativa*, in ISAP, *La regionalizzazione*, Milano, Giuffrè, 1983, vol. I, pp. 629-703; i saggi sulle Regioni Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna e Sicilia contenuti in ISAP (a cura di) *Le relazioni fra amministrazione e partiti*, Milano, Giuffrè, 1988; CINSEDO, *Gli apparati amministrativi e il personale*, in Id., *Rapporto sulle Regioni*, Milano, Angeli, 1989, pp. 411-423; R. DEGANELLO, *La dirigenza nelle amministrazioni regionali e locali*, in M. D'ALBERTI (a cura di) *La dirigenza pubblica*, Bologna, *Il Mulino*, 1990, pp. 91-115; P. BELLUCCI, *L'organizzazione delle Regioni tra amministrazione e politica*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1993, 2, pp. 5-42; P. BELLUCCI, 1994, *Gli apparati amministrativi e il personale*, in CINSEDO, *Rapporto sulle Regioni*, Milano, Angeli, 1994, pp. 417-439.

(3) Cfr. ad esempio. la L.r. n. 2/2000 della Regione Lombardia; L.r.n. 51/1997 della Regione Piemonte; L.r.n. 26/2000 della Regione Toscana.

2. *Il principio di separazione tra politica e amministrazione e l'introduzione della funzione di valutazione e controllo strategico*

Nell'ambito del processo di riforma che ha riguardato, a partire dal 1992, le amministrazioni italiane, alcune misure significative sono intervenute sul sistema dei controlli. In particolare, rileva l'obiettivo di introdurre nelle organizzazioni pubbliche funzioni di valutazione e controllo interno, quale strumento per supportare il governo degli apparati e delle politiche.

Si tratta di un campo interessante per l'argomento trattato in questo articolo, dato che il dibatto ha sottolineato come proprio le funzioni di valutazione e controllo interno possano costituire una modalità per permettere al vertice politico di presidiare quelle che vengono definite le politiche amministrative delle istituzioni.

I termini "politiche amministrative" e "politica amministrativa" vengono qui utilizzati, alla stregua di alcuni contributi di *policy analysis*, per identificare quelle misure che hanno il compito di contribuire alle performance delle politiche di settore attraverso interventi sull'organizzazione, sul management, sugli strumenti di programmazione e di valutazione e controllo, sulle procedure ecc. ([4]).

Sotto il profilo della ricostruzione logica, il tema delle funzioni e degli strumenti di valutazione e controllo richiama innanzitutto le disposizioni del d.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni e integrazioni, tra cui rilevanti quelle apportate dal d.lgs. n. 80/1998. In base alle disposizioni contenute in questi provvedimenti, è stato introdotto nel nostro ordinamento il principio di separazione tra politica e amministrazione, che è venuto

(4) Cfr. M. BARZELAY, *The New Public Management*, Los Angeles, The University of California Press, 2001; M. EGEBERG, *Bridging the Gap Between Theory and Practice: The Case of Administrative Policy*, in *Governance*, 1994, 1, pp. 83-98. Da notare, tuttavia, che nel dibattito italiano questa terminologia è utilizzata anche come sinonimo di "interventi di riforma amministrativa"; cfr. a questo riguardo: G. CAPANO, *Le politiche amministrative: dall'improbabile riforma alla riforma permanente?*, in G. DI PALMA, S. FABBRINI, G. FREDDI, *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Bologna, *Il Mulino*, 2000, pp. 153-198.

ad articolarsi secondo due assi portanti: quello secondo cui, nel sancire un ampio spazio di autonomia per le attività dei dirigenti degli apparati di amministrazione attiva, è opportuno concettualizzare il rapporto tra politica e amministrazione secondo una distinzione in base alla quale spetta al vertice politico l'esercizio delle funzioni di indirizzo, e ai dirigenti l'attuazione dei contenuti di questa programmazione (questi ultimi sono cioè responsabili dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati) (art. 2, d.lgs. n. 20/1993). Il secondo asse è quello in base al quale l'attuazione di questa distinzione di funzioni prefigurando può essere realizzata solo attraverso una *separazione organizzativa* tra gli organi di vertice politico e i loro apparati serventi, da un lato; e gli apparati di amministrazione attiva, dall'altro.

Nella pratica, queste previsioni hanno condotto alla costituzione di un punto di interfaccia tra politica e amministrazione, costituito per i ministeri dai capi dipartimento; e, per Regioni ed enti locali, dai direttori generali. La loro nomina avviene attraverso il ricorso al principio dello *spoil system,* che prevede la nomina discrezionale da parte del vertice politico e la decadenza automatica al termine del periodo previsto dalla nomina, in generale definito dalla durata del mandato dell'organo che ha effettuato la nomina. Gli obiettivi di questa posizione riguardano, in particolare, l'esigenza di porre un limite agli sconfinamenti della politica, di assicurare il presidio dell'azione amministrativa affinchè vengano rispettati gli indirizzi politici, di costruire una funzione attenta agli aspetti di valorizzazione professionale degli apparati.

A sancire la distinzione organizzativa tra i due livelli e l'ambito di autonomia assegnato ai vertici amministrativi, per le amministrazioni statali è previsto che indirizzi e obiettivi del ministro siano affidati ai capi-dipartimento e ai dirigenti di nomina politica attraverso una apposita *direttiva annuale* ([5]).

(5) Anche a livello regionale la riforma costituzionale del 1999 che ha condotto all'elezione diretta del Presidente della Regione (il quale provvede alla nomina dei suoi assessori), ha rafforzato la responsabilità del vertice politico nei confronti dell'azione amministrativa e quindi l'esigenza di individuare strumenti e principi organizzativi in

In definitiva, sembra farsi strada una declinazione della distinzione fra politica e amministrazione basata su una differenziazione di compiti: all'autorità politica quelli di promozione ed elaborazione dei cambiamenti, legittimati dal consenso ricevuto nelle elezioni (con l'accentuazione dell'elezione diretta del vertice politico, in alcuni casi; e delle modalità di nomina di ministri e assessori); all'amministrazione quelli di gestione, legittimati sulla base delle capacità professionali.

Il principio di separazione tra politica e amministrazione è ribadito in un altro ambito toccato dalle riforme, quello riguardante il bilancio e la contabilità. In questo settore sono intervenuti prima i provvedimenti di riforma del bilancio statale (legge 3 aprile 1997, n. 94, resa operativa con il d.lgs. n. 279/1997) e successivamente quello relativo alle amministrazioni regionali (d.lgs. n. 76/2000). I caratteri innovativi della nuova impostazione consistono nella strutturazione del bilancio in due partizioni: un bilancio "politico" per la decisione parlamentare/consiliare, ed un bilancio "amministrativo", più analitico, a supporto delle funzioni gestionali.

Il bilancio "politico" è sottoposto dal Governo/*Giunta* regionale all'approvazione del Parlamento/Consiglio regionale; rispetto al passato si tratta di un documento articolato non più in capitoli ma in unità previsionali di base (UPB) individuate per ogni centro di responsabilità amministrativa. In particolare, l'UPB costituisce l'unità di voto parlamentare/consiliare, in quanto la suddivisione in capitoli (che queste unità compongono) permane ai soli fini della gestione, del controllo e della rendicontazione. L'UPB si configura come l'aggregato sul quale si concentra la decisione politica e costituisce la nuova entità elementare del bilancio che raggruppa entrate o spese della stessa natura, ed è determinata con riferimento ad una specifica area omogenea di attività in cui si articola l'attività istituzionale di ciascun ministero/assessorato. Il bilancio amministrativo è invece strutturato a fini gestionali, di misurazione dei risultati e di rendicontazione, e resta articolato in capitoli; questi vengono as-

---

grado di assicurare la direzione degli apparati.

segnati dal vertice politico alla responsabilità dei singoli dipartimenti/direzioni generali regionali (e al loro interno alla responsabilità dei direttori generali/dirigenti di secondo livello) oppure, nell'amministrazione statale, alle direzioni generali laddove non siano costituiti i dipartimenti.

L'affermazione del principio di distinzione (organizzativa) tra politica e amministrazione ha avuto come conseguenza anche il fatto di riproporre in modo forte il problema della direzione degli apparati da parte del vertice politico del presidio delle relazioni tra politica e amministrazione. È a questo riguardo che assume importanza la revisione dei sistemi di valutazione e controllo interno introdotta dal d.lgs. n. 286/1999. Il decreto legislativo dispone innanzitutto la separazione organizzativa delle quattro forme di valutazione e controllo interno individuate, e cioè la funzione di valutazione e controllo strategico (a supporto del vertice politico), la funzione di controllo di gestione, la funzione di controllo interno di regolarità amministrativa e contabile, e la funzione di valutazione del personale. In altre parole, la nozione di controllo interno è stata scomposta in quattro differenti funzionalità, per le quali esigenze di responsabilità, di professionalità, e di efficacia, hanno consigliato l'imputazione del loro presidio su strutture o soggetti diversi per ciascuna di esse. Inoltre, con specifico riferimento all'esigenza di definire un sistema in grado di prendere atto della separazione organizzativa tra politica e amministrazione, l'attività di valutazione e controllo strategico viene configurata come la modalità attraverso cui trova supporto l'attività di programmazione e di indirizzo politico-amministrativo esercitata dal vertice politico, ed è pertanto svolta da strutture che rispondono direttamente ad esso. Le strutture deputate a queste attività assumono, inoltre, anche i compiti di valutazione dei dirigenti di nomina politica, e cioè coloro destinatari degli indirizzi contenuti nella direttiva annuale. In sostanza, la previsione di questa funzione ha l'obiettivo di dotare gli organi di indirizzo politico di un supporto professionale permanente o semi-permanente al fine di: *a)* definire le priorità di intervento, anche sulla base di analisi dei risultati ottenuti in passato; *b)* individuare e fissare i livelli dei risultati at-

tesi con riferimento alle risorse disponibili; *c)* esprimere giudizi di adeguatezza sui sistemi direzionali adottati dal vertice amministrativo, anche al fine di ridurre i rischi e gli imprevisti; *d)* elaborare la valutazione di coloro che ricoprono incarichi di alta amministrazione.

Spetta invece a strutture che rispondono al vertice amministrativo la realizzazione dei sistemi di controllo di gestione, l'esercizio dell'audit contabile e amministrativo, la valutazione del restante personale.

Il dibattito sull'organizzazione della funzione di valutazione e controllo strategico ha inoltre proposto anche altri possibili compiti, in analogia con quanto emerso in esperienze straniere. Ad esempio, l'elaborazione di iniziative di pianificazione strategica, il supporto al vertice politico nelle attività di individuazione di bisogni e domande della collettività (studi, *survey* ecc.) l'analisi di alternative di intervento (valutazioni *ex ante*, valutazioni pilota e dimostrative ecc.), la realizzazione di comparazioni tra altre amministrazioni sui risultati di politiche e servizi ([6]).

3. *La funzione di valutazione e controllo strategico a livello di amministrazione centrale dello Stato*

3.1 *La riforma dei ministeri: la dipartimentalizzazione e il rafforzamento del ruolo degli apparati serventi*

Con il d.lgs. n. 300/1999 ([7]), recante riforma dell'organizzazione del governo a norma dell'articolo 11 della legge n. 59/1997, è stato varato il provvedimento di riforma dei ministeri che ha introdotto elementi di evidente discontinuità rispetto al passato. Si può affermare che operando il riconoscimento e la formalizzazione di una differenziazione tra le attività di tipo

(6) Cfr. G. AZZONE, B. DENTE (a cura di) *Valutare per governare*, Milano, Etas. Inoltre l'esperienza del Nucleo di valutazione dell'Università di Bologna.

(7) Con il d.lgs. n. 303/1999 è stata riformata anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Cfr. A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di) *La riforma del governo*, Bologna, *Il Mulino*, 2000.

strategico, afferenti agli organi di vertice politico, da un lato, e le attività di tipo operativo-professionale, di competenza degli apparati amministrativi, comunque organizzati, dall'altro, la riforma preluda al sostanziale superamento del modello ministeriale. I tratti generali della nuova organizzazione sono i seguenti:

– per la maggior parte dei 12 ministeri in cui è articolata l'amministrazione governativa, le strutture di primo livello sono costituite dai dipartimenti ([8]). Solo per il ministero degli affari esteri, il ministero della difesa e il ministero dei beni e delle attività culturali le unità di primo livello sono costituite dalle direzioni generali; i dipartimenti sono utilizzati anche come strumento di riordino, sia all'interno di ciascun ministero che mediante la riconduzione a coerenza di uffici appartenenti ad altre amministrazioni (art. 5);

– il dipartimento come figura organizzativa è strutturato attorno a missioni e, in questo ambito, azioni aggregate con criteri di coerenza rispetto ai problemi affrontati;

– nei dipartimenti sono concentrate anche le funzioni, tipicamente in posizione di staff al capo dipartimento, strumentali al suo funzionamento e riguardanti fra l'altro la gestione del personale e delle risorse finanziarie a questi assegnate (in modo tale che il dipartimento sia sostanzialmente autosufficiente nella determinazione delle decisioni atte a perseguire il raggiungimento degli obiettivi di *policy* assegnati) ([9]); solo nei ministeri organizzati per direzioni generali,

– ogni struttura dipartimentale è diretta da un capo dipartimento, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente; dal capo dipartimento dipendono funzionalmente gli uffici di direzione generale (attraverso cui è artico-

(8) Come nota opportunamente L. TORCHIA, non si tratta qui né dei dipartimenti sperimentati da alcune Regioni nel periodo iniziale dopo la loro costituzione; né dei dipartimenti sorti nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri.

(9) Curiosamente la legge di delega n. 59/1997 ed anche i commenti utilizzano la distinzione tra *staff* e *line* per indicare come *staff* gli uffici di diretta collaborazione dei ministri, e come *line* tutti gli uffici di amministrazione attiva; ma anche nei dipartimenti sono previsti uffici tipicamente di *staff*, come quelli per la gestione del personale, per il controllo di gestione ecc.

lato il dipartimento); questi dispone dei poteri di programmazione dell'attività, di allocazione delle risorse, della gestione del personale, ed è sentito obbligatoriamente dal ministro sia per quanto concerne gli indirizzi politico-amministrativi da assegnare al dipartimento, sia per il conferimento e revoca degli incarichi per gli uffici di livello dirigenziale generale;

– nei ministeri organizzati per direzioni generali è istituita la figura del segretario generale, assimilata agli apparati di diretta collaborazione con il vertice politico e quindi operante in una posizione nettamente distinta rispetto alla dirigenza amministrativa; il segretario generale opera alle strette dipendenze del ministro e svolge compiti di istruttoria e di coordinamento strumentali alle attività di indirizzo del ministro stesso.

Con queste disposizioni si dà, quindi, attuazione alle previsioni dell'art. 14 del d.lgs. 29/1993, e cioè ad una ripartizioni di funzioni per cui, nell'ambito delle relazioni politica-amministrazione, spetta ora al ministro solo la definizione degli indirizzi; e per supportare questa funzione vengono delineati i principi per l'emanazione dei regolamenti attraverso cui costituire in ogni ministero gli apparati serventi il vertice politico ([10]).

Il richiamo ai compiti di questi uffici effettuato dal d.lgs. n. 300/1999 è incentrato sul supporto al vertice politico per l'esercizio di due funzioni principali: l'elaborazione di nuove iniziative di intervento pubblico, per affrontare domande e bisogni della collettività; la responsabilità politica verso l'agire degli apparati amministrativi, per cui spetta al vertice politico l'assegnazione di obiettivi e criteri di azione e la predisposizione dei conseguenti strumenti di monitoraggio e controllo.

Per questo, il provvedimento di riforma dei ministeri sottoli-

(10) Nello stesso tempo vengono assunte le disposizioni della legge di delega n. 59/1997 che sottolineano la necessità di impedire agli uffici di diretta collaborazione lo svolgimento di attività amministrative rientranti nelle competenze dei dirigenti ministeriali (cfr. legge n. 59/1997, art. 12, lettera o). In questo sistema di ripartizione delle funzioni, il ministro - secondo le disposizioni dell'art. 14, comma 3 del d.lgs. n. 29/1993 introdotte attraverso il d.lgs. n. 80/1998 - non dispone più dei poteri di avocazione e di sostituzione, sussistendo solo rimedi estremi, come l'annullamento per motivi di legittimità o la nomina di un commissario *ad acta*.

nea l'esigenza che la costituzione degli uffici serventi si conformi ai seguenti criteri:
– i compiti attribuiti agli uffici devono consentire l'efficace e funzionale svolgimento delle attività di definizione degli obiettivi, di elaborazione delle politiche pubbliche e di valutazione della relativa attuazione, comprese le attività di comunicazione;
– gli uffici devono assolvere ai compiti di supporto per l'assegnazione e la ripartizione delle risorse ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità, ai sensi delle disposizioni di riforma del bilancio statale introdotte con il d.lgs. n. 279/1997;
– devono essere costituiti gli uffici preposti ai compiti di valutazione e controllo strategico, secondo le disposizioni del d.lgs. n. 286/1999 (di cui si parlerà più avanti);
– l'organizzazione del settore giuridico-normativo deve assicurare il raccordo con l'attività normativa del Parlamento e l'elaborazione di testi normativi del governo, con un richiamo alle attività di valutazione dei costi della regolazione, della qualità del linguaggio normativo, di analisi dell'applicabilità delle norme, di analisi delle opportunità di semplificazione delle normative; inoltre, deve assicurare la cura dei rapporti con gli altri organi costituzionali, con le autorità indipendenti e con il Consiglio di Stato.

Rispetto al passato sono inoltre introdotte due importanti innovazioni. La prima riguarda l'individuazione di un unico responsabile del complesso degli uffici di diretta collaborazione; la seconda consiste nella liberalizzazione della scelta di tale responsabile, non essendo più questa limitata a specifiche categorie (avvocati dello Stato, magistrati amministrativi ecc.): infatti, ora il dispositivo sottolinea solo i criteri riferiti ai requisiti di esperienza ed elevata professionalità.

La creazione dei dipartimenti viene quindi a completare, sotto il profilo della macro-organizzazione, il disegno iniziato con le disposizioni sulla separazione tra politica e amministrazione introdotte con il d.lgs. n. 29/1993 (nella sua versione rinnovata dal d.lgs. n. 80/1997), ed in particolare con quanto previsto circa i compiti del vertice politico. Mentre due altri significativi interventi normativi vengono ad incidere sulle funzioni

del vertice politico, a rafforzamento del nuovo assetto, e cioè la riforma del bilancio statale e la riforma dei controlli, già richiamate. Quest'ultima è, per il tema qui affrontato, quella che riveste la maggiore importanza. Nel prossimo paragrafo ne seguiremo la recente evoluzione.

3.2 *La funzione di valutazione e controllo strategico come principale innovazione nell'assetto degli apparati serventi dei ministeri*

Una ricognizione delle disposizioni regolamentari in vigore sull'assetto degli apparati serventi nei singoli ministeri presenta una situazione di questo tipo. In generale, il responsabile degli uffici di diretta collaborazione è individuato nel capo di Gabinetto ([11]) (solo i servizi di controllo interno sono posti direttamente in *staff* al ministro); mentre i singoli apparati sono caratterizzati da un nucleo ricorrente formato da: il Gabinetto del ministro; la segreteria particolare del ministro; l'ufficio legislativo; l'ufficio del portavoce del ministro; l'ufficio stampa; le segreterie particolari dei sottosegretari di stato; il servizio di controllo interno; uffici studi o segreterie tecniche, ed anche organismi collegiali a carattere tecnico-scientifico per attività di ricerca, analisi, elaborazione ecc..

In alcuni casi sono presenti uffici di coordinamento della programmazione, uffici per i rapporti internazionali, uffici di statistica, uffici per i sistemi informativi automatizzati ([12]).

In definitiva, un importante elemento di innovazione sotto il profilo della formalizzazione di funzioni e di strutture sembra essere la costituzione, in *staff* al ministro e con posizione autonoma, del servizio di controllo interno *ex* d.lgs. n. 286/1999.

(11) Sugli apparati serventi ministeriali, ed in particolare *Gabinetti* e segreterie, cfr. P. BELLUCCI, *Politica e alta amministrazione nei processi decisionali*, in G. D'AURIA e P. BELLUCCI (a cura di) *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 77-146.

(12) Per le caratteristiche e le funzioni degli apparati serventi, anche in chiave comparata, cfr. S. FABBRINI e S. VASSALLO, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

In questo ambito il dibattito può contare su alcune significative esperienze condotte a livello dell'amministrazione centrale dello Stato e sui contenuti della recente direttiva che il Presidente del Consiglio ha inviato ai ministri nel dicembre 2000 (cfr. Direttiva del 12 dicembre 2000; la direttiva ed in particolare le linee guida allegate si rifanno per molti aspetti a quanto elaborato dal servizio di controllo interno del Ministero del tesoro).

Per quanto concerne le esperienze di applicazione, facciamo qui sinteticamente riferimento a quella del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ritenuta tra quelle più significative ([13]). Il Servizio di controllo interno (SCI) è stato costituito nel 1997 ed ha operato principalmente su cinque versanti: *a)* elaborazione della direttiva del ministro e del sistema di monitoraggio in itinere ed *ex post* dell'attuazione della direttiva; *b)* supporto ad interventi di reingegnerizzazione di alcuni processi; *c)* elaborazione del modello logico di controllo di gestione e dei relativi sistemi informativi; *d)* supporto ai processi di valutazione dei dirigenti; *e)* definizione degli interventi di formazione per sostenere gli interventi sopra elencati.

In particolare, la direttiva (si è presa visione degli elaborati del 1998, 1999, 2000, 2001) riguarda i responsabili delle strutture di primo livello e cioè il Dipartimento del tesoro, il dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, il Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione, il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro; inoltre, anche il Gabinetto e gli altri uffici di diretta collaborazione del Ministro (Ufficio legislativo e Servizio di con-

(13) Il Ministero è stato oggetto di riforma nel 1998, quando sono stati accorpati Ministero del tesoro e Ministero del bilancio e della programmazione economica; in quella occasione sono stati parzialmente anticipati i principi che hanno caratterizzato il successivo provvedimento di riforma dei ministeri, nel senso che sono stati sì creati i dipartimenti secondo la logica del d.lgs. n. 300/1999; tuttavia, dei 4 dipartimenti uno è relativo agli affari generali e al personale, funzioni che secondo la riforma dovrebbero invece essere assorbite all'interno di ogni struttura dipartimentale (in quanto di supporto al raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede di indirizzi politico-amministrativi). In ogni caso, un nuovo processo di riorganizzazione attende il Ministero, poiché sempre il d.lgs. n. 300/1999 prevede la costituzione del Ministero dell'economia, derivante dall'accorpamento tra questo Ministero con quello delle finanze.

trollo interno). Il documento relativo al 2001 è organizzato in due sezioni: la prima contiene il piano delle attività per l'anno di riferimento, costituito in particolare dai compiti operativi da sviluppare per il raggiungimento di obiettivi strategici; la seconda definisce obiettivi specifici, ed in particolare quelli relativi a prospettive di miglioramento dell'attività gestionale, da realizzare o avviare sempre nell'anno di riferimento.

Da notare che mentre fino al 2000 (direttiva del Ministro Visco per l'anno 2000, di cui un estratto è riportato in allegato) il documento di indirizzi è stato articolato non solo per dipartimenti ma anche per servizi, la direttiva per il 2001 definisce i compiti solo per i centri di responsabilità di primo livello (responsabili di dipartimento), al quale spetta la responsabilità di articolarli per definire gli obiettivi dei centri di responsabilità di secondo livello (servizi).

Il Piano di attività comprende sia la consistenza del personale del dipartimento considerato, sia il *budget* economico e le risorse finanziarie assegnate. Inoltre, contiene la descrizione sia delle missioni che degli obiettivi strategici a queste collegati, che il dipartimento dovrà conseguire nell'anno di riferimento. A sua volta, ogni obiettivo strategico è declinato in vari obiettivi operativi e risultati attesi, con l'indicazione del termine previsto per il raggiungimento degli esiti previsti. Un elemento significativo, che è venuto migliorando nel tempo, è costituito dalla identificazione, per la gran parte degli obiettivi operativi, di indicatori quantitativi, o comunque controllabili e valutabili con sufficiente precisione, quale riferimento per giudicare la performance delle attività.

Per quanto concerne l'istituzionalizzazione della funzione e delle strutture presso i vari ministeri, pur non essendo ancora disponibili analisi dettagliate, si può comunque intravedere una certa disomogeneità, dato che – se ci si riferisce per lo meno alle risorse impiegate e alle professionalità coinvolte – non tutti i dicasteri sembrano aver attribuito lo stesso livello di rilevanza alla funzione. I lavori del Comitato tecnico scientifico, costituito (ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 286/1999) per coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministra-

zioni dello Stato, dovrebbero in ogni caso produrre a breve una ricognizione aggiornata sulle varie esperienze.

La direttiva che il Presidente del Consiglio Amato ha inviato ai ministri per il ciclo 2001 è interessante perché definisce il *framework* sulla base del quale sviluppare la funzione di programmazione e controllo da parte del vertice politico.

Per quanto concerne la direttiva annuale del ministro, i suoi contenuti minimi sono identificati nel seguente modo:

1) definizione delle missioni istituzionali delle amministrazioni in armonia con il riordino legislativo delle funzioni identificazione dei macro-obiettivi da raggiungere anche in dimensione poliennale;

2) precisazione degli obiettivi dei centri di responsabilità amministrativa, identificati come gli uffici dirigenziali di primo livello (e cioè i capi-dipartimento, da un lato; e i direttori generali dei ministeri non dipartimentalizzati, dall'altro);

3) identificazione dei progetti di particolare rilevanza mediante specificazione delle responsabilità e delle scadenze temporali per la loro attuazione;

4) determinazione dei processi attraverso i quali attuare interventi di riforma e di miglioramento dell'azione amministrativa.

I primi tre aspetti contribuiscono a delineare alcune di quelle che possiamo definire come le missioni specifiche dei servizi di controllo interno, mentre il quarto compito connota piuttosto una missione di tipo generale e aperto.

Il primo punto comporta per i SCI l'elaborazione dei documenti di programmazione annuale e pluriennale, ed in particolare delle direttive generali per l'azione amministrativa; si tratta in particolare di attività che hanno anche a che fare con l'attivazione di meccanismi in grado di far interagire il vertice politico (e i relativi soggetti a suo supporto) e il vertice amministrativo nella individuazione di obiettivi e priorità d'azione; in questo ambito acquisisce importanza, specialmente nelle fasi di trasformazione delle competenze e mutamento delle domande e dei bisogni della collettività, il ruolo giocato dalle strutture di valutazione e controllo strategico nel supportare i processi di definizione delle missioni delle articolazioni amministrative; ciò

significa l'esigenza di specificare i principali ambiti di attività delle amministrazioni in termini di politiche perseguite, ma anche i macro-obiettivi in una visione pluriennale, attraverso l'indicazione dei risultati (anche intermedi) auspicati e delle relative scadenze temporali. La direttiva del Presidente del Consiglio sottolinea come questi contenuti siano importanti per basare su elementi concreti il circuito delle responsabilità dirigenziale e per selezionare in seguito gli obiettivi specifici e i progetti prioritari; nonché per fornire un riferimento per il personale che lavora all'interno delle singole strutture.

Il secondo punto riguarda la definizione, in connessione con l'articolazione delle missioni, degli obiettivi dell'azione amministrativa utili alla costruzione di un effettivo processo di programmazione e controllo. Il sistema dovrebbe quindi basarsi su un meccanismo di *budget* incentrato su una fase ascendente, nel corso della quale i dirigenti di primo livello presentano al ministro i propri obiettivi sulla base delle risorse che saranno assegnate, e su una fase successiva in cui gli obiettivi, dopo i momenti di discussione e negoziazione, vengono formalizzati e associati a specifici e misurabili indicatori di risultato (indicatori di efficacia, di efficienza e di qualità).

Connessi alla parte di programmazione, conseguono per il SCI i compiti di monitoraggio e valutazione degli stati di avanzamento e degli esiti della programmazione annuale e pluriennale; si tratta di attività che implicano la costruzione di un sistema informativo associato al sistema di indicatori o comunque parametri individuati in sede di formalizzazione degli obiettivi, in grado di produrre periodicamente e secondo scadenze definite dati ed elaborazioni sui risultati dell'azione amministrativa con riferimento agli indirizzi contenuti nella direttiva del ministro (ed eventuali altri documenti programmatici). In questo senso, la struttura di controllo interno diventa sostanzialmente il luogo dei monitoraggio e, quindi, titolare del sistema informativo del ministro, alimentato anche dalla connessione con i sistemi informativi gestionali delle varie unità organizzative.

Il terzo punto è riferito all'esigenza di individuare e tenere monitorati i progetti considerati prioritari, attraverso il ricorso a

tecniche di *project management* in grado di definire e tenere sotto controllo le responsabilità, i risultati da raggiungere e i tempi da rispettare. Fa riferimento all'esigenza di assicurare informazioni continue sullo stato di avanzamento di iniziative con caratteristica di progetto (attuate cioè in un arco di tempo determinato, attraverso strutture organizzative temporanee anche trasversali agli apparati, spesso associate all'esigenza di ottenere risultati nel breve periodo) di particolare rilevanza per il ministro e/o i capi dipartimento; si tratta di iniziative per cui raramente rilevano i normali strumenti contabili in uso.

Il quarto punto concerne un aspetto particolarmente sottolineato dal dibattito internazionale sulle riforme amministrative e sul *new public management*; e cioè l'esigenza di presidiare la politica amministrativa del ministero. Si intende con questa espressione tematizzare il problema di assicurare nelle istituzioni una specifica e costante attenzione alle cosiddette politiche trasversali, e cioè gli interventi strumentali al raggiungimento degli obiettivi di settore. In questo senso, la redazione della direttiva annuale dovrebbe diventare il momento attraverso cui, periodicamente, gli organi di indirizzo politico e di alta amministrazione si interrogano sui problemi di riqualificazione delle strutture e dell'azione amministrativa, individuando obiettivi e strumenti appropriati. Le linee guida allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio identificano in particolare i seguenti settori: *a)* le misure necessarie per dare attuazione alle trasformazioni organizzative in corso (dipartimentalizzazione o istituzione della segreteria generale; legami tra capi dipartimento e direzioni generali, ruolo e competenze degli eventuali organi collegiali, come la conferenza dei capi-dipartimento ecc.); *b)* i tempi di attivazione, le caratteristiche generali e i risultati attesi a breve termine per l'attuazione dei processi formalizzati di programmazione e controllo (controllo di gestione, valutazione dei dirigenti, controllo di regolarità amministrativa e contabile); *c)* il ruolo e le funzioni degli uffici di diretta collaborazione del vertice politico (anche al fine di definire con precisione i legami con il resto dell'amministrazione); *d)* possibili obiettivi generali riguardanti la riconversione o riqualificazione del personale in

servizio, la riduzione dei costi generali di amministrazione, le economie derivanti dall'informatizzazione della struttura, le priorità riguardanti i programmi di *e-government*; *e)* gli interventi di semplificazione dei procedimenti e l'introduzione dell'analisi di impatto regolativo; *f)* la definizione del processo di costruzione di un sistema informativo del ministro (SIM), come sistema agile e sintetico di ausilio alla decisione, delle dimensioni principale da tenere sotto controllo e delle responsabilità degli uffici di diretta collaborazione del SCI per il presidio di questa funzione.

Tra i compiti specifici dei servizi di controllo sono da considerare infine due rilevanti ambiti.

Innanzitutto quello dell'audit dei sistemi di controllo adottati dall'amministrazione; si intende sottolineare con questi compiti l'esigenza di presidiare le modalità attraverso cui le articolazioni amministrative mettono in opera i sistemi di controllo di gestione, di valutazione del personale, di audit amministrativo e contabile; lo scopo è quello di analizzare e riferire al ministro in merito all'adeguatezza metodologica e operativa (risultati ottenuti, economicità) delle modalità adottate; tale funzione può estendersi anche agli aspetti riguardanti l'introduzione di criteri e strumenti per il miglioramento della qualità dell'azione amministrativa.

Infine, quella di valutazione del personale dirigente di vertice (capi dipartimento e direttori generali); significa costituire il supporto professionale ed analitico per il ministro nella valutazione delle posizioni e nella valutazione dei risultati (obiettivi raggiunti, comportamenti organizzativi ecc.) del personale di nomina politica, operazioni cui sono connesse le relative indennità (oltre che costituire un riferimento per decisioni circa la conferma nella posizione).

Le prestazioni richieste ai SCI rendono rilevante le scelte circa le professionalità e le caratteristiche dei loro componenti. In particolare, per i componenti dell'organo di direzione del servizio (in genere di natura collegiale), l'esperienza segnala l'esigenza di caratteristiche quali: *a)* un rapporto fiduciario diretto con il ministro e/o il suo capo di Gabinetto; *b)* competenze

specialistiche per svolgere le attività di supporto necessarie; nello specifico, competenze strategiche e di governo (per l'elaborazione della direttiva, il disegno del sistema informativo ecc.), competenze organizzative e gestionali (controllo di gestione, *project management*, nuove tecnologie informatiche ecc.), competenze in tema di risorse umane (valutazione delle prestazioni, analisi del potenziale, analisi delle competenze organizzative ecc.); *c)* una familiarità con le problematiche specifiche delle amministrazioni pubbliche in un periodo di transizione quale quello attuale; *d)* una adeguata disponibilità di tempo. Riflessioni analoghe in tema di professionalità e competenze dovranno poi essere sviluppate in merito ai componenti dell'ufficio di supporto.

4. *La funzione di valutazione e controllo strategico a livello locale*

Il versante delle amministrazioni locali è un ambito troppo vasto per poterne dar conto in modo sufficientemente completo, e comunque non in una sede come questa ([14]). Tuttavia possono essere sottolineati alcuni significativi aspetti.

Sotto il profilo legislativo, l'art. 90 del Testo Unico in materia di ordinamento degli enti locali prevede che il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi possa contemplare la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del *Sindaco*, del Presidente della Provincia, della Giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge; il personale di questi uffici può essere reclutato tra i dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, all'esterno attraverso assunzione con contratto a tempo determinato. Valgono, inoltre, anche per gli enti locali le disposizioni del d.lgs. n. 286/1999 sui sistemi di controllo interno, pur se adattabili in relazione alle specifiche caratteristiche delle amministrazioni.

(14) Cfr. comunque per utili indicazioni G. REBORA, *Un decennio di riforme*, Milano, Guerini e Associati, 1999.

Dal punto di vista delle esperienze, nella letteratura in materia sono stati spesso sottolineati i caratteri innovativi del nuovo disegno organizzativo elaborato dal Comune di Milano. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (1998) prevede (oltre al Gabinetto del Sindaco e alle segreterie) una funzione di controllo strategico, riguardante lo stato di attuazione degli obiettivi in termini di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, esercitata dal Sindaco e dalla Giunta con il supporto di un nucleo di controllo interno. Questa funzione si inserisce in un più ampio sistema di programmazione e controllo, che prevede anche il sistema di controllo direzionale ed operativo, e il controllo strategico e direzionale delle aziende e società controllate ([15]). Il nucleo previsto è formato da un massimo di cinque esperti esterni, dal direttore generale e dal direttore preposto alla programmazione e ai controlli (gli ultimi due in qualità di invitati permanenti). Il modello organizzativo adottato da Milano delinea in particolare una netta separazione di competenze tra autorità politica e dirigenza amministrativa, attraverso la definizione di un ruolo centrale di snodo in capo al direttore generale, che dipende direttamente dal Sindaco; la sua posizione viene infatti in parte attratta nei processi di pianificazione strategica del vertice politico, attraverso il suo coinvolgimento nel nucleo di controllo e comunque nei vari momenti di elaborazione degli interventi; e in parte svolge pienamente le funzioni direzionali, poiché ad esso riportano sia le direzioni di *line* che quelle di *staff* ([16]). In questo modo si è venuto a costituire (e analoga sembra la direzione presa da altre città, come Roma, Genova, Torino, Trieste ecc.) il principale soggetto interessato alla definizione e attuazione di una politica amministrativa dell'ente. Ne sono una testimonianza le varie iniziative di monitoraggio e comparazione sviluppate al fine di proporre al ver-

(15) Il regolamento prevede che il controllo strategico e direzionale delle aziende e società controllate e partecipate, di competenza del *Sindaco*, della *Giunta* e del direttore generale, sia esercitato attraverso consiglieri operanti presso le singole strutture.
(16) È da sottolineare, in particolare, come l'organizzazione degli apparati preveda, subito dopo la posizione di direttore generale, una serie di direttori centrali, a capo di gruppi omogenei di attività; a questi riferiscono poi i vari dirigenti di settore.

tice politico riflessioni e proposte sulle strategie di intervento. Possiamo in questa sede fare riferimento ad almeno due di queste.

La prima riguarda una esperienza di comparazione dei risultati di politiche e servizi realizzata da alcune grandi città italiane, sostenuta dai direttori generali di questi comuni. In particolare, Firenze, Genova, Milano, Roma, Torino hanno ripreso il modello sviluppato in un precedente progetto elaborato negli anni 1996-1998, per sviluppare nel 1999 e nel 2000 un esercizio di *benchmarking* relativo ai seguenti ambiti di intervento: assistenza domiciliare, case di riposo, nidi d'infanzia, refezione scolastica, polizia municipale, personale (reclutamento, gestione, valorizzazione), trasporto pubblico, parchi e verde pubblico, autorizzazione e controllo dell'attività edilizia, tributi, acquisti, polizia municipale, controllo delle aziende e società partecipate. La comparazione avviene confrontando (sia in serie storica sia tra le città) i valori assunti da indicatori di performance riguardanti le dimensioni di efficacia, qualità, economicità, efficienza gestionale ed efficienza produttiva. Un esempio è riportato nelle tabelle 1/a, 1/b e 1/c.

La seconda iniziativa è stata promossa dal Comune di Milano e riguarda un esercizio di *benchmarking* realizzato con alcune città europee, e cioè Lione, Birmingham, Francoforte, Barcellona. L'analisi si è concentrata in questo caso su sei aree di intervento: creazione di nuove imprese; recupero di aree dismesse; assistenza sociale; ambiente; acquisti; politica della dirigenza. Il confronto tra le città si è basato su indicatori (di performance e descrittivi) sia di tipo quantitativo che di tipo qualitativo.

Sotto questo profilo, l'esperienza degli enti locali permette di evidenziare un significativo suggerimento per le Regioni; e cioè quello relativo alla crescente attenzione che queste amministrazioni hanno nei confronti delle analisi e valutazioni sulla efficacia, qualità ed economicità dell'azione amministrativa. Indubbiamente questo interesse è stato inizialmente sollecitato dal tipo prevalente di compiti esercitati dal livello locale (in particolare l'erogazione di servizi alla persona); tuttavia, queste pratiche si stanno progressivamente estendendo anche ad aspetti che

TAB. 1/a PERSONALE – *Ammontare del fondo destinato all'indennità di risultato e ad incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi fratto l'ammontare del monte stipendi (posizioni organizzative). Indicatore di rilevanza della retribuzione accessoria incentivante.*

	1997	1998	1999
C1	7,61	7,20	7,18
C2	0,28	0,25	-
C3	0,29	0,25	0,27
C4	5,60	6,40	5,81
media	*3,45*	*3,53*	*4,42*

TAB. 1/b PERSONALE – *Ammontare del fondo destinato all'indennità di risultato e ad incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi fratto l'ammontare del monte stipendi (dirigenti).*

	1997	1998	1999
C1	6,76	3,17	3,25
C2	8,96	6,68	-
C3	9,53	7,76	9,21
C4	4,00	3,89	3,82
media	*7,31*	*5,38*	*5,42*

TAB. 1/c NIDI DI INFANZIA – *Rapporto tra il numero dei posti disponibili e l'utenza potenziale (popolazione 0-2 anni). Indicatore di grado di estensione del servizio*

	1997/98	1998/99	1999/2000
C1	19,24	18,38	20,82
C2	10,25	10,32	10,32
C3	17,92	17,51	17,08
C4	11,90	11,72	11,64
C5	15,41	15,72	15,91
media	*14,94*	*14,73*	*15,15*

NB: Sono stati omessi i nomi dei comuni; sono stati altresì omessi i commenti ai risultati; non necessariamente tutti i comuni partecipano alla rilevazione di ogni indicatore

Fonte: Comuni di Milano, Roma, Firenze, Genova, Torino, *L'efficacia delle politiche comunali nelle grandi città*, 2000.

presentano analogie con le attività regionali (erogazione di finanziamenti, attività regolative, servizi di supporto, governo elettronico ecc.).

5. *Indicazioni per il dibattito sulla revisione degli statuti regionali*

La lezione che si ricava dalla ricognizione effettuata è che le punte avanzate del dibattito e delle esperienze in materia di strutture a supporto della elaborazione delle politiche sottolineano i seguenti punti nodali: l'esigenza di dare effettivamente corso alla separazione organizzativa tra politica e amministrazione, attuando meccanismi e processi di direzione degli apparati e, conseguentemente, costruendo le funzioni e strutture di supporto per istituzionalizzare questi processi. In generale, l'importanza assunta dagli strumenti e dai processi di valutazione e controllo strategico (compresa in questo ambito la valutazione dell'impatto della regolazione), anche a fini di elaborazione delle politiche.

Questi temi, che come abbiamo visto sono stati affrontati sia dal livello statale che dal livello locale, pongono la questione se sia opportuno introdurre negli ordinamenti regionali, ed eventualmente negli statuti, la possibilità di affidare al Presidente e agli assessori il potere di emanare una direttiva annuale sull'azione amministrativa. Sotto il profilo logico dovrebbe essere questa la soluzione più appropriata per completare il processo di distinzione tra funzioni politiche e funzioni amministrative e nel contempo avviare i necessari meccanismi di collegamento; in analogia con il livello statale, può essere inoltre prevista l'emanazione di una direttiva generale annuale del Presidente della Regione rivolta agli assessori per definire le linee guida cui ancorare la direttiva di questi ultimi.

Un ulteriore aspetto su cui si potrebbe discutere, per un suo eventuale inserimento nello Statuto, riguarda di conseguenza la possibilità di prevedere la costituzione (anche attraverso la legge regionale sull'organizzazione) di una funzione per l'istruttoria dei documenti che compongono la direttiva, e per il monitoraggio e la valutazione della sua attuazione; disponendo che i compiti minimi connessi alla funzione, la collocazione della struttura rispetto agli altri uffici serventi, la qualificazione dei componenti, e il ruolo nei confronti dei vertici amministrativi siano demandati alla legge e ai regolamenti regionali.

Infine, un altro tema che può essere utile affrontare nell'ambito della riforma degli statuti regionali è quello del reclutamento del personale per gli uffici deputati alla funzione di valutazione e controllo strategico e, in generale, per gli uffici serventi. Al livello statale il problema era stato posto, in passato, in termini di limitazione a particolari categorie per quanto concerne il responsabile degli uffici di diretta collaborazione (in particolare, per quanto concerne la posizione di capo di Gabinetto); con la recente riforma dei ministeri, questa restrizione è stata eliminata, rilevando più propriamente il possesso di requisiti sostanziali, e cioè esperienza ed elevata professionalità. Negli statuti regionali il tema è raramente toccato e in ogni caso per sottolineare che per il personale degli uffici di supporto agli organi della Giunta e del Consiglio regionale è possibile ricorrere ad incarichi *ad personam* (senza dover quindi sottomettersi alle procedure usuali relative al reclutamento dei dipendenti pubblici) ([17]).

Se, quindi, non si tratta nel caso delle Regioni di ragionare sulla eliminazione di eventuali restrizioni all'accesso sulla base della categoria professionale, in quanto oggi non più giustificabile ([18]); potrebbe invece essere opportuno introdurre (specie se si considera un possibile incremento dell'importanza di queste strutture, anche sotto il profilo numerico e di costo) una disciplina sulla base della quale richiedere per il personale reclutato requisiti professionali minimi in termini di professionalità coerente con le posizioni da ricoprire e di esperienza acquisita in relazione anche alle singole posizioni (senior, intermedio, junior). Potrebbe, inoltre, essere approfondita l'opportunità di comunicare a qualche organismo, ad esempio al Consiglio, l'avvenuta nomina, al fine di favorire, attraverso questo momento di trasparenza, l'oculatezza delle scelte ([19]). Infine, po-

(17) Cfr. ad es. lo Statuto della Regione Emilia-Romagna, richiamato nella nota 1.
(18) Peraltro, alcune leggi regionali ripropongono alcuni requisiti connessi alla categoria professionale: ad esempio, la L.r.n. 26/2000 della Regione Toscana, che parla(a proposito di uffici, comitati, nuclei a supporto del Presidente e degli assessori) di esperti do particolare qualificazione scelti fra docenti universitari, professionisti iscritti negli appositi albi, dirigenti pubblici e privati.
(19) Cfr. ad esempio la L.r.n. 16/1996 della Regione Lombardia.

trebbe essere opportuno specificare che gli incarichi attribuiti cessano con il termine del mandato o carica dell'organo che ha deciso la nomina ([20]).

Allegato – *Estratto della direttiva per il 2000 del ministro del tesoro: parte relativa al dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.*

Le singole strutture in cui si articola il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione - e i dirigenti preposti alla direzione e al coordinamento delle medesime – dovranno realizzare, entro le scadenze di volta in volta precisate e con riferimento agli aspetti di specifica competenza, le attività di seguito indicate:

1. Servizio per le politiche dei fondi strutturali
1.1. Avvio operativo del "Programma di Sviluppo del Mezzogiorno"- PSM-QCS: *a)* approvazione formale entro giugno del PSM-QCS da parte della Commissione Europea e approvazione entro luglio della relativa delibera CIPE di accoglimento e attribuzione di responsabilità; *b)* approvazione entro luglio dei relativi programmi operativi regionali e nazionali in corso di negoziato; *c)* redazione entro l'estate – con la collaborazione a livello locale delle parti sociali e delle amministrazioni locali - dei "Complementi di programmazione" (documento operativo che indica le allocazioni regionali dei fondi fra aree di intervento e territori) con garanzia della loro coerenza con gli indirizzi del PSM-QCS e con gli studi di fattibilità di cui al punto III.1.2; *d)* diffusione entro dicembre dei primi risultati (erogazioni) del Programma; *e)* conseguimento entro dicembre di una percentuale pari all'80-85% delle erogazioni per il Programma 1994-99 relativo al Mezzogiorno.
1. 2. Avvio del sistema di monitoraggio dei fondi strutturali; completamento entro ottobre del disegno e della costruzione del sistema relativo al monitoraggio finanziario, procedurale e di risultato (che anticipa i tratti qualitativi di un migliore monitoraggio degli investimenti pubblici); verifica del funzionamento e avvio definitivo, secondo il PSM-QCS, entro dicembre; avvio della banca-dati sugli investimenti pubblici.
1. 3. Obiettivo 2 e mappa aiuti: *a)* chiusura entro giugno del negoziato con la Commissione Europea in merito alle aree "obiettivo 2" nel Centro-Nord; *b)* conseguente sblocco della mappa per gli aiuti di Stato già approvata nei contenuti (richiesta, con l'approvazione degli interventi di cui alla legge 19 dicembre 1992, n. 488, per l'attivazione dei relativi bandi nel Centro-nord); *c)* approvazione, da parte della Commissione Europea, delle forme di aiuto "Contratti di programma" e "Patti territoriali".

2. Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici
Attivazione entro dicembre – per esplicito vincolo del PSM-QCS – delle procedure per la costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici nelle Regioni, comprese le Regioni del centro-nord, e nelle amministrazioni centrali responsabili del PSM-QCS; avvio entro dicembre dell'attività di tali Nuclei in almeno una Regione del Mezzogiorno.

(20) Sugli aspetti riguardanti le nomine, cfr. G. ENDRICI, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, *Il Mulino*, 2000.

2. 1. Unità di Valutazione degli investimenti pubblici - (UVAL)
2.1.1. Costruzione del sistema di valutazione orientato a: a) definire e diffondere le metodologie per la valutazione dei programmi operativi, in vista della valutazione di seconda istanza di questi programmi; b) attivare il sistema operativo per l'allocazione della riserva premiale.
2.1.2. Aggiudicazione delle gare, avvio e attuazione (o significativo avanzamento) entro febbraio 2001 degli oltre 400 studi di fattibilità (340 nel Mezzogiorno e 71 nel Centro-Nord) finanziati con le risorse per le aree depresse, in specie di circa 20 studi di particolare dimensione e rilievo che beneficiano dell'assistenza tecnica dell'Unità di valutazione; rappresentazione, in modo idoneo, dei risultati di quegli studi presso le comunità locali e il pubblico in genere.
2. 2. Unità di Verifica degli investimenti pubblici - (UVER)
Primi risultati operativi per le opere di "completamento" finanziate con risorse per le aree depresse (incluse le cosiddette opere *sblocca-cantier*i): monitoraggio del finanziamento delle opere bloccate e comunicazione dei risultati del programma di "completamento" entro luglio e, successivamente, a date ricorrenti; controllo *in loco* dell'effettivo stato di attuazione degli interventi, individuazione delle eventuali criticità sotto il profilo della realizzazione, proposte di intervento per la semplificazione e l'accelerazione.

3. Servizio per le politiche di sviluppo territoriale
Avanzamento delle Intese istituzionali: *a)* chiusura entro febbraio 2001 di alcuni significativi "Accordi di programma quadro" – APQ per le Regioni in cui questi mancano e, laddove richiesti, dalla programmazione di cui al punto 1.1.1.; *b)* progressi significativi entro l'anno in un gruppo selezionato di accordi di programma quadro di particolare rilievo già siglati, anche nel Centro-nord; *c)* avvio, specie per gli APQ di cui alla lettera b), di un sistema di monitoraggio coerente con quello di cui al punto 1.1. 2.

4. Servizio Centrale di segreteria del CIPE
Programmi nazionali esaminati dal CIPE: *a)* esame, verifica e proposte in merito alle indicazioni programmatiche del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, con particolare attenzione alla loro coerenza con il Programma nazionale del PSM-QCS; *b)* esame, verifica e proposte, attraverso l'attività dell'UVAL, in merito alle indicazioni del Programma generale dei trasporti, con particolare attenzione alla loro coerenza con le indicazioni che andranno emergendo dallo studio di fattibilità sui collegamenti fra Sicilia e Calabria.
Fra gli altri andranno inoltre istruiti e approvati dal CIPE: i criteri per la definizione dei sistemi locali del lavoro (l.144/1999); il programma Isole minori; il riparto del "Fondo progettazione" (l.144/1999), il riparto del "Fondo per la Montagna" e i relativi progetti nazionali; la finalizzazione territoriale e settoriale degli interventi infrastrutturali nelle aree depresse 2000-2003 (4.500 mld).
Cura delle attività amministrative per il pieno funzionamento dell'Unità per la finanza di progetto (UFP), in modo che possa essere avviato entro l'anno corrente un gruppo di operazioni significative, anche nel Centro-nord.

5. Servizio per la programmazione negoziata
5. 1. Approvazione, finanziamento e avvio entro l'anno corrente di 10 contratti di programma, di cui 5 entro agosto. Come in passato, nella selezione dei contratti di programma, gli uffici competenti dovranno fare riferimento ai criteri di cui all'Allegato A.
5. 2. Consolidamento dei patti territoriali: *a)* indicazioni operative entro giugno ai soggetti promotori dei patti di prima e seconda generazione, secondo quanto indicato nell'Allegato B; *b)* chiusura immediata dell'*iter* procedurale del decreto relativo al finanziamento del soggetto responsabile e alla riprogrammazione dei fondi; *c)* attuazione entro agosto di un pro-

getto di messa in rete dei patti e di una rilevazione sui loro effetti indiretti; *d)* indicazioni operative entro agosto per l'attuazione dei bandi territoriali, di cui alla legge 488/1992, rivolti ai Patti; *e)* proseguimento dell'attività di verifica sul campo a opera dell'UVER; f) eventuali proposte di intervento per la semplificazione e accelerazione.

All. A – Contratti di programma
Nella selezione dei contratti di programma, - fermo restando il ruolo che vi svolgono le attività di ricerca e formazione - gli uffici competenti faranno riferimento ai seguenti criteri concorrenti.
1) economicità dell'iniziativa, cioè la capacità dell'iniziativa di garantire – anche nel medio-lungo periodo – margini di redditività comparabili a quelli di mercato;
2) natura e ampiezza dei riflessi dell'iniziativa sul tessuto economico e sociale, in termini, fra l'altro, di potenziali effetti sullo sviluppo locale, di miglioramento della produttività e delle capacità di mercato di singoli comparti, di diffusione di nuove tecnologie e di nuove professionalità, di decongestionamento infrastrutturale ed ambientale e – nel caso di iniziative consortili – della riconoscibile unitarietà del progetto sotto il profilo produttivo;
3) immediata realizzabilità delle iniziative, cioè lo stato della progettazione dell'iniziativa e l'assenza di elementi ostativi sotto il profilo giuridico-amministrativo;
4) nel caso di iniziative relative a comparti di competenza esclusiva degli enti regionali, la disponibilità degli Enti stessi a co-finanziare le iniziative e, in ogni caso, il finanziamento solo parziale a carico dello Stato.
Nel caso dei comparti agro-industriale ed agricolo, gli uffici competenti attiveranno forme di collaborazione con la società "Sviluppo Italia" intese ad esplorare la possibilità di fonti addizionali di finanziamento per quei comparti.

All. B – Patti territoriali
Patti territoriali di prima generazione
Gli uffici competenti, in applicazione della delibera CIPE del 9 giugno 1999 e di sue eventuali modificazioni, inviteranno, entro giugno, i soggetti responsabili dei patti a rimodulare – entro il 31 dicembre 2000 - le risorse rivenienti dalle rinunce e dalle revoche per il finanziamento di nuove iniziative imprenditoriali e individueranno le procedure da menzionare nei decreti di rimodulazione.
Patti territoriali di seconda generazione (attivi dal maggio 1999).
Gli uffici competenti, in applicazione della delibera CIPE del 17 marzo 2000 e di sue eventuali modificazioni, predisporranno – appena ne ricorrano le condizioni – i provvedimenti necessari alla revoca dei fondi.
Patti territoriali di seconda generazione (attivi dall'ottobre 1999)
Gli uffici competenti, in considerazione del breve tempo intercorso dall'attivazione di questo strumento, effettueranno un più incisivo monitoraggio a conclusione del primo semestre 2000, verificheranno le cause che ostacolano l'avvio delle iniziative ancora ferme e il regolare svolgimento di quelle che, quanto ai tempi, si discostano dalle previsioni progettuali e solleciteranno la presentazione di formali rinunce da parte dei soggetti imprenditoriali. Gli uffici competenti renderanno, inoltre, note le disposizioni in tema di revoca e, appena ne ricorrano le condizioni, attiveranno le relative procedure.
Patti territoriali all'esame degli uffici.
Gli uffici competenti valuteranno, entro giugno, l'ammissibilità al finanziamento (anche con condizioni) dei 28 patti meridionali ed dei 4 patti centro-settentrionali (per i quali non è previsto alcun finanziamento statale) di cui al bando del 10 ottobre 1999. Gli uffici competenti, coadiuvati dall'apposito Gruppo tecnico, valuteranno e si pronunceranno sulla ammissibilità al finanziamento dei patti tematici di cui al bando del 15 maggio 2000.

Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali

di Alberto Martini, Francesca Rosa e *Marco Sisti (*)*

Sommario

1. *Introduzione.* – **2.** *L'esperienza della Legislative Program Evaluation negli Stati Uniti.* – **2.1.** *Fonti di legittimazione per un compito "delicato".* – **2.2.** *Come si scelgono le leggi e le politiche da valutare.* – **2.3.** *Chi valuta e cosa produce* – **3.** *Gli strumenti conoscitivi a disposizione delle assemblee regionali.* – **4.** *Ipotesi per l'introduzione di strumenti di monitoraggio e valutazione all'interno dei* Consigli *regionali.* – **4.1.** *L'esperienza italiana e statunitense a confronto.* – **4.2.** *Quali indicazioni per la revisione degli statuti regionali?*

1. *Introduzione*

La riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 ha aperto un ampio dibattito sulla necessità di ridefinire il ruolo dei Consigli regionali, in particolare in relazione al rilancio della funzione di controllo. Perché ciò avvenga è necessario cambiare radicalmente prospettiva rispetto al passato, ed è forse questo il compito più difficile: "Si tratta di disegnare un ruolo che non può essere quello di cogestore della politica regionale […]. Benché un collegamento politico tra esecutivo e Consiglio non possa mancare […] si tratta di un collegamento che il Presidente dovrà conquistarsi e che il Consiglio dovrà concedere ad un prezzo ben preciso: non quello della contrattazione delle decisioni, ma quello della trasparenza dell'amministrazione, della gestione, delle scelte, dei risultati" ([1]). In questa ottica, dagli

(*) *Il contenuto dell'articolo è frutto di una discussione comune tra gli autori, ma la stesura è da attribuirsi come segue: la sezione 2 a Marco Sisti, la sezione 3 a Francesca Rosa, la sezione 4 ad Alberto Martini.*

(1) R. BIN, *Reinventare i Consigli regionali,* in *Il Mulino*, 2000, n. 2, p. 463.

statuti ci si aspetta che chiariscano quali concrete attività rientrano nel controllo dell'esecutivo e che predispongano strumenti e mezzi concepiti e pensati a questo fine. Infatti, condizione necessaria (se pur non sufficiente) per una qualsiasi attività di controllo risiede nella capacità del soggetto che controlla di avere a disposizione informazioni adeguate sull'operato del soggetto controllato e di interpretare correttamente tali informazioni. Naturalmente, oltre a questo, il controllore deve anche volere e potere utilizzare ciò che ha appreso per decidere. Ma se il soggetto controllore non ha fonti informative di cui può verificare l'attendibilità e l'accuratezza, ogni azione di controllo si riduce ad un esame rituale di cifre e documenti, senza la possibilità reale di esprimere un giudizio autonomo.

L'esigenza di avere a disposizioni strumenti informativi che permettano di meglio esercitare le proprie attribuzioni emerge anche sul fronte dell'attività legislativa. L'iniziativa legislativa parte dall'esecutivo, che ha a sua disposizione maggiori risorse in termini di staff e di informazioni. Per svolgere un ruolo di sostanza e non di forma nel processo legislativo, i consiglieri hanno la necessità di conoscere e comprendere le stesse cose che hanno conosciuto e compreso i membri dell'esecutivo, e per far questo hanno bisogno di strumenti adeguati.

Sottesa a questo lavoro vi è l'idea che per svolgere in modo consapevole e incisivo le attribuzioni loro riservate, i Consigli debbano colmare il *deficit* informativo derivante dalla loro lontananza istituzionale dall'esecuzione e dalla gestione pratica dei programmi e delle politiche pubbliche. Il corollario di questa tesi è che le assemblee regionali, se intendono davvero compiere questo cammino, devono innanzitutto riconoscere nelle norme statutarie la rilevanza della funzione di controllo (e dell'attività di conoscenza ad essa legata); in secondo luogo, devono prevedere le modalità e le procedure più adeguate a legittimare l'impiego di nuovi strumenti conoscitivi e a stimolarne l'utilizzo da parte dei Consiglieri.

Questo lavoro vuole essere un primo tentativo di riflessione sulla "sistemazione" istituzionale delle strutture e degli strumenti che dovrebbero supportare il nuovo ruolo del Consiglio

regionale relativamente ai compiti di controllo, monitoraggio e valutazione delle politiche regionali.

Il punto di partenza sarà l'esame della funzione di *oversight* svolta dalle assemblee legislative dei singoli Stati americani sui rispettivi esecutivi. Il vento di cambiamento che sembra spirare nelle aule delle nostre assemblee regionali ha infatti molte affinità e punti in comune con quello che durante gli anni '70 investì le assemblee legislative statunitensi. L'ampio ciclo di riforme che da esso scaturì ridisegnò il ruolo delle assemblee statali all'interno del sistema federale, potenziandone la funzione di controllo e dando inizio all'interessante esperienza della *Legislative Program Evaluation*. Di tale esperienza prenderemo in esame essenzialmente tre aspetti: innanzitutto cercheremo di capire in che modo le strutture di valutazione che lavorano a favore degli organi legislativi trovano legittimazione all'interno del quadro istituzionale; in secondo luogo illustreremo attraverso quali meccanismi la loro azione viene attivata; infine, esamineremo la composizione di tali strutture e il tipo di servizi che esse offrono ai legislatori.

La terza parte del lavoro si concentrerà sulla situazione italiana: analizzeremo il quadro normativo e la prassi corrente rispetto all'utilizzo, da parte dei Consigli regionali, degli strumenti informativi previsti a supporto della funzione legislativa e di quella di controllo. Più esattamente la domanda a cui tenteremo di dare risposta è la seguente: quali strumenti, previsti dalle norme e/o utilizzati nella prassi, hanno oggi i Consigli per acquisire informazioni sulla performance dell'amministrazione regionale, sul processo d'attuazione delle leggi in vigore, sulla ricaduta che queste hanno avuto sulla comunità regionale, sui problemi che queste volevano risolvere ed hanno lasciato insoluti?

Nell'ultima parte del lavoro, partendo dal confronto tra la realtà statunitense e quella italiana, metteremo in luce alcuni nodi cruciali: l'acquisizione di informazioni per esercitare la funzione di controllo può essere mediata da soggetti dotati di competenze professionali specifiche o deve essere effettuata direttamente da Consiglieri e commissioni; l'acquisizione di informa-

zione può avere un carattere di continuità in modo da costruire una sua memoria storica, oppure può essere episodica e contingente; l'oggetto dell'attività di controllo può coincidere con l'evento e il fatto specifico oppure con gli interventi pubblici promossi dalla legislazione regionale. La discussione si conclude con il tentativo di capire fino a che punto gli statuti regionali dovrebbero spingersi nel definire gli strumenti di monitoraggio e valutazione a supporto della funzione di controllo.

2. *L'esperienza della* Legislative Program Evaluation *negli Stati Uniti*

Negli Stati Uniti ormai da molti anni esistono, all'interno degli organi legislativi dei singoli Stati (*State Legislatures*), unità impegnate in attività di valutazione dei programmi e delle politiche pubbliche. Alcune di queste unità sono nate in seno ad uffici che già in precedenza erano incaricati di svolgere alcune attività analitiche legate alle tradizionali funzioni dell'assemblea, come l'*audit* finanziario e contabile sulle operazioni di entrata e di spesa condotto essenzialmente ai fini dell'approvazione del bilancio. Altre invece sono sorte in modo del tutto indipendente dalle strutture preesistenti, dando vita ad attività ed uffici autonomi ed innovativi. Dall'*Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (OPPAGA) della Florida all'*Audit Team* di Washington, dal *Legislative Audit Bureau* del Wisconsin all'*Office of Performance Evaluations* (OPE) dell'Idaho, dall'*Oversight Division* del Missouri all'*Office of the Legislative Auditor* (OLA) del Minnesota.

I nomi delle strutture variano, tradendo spesso la loro differente origine, ma tutte sembrano rispondere alle medesime esigenze di accrescimento informativo provenienti dall'assemblea e riguardanti le politiche e i programmi attivati dalle leggi approvati dai singoli Stati. L'insieme di esperienze di lavoro e di ricerca svolte presso queste strutture è definito *Legislative Program Evaluation* (LPE) ([2]), espressione che sottolinea

(2) Per una rassegna delle esperienze più significative in questo campo segnaliamo, R.

l'orientamento del tutto peculiare di questo tipo di valutazione principalmente destinata ai membri degli organi legislativi. Con tale termine si intende quindi fare riferimento al complesso di attività indirizzate in primo luogo al legislatore e tese a "descrivere i programmi implementati dall'amministrazione statale, verificare se essi sono gestiti in modo efficiente e determinare se, e in che misura, essi hanno raggiunto i loro scopi"([3]).

A partire dagli anni Settanta e per tutto il ventennio successivo, unità che si occupano di LPE sono fiorite e si sono sviluppate all'interno delle assemblee legislative statunitensi. Ma quali sono le ragioni principali che hanno portato a tale sviluppo? Chiaramente è difficile individuare cause certe ed univoche; è più facile rintracciare un percorso comune che ha condotto alla nascita e all'evoluzione di questa pratica professionale anche all'interno delle *State Legislatures*. Nei primi anni Settanta, infatti, è iniziato un periodo di profondo ripensamento del ruolo degli organi legislativi statali all'interno del sistema federale: le pesanti critiche, avanzate da parte di costituzionalisti e politologi ([4]) sulla debolezza istituzionale delle assemblee statali hanno dato forza e contenuto ad un'imponente corrente di riforme. Nel corso degli anni successivi le assemblee legislative sono divenute sempre più forti ed autorevoli: è aumentato il numero delle funzioni e delle attività svolte al loro interno; è fortemente migliorata la qualità ed è cresciuta la quantità del personale di staff a supporto delle commissioni; sono aumentati gli emolumenti per i legislatori; si è rafforzata la rappresentanza delle minoranze.

Durante questa "stagione" di cambiamenti ed innovazioni, è stata potenziata la funzione di *oversight* (supervisione o sorve-

KIRK JONAS (a cura di), *Legislative Program Evaluation: Utilization-Driven Research for Decision Makers*, in *New Directions for Evaluation*, Jossey-Bass Publishers, n. 81, Spring 1999.

(3) OFFICE OF THE LEGISLATIVE AUDITOR, *Handbook of Legislative Program Evaluation*, State of Minnesota, St. Paul, 1999, p.2.

(4) Le critiche più accese sono contenute in un libro, scritto da JOHN BURNS nel 1971, dall'eloquente titolo *"The Sometimes Governments"*, all'interno del quale molte assemblee legislative statali vengono dipinte come arene decisionali vuote di contenuti e di concreta utilità, totalmente incapaci di avere un ruolo definito e forte all'interno del sistema federale. J. BURNS, *The Sometimes Governments*, New York, Bantam Books, 1971.

glianza) dell'assemblea nei confronti della branca esecutiva dell'amministrazione statale. In un sistema caratterizzato dalla separazione tra potere legislativo ed esecutivo è stato riconosciuto all'assemblea legislativa il diritto di occuparsi non solo della produzione delle norme (funzione di *lawmaking*), ma anche della verifica della loro effettiva applicazione nella realtà e del controllo, in rappresentanza dei cittadini-elettori, dei comportamenti adottati dall'amministrazione incaricata di eseguirle. Dal riconoscimento di tale compito, per le assemblee è emersa l'esigenza di avere a disposizione delle unità tecniche interne incaricate di portare informazione fattuale e fornire nuovi elementi di giudizio ai rappresentanti. Si è quindi provveduto alla costituzione di strutture di valutazione in grado di raccogliere ed elaborare informazioni e dati in modo del tutto autonomo rispetto alle strutture dell'esecutivo. Oggi, come risultato di tale processo di ridefinizione di ruoli e funzioni, nonché di una certa riorganizzazione interna, è presente nella maggior parte delle *State Legislatures* una robusta capacità di valutazione; circa quaranta assemblee legislative hanno unità, strutture o uffici di diverso tipo che producono in proprio, o commissionano all'esterno, in modo costante e continuo, studi analitici sugli interventi promossi e regolati dalle leggi statali.

Nelle pagine seguenti esamineremo le caratteristiche più significative di alcune tra queste esperienze ([5]), concentrando la nostra attenzione su tre aspetti: (I) le modalità di legittimazione delle strutture di valutazione all'interno del quadro istituzionale; (II) i meccanismi che danno l'avvio alle attività di valutazione e controllo; (III) la composizione di tali strutture e i loro "prodotti".

2.1 *Fonti di legittimazione per un compito "delicato"*

Tutte le strutture di valutazione che abbiamo preso in esame

(5) Abbiamo scelto di restringere la nostra indagine alle esperienze di valutazione condotte presso le assemblee legislative di sei Stati: Florida, Idaho, Minnesota, Missouri, Washington e Wisconsin.

hanno una missione organizzativa molto simile, che spesso viene esplicitamente definita nelle norme che regolano il funzionamento dello stesso organo legislativo. In questi casi il termine che torna con maggiore frequenza è *oversight*, che, come abbiamo già detto, allude ad una funzione non meglio specificata di supervisione, di sorveglianza o di controllo. Ma più esattamente quali finalità conoscitive si nascondono dietro tale termine? In linea generale è possibile intravedere dietro al concetto di *oversight* due esigenze informative ben distinte: da un lato l'assemblea legislativa ha la necessità di chiedere conto (*accountability*) alle amministrazioni statali del loro operato e dei risultati che hanno ottenuto. Il problema per l'assemblea è capire se i comportamenti delle amministrazioni sono stati coerenti col mandato legislativo che hanno ricevuto; si tenta cioè di superare la naturale asimmetria informativa esistente tra coloro che disegnano una politica attraverso la redazione di un testo legislativo e coloro che sono chiamati ad implementarla mediante la realizzazione di attività concrete.

L'impossibilità di avere un controllo diretto sull'attuazione delle leggi o, più in generale, degli atti di indirizzo politico, è alla base della necessità, avvertita dal legislatore, di essere correttamente e costantemente informato. Da questo punto di vista ciò che interessa all'assemblea è avere a disposizione una descrizione attendibile e realistica di quanto è stato fatto per eseguire quanto prescritto dalla legge e una spiegazione dei motivi di eventuali inadempienze o inefficienze. È comprensibile che per fare ciò l'assemblea si doti di una struttura tecnica interna, distaccata ed indipendente dall'organo esecutivo, capace di leggere criticamente i resoconti periodici che da esso provengono e di attingere a fonti informative ulteriori, al fine di elaborare controdeduzioni fondate empiricamente, di svolgere approfondimenti su aspetti particolari dei programmi attuati, di elaborare raccomandazioni o suggerimenti al fine di migliorare la performance delle amministrazioni "controllate", di organizzare momenti di confronto con i rappresentanti dell'esecutivo.

Ma la funzione di *oversight* non si esaurisce qui. All'assemblea appartiene anche l'esigenza di apprendere se, e in che misura, il programma d'intervento pubblico, che essa ha disegnato e

TAV. 1. *Strutture e commissioni di valutazione e controllo*

Stato	Unità di valutazione	Commissione
Florida	*Office of Program Policy Analysis and Government Accountability*	*Legislative Auditing Commitee*
Idaho	*Office of Performance Evaluations*	*Oversight Committee*
Minnesota	*Office of the Legislative Auditor* (*Program Evaluation Division*)	*Legislative Audit Commission*
Missouri	*Oversight Division*	*Committee on Legislative Research*
Washington	*Audit Team*	*Joint Legislative Audit and Review Committee*
Wisconsin	*Legislative Audit Bureau* (*Program Evaluation Division*)	*Joint Legislative Audit Committee*

promosso, contribuisce a risolvere il "problema" che ne motiva l'esistenza. In sostanza vi è l'interesse a capire quali effetti il programma abbia ottenuto e perché tali effetti si siano prodotti, al fine di decidere se e in quale direzione correggerlo o, in casi estremi, se mantenerlo in vita oppure eliminarlo. Anche in questo caso si rende necessaria la presenza di una struttura interna, composta da professionisti abili nel realizzare, o nel commissionare, sofisticati studi di valutazione, nel verificarne l'attendibilità e la validità dei risultati e nel comunicarne, in modo sintetico e comprensibile, le conclusioni.

In effetti, i compiti assegnati alle strutture di valutazione sembrano destinati a soddisfare entrambe le esigenze adesso descritte. Le valutazioni condotte in seno all'*Office of the Legislative Auditor* (Minnesota), ad esempio, dovrebbero "determinare in quale misura i programmi implementati, o anche solo finanziati, dallo Stato stanno raggiungendo i loro scopi, attraverso un'analisi critica degli obiettivi dei programmi promossi, una misurazione dei risultati ottenuti, la descrizione di eventuali azioni alternative utili ad ottenere gli stessi risultati ed uno studio sull'efficienza nell'allocazione delle risorse. [Sulla base di tali valutazioni] il *legislative auditor* esprimerà considerazioni e suggerimenti al fine di migliorare l'efficacia dei programmi, ridurre i costi d'erogazione dei servizi ed eliminare attività su-

perflue" [*Minnesota Statutes* § 3.971, subd. 7]. Una formula simile è utilizzata per descrivere la missione dell'*Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (Florida) che consiste nel condurre analisi e valutazioni che determinino "*(a)* i costi di ciascun programma; *(b)* le sue specifiche finalità, così come i benefici pubblici che ne derivano; *(c)* i prodotti e i risultati ad esso associati; *(d)* le circostanze che influenzano la capacità dell'amministrazione statale di raggiungere, non raggiungere o eccedere i prodotti e i risultati attesi; *(e)* le azioni alternative che consentirebbero di giungere ad una migliore gestione del programma" [*Florida Statutes* 11.513].

Com'è facilmente comprensibile il ruolo assegnato a queste strutture è particolarmente delicato, in quanto esse si trovano in una posizione di difficile equilibrio nell'ambito del rapporto dialettico esistente tra l'organo legislativo e quello esecutivo. Esse di fatto finiscono per rappresentare la chiave di volta di tale rapporto, poiché rappresentano un canale privilegiato di scambio di informazioni, argomentazioni, critiche e suggerimenti di cambiamento, perlopiù relativi al funzionamento delle strutture esecutive, ma che a volte mettono in discussione le stesse scelte legislative e di indirizzo adottate in passato dall'assemblea.

Le unità che si occupano di valutazione sono perciò in perenne bilico tra due rischi: da un lato, esiste la concreta possibilità che i rapporti e gli studi da esse prodotti siano strumentalizzati a fini propagandistici nello scontro politico tra maggioranza ed opposizione, snaturandone così la funzione e contribuendo alla perdita di credibilità delle strutture e delle attività che esse svolgono. Dall'altro, vi è il pericolo che, dopo la loro creazione, tali strutture siano percepite, non come fonte di conoscenza utilizzabile dall'assemblea nella sua interezza, ma come possibile fonte di inutili polemiche e sterili diatribe tra le parti politiche e, per questo motivo, vengano messe in condizione di "non nuocere" ai normali lavori assembleari o di commissione, e relegate ai margini dell'attività legislativa, in una situazione di sostanziale inattività. Questo spiega perché sia stato necessario individuare chiare modalità, formali ed informali, *di legittimazione* delle strutture all'interno del quadro istituzionale, tese ad assicurare la

TAV. 2 *Composizione della Legislative Audit commission*

Senato	Camera dei Rappresentanti
Senate Majority Leader	*Speaker of the House*
President of the Senate	*Rules Committee Chair*
Tax Committee Chair	*Tax Committee Chair*
Government Operations	*Government Operations*
Committee Chair	*Committee Chair*
Finance Committe Chair	*Ways and Means Committe Chair*
Five Members appointed	*Five Members appointed*
by Minority Leader	*by Minority Leader*

giusta rilevanza alle loro attività, e a conferire loro una reputazione di obiettività e di indipendenza di giudizio.

In primo luogo, in ciascuna delle esperienze esaminate, viene individuato un chiaro referente politico della struttura (tav.1), solitamente si tratta di una commissione permanente creata *ad hoc*, che costituisce il principale destinatario dei "prodotti" preparati dall'ufficio di valutazione e controllo. Sono sempre commissioni bicamerali (nei casi in cui l'assemblea statale sia composta da due camere), nelle quali trovano posto un eguale numero di deputati e senatori e i cui seggi sono assegnati in modo paritario a rappresentanti della maggioranza e dell'opposizione. In alcuni casi per conferire alla commissione un maggiore prestigio istituzionale è previsto che tra i suoi membri trovino obbligatoriamente posto i presidenti di altre commissioni permanenti.

Nel caso del *Committee of Legislative Research* del Missouri si prevede semplicemente che due posti, sui venti a disposizione, siano riservati ai presidenti delle commissioni di bilancio delle due Camere; nel caso del *Legislative Audit Commission* del Minnesota sono addirittura dieci i posti assegnati di diritto alle figure istituzionali di maggiore rilievo, compresi i Presidenti delle due camere (tav.2).

Oltre a dare autorevolezza alla Commissione, la presenza dei *Chairs* di altre commissioni, competenti su materie ed argomenti specifici, rassicura sul fatto che i contenuti dei rapporti redatti dall'ufficio non restino un patrimonio esclusivo della commissione, ma vengano opportunamente divulgati e dibattuti con gli altri membri dell'assemblea, sia a livello informale che in sedute

istituzionali dedicate ad approfondimenti. Infine, in alcuni casi, per salvaguardare lo spirito *bipartisan* che dovrebbe guidare i lavori della Commissione, esiste la regola che la presidenza sia affidata in continua alternanza, ora ad un rappresentante della maggioranza, ora ad uno dell'opposizione; in tutti i casi esaminati la regola della rotazione viene comunque osservata per assicurare l'alternanza tra senatori e deputati. Di solito il termine della Presidenza non è superiore ai due anni ([6]).

Una seconda garanzia di obiettività discende dalle modalità di scelta e di nomina del direttore responsabile della struttura di valutazione. Ogni unità è infatti diretta da un'unica figura dirigenziale alla quale viene conferito un alto rilievo istituzionale. Il direttore deve essere scelto tra esperti di provata esperienza in materia di *performance auditing* o di *program evaluation* e in media ricopre la carica per 6 anni ([7]). La provenienza dei candidati al ruolo di direttore è varia: a volte sono esponenti del mondo accademico (professori o ricercatori universitari); più spesso si tratta di analisti e valutatori che hanno svolto la propria attività presso istituzioni pubbliche federali (come il *General Accounting Office* o il *Congressional Budget Office*) oppure presso società o fondazioni private che operano sull'intero territorio nazionale; meno frequentemente provengono da strutture o centri di ricerca che dipendono dall'esecutivo. In ogni caso, qualunque sia la loro provenienza, l'alto profilo professionale, il carisma e il valore personale dei candidati contribuiscono enormemente ad accrescere la credibilità e l'autonomia della struttura all'interno del quadro istituzionale e sono quindi considerati requisiti imprescindibili per giungere al conferimento della carica. La reputazione e la statura professionale del candidato non sono però i soli requisiti richiesti; è di fondamentale importanza che il direttore sia riconosciuto dagli stessi politici come figura *super*

(6) Le stesse regole di nomina spesso valgono anche per la carica di Vicepresidente della commissione che "controbilancia" la carica presidenziale: quando l'uno è senatore, l'altro è deputato; quando l'uno fa parte della maggioranza, l'altro deve necessariamente appartenere all'opposizione.

(7) Solitamente il direttore ha il compito di gestire la struttura e il personale di ricerca, organizzare il programma di lavoro, supervisionare gli studi, seguire ed assistere le sedute della commissione con funzioni di segretario.

partes, garante della correttezza e del rigore metodologico con cui le valutazioni verranno svolte. Per questo motivo, nella maggior parte dei casi, è la stessa commissione ad eleggere *a maggioranza assoluta* o *qualificata* il proprio direttore (ad esempio, il direttore dell'*OPE* – Idaho – deve ottenere almeno il 75% dei voti disponibili). In alcune assemblee però tale elezione non è sufficiente a garantire la nomina. Alla votazione in commissione deve di solito seguire una ratifica da parte dei presidenti di entrambe le camere, oppure, in casi estremi, è prevista una votazione ulteriore di conferma presso i due rami dell'assemblea (ad esempio, il direttore dell'*OPPAGA* – Florida –, dopo essere stato eletto in commissione, deve essere confermato dalla maggioranza assembleare).

Le unità di valutazione traggono la propria legittimazione anche dall'esterno all'assemblea legislativa, attraverso la pubblicazione dei risultati delle analisi condotte. Sebbene il lavoro degli uffici rimanga strettamente confidenziale finché non è terminato, i rapporti di valutazione, una volta completati dalle risposte e dalle osservazioni trasmesse dall'esecutivo, vengono ampiamente diffusi; essi sono presentati in convegni e seminari organizzati dalla stessa commissione, sono inviati alle agenzie di stampa ed anche consegnati gratuitamente ai singoli cittadini che ne fanno richiesta ([8]). L'attenzione dei mass media, dei gruppi di interesse e delle associazioni di categoria verso i risultati pubblicati e il dibattito pubblico che spesso ne consegue costituiscono, da un lato, un forte incentivo per gli uffici a condurre analisi serie e rigorose su argomenti di chiaro interesse per la collettività, dall'altro, costringono i referenti politici a non sottovalutare i contenuti di tali rapporti e a tenersi costantemente informati sullo svolgimento e sugli esiti delle analisi condotte.

(8) La diffusione di Internet ha reso ancora più semplice la divulgazione dei rapporti di valutazione che possono essere facilmente scaricati dai siti delle assemblee.

2.2 *Come si scelgono le leggi e le politiche da valutare*

Un elemento di particolare interesse della nostra indagine riguarda il modo in cui vengono scelte le leggi e le politiche che sono oggetto di valutazione. In sostanza ci siamo domandati *quali* sono i *meccanismi* che innescano il processo di controllo e di valutazione all'interno delle *State Legislatures*. *Come*, *perché* e *quando* viene deciso di avviare la valutazione di un determinato aspetto di una legge o di una politica. *Chi* è coinvolto in questa decisione. E, infine, *quale ruolo* è assegnato in tale processo *all'organo esecutivo* e alle parti dell'amministrazione statale che sono oggetto di "controllo". Per rispondere a queste domande, è necessario riconoscere che le istanze di controllo e di valutazione provenienti dall'assemblea possono intraprendere due percorsi assai diversi tra loro; tali percorsi si differenziano sensibilmente per le modalità con cui le domande di valutazione emergono e trovano spazio nell'agenda dei lavori della commissione e della struttura, per il tipo di attività a cui possono dare luogo, e, a volte, per la natura del programma o della politica valutata. Distinguiamo perciò un primo percorso, nel quale il processo di valutazione ha inizio con la stesura di una legge, e un secondo percorso, in cui la valutazione è invece una sorta di "evento accidentale", inizialmente non previsto dal legislatore, che si verifica per iniziativa di attori diversi, anche molto tempo dopo l'approvazione della legge.

A volte il processo di valutazione ha inizio nel momento in cui si redige il testo della legge, nella fase del *drafting* legislativo; è lo stesso legislatore ad accorgersi che per quel particolare intervento dovrebbe essere prevista una successiva attività di valutazione e controllo a favore dell'assemblea. Questo accade soprattutto quando si disegnano politiche e programmi complessi, che presuppongono il verificarsi di una serie di eventi ed azioni di difficile attuazione e in cui sono variamente coinvolti molti attori; oppure quando il legislatore nutre "un ragionevole dubbio" sulla capacità dell'intervento da lui promosso di produrre gli effetti desiderati e perciò intende verificarne a posteriori la reale utilità; o ancora quando l'intervento comporta un ingente esborso di risorse

finanziarie e per questo motivo diviene necessario prefigurare un controllo sulla loro gestione da parte dell'esecutivo.

In ciascuno di questi casi il legislatore può scegliere di porre all'interno della stessa legge che istituisce l'intervento le condizioni e i principi essenziali che dovranno guidare la valutazione. Nasce cioè l'esigenza di definire all'interno del testo di legge vere e proprie *clausole valutative*, articoli chiari e dettagliati contenenti alcune necessarie specificazioni sulle caratteristiche e i contenuti che la valutazione dovrà avere ([9]). La clausola solitamente contiene: *i*) gli obiettivi con riferimento ai quali la valutazione avrà luogo; *ii*) le indicazioni circostanziate di carattere metodologico circa il modo in cui la valutazione dovrà essere realizzata; *iii)* lo stanziamento per lo svolgimento della valutazione; *iv*) i tempi e le fasi di realizzazione della valutazione con la prefigurazione di scadenze per la consegna di rapporti intermedi; *v*) le modalità di scelta dei soggetti incaricati di effettuare le indagini e gli studi necessari; *vi*) il destinatario ultimo dei risultati della valutazione (a volte l'organo legislativo nel suo complesso, molto più spesso la commissione titolare della funzione di *oversight*). Le clausole valutative mettono quindi in moto un processo di valutazione assai strutturato e laborioso, destinato presumibilmente a durare per un lungo periodo successivo all'approvazione della legge, e teso ad alimentare un lungo scambio di dati, osservazioni, critiche, opinioni e argomentazioni varie tra organo legislativo ed esecutivo. Scopo ultimo di tale scambio è arricchire di contenuti sostanziali, e non soltanto ideologici, il dibattito sulla legge (e quindi sulla politica) valutata, e sui risultati che essa ha ottenuto.

Un esempio emblematico dell'impiego di una clausola valutativa del tipo descritto sopra ci proviene da una legge approvata nel 1997 dall'assemblea di Washington. Con questa legge si istituiva il *Workfirst Program*, un ampio programma di riforma del sistema statale di *Welfare*.

(9) A questo proposito si veda A. MARTINI, M. SISTI, *Fatta la legge…con quali strumenti è possibile valutarne l'attuazione*, in *Iter Legis*, novembre–dicembre, 1999, pp. 335-342; E. RETTORE, U. TRIVELLATO, *Come disegnare e valutare politiche attive del lavoro*, in *Il Mulino*, 1999, n. 5, pp. 891-904.

Una parte essenziale del programma era centrata sul potenziamento dei servizi di sostegno all'occupazione (aiuto nel primo collocamento, formazione professionale e lavoro "assistito") indirizzati a cittadini in particolari condizioni di svantaggio. L'idea guida del programma consisteva nell'aiutare le persone in difficoltà ad entrare stabilmente nel mercato del lavoro e, contemporaneamente, nel permettere loro di uscire dal sistema di assistenza e di sussidi pubblici. Sulla base di questa definizione di "successo" del programma, sono attribuiti alla valutazione due obiettivi che vengono chiaramente esplicitati all'interno di un articolo della legge (tav. 3): la verifica dei risultati dell'intervento (*outcome*), definiti con precisione in termini di cambiamento nei salari orari, nel numero di ore lavorate e nei redditi totali dei beneficiari dell'intervento, nonché nei sussidi ad essi erogati dall'amministrazione pubblica; il controllo sulla *performance* dalle organizzazioni *non profit* (*audit*), che gestiscono con contratti di natura privatistica i servizi di orientamento e formazione professionale.

La clausola inoltre individua *la Joint Legislative Audit and Review Commitee* come responsabile e prima destinataria dei risultati della valutazione, assegnandole un ruolo centrale nel processo di valutazione; attribuisce alla commissione il libero accesso a tutte le informazioni disponibili presso i soggetti incaricati di attuare l'intervento (dal Dipartimento degli affari sociali alle singole organizzazioni operanti sul territorio); identifica un *Think Tank* locale (*Washington Institute for Public Policy*) che collaborerà con la commissione e sarà incaricato di svolgere parte delle indagini e delle analisi necessarie alla valutazione.

Naturalmente il processo di valutazione avviato da una clausola di questo tipo non termina nell'arco di una sola legislatura, ma è destinato a durare per molti anni e a produrre una quantità ingente di informazioni riguardanti aspetti diversi dello stesso programma. È assai probabile che nel corso di questo tempo diversi partiti politici si alterneranno sia alla guida del governo sia nella maggioranza dell'assemblea. Per questo motivo è difficile stabilire a priori, nel momento in cui la clausola valutativa viene redatta, quali saranno le reali ripercussioni delle informazioni

Tavola 3: La clausola valutativa del Workfirst Program

WORKFIRST PROGRAM EVALUATION

(1) Il Joint Legislative Audit and Review Committee dovrà valutare l'efficacia del programma Workfirst […]. La valutazione giudicherà il successo del programma nell'aiutare i beneficiari a trovare un'occupazione e a ridurre il loro ricorso all'assistenza economica per le famiglie in stato di bisogno. La valutazione includerà come minimo:
(a) L'analisi degli esiti occupazionali dei beneficiari del programma, che includano salari orari, ore lavorate e redditi totali; *(b)* L'analisi degli esiti in termini di ricorso all'assistenza economica, che includano l'importo dei sussidi e la probabilità di uscire dallo stati di assistito; *(c)* La verifica delle performance ottenute dagli enti non profit ingaggiati per la fornitura dei servizi di orientamento e formazione professionale. Il Joint Legislative Audit and Review Committee si potrà servire per la realizzazione di tale valutazione della collaborazione del Washington Institute for Public Policy.

(2) I dati amministrativi saranno forniti dal Dipartimento del Lavoro, dall'ente di coordinamento degli istituti tecnici e professionali, dagli enti locali e dagli enti fornitori dei servizi. Il Dipartimento dei Servizi Socio- Sanitari richiederà agli enti privati, quale condizione contrattuale obbligatoria, la fornitura dei dati amministrativi e la raccolta delle informazioni sugli esiti occupazionali necessari per la valutazione.

prodotte sulle scelte di modifica, di estensione o di eliminazione del programma; quale utilizzo faranno i legislatori dei risultati delle valutazioni svolte; se l'una o l'altra parte politica sarà soggetto oppure oggetto di valutazione; se qualcuno (e chi) pagherà elettoralmente gli eventuali fallimenti del programma.

Accanto a valutazioni a lungo termine, innescate dalla presenza di clausole valutative all'interno dei testi di legge, esistono valutazioni "spontanee e non pianificate", della cui necessità i membri delle *State Legislatures* si accorgono solo qualche tempo dopo l'inizio dell'intervento, anche grazie alla segnalazione di attori diversi ed estranei ai lavori assembleari. La necessità di valutare un intervento statale può sorgere in seguito al verificarsi di un evento inatteso e contingente (ad esempio, un disastro ferroviario può indurre l'assemblea a promuovere un'indagine sulle condizioni dei trasporti ferroviari statali) o all'annuncio di una possibile conseguenza indesiderata di uno specifico programma d'intervento (ad esempio, un'associazione ambientalista può manifestare il timore che un abbassamento

Tavola 4: I criteri di selezione delle proposte di valutazione

Criteri di Policy
1. Possibilità di miglioramento: Esiste davvero un problema nell'attuazione della legge o del programma d'intervento? È possibile fare qualcosa per risolvere tale problema?
2. Rilevanza del problema: Il problema è davvero importante? Vi sono alla base delle rilevanti questioni di policy?
3. Pertinenza: Lo Stato ha giurisdizione su quel problema?
4. Rilevanza economica: Ci sono le opportunità economiche per dare inizio alla valutazione? La risoluzione di quel problema causerà risparmi o maggiori entrate per il fisco statale che giustifichino la spesa per la valutazione?
5. Opportunità nei tempi: È trascorso un tempo sufficientemente lungo dall'inizio del programma affinchè si possa pensare di valutarlo? La valutazione può essere completata in tempo utile per utilizzare gli eventuali risultati in un successivo intervento legislativo?
Criteri tecnici
6. Fattibilità dello studio: Esistono le metodologie e i dati necessari per condurre la valutazione?
7. Disponibilità: Quale istituto dovrebbe effettuare la valutazione? È disponibile un centro di ricerca sufficientemente "distante" dal programma in modo da garantire la piena obiettività dei risultati?
8. Capacità dello staff: Il personale dell'OLA ha le risorse e le competenze professionali necessarie a svolgere lo studio di valutazione?

della tassa statale sulla benzina, deciso dall'assemblea, provochi un maggior utilizzo delle automobili private e, quindi, un maggior inquinamento atmosferico ed acustico nelle città). Per questo motivo alcune *State Legislatures* hanno previsto l'attivazione di procedure e meccanismi atti a garantire che eventuali idee e proposte di valutazione provenienti dall'esterno dell'organo legislativo possano essere prese in considerazione dalla struttura preposta all'analisi d'attuazione delle leggi e dalla relativa commissione di *oversight*.

Da questo punto di vista l'esperienza sicuramente più avanzata è quella dell'assemblea del Minnesota. I suggerimenti per valutare un particolare aspetto di una politica o di una legge possono giungere alla *Legislative Audit Commission* da diverse fonti e in forme differenti: possono essere avanzati da deputati e senatori appartenenti ad altre commissioni, dal personale di staff dell'assemblea, da rappresentanti del governo, da studiosi e professori universitari, da gruppi di interesse ed associazioni di categoria, persino da singoli cittadini. Come conseguenza di questa apertura verso l'esterno l'ufficio riceve una considerevole quantità di proposte sotto forma di lettere, atti e documenti uffi-

ciali, telefonate o messaggi di posta elettronica. É previsto perciò che all'interno della commissione si formi un comitato di sei persone incaricato di visionare tutte le richieste pervenute e selezionare quelle meritevoli di ulteriore considerazione. La selezione avviene sulla base di una lista di criteri riguardanti sia la fattibilità tecnica della valutazione proposta, sia la sua rilevanza ai fini di *policy* (tav. 4).

Il comitato preposto alla selezione in prima battuta restringe il numero di richieste a circa 12-15 argomenti rilevanti e dà mandato all'*Office of the Legislative Auditor* di sviluppare per ciascuno di questi delle sintetiche relazioni informative (*background papers*). Questi documenti, che raccolgono e sintetizzano l'informazione già esistente sul programma, aiutano il comitato ad operare un'ulteriore selezione; inoltre il comitato, al fine di conoscere il livello di interesse dell'intera assemblea sui diversi argomenti proposti, somministra un questionario a tutti i deputati e i senatori, raccogliendone le opinioni e i punti di vista.

Sulla base dell'informazione raccolta il comitato sceglie 5 o 6 argomenti sui quali lo staff deve preparare studi di fattibilità valutativa più approfonditi, che devono contenere una descrizione del programma di cui si propone la valutazione; le domande alle quali si intende dare risposta; i metodi che si intendono impiegare; alcune considerazioni sulle potenzialità e i limiti della valutazione proposta. Gli studi di fattibilità vengono infine presentati all'intera commissione e successivamente votati; i progetti di valutazione scelti sono così inclusi nel calendario dei lavori della struttura che si occupa di valutazione.

Le valutazioni scelte attraverso questo secondo canale sono solitamente meno ambiziose di quelle innescate dalle clausole valutative; molto spesso per essere efficaci tali valutazioni devono infatti rispondere in tempi brevi alle sollecitazioni provenienti dall'esterno. Per questo motivo si tende a restringere gli obiettivi dell'indagine alle poche domande fondamentali per le quali sia verosimile giungere "rapidamente" ad una risposta soddisfacente. Inoltre, le risorse a disposizione di valutazioni di questo tipo sono di norma minori rispetto a quelle disponibili per valutazioni "a lungo termine" che vengono direttamente fi-

nanziate da una quota del budget statale dedicato al programma sottoposto a valutazione. Anche in questo caso però, come nel precedente, le strutture dell'esecutivo e le istituzioni incaricate dell'attuazione di un programma giocano un doppio ruolo; in una prima fase sono viste soprattutto come fonti informative, dalle quali è possibile attingere dati e notizie sul programma oggetto di valutazione; nella fase conclusiva sono invece considerate come interlocutori istituzionali, chiamati a rispondere dei risultati messi in luce dalla valutazione e a controbattere alle osservazioni e alle considerazioni portate dall'organo legislativo.

2.3 *Chi valuta e cosa produce*

L'ultima parte della nostra indagine esamina la composizione delle unità di valutazione operanti all'interno delle assemblee legislative statunitensi e la tipologia di "prodotti" che esse realizzano e confezionano a favore dei politici.

Nella maggior parte dei casi presi in esame le strutture di controllo e valutazione hanno una pianta organica complessa, composta da personale che ha competenze metodologiche e settoriali differenti. Di solito si hanno due o tre divisioni distinte: una prima divisione composta da contabili e revisori dei conti che hanno il compito di effettuare un controllo finanziario sulle attività dello stato; una seconda divisione (sulla quale abbiamo basato la nostra analisi) che si occupa più esattamente di controllo della performance delle amministrazione e di valutazione dei programmi; una eventuale terza divisione "generalista" alla quale è affidata la gestione del sistema informativo e delle pratiche amministrative.

Un caso esemplare è, ancora una volta, l'OLA del Minnesota; in tale struttura esistono due divisioni, *Financial Audit Division* e *Program Evaluation Division*, entrambe con un proprio direttore responsabile. Il personale impegnato a tempo pieno in compiti di valutazione giunge a circa venti persone. Due di queste si occupano esclusivamente di effettuare analisi e confronti tra i servizi erogati dalle amministrazioni locali al fine di individuare le migliori performance (in termini di minor costo e maggior

qualità). Le altre diciotto persone, sebbene presentino percorsi professionali e competenze disciplinari tra loro molto diverse, si definiscono valutatori e analisti di politiche ed hanno il compito di monitorare l'implementazione dei principali programmi statali e di valutarne i risultati. Scorrendo i loro curricula, scopriamo tra gli altri: un ricercatore universitario di sociologia, un avvocato che ha svolto la sua professione presso un'associazione in difesa dei diritti civili, uno specialista in metodologie statistiche, un laureato in psicologia, un professore universitario di economia, un esperto in comunicazione. Quasi tutti hanno un diploma di master e alcuni hanno perfino un Ph.D. di specializzazione. Si tratta perciò di personale altamente specializzato con la prerogativa comune di aver orientato il loro percorso professionale verso lo studio e l'analisi delle politiche pubbliche.

Da questo punto di vista un altro esempio significativo è costituito dall'OPPAGA della Florida: alle figure del direttore e dei tre dirigenti dell'ufficio di direzione, che svolgono un ruolo intersettoriale, si affiancano ben dieci valutatori, responsabili di uffici che hanno il compito di svolgere studi relativi ai diversi settori d'intervento statale, dall'istruzione alla giustizia, dai servizi sociali all'agricoltura e all'ambiente. Anche in questo caso ciò che colpisce, oltre alla ripartizione dei compiti all'interno della struttura e alla diversità delle figure professionali coinvolte (che di nuovo provengono da tutto il fronte delle scienze sociali), è il cospicuo numero di persone impegnate nelle attività di analisi e di valutazione.

I rapporti di chi lavora all'interno di queste strutture sono di solito prodotti raffinati, confezionati con una particolare attenzione alla comunicazione e alla presentazione dei risultati. In genere si tratta di relazioni con un taglio tutt'altro che accademico, ma che, nello stesso tempo, sono anche molto distanti dai consueti documenti delle amministrazioni. Il linguaggio e lo stile utilizzati per comunicare i risultati degli studi sono molto simili a quello impiegato dai giornalisti: accattivante ed efficace. Lo sforzo di tali unità, motivato dalla consapevolezza che i politici hanno poco tempo a disposizione da dedicare alla lettura dei rapporti da loro prodotti, potrebbe essere riassunto nelle tre pa-

role d'ordine: *"comunicare l'essenziale, attrarre l'attenzione del lettore e, soprattutto, farsi capire"*. I risultati delle valutazioni sono perciò pubblicati in diverse versioni a seconda del livello di approfondimento dell'analisi e dell'estensione dei documenti; esistono i *Brief Summary*, relazioni di non più di due pagine che presentano i principali risultati della valutazione e i suggerimenti per eventuali interventi correttivi da parte dell'assemblea; gli *Executive summary*, che arrivano fino ad una dozzina di pagine, dove i risultati vengono presentati in modo più approfondito, facendo anche ricorso a grafici e tabelle; i *Full Report*, ovvero la versione integrale del rapporto di valutazione, contenente anche i dettagli metodologici e un'estesa e minuziosa illustrazione di tutti gli elementi analizzati. Occorre però sottolineare che la forma scritta è soltanto uno dei modi con cui le unità di valutazione comunicano i risultati del loro lavoro. Molto spesso la presentazione avviene in modo informale durante brevi riunioni o *briefing*, a cui prendono parte lo staff impegnato nell'analisi, i politici interessati all'argomento ed anche rappresentanti dell'esecutivo. Durante tali incontri lo staff illustra brevemente, e poi discute con i convenuti, gli aspetti più interessanti di valutazioni già concluse, o ancora in corso di svolgimento.

Infine, per completare la descrizione delle attività svolte dalla strutture di valutazione, è possibile classificare i "prodotti" offerti ai legislatori anche sulla base dei loro contenuti. A questo proposito distinguiamo i seguenti tipi di analisi:

FiscalNotes: analisi che a volte precedono l'approvazione della legge e a volte riguardano programmi già approvati e in corso di implementazione. Esse curano essenzialmente gli aspetti di bilancio del programma statale, verificano la corretta gestione delle risorse finanziarie, approfondiscono le cause di sottoutilizzo o di razionamento dei fondi a disposizione.

Program Review: attività meramente descrittiva che non comporta nessun tipo di giudizio. L'intento è di dare una rappresentazione, spesso solo in termini quantitativi, di quanto sta accadendo relativamente all'attuazione di un particolare programma d'intervento.

Program Evaluation: si tratta di valutazione "in senso stretto" e ha il fine di verificare che il programma produca gli effetti desiderati dal legislatore ed eventualmente di spiegare le ragioni e le cause di possibili fallimenti.

Performance Report: esamina le performance di singole agenzie o amministrazioni dello Stato, rilevandone eventuali inefficienze, duplicazioni, sprechi di risorse o buone pratiche gestionali.

L'esperienza statunitense della *Legislative Program Evaluation* colpisce dunque per l'estrema varietà e duttilità degli strumenti informativi impiegati all'interno del processo legislativo. In tale contesto la funzione di *oversight* non resta un principio astratto e non rimanda solo ad una verifica formale della regolarità contabile e amministrativa dei procedimenti attuativi, ma si riempie di contenuti sostanziali sempre diversi, in risposta alle reali esigenze conoscitive dell'assemblea. Il fine ultimo di tale funzione è *approfondire*, *apprendere* e *conoscere* ciò che è accaduto in relazione ad un determinato intervento statale e far circolare tale conoscenza all'interno del dibattito politico. Per realizzare questo fine, come abbiamo visto, si ricorre in modo creativo all'ampio bagaglio di tecniche e approcci metodologici maturati in seno alla ricerca sociale ed economica.

3. *Gli strumenti conoscitivi a disposizione delle assemblee regionali*

In questa sezione saranno presi in esame gli strumenti conoscitivi che i Consigli regionali hanno a disposizione per acquisire informazioni utili all'esercizio delle loro funzioni. In particolare cercheremo di capire se vi sono canali di informazione privilegiati che consentono alle assemblee di conoscere l'attuazione delle leggi e delle politiche regionali. A questo scopo abbiamo effettuato una ricognizione delle disposizioni statutarie e regolamentari delle quindici Regioni a statuto ordinario e abbiamo condotto una breve indagine sull'attività di quattro Consigli regionali (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana), con l'obiettivo di meglio comprendere quale sia il

concreto utilizzo di tali strumenti nel processo decisionale che si svolge in assemblea e in commissione.

Prima di procedere nella trattazione, però, sono necessarie due precisazioni: ciò che qui interessa è tracciare una panoramica degli strumenti previsti dalle norme in vigore, di conseguenza, non ci soffermeremo in maniera puntuale sulle differenze esistenti fra le esperienze prese in esame, ma, eventualmente, ci limiteremo a sottolineare la peculiarità di alcuni istituti rispetto a quanto previsto dalla maggioranza degli statuti e dei regolamenti.

I dati relativi alla prassi sono ricavati, oltre che da nostre interviste, dal rapporto sullo stato della legislazione del 2000 nella parte riguardante le tendenze e i problemi della legislazione regionale – realizzato dalla Camera dei Deputati e dall'istituto degli studi sulle Regioni del CNR – e da uno studio – curato dal Consiglio regionale della Toscana in collaborazione con il Dipartimento di Diritto pubblico dell'Università di Firenze – sul ruolo delle assemblee elettive, promosso in occasione della nuova fase statutaria aperta dall'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999. Comune a queste ricerche (e anche alla nostra indagine) è la difficoltà, da un lato, di reperire dati quantitativi presso i Consigli regionali, dall'altro, quella di sintetizzare informazioni fra loro disomogenee. Da ciò consegue la possibilità di rilevare, più che conclusioni generalizzabili alle diverse esperienze, alcune linee di tendenza comuni alle realtà territoriali esaminate.

Gli strumenti conoscitivi ad appannaggio dei Consigli regionali e delle commissioni consiliari ricalcano in larga parte quelli del parlamento. Motivo principale di questa corrispondenza è l'influenza che i regolamenti parlamentari del 1971 hanno esercitato durante la fase statutaria delle Regioni e, in particolare, nel momento della stesura dei regolamenti interni ai Consigli. Così come avviene per le due camere, anche per le Regioni può essere operata una distinzione fra strumenti ispettivi e non: i primi implicano per i soggetti chiamati a riferire alle assemblee regionali l'obbligo di rispondere alle richieste formulate dal Consiglio; i secondi lasciano l'interlocutore libero di scegliere

se collaborare o meno. Nella prima tipologia rientrano le interrogazioni e le interpellanze rivolte ai componenti della Giunta, la convocazione dei membri dell'esecutivo regionale, la richiesta di informazioni ai responsabili degli uffici dell'amministrazione regionale, degli amministratori e dei dirigenti degli enti e delle aziende della Regione e le inchieste. Nella seconda tipologia rinveniamo le indagini conoscitive, le audizioni o consultazioni, le commissioni speciali con fini di indagine e di studio, la consulenza di esperti e i sopralluoghi.

Questi strumenti possono essere differentemente attivati dai singoli Consiglieri, dalle commissioni permanenti o dall'assemblea. Nella prima ipotesi ricade la presentazione di interrogazioni e interpellanze e, salvo alcuni casi, la richiesta di documenti, notizie e chiarimenti all'amministrazione regionale intesa in senso lato. L'assemblea decide dell'istituzione delle inchieste e delle commissioni speciali. Tutte le altre attività possono essere attivate dalle commissioni permanenti. Fatta eccezione per la risposta alle interrogazioni e alle interpellanze, le commissioni – permanenti, speciali e di inchiesta – costituiscono la sede privilegiata per lo svolgimento delle attività ispettive e conoscitive. Anche sotto questo profilo è evidente l'influenza dei regolamenti parlamentari del 1971, che – *inter alia* – hanno segnato l'ingresso dell'attività ispettiva in commissione. Nell'ambito dello svolgimento delle attività conoscitive, infine, "soggetti interlocutori" del Consiglio, delle commissioni o dei Consiglieri possono essere la Giunta, l'amministrazione regionale o la comunità regionale intesa in senso lato.

Esaminiamo più da vicino i singoli strumenti partendo da quelli di natura ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze sono domande rivolte dai Consiglieri ai componenti della Giunta. Le interrogazioni sono finalizzate a verificare la realtà di un fatto, a sapere se esso sia vero, se vi siano informazioni in proposito o se le informazioni a disposizione siano attendibili, se la Giunta intende trasmettere documenti o comunicare notizie in proposito, se abbia preso o intenda prendere provvedimenti su questioni determinate. Le interrogazioni possono anche sollecitare l'invio di informazioni sull'attività dell'amministrazione re-

gionale. Nelle interpellanze, invece, il dato di fatto è assodato e i Consiglieri chiedono ai componenti della Giunta le ragioni di scelte già compiute, o gli indirizzi che intendono seguire in relazione a questioni e affari determinati. Sono i regolamenti consiliari a disciplinare i tempi e le procedure per la presentazione, la discussione e la pubblicità di questi atti. Interrogazioni e interpellanze sono normalmente strumenti attivabili dai singoli Consiglieri, ma possono essere sottoscritte anche da più componenti dell'assemblea. I rappresentati della Giunta potranno rispondere oralmente durante le sedute del *plenum* o, se così è stato espressamente richiesto, in commissione o per iscritto. Alcuni regolamenti prevedono tempi di risposta più celeri per le interrogazioni cui la Giunta o i Consiglieri riconoscano carattere d'urgenza ([10]); in altri casi sono disciplinate le interrogazioni a risposta immediata (il cosiddetto *question time*) ([11]). Così come accade in parlamento, anche a livello regionale vi è un ampio ricorso a questi strumenti, che spesso sono utilizzati dai Consiglieri per guadagnare visibilità politica nei confronti dell'elettorato. Questo sembra essere il motivo principale per cui la risposta in aula rimane più praticata delle altre, che sono domandate raramente, sebbene siano state introdotte proprio per alleggerire il lavoro dell'assemblea. A titolo di esempio si vedano i dati forniti dal Consiglio regionale del Piemonte: nel periodo giugno-dicembre 2000 sono state presentate 242 interrogazioni e 177 interpellanze, per un totale di 431 atti del sindacato ispettivo. Di questi, 84 sono stati discussi in aula, 3 in commissione, 17 hanno avuto risposta scritta e 19 risposta scritta in commissione ([12]).

(10) Cfr., ad esempio, art. 63 reg. cons Puglia e art. 88 reg. Cons. reg. Lombardia.

(11) Cfr., ad esempio, art. 91 reg. Cons. reg del Molise; art. 62, reg. Cons. reg Puglia; art. 79 reg. Cons. reg. Veneto. In Toscana il *question time* è stato introdotto con una circolare del Presidente del Consiglio del 28 ottobre 1997, sul suo concreto operare si veda A. TONARELLI, *Il "Question Time" nel Consiglio Regionale della Toscana. Una promettente innovazione organizzativa*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2001.

(12) In relazione agli atti più classici del sindacato ispettivo è necessario menzionare anche un altro strumento conoscitivo a disposizione dei Consigli regionali: le comunicazioni della Giunta. Si tratta di uno strumento previsto nella maggior parte delle *Regioni* a statuto ordinario (fatta eccezione per Calabria, Veneto e Puglia), che può essere unilateralmente attivato dal solo esecutivo regionale. Un recente studio sull'esperienza

Di natura ispettiva sono anche le convocazioni dei componenti della Giunta. In genere gli statuti prevedono che le commissioni possano richiedere la partecipazione alle proprie riunioni del Presidente e dei membri dell'esecutivo regionale per domandare loro chiarimenti su questioni e affari di loro competenza. Il regolamento del Consiglio regionale della Campania rimette questo potere ad una minoranza di otto Consiglieri che possono richiedere per iscritto al Presidente del Consiglio regionale che la Giunta o il suo Presidente "riferiscano sul proprio operato politico" ([13]). Lo statuto del Lazio e quello della Calabria – prendendo a modello i regolamenti parlamentari ([14]) – prevedono che i componenti della Giunta siano chiamati a "riferire, anche per iscritto, sull'esecuzione di leggi e deliberazioni e sull'attuazione di mozioni, risoluzioni e ordini del giorno approvati dal Consiglio o accettati dalla Giunta" ([15]). La stessa disposizione (con l'agGiunta dell'esecuzione dei regolamenti) è ripresa anche dal regolamento del Consiglio regionale della Toscana ([16]) e da quello dell'Abruzzo ([17]). In merito alle informazioni sull'attuazione delle leggi non vi sono altre disposizioni rilevanti di carattere statutario o regolamentare, tuttavia accade che siano le stesse leggi regionali a prevedere (di solito in maniera molto generica) che la Giunta relazioni periodicamente al Consiglio sullo stato di attuazione delle disposizioni in esse contenute. Dalle interviste effettuate risulta che, nei pochi casi in

toscana ha mostrato come le comunicazioni della Giunta sono connesse agli atti del sindacato ispettivo sia perché la Giunta può decidere di rispondere a tali atti nel corso delle proprie comunicazioni al Consiglio, sia perché gli atti del sindacato ispettivo, anche se non svolti, si riferiscono a temi trattati dalle comunicazioni (A. TONARELLI, *Le Comunicazioni della Giunta regionale al Consiglio*, in M. CARLI, (a cura di) *op. cit*., vol. I).

(13) Cfr. art. 71 reg. Cons reg. Campania.

(14) I regolamenti parlamentari prevedono che le commissioni possano richiedere ai rappresentanti del governo di riferire, anche per iscritto, in merito all'esecuzione delle leggi e all'attuazione data ad ordini del giorno, mozioni e risoluzioni (artt. 143 comma 3 r.C. e art. 46, comma 2, r.S.).

(15) Cfr. art. 13, comma nono, dello statuto del Lazio e art. 14, comma nono, dello statuto della Calabria.

(16) Cfr. art. 34, comma secondo, reg. Cons. reg. Toscana.

(17) Cfr. art. 106, comma sesto, reg. Cons. reg. Abruzzo.

cui sono effettivamente stese e presentate dall'esecutivo, queste relazioni sono raramente dibattute e prese in esame dalle commissioni permanenti competenti per materia ([18]).

Gli statuti prevedono anche la possibilità di sentire (in alcuni casi previa intesa con la Giunta) i responsabili degli uffici dell'amministrazione regionale, gli amministratori e i dirigenti di enti ed aziende istituite dalla Regione e da essa dipendenti e di chiedere l'esibizione di atti e documenti, rispetto alla quale non può essere opposto il segreto d'ufficio. Questo potere è variamente attribuito dai regolamenti ai singoli Consiglieri o alle commissioni ([19]). Elemento peculiare dell'esperienza regionale è il rapporto diretto esistente tra i Consigli e l'apparato amministrativo regionale, rapporto che non passa sempre e necessariamente attraverso il tramite della Giunta. La ragione di questa scelta risiede nel fatto che alle assemblee regionali gli statuti hanno affidato funzioni di carattere amministrativo, che rendono necessario un contatto diretto con l'apparato amministrativo regionale.

Il potere di inchiesta dei Consigli regionali ([20]) è esercitato tramite la costituzione di commissioni chiamate ad indagare su materie di interesse regionale ([21]), sull'attività della Giunta ([22]),

(18) Per il Consiglio regionale del Piemonte l'elenco degli obblighi di relazione al Consiglio è contenuto in un apposito dossier informativo predisposto dalla Direzione del processo legislativo per il 2000. Per il Consiglio regionale della Toscana cfr. M. SISTI e S. NERI, *Sperimentare metodi di valutazione ex post degli interventi legislativi*, Rapporto intermedio di ricerca, Firenze, 2000, pp. 32 e ss., dove sono analizzate le diverse clausole valutative presenti nella legislazione toscana.

(19) Per il primo caso si vedano art. 2 reg. Cons. reg. Piemonte; art. 102 reg. Cons. reg. Lombardia; art. 103 reg. Cons. reg. Molise. Per il secondo cfr. art. 104 reg. Cons reg. Marche.

(20) La Corte costituzionale già nella sentenza n. 29 del 1966 aveva affermato che il potere di inchiesta è connaturato e implicito nelle funzioni spettanti ai Consigli regionali. Più recentemente, prima nella sentenza n. 4 del 1991, poi nella sentenza n. 209 del 1994, la Corte ha riconosciuto la legittimità delle inchieste, in quanto strumentali all'esercizio delle funzioni regionali e predisposte anche al fine di perseguire interessi di rilievo regionale. É da notare che le commissioni d'inchiesta regionali non sono paragonabili ai corrispondenti organi parlamentari – soggetti alla copertura dell'art. 82 della Costituzione –, che possono procedere alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Le inchieste parlamentari differiscono anche per il loro oggetto, visto che indagano su "materie di pubblico interesse".

(21) Cfr. art. 49, comma 1, statuto dell'Umbria.

sull'attività amministrativa della Regione ([23]), su settori di competenza regionale ([24]). Si può trattare, a seconda dei casi, di commissioni d'inchiesta *tout court* o di commissioni speciali istituite per fini di inchiesta. La loro attivazione è specificamente rimessa all'approvazione di una legge regionale dallo statuto del Lazio ([25]) e dal regolamento del Consiglio regionale della Calabria ([26]), più usualmente è rimessa ad una deliberazione non legislativa del Consiglio. In alcuni casi le commissioni di inchiesta possono essere attivate su richiesta di una minoranza del Consiglio: un terzo dei Consiglieri regionali per gli statuti di Umbria ([27]) e Marche ([28]); un quarto dei Consiglieri secondo lo statuto dell'Abruzzo ([29]). Le norme statutarie e regolamentari non specificano ulteriormente l'oggetto di interesse e le finalità delle inchieste regionali. In alcuni casi i regolamenti rimettono la determinazione degli obbiettivi delle inchieste alle deliberazioni consiliari istitutive delle commissioni, che devono indicare l'argomento su cui verterà l'inchiesta e il termine entro il quale devono essere conclusi i lavori ([30]). A volte i regolamenti consiliari prevedono l'impossibilità di partecipare alle inchieste per i Consiglieri che siano membri della Giunta ([31]). Costante è la previsione per cui la composizione delle commissioni di inchiesta deve rispettare la proporzionalità dei gruppi presenti in Consiglio ([32]). Anche alle commissioni di inchiesta i titolari degli uf-

(22) Cfr. art. 13, comma undicesimo, statuto del Lazio.
(23) Cfr. art. 14, comma undicesimo, statuto della Calabria.
(24) Cfr. art. 27, comma primo, statuto dell'Abruzzo e art. 18, comma 1, statuto dell'Emilia-Romagna.
(25) Cfr. art. 13, comma undicesimo, statuto del Lazio.
(26) Cfr. art. 93, comma 1, reg. Cons. reg. Calabria.
(27) Cfr. art. 49, comma 2, statuto dell'Umbria.
(28) Cfr. art. 22, comma undicesimo, statuto delle Marche.
(29) Cfr. art. 27, comma secondo, statuto dell'Abruzzo.
(30) A titolo di esempio cfr. art. 20 reg. Cons. reg. Puglia, art. 105 reg. Cons. reg. Abruzzo, art. 118 reg. Cons. reg. Liguria.
(31) Ad esempio cfr. art. 93, primo comma, reg. Cons. reg. Calabria; art. 83, comma 1, del reg. Cons. reg. Basilicata e art.101 reg. Cons. reg. delle Marche.
(32) In proposito è stato notato che la presenza obbligatoria dei rappresentati di tutti i gruppi consiliari rende a volte difficile lo svolgimento dei lavori a causa delle difficoltà di raggiungere il numero legale; di qui la necessità di individuare criteri che garantiscano il rapporto maggioranza-opposizione all'interno delle commissioni, ma che per-

fici della Regione, di enti e di aziende da essa dipendenti hanno l'obbligo di fornire tutti i dati e le informazioni loro richiesti, senza dover rispettare il vincolo del segreto d'ufficio. Le commissioni, inoltre, possono invitare qualsiasi soggetto sia in grado di fornire informazioni utili all'inchiesta in corso e possono effettuare sopralluoghi all'esterno. Al termine dei lavori le commissioni potranno presentare una relazione al Consiglio o una mozione sulle conclusioni ragGiunte. Nella realtà l'attivazione di un'inchiesta non comporta l'attribuzione di poteri specifici alla commissione che la conduce, ne consegue che il ricorso alle inchieste piuttosto che ad altri strumenti finisce con l'essere una scelta di carattere politico, riconducibile, da un lato, agli argomenti trattati, che di solito sono quelli che investono in maniera più incisiva la responsabilità politica della Giunta, e, dall'altro, alla maggiore visibilità che l'inchiesta offre, visto che è il frutto di una deliberazione dell'assemblea e che in base alla prassi la presidenza è attribuita alla minoranza consiliare ([33]).

---

mettano a queste di svolgere le loro funzioni. La stessa osservazione è ribadita anche per le commissioni speciali (cfr. E. FERI, *L'esperienza in Toscana della Commissione di vigilanza, della Commissione di controllo (ex art. 54 dello statuto) e delle Commissioni Speciali*, in M. CARLI, (a cura di) op. cit., vol. I).

(33) In termini numerici il Consiglio regionale della Lombardia ha attivato una commissione d'inchiesta nella I legislatura (Sulla vendita della "Villa Siliprandi" di Cavriana – MN); una nella II (sull'acquisto delle Azioni Finlombarda); una nella III (sull'evacuazione dei fusti contenti materiali inquinato dell'Icmesa); due nella IV (sull'accertamento delle cause della catastrofe conseguente il nubifragio in Valtellina e Val Brembana e sull'operato della Giunta e dell'assessore al coordinamento dei servizi sociali in tema di lotta all'AIDS); due nella V (sulla gestione regionale della raccolta, del trasporto e dello smaltimento di rifiuti e sulla gestione dei fondi CEE nel settore della formazione professionale); quattro nella VI (sulla realizzazione della nuova discarica per i rifiuti solidi-urbani ed assimilabili ubicati nel comune di Teglio – SO, che non ha prodotto alcun documento finale; sulle vicende relative al polo Baraggia – discarica nel comune di Cerro Maggiore – MI, a conclusione della quale è stato nominato un relatore per l'aula, nel dibattito in aula sono stati approvati due ordini del giorno; sulla spesa sanitaria della Regione Lombardia, che ha approvato un documento e su Malpensa 2000); una nella legislatura in corso (sugli appalti regionali). Minore il ricorso a questo strumento da parte del Consiglio regionale del Piemonte che nel corso delle ultime due legislature lo ha attivato una sola volta, durante la V legislatura, in materia di procedure e gestione dei contratti di appalto e di opere pubbliche. Relativamente alla sola VI legislatura, in Toscana sono state condotte tre inchieste: sull'emergenza e la sicurezza nei luoghi di lavoro, sull'impianto di smaltimento dei RSU in località Braccio all'Isola d'Elba e sulla gestione dell'azienda DSU di Pisa.

Fra gli strumenti non ispettivi o meramente conoscitivi dei Consigli iniziamo col prendere in considerazione le indagini conoscitive. Si tratta – secondo l'espressione più frequentemente riscontrata – di indagini svolte dalle commissioni permanenti per "acquisire informazioni e documenti utili" all'attività del Consiglio e delle commissioni, sulle materie di loro competenza o sulle questioni che devono prendere in esame. Le indagini conoscitive sono decise dalle commissioni stesse. Ancora una volta le norme prese in esame hanno carattere generico e non definiscono in maniera puntuale le finalità di questo strumento. Tale determinazione è rimessa ad un documento successivo che, di volta in volta, individua gli obbiettivi conoscitivi delle indagini, il loro programma di svolgimento, gli strumenti che verranno utilizzati nel corso delle stesse e il termine per la conclusione dei lavori ([34]). Nel corso delle indagini conoscitive le commissioni possono svolgere consultazioni o audizioni con i responsabili dell'amministrazione regionale, i rappresentanti degli enti locali, gli esponenti della società civile, del mondo economico e imprenditoriale, dei sindacati, degli enti di ricerca; fare sopralluoghi; avvalersi della collaborazione di esperti. Normalmente la commissione riferisce al Consiglio sugli esiti della sua indagine con un apposito documento, avanzando, se del caso, le opportune proposte. Talvolta è contemplata la possibilità di presentare relazioni di minoranza ([35]).

Dal punto di vista operativo, questo strumento è stato utilizzato con maggiore frequenza nel periodo immediatamente successivo alla costituzione delle Regioni, probabilmente in ragione della necessità di meglio conoscere la realtà che i Consigli si apprestavano a governare e regolare. Successivamente, però, si è registrato un ricorso sempre più sporadico alle indagini conoscitive, che nel tempo sono state sostituito da "vie" alternative per l'acquisizione di informazioni. Sempre più spesso, infatti, si utilizzano gli strumenti contemplati nell'ambito dell'indagine (au-

(34) Ad esempio cfr. art. 95 reg. Cons. reg. Lazio; art. 104 reg. Cons. reg. Abruzzo e art. 40 reg. Cons. reg. Lombardia.
(35) Ad esempio cfr. art. 40, comma 5, reg. Cons. reg. Lombardia

dizioni, sopralluoghi, consultazioni e incontri), ma al di fuori di essa, per non dover osservare gli obblighi procedurali e di pubblicità che questa impone. Tali strade sono più "celeri", meno complesse ed onerose dal punto di vista organizzativo, ma sono anche meno "visibili" dall'esterno. Un'altra ragione per cui può essere privilegiato il ricorso a strumenti diversi dall'indagine è l'esigua dimensione territoriale della Regione, che rende più praticabile per il Consigliere l'acquisizione di informazioni direttamente attinte dal proprio collegio elettorale ([36]).

Accanto alle indagini conoscitive occorre ricordare la possibilità di istituire commissioni speciali con compiti di indagine e di studio. Si tratta di commissioni istituite *ad hoc*, la cui composizione, ancora una volta, deve rispettare la proporzionalità dei gruppi presenti in assemblea ([37]). Le commissioni speciali normalmente trattano temi di particolare rilevanza politica ovvero argomenti complessi che necessitano di un approfondimento. Per le commissioni speciali, dai dati a nostra disposizione, non sembra emergere la stessa disaffezione mostrata nei confronti delle indagini conoscitive ([38]). Come spiegare la distanza fra

(36) Su questi profili cfr. L. PEGORARO, *L'attività conoscitiva nel funzionamento delle istituzioni assembleari sub-nazionali: il caso italiano*, in *AAVV* (a cura di) M. PATRONO e A. REPOSO), *L'informazione parlamentare – sistema comunitario e modelli italiani*, Padova, 1983, pp. 91 ss., A. PALAZZO, *Le indagini conoscitive in Parlamento e nelle Regioni*, in M. CARLI (a cura di), op. cit, vol. I, dove si rileva che nelle tre Regioni prese in esame (Lombardia, Toscana, e Basilicata), nel corso delle ultime due legislature, la V e la VI, si è registrata un'unica indagine conoscitiva, svolta dalla I commissione del Consiglio regionale lombardo sull'operatività del sistema degli enti e delle aziende regionali e delle società a partecipazione regionale. In controtendenza con quanto si è registrato a livello regionale, constatiamo presso le due camere un sempre più frequente utilizzo di questo strumento, maturato soprattutto in corrispondenza dell'incremento del fenomeno della delegazione legislativa, che ha "trasferito" in capo al governo la regolamentazione normativa di ampie materie, è lecito domandarsi se questo sviluppo ci sarà anche per le Regioni, visto che il nuovo ruolo attribuito ai Consigli regionali dopo la riforma della legge costituzionale n. 1 del 1999 ridimensiona fortemente il loro ruolo normativo.

(37) In proposito cfr. *infra* nota 33.

(38) Il Consiglio regionale della Toscana, nel corso della VI legislatura, ha attivato cinque commissioni speciali (sui problemi istituzionali e sulla modifica dello statuto; sulla modifica del regolamento interno; sui rapporti con l'Unione europea e sulle attività internazionali della Regione; sull'occupazione e sulla qualità del lavoro e sul disagio sociale). Il Consiglio regionale della Lombardia, durante la VI legislatura ha istituito tre commissioni speciali (in materia di riforme istituzionali; sull'attuazione della

queste due rilevazioni? Probabilmente su di essa incide il fatto che le indagini conoscitive si inseriscono nel corso dell'ordinaria attività delle commissioni permanenti, con tutti i problemi di organizzazione dei lavori che ciò comporta, e con la conseguente preferenza per le "vie alternative" di acquisizione delle informazioni cui abbiamo accennato; al contrario, l'attività delle commissioni speciali, pur dovendo trovare una collocazione nell'ambito della programmazione dei lavori del Consiglio, è estranea allo svolgimento degli "affari correnti".

Un istituto caratteristico dell'esperienza regionale sono le consultazioni o audizioni, istituite con lo scopo di conferire all'attività dei Consigli una connotazione partecipativa, di apertura alle istanze della società civile, che di per sé è estranea all'esperienza parlamentare. Di particolare rilievo per l'attività delle commissioni sono le consultazioni svolte nel corso dell'istruttoria legislativa. Statuti e regolamenti disciplinano in maniera diversamente ampia e dettagliata le consultazioni, prevedendo diversi livelli di apertura all'esterno ([39]). Nella prassi le consultazioni hanno un carattere esteso e coinvolgono i rappresentanti delle autonomie locali, dei diversi settori dell'economia, dei sindacati, delle organizzazioni sociali. Sebbene si tratti di uno degli strumenti più frequentemente utilizzati, la valutazione sulla sua utilità è controversa, poiché spesso le consultazioni sono viste come la formalizzazione o la ripetizione di un confronto già svolto in sedi extra-istituzionali, di tipo politico.

In proposito il rapporto sullo stato della legislazione per il 2000 evidenzia due elementi che meritano di essere segnalati.

legge 142 del 1990 e, da ultimo, sull'attuazione delle leggi Bassanini), nel corso dell'attuale VII legislatura tre (operanti in relazione allo statuto della Regione; alla situazione carceraria e al rispetto dei diritti civili dei detenuti e all'attuazione delle politiche comunitarie). Durante la V legislatura il Consiglio regionale del Piemonte ha costituito tre commissioni speciali (sulla riconversione e sulla competitività dell'economia nell'industria piemontese, sul funzionamento delle U.S.L. e sulla possibilità do redazione di un Testo Unico), nel corso della VI due (sui progetti Intereg e sulla revisione dello statuto).

(39) In proposito cfr. E. GUARDUCCI, *L'istruttoria legislativa delle commissioni consiliari: le consultazioni legislative*, in M. CARLI, (a cura di) op. cit., vol. II, che dall'esame di statuti e regolamenti individua sette modelli di disciplina di questo istituto a seconda del diverso grado di apertura verso l'esterno.

Da un lato, si registra la diversità di posizioni circa l'utilità dello strumento manifestate dai Consigli regionali: vi è chi esprime un certo scetticismo nei confronti di questa forma di partecipazione dei soggetti esterni alle assemblee all'attività legislativa della Regione, considerandola una prassi di carattere formale che non ha un'effettiva ricaduta sul processo decisionale; chi ritiene che, al contrario, le consultazioni abbiano un effetto diretto sull'attività normativa; chi lamenta l'impossibilità di elaborare dei giudizi in proposito, pur sottolineando alcuni limiti di questi incontri (che possono essere, a seconda dei casi, utilizzati dall'opposizione per rilanciare proposte minoritarie, poco graditi alla maggioranza che vorrebbe privilegiare la speditezza delle decisioni, ovvero utilizzate da quest'ultima per legittimare le proposte avanzate).

Dall'altro, si pone in evidenza l'affermazione di un nuovo modello di partecipazione e consultazione, che si concretizza attraverso la costituzione presso gli esecutivi di organismi permanenti che, in maniera diversa da Regione a Regione, creano, anche verso il Consiglio, luoghi di costante confronto e scambio di informazioni con il sistema degli enti locali e con quello delle forze produttive della Regione. Pensiamo, in particolare, alle Conferenze Regioni-autonomie locali per il sistema delle autonomie territoriali, la cui costituzione ha avuto un primo avvio al momento dell'attuazione della legge 142 del 1990, in relazione ai rapporti tra Regioni e autonomie locali che essa promuoveva, e un secondo in corrispondenza dell'attuazione della legge 59 del 1997, per consentire la partecipazione del sistema delle autonomie al processo di conferimento delle funzioni amministrative. Ulteriore esempio di questa tendenza sono i Consigli regionali dell'economia e del lavoro, dove siedono le rappresentanze degli interessi economico-sociali ([40]).

(40) In proposito cfr. CAMERA DEI DEPUTATI E CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE – ISTITUTO DI STUDI SULLE REGIONI, *Rapporto sullo stato della legislazione*, parte II, Tendenze e problemi della legislazione regionale, 30 giugno 2000, Roma, pp. 25 e ss., ove sono riportati i seguenti dati sulle consultazioni per l'anno 1999: in Lombardia, le commissioni hanno avuto 47 incontri con soggetti esterni a fronte di 211 sedute; le consultazioni svolte in relazione ad atti legislativi dalle commissioni della provincia autonoma di Trento sono 93. Nelle Marche vi sono state 17 audizioni, mentre in Friuli

Le consulenze di esperti previste da molti statuti differiscono dalle consultazioni cui partecipano gli esponenti del mondo dell'università e della ricerca. Sulle richieste di consulenza da parte di esperti formulate dalle commissioni si pronuncia di solito l'ufficio di presidenza soprattutto in relazione alle spese che esse comportano. Interessante a questo proposito è la previsione del regolamento del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna in base alla quale la consulenza di esperti deve contemplare anche la nomina di professionisti segnalati dall'opposizione ([41]). Si pone in questo modo il problema di selezionare la fonte di un'informazione che il Consiglio considera dover essere "neutrale", indipendente e non partigiana rispetto al gioco degli interessi in campo, finalizzata a rispondere a quesiti specifici o particolarmente tecnici, e a questo fine retribuita ([42]). Il solo statuto del Piemonte, infine, prevede la possibilità per le commissioni o per alcuni dei loro membri che siano delegati dalle stesse, di procedere a sopralluoghi ([43]), ma questa possibilità è spesso recuperata attraverso i regolamenti consiliari ([44]).

Al termine di questa panoramica, merita di essere segnalata l'istituzione di apposite commissioni di vigilanza da parte dello statuto dell'Abruzzo e del regolamento consiliare della Toscana, poiché si tratta di due esperienze volte a concentrare in un solo organo l'attività di controllo sull'operato della Giunta e dell'amministrazione regionale. La prima ha il compito di controllare l'attività amministrativa della Regione e dei suoi uffici, degli enti e delle aziende dipendenti dalla Regione, l'attuazione dei programmi e dei piani regionali e l'attuazione delle funzioni

Venezia Giulia sono state adottate procedure di informazione solo per sei leggi sulle 30 leggi approvate.

(41) Cfr. art. 25, commi 4 e 5, reg. Cons. reg. Emilia-Romagna.

(42) Portiamo a titolo di esempio la commissione di esperti in materia giuridica che nel corso della scorsa legislatura ha affiancato i lavori della commissione speciale per lo statuto istituita all'interno del Consiglio regionale piemontese per predisporre una nuova carta statutaria.

(43) Cfr. art. 20, comma 4, Statuto del Piemonte.

(44) Cfr. art. 85, comma secondo, reg. Cons. reg. Veneto; reg. Cons. reg. Lombardia all'art. 41, comma 3.

delegate ([45]). Secondo il regolamento interno al Consiglio, la commissione di vigilanza: verifica la corrispondenza dell'attività amministrativa della Giunta, degli enti, e degli uffici sottoposti alla Regione, alle linee generali e speciali approvate dal Consiglio regionale e presenta in proposito una relazione semestrale al Consiglio. Riferisce sull'esercizio delle funzioni amministrative delegate, vigilando sulla conformità alle direttive fondamentali fissate dalla legge di delega, segnalando, eventualmente, la necessità di revoca della delega. Esprime pareri sui progetti di legge di revoca della delega dei poteri alle province, ai comuni e ad altri enti. Presenta annualmente una relazione sulla attuazione del programma e dei piani regionali, e sugli enti e sulle aziende dipendenti dalla Regione. La commissione riferisce al Consiglio sulla propria attività ogni qual volta lo ritenga necessario. La commissione, anche su richiesta di un solo Consigliere, può domandare la documentazione di cui abbia bisogno per esercitare i propri compiti, e può in ogni caso convocare i rappresentati della Giunta, i responsabili politici e gli amministratori degli altri soggetti. La commissione può altresì chiedere alla Giunta di relazionare, anche per iscritto, sull'attuazione data a leggi e regolamenti e mozioni ed ordini del giorno approvati dai Consigli. La commissione può effettuare sopralluoghi. Al di fuori delle relazioni di cui si è detto la commissione non può emanare direttive agli uffici, imputare responsabilità e sindacare l'attività di uffici o altri organi ([46]).

La seconda commissione di vigilanza è quella del Consiglio regionale della Toscana. Inizialmente prevista nel nuovo statuto della Regione (che non è mai stato approvato dal parlamento), la commissione è stata nel frattempo istituita attraverso una modifica del regolamento interno al Consiglio, che ha altresì disciplinato la composizione della commissione, i suoi poteri, i tempi e

(45) Il Consigli*o* istituisce una commissione consiliare permanente alla quale è attribuita la funzione di vigilanza, riferendone periodicamente al Consigli*o*, sull'attività amministrativa della Regione e dei suoi uffici, sull'attuazione del programma e dei piani regionali, nonché degli enti e delle aziende dipendenti e sull'esercizio delle funzioni delegate", cfr. art. 28 statuto dell'Abruzzo.
(46) Cfr. art. 106 reg. Cons. reg. Abruzzo.

le procedure della sua attività. La commissione di vigilanza esprime parere motivato sulle proposte di atti al Consiglio relativi alla programmazione e al bilancio. Tale parere attiene esclusivamente alla coerenza dei medesimi con i documenti programmatici generali e con l'andamento del bilancio. Quando la commissione di vigilanza esprime parere contrario all'approvazione di una proposta, questo determina l'improcedibilità ulteriore della medesima. In tal caso il Presidente del Consiglio comunica al proponente l'atto e alla commissione competente dell'interruzione del procedimento. Alla commissione spetta la vigilanza sull'attuazione della programmazione regionale di cui essa riferisce annualmente al Consiglio. Il Presidente del Consiglio assegna alla commissione di vigilanza le proposte di legge di spesa e le proposte di atti relativi agli strumenti di programmazione previsti dalla normativa e dal piano regionale di sviluppo. Le stesse proposte sono assegnate dal Presidente del Consiglio, contestualmente, alle commissioni competenti. La commissione vigila sugli atti di attuazione della programmazione regionale e riferisce al Consiglio, almeno una volta all'anno, sui risultati della propria attività ([47]). Nella prassi il funzionamento di questo organo è stato "travagliato", poiché sono sorti problemi di carattere interpretativo circa le reali attribuzioni della commissione e conflitti di competenza con le altre commissioni permanenti, in particolare con la commissione bilancio in relazione alla spettanza della competenza sulla valutazione della copertura finanziaria di alcuni provvedimenti.

Volendo tirare le fila di questa breve e sommaria rassegna, dobbiamo concludere che i Consigli regionali non hanno a disposizione canali privilegiati per conoscere l'attuazione delle leggi regionali e per monitorare le politiche della Regione. Sicuramente gli strumenti e le procedure descritti possono essere utili anche in questa direzione, ma non si tratta di strumenti e procedure pensati e concepiti a questo fine. Ciò ha una ricaduta sul tipo di informazioni che il Consiglio riceve in merito, poiché non essendo programmata alcuna attività finalizzata alla verifica

(47) Cfr. art. 19 *bis, ter, quater, quinquies e sexies* reg. Cons. reg. Toscana.

dell'attuazione delle leggi e all'implementazione delle politiche regionali, le informazioni che si potranno raccogliere saranno parziali, e la loro funzionalità sarà in qualche modo limitata dalla mancanza di un'attività mirata e sistematica in questa direzione.

Ciò detto occorre sottolineare che dalle interviste svolte con i funzionari delle assemblee regionali emerge che i Consiglieri domandano sempre più frequentemente dati ed informazioni (di carattere finanziario, economico, sociale e relativo all'attuazione delle leggi) agli apparati amministrativi delle assemblee regionali. Ciò ha come conseguenza il fatto che le strutture del Consiglio sono sempre più spesso chiamate ad intervenire in termini di sintesi o di rielaborazione delle informazioni raccolte per e da i Consiglieri. Infatti, data la ristrettezza dei tempi della politica, la quantità di informazioni che affluisce al processo decisionale non può essere "trattata" direttamente dai componenti dell'assemblea. Questo comporta un crescente intervento dei servizi interni alle assemblee regionali e da ciò deriva l'esigenza di dotare le strutture del Consiglio di apparati idonei a raccogliere tali informazioni e di professionalità capaci di rielaborarle.

4. *Ipotesi per l'introduzione di strumenti di monitoraggio e valutazione all'interno dei* Consigli *regionali*

Concludiamo il nostro lavoro con alcune considerazioni preliminari sulla prospettiva di costruire una funzione di "monitoraggio e valutazione" da parte dei Consigli regionali.

4.1 *L'esperienza italiana e statunitense a confronto*

Il confronto tra l'esperienza della *Legislative Program Evaluation* e il caso italiano offre interessanti elementi di riflessione. Nonostante la distanza che esiste tra i due contesti istituzionali e normativi, riteniamo che da questo confronto possano emergere indicazioni utili ad orientare le future decisioni di modifica o di

revisione delle norme statutarie e regolamentari in tema di monitoraggio e valutazione delle leggi.

Un primo elemento di riflessione riguarda il modo con cui le informazioni giungono ai membri eletti all'interno degli organi legislativi. Relativamente a questo aspetto esiste una differenza sostanziale tra l'esperienza statunitense e il caso italiano. Le norme statutarie dei Consigli regionali prevedono che sia *direttamente* il singolo Consigliere o la commissione a raccogliere e analizzare le informazioni necessarie a rispondere alle proprie esigenze conoscitive. Questo accade quando un Consigliere presenta un'interrogazione o un'interpellanza, ma anche quando le commissioni decidono di attivare un'indagine conoscitiva su un tema di particolare interesse oppure di sentire soggetti esterni al Consiglio.

In ognuno di questi casi possiamo parlare di *strumenti conoscitivi diretti*, per l'utilizzo dei quali il politico dovrebbe servirsi esclusivamente delle proprie personali capacità di elaborazione e di sintesi per formulare giudizi sull'operato dell'amministrazione, sull'utilità o meno di un provvedimento legislativo o, più semplicemente, per rendersi conto di quanto accade o è accaduto nell'ambito regionale dopo la sua adozione. Si presume cioè che i membri del Consiglio, singolarmente oppure in gruppo, siano in grado di utilizzare immediatamente le informazioni provenienti dall'esterno, senza che vi sia alcun tipo di mediazione, di rielaborazione o di filtro da parte di un soggetto detentore di conoscenze specialistiche.

Chiaramente il fatto che i politici siano direttamente coinvolti in tutte le fasi del processo informativo, dalla formulazione delle domande all'utilizzo finale delle informazioni, ha delle conseguenze sul tipo di "conoscenza" prodotta. La ben nota scarsità di tempo a disposizione dei politici, nonché la mancanza delle competenze professionali necessarie a realizzare complesse attività di analisi, lascia intuire tutti i limiti di tale processo informativo, che, nel migliore dei casi, può portare ad una semplice, ma spesso parziale e superficiale, descrizione dell'accaduto. Nel peggiore dei casi si può ipotizzare che l'uso di questi strumenti divenga soltanto un modo per guadagnare visibilità all'interno o all'esterno dell'assemblea o per esercitare una qualche forma di

pressione nei confronti dell'esecutivo. In questi casi il fine conoscitivo passa nettamente in secondo piano e con esso la possibilità di esercitare una reale funzione di controllo.

Come abbiamo visto, le assemblee statali statunitensi hanno scelto una strada diversa. Accanto a strumenti di tipo classico come le audizioni o le interrogazioni, si è scelto di aprire diversi canali di *feedback* che permettono ai politici di ricevere informazioni già elaborate e sintetizzate da altri. Possiamo parlare a questo proposito di *strumenti mediati di conoscenza*. Con la previsione di tali strumenti si riconosce l'importanza di avere a disposizione "professionisti dell'analisi e dell'informazione", capaci di ridurre e tradurre a favore dell'assemblea la complessità dell'operato dell'amministrazione statale e della realtà sulla quale essa interviene e, quindi, di aiutare i legislatori in un difficile processo di apprendimento. Ricorrere alla mediazione di protagonisti non significa abolire il confronto dialettico con i rappresentanti dell'esecutivo, ma piuttosto giungere a tale confronto con maggiore conoscenza e consapevolezza di quanto è accaduto o sta accadendo. Il ruolo del politico resta fondamentale sia nel momento della formulazione dell'esigenza conoscitiva, sia nel momento dell'utilizzo a scopi decisionali dei risultati delle indagini svolte. Il politico delega però ad altri, con particolari competenze professionali, il compito di mediare il proprio rapporto con informazioni complesse.

Una seconda differenza riguarda il carattere di "contingenza" degli strumenti previsti dai Consigli regionali rispetto a quelli adottati dalle assemblee statunitensi. In effetti, gli strumenti conoscitivi a disposizione dei Consigli sono "attivati" in modo occasionale ed episodico. La finestra attraverso la quale il Consigliere si affaccia per osservare la realtà circostante si apre solo per un breve periodo di tempo e successivamente torna a chiudersi magari per non riaprirsi più o solo dopo molto tempo. Il periodo di apertura della finestra può naturalmente variare da pochi giorni a qualche anno, ma è poco probabile che sopravviva alla fine di una legislatura, mentre l'operatività delle leggi e i problemi su cui intendono intervenire hanno un ciclo di vita più lungo. In sostanza, tali strumenti sembrano privilegiare le virtù

dell'immediatezza e dell'estemporaneità a quelle della continuità e della permanenza: il flusso di informazioni che arriva all'assemblea per iniziativa di un singolo Consigliere, di una commissione o dell'assemblea è destinato ben presto ad esaurirsi, molto spesso senza lasciare una memoria del suo passaggio, senza dubbio non una memoria a livello istituzionale.

Al contrario, le strutture e gli strumenti di informazione impiegati dalle assemblee statunitensi presentano carattere di permanenza e di stabilità. Molte delle iniziative volte a recuperare informazioni sull'attuazione di leggi e programmi statali innescano un processo cognitivo che va ben al di là di una sola legislatura. L'esistenza di un'unità organizzativa interna che si occupa in modo stabile di produrre informazioni a favore dei legislatori assicura che il flusso informativo non si interrompa mai e, soprattutto, che vi sia una memoria istituzionale organizzata di quanto si è conosciuto ed appreso rispetto ad un argomento o ad una particolare politica nelle legislature precedenti. Il "deposito della conoscenza", che spesso nelle assemblee italiane viene garantito dalla buona volontà di un Consigliere anziano o di un solerte funzionario, viene nelle esperienza statunitense istituzionalizzato e messo a disposizione di tutti gli eletti in modo sistematico, affidabile e trasparente.

L'ultimo elemento di riflessione riguarda l'oggetto che i diversi strumenti adottati nelle due esperienze tentano di indagare e di conoscere. Nel caso delle assemblee statunitensi la produzione di informazione è largamente focalizzata sulle politiche di intervento pubblico (*programs*) promosso da una particolare legge statale o sul problema rispetto al quale si prospetta o si invoca un determinato provvedimento legislativo: l'esigenza conoscitiva è perciò sempre connessa all'iniziativa legislativa. A seconda dei casi vengono analizzati aspetti diversi dell'intervento: a volte si intende controllare la performance delle organizzazioni pubbliche coinvolte nella produzione di beni o nell'erogazione di servizi pubblici; in altre si tenta di valutare se l'intervento abbia ottenuto gli effetti desiderati su particolari fenomeni economici o sociali.

Nel caso dei Consigli regionali italiani l'oggetto di indagine è

molto meno definito e raramente coincide con l'attuazione o i risultati ottenuti da un particolare intervento promosso dall'assemblea. Molto più spesso i Consiglieri desiderano ottenere informazioni di natura generale riguardanti un ampio settore d'intervento oppure intendono conoscere la posizione della Giunta riguardo ad un fenomeno contingente. Sovente la richiesta di maggiori informazioni è legata al verificarsi di un evento eccezionale o di una decisione particolare dell'esecutivo. Non si vuole con questo negare l'importanza e l'utilità di questo tipo di informazioni: si vuole solo mettere in luce che limitarsi a questo difficilmente innesca meccanismi di apprendimento che si traducono in un'azione di controllo incisiva da parte dell'assemblea.

4.2 *Quali indicazioni per la revisione degli Statuti regionali?*

Dall'esame dell'esperienza statunitense e da un primo confronto con il caso italiano emergono alcuni interessanti spunti di riflessione sugli strumenti che il Consiglio potrebbe adottare al fine di potenziare un'eventuale funzione di controllo sull'operato dell'amministrazione e, più in generale, al fine di incrementare la propria capacità di conoscere e apprendere rispetto all'attuazione delle leggi approvate.

La revisione degli statuti consiliari rappresenta un'opportunità per le assemblee legislative regionali di far crescere al loro interno le competenze necessarie all'uso di nuovi strumenti conoscitivi per il monitoraggio delle leggi? Dando per scontata una risposta positiva a questo interrogativo, si tratta di declinare in maniera più puntuale il livello di dettaglio a cui uno Statuto dovrebbe arrivare nel delineare la funzione di controllo e i suoi strumenti. Ci pare che siano quattro i livelli possibili.

É sufficiente che lo statuto si limiti ad introdurre il principio generale che il Consiglio regionale ha diritto ad essere informato su "cosa ne è stato" delle leggi che ha emanato? Già oggi in alcuni statuti regionali troviamo accenni a questo diritto/funzione del Consiglio; le formule impiegate hanno contorni molto sfumati del tipo "il Consiglio esprime l'indirizzo politico e amministrativo della Regione e ne *controlla l'attuazione*".

Un primo sforzo potrebbe allora consistere nel dare maggiore rilevanza alla funzione di controllo, dedicando ad essa un articolo apposito che contenga una definizione più diretta ed esplicita dei compiti che il Consiglio è chiamato a svolgere. Tale articolo, inoltre, dovrebbe sancire il diritto per il Consiglio di accedere a tutte le informazioni e le informazioni in possesso della Giunta e di altri soggetti attuatori di politiche e programmi regionali.

L'enunciato quindi non dovrebbe limitarsi ad invocare genericamente la funzione di controllo, ma dovrebbe far esplicito riferimento al processo di attuazione delle leggi come oggetto specifico del controllo, al diritto da parte del Consiglio di essere sistematicamente informato su come questo processo si sta svolgendo e su quali risultati ha prodotto, al dovere della Giunta di "dare conto" al Consiglio del proprio operato nell'attuare le leggi. Quindi i termini "processo di attuazione", "informazione" e "dare (o render) conto" dovrebbero tutti apparire nell'articolo. Formulazioni di questo tipo non possono da sole garantire la creazione di un sistema di monitoraggio e valutazione come quello descritto precedentemente, ma rappresentano la prima e basilare enunciazione di principio su cui eventualmente costruire indicazioni più specifiche.

Il passo successivo consisterebbe nel delineare a livello statutario alcuni meccanismi di cui il Consiglio possa avvalersi per dare sostanza alla propria funzione di controllo. In particolare, si tratterebbe di delineare strumenti e procedure che vadano al di là di quelli "minimi" già previsti negli statuti attuali e passati in rassegna nella Sezione 3 di questo lavoro. In questa categoria rientrerebbe soprattutto la necessità dell'inclusione, sancita a livello statutario, di "clausole valutative" all'interno dei testi legislativi. Tali clausole dovrebbero indicare i tempi, i modi e gli obiettivi conoscitivi con cui la Giunta riferisce al Consiglio e/o alle sue commissioni del proprio operato nel dare attuazione alla legge ([48]).

(48) In alternativa, come si prefigura più sotto, lo statuto potrebbe prevedere che sull'opportunità di inserire una clausola valutativa all'interno del testo di legge si esprima

Prevedendo esplicitamente l'inclusione di clausole valutative nelle leggi, lo statuto creerebbe una sorta di diritto-dovere da parte dei futuri Consigli regionali di considerare l'attuazione della legge come parte del processo legislativo stesso. La previsione a livello statutario non sarebbe ovviamente condizione sufficiente perché si innesti un circolo virtuoso di apprendimento da parte del Consiglio: l'esistenza della clausola non implica che essa venga presa sul serio né che l'attività di "render conto" vada al di là della pura formalità, come già avviene oggi. Crediamo però sarebbe questo un segnale importante per fare sì che il render conto dell'attuazione delle leggi diventi un fatto fisiologico, non sottoposto alla dialettica maggioranza-opposizione in Consiglio.

In alternativa alla previsione in statuto, l'istituzione delle clausole valutative potrebbe essere demandata ad un'eventuale legge che regoli le procedure della produzione normativa regionale ([49]). Crediamo tuttavia al forte valore simbolico che avrebbe la menzione di questo istituto negli statuti stessi.

Come si è visto nella sezione 2, le *State Legislatures* americane prevedono l'esistenza di una commissione consiliare deputata alla funzione di *oversight* sull'attività dell'amministrazione. Ha senso ipotizzare un'istituzione analoga per i Consigli regionali? Accanto ai potenziali benefici – una maggiore visibilità dell'azione di controllo – vi sono rischi in un'operazione di questo genere. Il rischio maggiore è che in tale commissione vengano relegati i Consiglieri con minor prestigio e influenza, in quanto essa non deciderebbe sull'allocazione di risorse pubbliche, ma giudicherebbe solamente come queste vengono usate. Un modo per ridurre questo rischio è prevedere a livello statutario che di questa commissione facciano parte di diritto i presidenti delle più importanti commissioni consiliari, oltreché un numero pari di Consiglieri dell'opposizione.

Al fine di evitare sovrapposizioni e conflitti di attribuzione

una specifica commissione.

(49) La previsione di una legge sulle procedure legislative trae la sua motivazione dall'esigenza di non affidare esclusivamente al regolamento consiliare le norme di dettaglio che non possono essere inserite nello statuto.

con le altre commissioni permanenti, i poteri e i compiti della commissione dovrebbero essere chiaramente definiti e non demandati a formule astratte od ambigue. La commissione potrebbe ad esempio avere un importante ruolo nel promuovere il processo di valutazione prima dell'approvazione della legge, attraverso l'espressione di un parere obbligatorio o vincolante sull'opportunità di includere una clausola valutiva all'interno del testo legislativo e proporne una corretta formulazione. Inoltre, la commissione, essendo la destinataria privilegiata anche se non esclusiva dell'informazione prodotta, avrebbe l'importante incarico di verificare il rispetto non solo formale di quanto prescritto nelle clausole valutative; di garantire la diffusione dei risultati delle valutazioni; di redigere risoluzioni contenenti suggerimenti e proposte di miglioramento, indirizzate alle commissioni consiliari competenti e/o agli apparati dell'esecutivo; di controllare se, e in che modo, tali suggerimenti sono stati accolti e quali effetti hanno prodotto.

Un altro modo per ridurre il rischio che una commissione di *oversight* veda svuotato il proprio ruolo e con esso quello della stessa funzione di controllo è quello di prevedere a livello statutario l'esistenza di una struttura di supporto all'attività della commissione. Ovviamente lo statuto non dovrebbe regolarne le modalità di funzionamento ma solo prevederne l'esistenza e forse anche prevedere una procedura speciale per la scelta del suo direttore, che dovrebbe essere nominato dal Consiglio stesso con una maggioranza qualificata, in modo da coinvolgere anche la minoranza nella sua nomina e favorire così la scelta di una personalità indipendente. La nascita di una struttura di questo tipo, con caratteristiche di autonomia e rilevanza istituzionale e con le professionalità necessarie a rispondere ad esigenze conoscitive sofisticate ed evolute, è in effetti una condizione determinante per lo sviluppo di questa funzione all'interno dell'assemblea.

La rappresentanza degli enti locali Conferenza o Consiglio?

di Matteo Cosulich

Sommario
1. *Quanto disciplinare.* ***- 2.*** *Come disciplinare.* ***- 3****. Conclusioni.*

1. *Quanto disciplinare*

L'inclusione, operata dal presente numero monografico, della rappresentanza degli enti locali tra i temi oggetto della revisione statutaria disciplinata dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, sembra presupporre che essa sia riconducibile all'art. 123, comma 1, Cost. ([1]) che, com'è noto, definisce il contenuto necessario dei nuovi Statuti regionali ordinari; più specificamente, la rappresentanza degli enti locali andrebbe ricondotta ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione e/o alla forma di governo regionale, gli oggetti puntualmente indicati all'art. 123, comma 1, secondo periodo non potendo includerla, se non nell'eventuale (e comunque non esaustiva) accezione di un intervento degli enti locali, per il tramite di organi regionali che in vario modo li rappresentino, nell'esercizio del diritto di iniziativa e/o del *referendum* su leggi o provvedimenti amministrativi della Regione.

La riconduzione della rappresentanza degli enti locali ai soli principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione o anche alla forma di governo regionale non sembra priva di conseguenze quanto al presumibile livello di dettaglio della disciplina statutaria dell'organo - o degli organi - chiamato (i) ad attuare detta rappresentanza; detto altrimenti, si tratta di

(1) Quando non diversamente specificato, si fa naturalmente riferimento al testo costituzionale vigente e, dunque, successivo all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999.

valutare quanto della sua disciplina vada irrigidito nello statuto regionale e quanto invece vada lasciato alla legislazione regionale ordinaria.

Se l'inclusione della rappresentanza degli enti locali nei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, da un lato, non sembra presentare particolari difficoltà, ben potendo lo statuto qualificarla in tal senso, dall'altro, implica conseguenze piuttosto modeste quanto al contenuto delle previsioni statutarie: circoscritta ai soli principi fondamentali, la disciplina dell'organo di rappresentanza degli enti locali risulterebbe generalissima e destinata a non spingersi molto oltre la mera previsione dell'organo, rimettendone la restante disciplina alla legge regionale. Si tratterebbe di una situazione in fondo non molto diversa dall'attuale, con riferimento alle Regioni che hanno legislativamente introdotto Conferenze permanenti Regione-autonomie locali ([2]) salvo per l'aggiunta - peraltro di non trascurabile rilievo - della garanzia statutaria per l'organo di rappresentanza degli enti locali ([3]).

Le note difficoltà inerenti all'individuazione, nel concreto, dei confini tra principio e dettaglio (o, se si preferisce, tra principi e regole) ([4]) non tolgono che un criterio discretivo sia co-

(2) Vedi *infra* nt. 21 e G. CARPANI *Strumenti di collaborazione tra Regioni ed autonomie locali nella legislazione regionale*, in *Quaderni regionali*, 1997, n. 4, pp. 1197-1212; *Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali*, in questa *Rivista*, 1998, n. 1, pp. 73-81; G. DI COSIMO, *Gli organi di raccordo fra Regioni ed enti locali*, in questa *Rivista*, 1998, n. 6, pp. 1013-1016; *I raccordi tra Regioni ed enti locali*, *paper*, in G. C. DE MARTIN E G. MELONI (a cura di), *L'attuazione regionale del d lgs. 112 del 1998*, Milano, Giuffrè, in corso di pubblicazione, pp. 3-14.

(3) Fino ad oggi, com'è noto, gli Statuti regionali si limitano, al più, a prevedere "forme di intesa e di concerto con gli enti locali nei casi e con le modalità stabiliti da leggi regionali in materie di competenza degli enti locali medesimi" (art. 49, comma 1 Statuto Campania) o la partecipazione di questi ultimi all'attività regionale, "anche legislativa e politico-amministrativa" (così, testualmente, art. 48, comma 1 Statuto Calabria); più spesso, invece, tale partecipazione viene limitata alla sola programmazione regionale (confronta art. 67 Statuto Lombardia e art. 54 Statuto Veneto).

(4) Confronta, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, p. 249, riferito all'art. 60 del progetto di legge costituzionale "Revisione della parte seconda della Costituzione", approvato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. Commissione bicamerale, XIII le-

munque individuabile ([5]); altrimenti, nel caso di specie, la nuova formulazione dell'art. 123, comma 1 Cost., sarebbe *inutiliter data*, laddove introduce tra gli oggetti della disciplina statutaria, i "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" in luogo delle "norme relative all'organizzazione interna" della Regione, alle quali si riferiva il testo previgente. Da tale considerazione sembra appunto poter discendere una disciplina statutaria dell'organo di rappresentanza delle autonomie locali limitata ai relativi principi fondamentali e dunque, pare lecito reputare, alla sua previsione statutariamente garantita ed eventualmente a poco di più.

Se invece la rappresentanza degli enti locali viene inclusa non solo nei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, ma anche nella sua forma di governo, lo spazio della disciplina statutaria dell'organo che la attua sembra destinato ad ampliarsi, in quanto allo Statuto viene rimessa la complessiva disciplina della forma di governo regionale, non i suoi (soli) principi fondamentali.

L'impostazione ora suggerita richiede quindi, preliminarmente, una soluzione positiva al problema dell'inclusione della disciplina dell'organo (o degli organi) di rappresentanza degli enti locali nella disciplina della forma di governo regionale. Si tratta di una questione che sembra poter essere risolta soltanto alla luce del significato da attribuire alla nozione di forma di governo, da tempo elaborata dalla dottrina e solo ora accolta stabilmente ([6]) nel diritto positivo (di grado costituzionale) ([7]). In-

---

gislatura, *Atti* Camera, n. 3931-A, *Atti* Senato, n. 2583-A), peraltro analogo, sul punto, al nuovo testo dell'art. 123 Cost.

(5) Si veda, *La giurisprudenza della Corte sul limite dei principi: "fuga dai principi" e principio di coordinamento*, in *Corte costituzionale e Regioni*, Atti del Convegno, Genova, 14-16 maggio 1987, Napoli, Esi, 1988, p. 182.

(6) La "forma di governo" era già menzionata dall'art. 1, comma 4 legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 "Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali", destinata peraltro ad avere vigenza, al più, fino alla conclusione della XIII legislatura (art. 6). Si noti che la precedente legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1 "Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale" non menzionava mai la "forma di governo", riferendosi soltanto alla "parte II della Costituzione" (art. 1, comma 1).

(7) Vedi, *La "elezione diretta" dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la solu-*

trodurre una nozione dottrinale nel diritto positivo significa importarne tutta l'ambiguità semantica e concettuale o, quantomeno, quel margine di indeterminatezza ([8]) che sembra quasi strutturalmente proprio delle definizioni dottrinali ([9]), sia per la provvisorietà delle conclusioni raggiunte in sede scientifica, sia in quanto esse non sono comunque destinate a realizzare il valore di certezza proprio invece del diritto positivo.

La nozione di forma di governo sembra così potersi intendere in senso stretto, secondo la più diffusa accezione tradizionale, che la identifica nei "diversi modi secondo cui si ordina e si esprime in concreto la suprema volontà statale" ([10]) e dunque nel "diverso assetto che si instaura fra gli organi titolari della potestà suprema e segnatamente fra capo dello Stato, governo, parlamento e ordine giudiziario" ([11]); se dal livello statale si passa al livello regionale, la nozione di forma di governo, tradizionalmente intesa, ammesso che a tale livello essa sia pianamente e pienamente trasferibile ([12]) (come ha fatto il legislatore

zione transitoria?, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1999, p. 572.

(8) Con specifico riferimento alla legge costituzionale n. 1 del 1999 e alla nozione di forma di governo, "di chiara matrice dottrinale", che introduce nel diritto positivo, si sottolinea come il suo significato "già indefinito in quell'ambito, potrebbe condizionare la stessa evoluzione dell'ordinamento regionale e porre ulteriori problemi interpretativi di complessa risoluzione" (Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 46-47).

(9) Si pensi alla nozione di riserva assoluta di legge che, elaborata dalla dottrina (per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 1984, p. 56; si veda altresì la giurisprudenza costituzionale, a partire dalle sentenze n. 4 e n. 30 del 1957) è stata introdotta nel nostro diritto positivo dall'art. 17, comma 2 legge 23 agosto 1988, n. 400 "Disciplina dell'attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", pur in presenza di autorevoli dubbi sulla sua netta distinzione dalla riserva relativa e, dunque, sulla sua stessa configurabilità (confronta R. BALDUZZI e F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enciclopedia del diritto*, XL, 1989, pp. 1215-1218).

(10) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, 10 ed., a cura di F. MODUGNO, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, Padova, Cedam, 1991, p. 139.

(11) F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, 11 ed., Milano, Giuffrè, 2000, p. 192. *Adde* G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), con la collaborazione di C. FUSARO, *Manuale di diritto pubblico*, vol. I, *Diritto pubblico generale*, 5 ed., Bologna, *Il Mulino*, 1997, p. 30.

(12) La difficoltà accennata nel testo nasce dalla considerazione che la "suprema volontà statale", intorno alla quale viene costruita l'ormai classica definizione mortariana

costituzionale, peraltro sulla scorta di un diffuso e consolidato orientamento dottrinale ([13]), sia con la legge n. 1 del 1999, sia, come vedremo, con la legge n. 2 del 2001), sembra da circoscriversi alla Giunta regionale, al suo Presidente e al Consiglio regionale, ad esclusione di altri organi, almeno nella misura in cui questi ultimi non incidano significativamente sull'esercizio delle funzioni attribuite al Presidente, alla Giunta o al Consiglio.

Si potrebbe invece privilegiare una lettura più lata della nozione di forma di governo regionale, includendovi anche altri organi regionali, quale appunto l'organo di rappresentanza degli enti locali, come sembrava poter suggerire l'emendamento - introdotto dalla Commissione bicamerale al testo originariamente approvato dalla stessa - che inseriva all'art. 60, comma 4, lett. *a* la congiunzione "anche", in modo che la forma di governo regionale comprendesse "anche" (e dunque non solo) "i rapporti fra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione" ([14]).

Tuttavia, come è noto, la proposta della Commissione bicamerale è rimasta tale. Nella legislazione costituzionale vigente non mancano però le disposizioni che parrebbero consentire una lettura della forma di governo regionale più ampia, tale da andare al di là della consueta triade Presidente-Giunta-Consiglio. Si fa riferimento alla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano" laddove, agli artt. 2, comma 1, lett. *c)*, 3, comma 1, lett. *c)*, 4, comma 1, lett. *v)* e 5, comma 1, lett. *d)* include negli oggetti rientranti nella forma di governo regionale (o della Pro-

---

di forma di governo, "trova la sua più saliente espressione nella determinazione del generale indirizzo politico statale" (C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 140). La trasposizione a livello regionale della nozione di forma di governo così intesa richiede dunque l'individuazione, a tale livello, di un indirizzo politico (così, infatti, F. CUOCOLO, *Istituzioni*, cit., pp. 532-535). Altrimenti, sarebbe forse preferibile continuare a utilizzare la locuzione "organizzazione interna della Regione", evitando di sottoporre la formula della "forma di governo" a una "torsione concettuale evidente" (in questo senso, vedi A. RUGGERI, *Gli Statuti*, cit., p. 253; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali*, cit., p. 52 giudica invece opportuno l'abbandono di tale locuzione).

(13) Per tutti, si veda E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Le Regioni italiane: bibliografia giuridica*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 81-84.

(14) Vedi *infra* nt. 4.

vincia autonoma) "i rapporti tra gli organi della Regione".

Peraltro le disposizioni ora ricordate sono, ai nostri fini, meno utili di quel che potrebbe sembrare a prima lettura: ciò non tanto perché inserite in Statuti speciali (rispettivamente della Valle d'Aosta, della Sardegna, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia) e quindi parte di una disciplina differenziata rispetto a quella regionale ordinaria, e neppure perché la forma di governo verrà disciplinata dalla Regione speciale non a livello statutario, ma, appunto in conseguenza della specialità, a livello legislativo, pur con procedimento aggravato ([15]), quanto piuttosto perché le disposizioni sono tutte inserite in articoli che, al primo comma, individuano espressamente gli organi della Regione o della Provincia autonoma nella triade Presidente-Giunta-Consiglio (art. 15 Statuto Valle d'Aosta, art. 15 Statuto Sardegna, art. 47 Statuto Trentino-Alto Adige, art. 12 Statuto Friuli-Venezia Giulia). Si tratta di un'elencazione che, se non pare tassativa ([16]), non può comunque non condizionare l'interpretazione della locuzione "organi della Regione" utilizzata in un comma successivo dello stesso articolo.

Alla stessa conclusione si può giungere anche argomentando *a contrario*: l'art. 1 della legge costituzionale n. 2 del 2001, recante modifiche allo Statuto siciliano, è l'unico a non menzionare né "la forma di governo della Regione", né "i rapporti tra gli organi della Regione", richiamando in luogo di questi, più specificamente, "i rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione" (comma 1, lett. *f*). Si tratta dell'unico caso nel quale la previsione ora citata non è inserita, ai commi successivi, nell'articolo che individua gli organi della Regione secondo il modello triadico Presidente-Giunta-Consiglio (in Sicilia, Presidente-Governo-Assemblea, all'art. 2, comma 1 Statuto), ma in altro articolo (art. 9 Statuto Sicilia). Sembra quasi che il legislatore costituzionale, nell'unico caso

(15) Si veda S. BARTOLE, *A proposito del disegno di legge costituzionale n. 4368 (Senato della Repubblica - XIII legislatura) con riguardo alla Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, p. 199.

(16) Vedi, con riferimento all'analoga elencazione di cui all'art. 121, comma 1 Cost., F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, Utet, 1991, p. 35.

che avrebbe forse consentito una lettura più ampia degli organi regionali inclusi nella disciplina della relativa forma di governo, abbia comunque voluto escludere questa possibilità.

La questione dell'ampiezza e della specificità della disciplina statutaria dell'organo di rappresentanza degli enti locali, finora affrontata sulla base della sua riconduzione ai soli principi fondamentali dell'organizzazione regionale o anche alla forma di governo della Regione, verrebbe risolta se la legge (*rectius* deliberazione legislativa) costituzionale "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" (pubblicata, a fini notiziali, sulla *Gazzetta ufficiale*, *serie generale*, n. 59 del 12 marzo 2001, dopo l'approvazione definitiva della Camera dei deputati l'8 marzo, con la sola maggioranza assoluta, raggiunta anche al Senato, in seconda deliberazione, il 28 febbraio) venisse promulgata; il che è reso incerto dalle due richieste di *referendum* su di essa, *ex* art. 138, comma 2 Cost., depositate presso la Cancelleria della Corte di cassazione il 13 marzo 2001 ([17]).

L'art. 7 della citata deliberazione legislativa costituzionale aggiunge un comma all'art. 123 Cost., già modificato della legge costituzionale n. 1 del 1999, in modo da prevedere che ciascuno Statuto regionale disciplini "il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali". In tal modo verrebbe inclusa nel contenuto necessario dello Statuto regionale la disciplina di un organo rappresentativo degli enti locali, a prescindere dalla sua riconduzione alla forma di governo regionale. La Regione sarebbe così tenuta a istituire tale organo, mentre finora è stata soltanto facoltizzata a procedere in tal senso; nessun obbligo deriva dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, mentre dalla vigente legislazione ordinaria statale discende soltanto la previsione di "strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche [non necessariamente, parrebbe] permanenti," con gli enti locali da parte della Regione, ma sempre, come opportunamente richiama un inciso, "nell'ambito della propria autonomia legislativa" (art. 3, comma 5 decreto le-

(17) Si vada L. OSTELLINO, *Federalismo, scontro referendario*, in *Il Sole - 24 ore*, mercoledì 14 marzo 2001, p. 8.

gislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59"; comma integralmente riprodotto all'art. 4, comma 5 testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267). Lo stesso capo I della legge n. 59 del 1997, in attuazione del quale è stato adottato il decreto legislativo n. 112 del 1998, oltre a indicare, nell'oggetto della delega, i citati "strumenti e procedure di raccordo [ma non di concertazione], anche permanente" con gli enti locali (art. 3, comma 1, lett. *c*) contiene, all'art. 4, comma 1, un cenno agli "organi rappresentativi delle autonomie locali", dove si precisa il carattere eventuale della loro istituzione ("ove costituiti con legge regionale") ([18]).

Dalla scarna disciplina dell'art. 7 emerge che il legislatore costituzionale si appresterebbe a compiere alcune scelte in materia di organo rappresentativo degli enti locali, altrimenti rimesse, in caso di mancata promulgazione della deliberazione legislativa costituzionale, al legislatore regionale, in sede di Statuto e di legge regionale. Come si è visto, l'istituzione stessa di un organo nel quale si esprima la rappresentanza degli enti locali verrebbe disposta dal legislatore costituzionale, rimettendone l'attuazione in primo luogo al legislatore regionale statutario.

Ancora, poiché l'art. 7 prevede l'istituzione del solo Consiglio delle autonomie locali, il legislatore costituzionale sembra indicare un'unica sede nella quale trovi espressione la rappresentanza degli enti locali; il che pare esprimere un certo disfavore verso quelle esperienze, peraltro assai limitate, che hanno visto la rappresentanza degli enti locali espressa da più organi, distinti fra loro sulla base del tipo di enti interessati o del territorio o, infine, delle materie di competenza. Quanto alla prima ipotesi,

(18) Si noti che, già in precedenza, all'art. 3, comma 6 legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali", l'istituzione di organi rappresentativi degli enti locali era soltanto una delle possibilità implicitamente prospettate al legislatore regionale per realizzare "forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione". Sul punto, vedi M. COSULICH, *Le altre Conferenze*, cit., p. 69.

si fa riferimento alla legge regionale abruzzese 18 aprile 1996, n. 21 "Istituzione della Conferenza permanente Regione-enti locali" che, accanto a questa, ha previsto la Conferenza Regione-Province" (art. 8) ([19]); quanto alla seconda, alla Conferenza regionale delle autonomie, istituita dalla Regione Marche con legge 5 settembre 1992, n. 46 "Norme sulle procedure della programmazione regionale e locale" (art. 2) come organo di secondo grado rispetto alle Conferenze Provinciali delle autonomie, previste dalla stessa legge (art. 3); quanto alla terza ipotesi, ci si riferisce al Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL), istituito dalla legge regionale piemontese 18 ottobre 1994, n. 43 "Norme in materia di programmazione degli investimenti regionali" (art. 20) e composto anche da rappresentanti dei Comuni e delle Province (art. 21) ([20]), soprattutto da quando gli si è affiancata la Conferenza permanente Regione-autonomie locali (art. 6 legge regionale piemontese 20 novembre 1998, n. 34 "Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli enti locali").

(19) Si noti che la previsione di due distinte Conferenze trova conferma nella legge regionale Abruzzo 2 ottobre 1998, n. 111 che pure ha modificato la legge n. 21 del 1996.

(20) Diverso sembra essere il caso di altri organi apparentemente simili, quanto a denominazione: la Conferenza regionale dell'economia e del lavoro, di cui all'art. 14 legge regionale lucana 24 giugno 1997, n. 30 "Nuova disciplina degli strumenti e delle procedure della programmazione regionale" (come modificato dalla legge regionale 9 dicembre 1997, n. 51), la Conferenza regionale per l'economia e il lavoro, di cui all'art. 34 legge regionale emiliano-romagnola 21 aprile 1999, n. 3 "Riforma del sistema regionale e locale", il Comitato Regione-autonomie funzionali e organizzazioni economico-sociali, istituito dalla Regione Lazio con legge regionale 6 giugno 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" (art. 22), il CREL, di cui alla legge regionale Sardegna 3 novembre 2000, n. 19 "Istituzione del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro"; nessuno dei quattro include infatti rappresentanti degli enti locali territoriali, così come non ne comprende il Comitato economico e sociale istituito dalla Regione Marche con la legge n. 46 del 1992 (art. 13). Del CREL siciliano e di quello abruzzese fanno invece parte i Presidenti regionali delle associazioni autonomistiche (art. 16 legge regionale Sicilia 19 maggio 1988 n. 6 "Attuazione della programmazione in Sicilia ed istituzione del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro" e art. 3 legge regionale Abruzzo 30 agosto 1996, n. 77 "Istituzione del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro").

2. *Come disciplinare.*

L'indicazione, di cui all'art. 7 della citata deliberazione legislativa costituzionale, volta a prevedere un unico organo regionale rappresentativo delle autonomie locali, pare soprattutto da collegarsi alla struttura e alle funzioni che il legislatore costituzionale sembra sottintendere essergli proprie, almeno quando lo definisce con il *nomen juris* di Consiglio delle autonomie locali. La scelta di tale denominazione è tanto più significativa se si rammenta che risulta assolutamente minoritaria nell'ambito delle quattordici Regioni ad autonomia ordinaria ([21]) che hanno istituito organi in varia misura rappresentativi degli enti locali: viene utilizzata soltanto da due Regioni, Toscana e Umbria ([22]),

(21) Si tratta di tutte le Regioni a Statuto ordinario ad eccezione della Calabria, tuttora priva di un organo rappresentativo delle autonomie locali, sebbene la (inesistente) "Conferenza permanente Regione-autonomie locali" venga menzionata all'art. 47, comma 1 legge regionale Calabria 19 marzo 1999, n. 4 "Ordinamento delle Comunità montane e disposizioni a favore della montagna". Quanto alle Regioni ad autonomia speciale, in Friuli-Venezia Giulia e in Sicilia sono previste Conferenze (la Conferenza permanente Regione-autonomie locali di cui all'art. 23 legge regionale friulano-giuliana 9 marzo 1988, n. 10 "Riordinamento istituzionale della Regione e riconoscimento e devoluzione di funzioni agli enti locali" e la Conferenza Regione-autonomie locali di cui all'art. 43 legge regionale siciliana 7 marzo 1997, n. 6 "Programmazione delle risorse e degli impieghi. Contenimento e razionalizzazione della spesa e altre disposizioni aventi riflessi finanziari sul bilancio della Regione"). In Sicilia è stato inoltre istituito un organo che, quanto a composizione - ma non a funzioni (limitandosi a discutere, ogni biennio, una relazione del Presidente della Regione sulla stato della Regione e sulle linee di programmazione della spesa) - si avvicina al modello consiliare, ad onta della denominazione utilizzata: la Conferenza delle autonomie locali, presieduta dal presidente dell'Assemblea regionale siciliana, presso la quale ha sede, e "costituita dai Sindaci e dai Vicesindaci, dai Presidenti dei gruppi consiliari dei Comuni, dai Presidenti, Vicepresidenti e Capigruppo consiliari delle Province regionali" (art. 59 legge regionale Sicilia 6 marzo 1986, n. 9 "Istituzione della Provincia regionale"). Più coerente con il modello consiliare risulta il valdostano Consiglio permanente degli enti locali, "organismo di rappresentanza degli enti locali della Valle d'Aosta" (art. 60 legge regionale Valle d'Aosta 7 dicembre 1998, n. 54 "Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta"), composto dai Sindaci dei Comuni e dai Presidenti delle Comunità montane della Valle d'Aosta, presieduto da uno dei suoi membri (art. 61) e chiamato, tra l'altro, a esprimere "parere su tutti i disegni di legge regionali presentati al Consiglio regionale che interessino gli enti locali" (art. 65, comma 2, lett. *c*).

(22) Si vedano rispettivamente la L.R. Toscana 21 marzo 2000, n. 36 "Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali" (già istituito dalla legge regionale Toscana 21 aprile 1998, n. 22) e la L.R. Umbria 14 ottobre 1998, n. 34 "Criteri e modalità per il conferimento di funzioni agli enti locali e l'esercizio delle stesse a livello locale".

mentre le altre dodici hanno preferito la denominazione di Conferenza ([23]), nelle varianti di Conferenza permanente Regione-autonomie locali ([24]) e Conferenza regionale delle autonomie locali ([25]). Si tratta peraltro di varianti esclusivamente nominalistiche, non trovando alcun riscontro nella disciplina legislativa regionale l'impressione, derivante appunto dalle due diverse denominazioni delle Conferenze, che vorrebbe la prima rappresentativa sia della Regione sia degli enti locali, la seconda soltanto di questi ultimi; anzi, delle tre Regioni che non hanno incluso loro esponenti nella Conferenza (Liguria, Lombardia e Piemonte), la sola Lombardia ha optato per la denominazione Conferenza regionale delle autonomie locali (vedi tabella 1), di per se stessa più coerente con tale scelta.

Sebbene nelle vigenti legislazioni regionali - come si è ora

(23) Le Conferenze sono attualmente istituite e disciplinate da: legge regionale Abruzzo n. 21 del 1996, come modificata dalla legge regionale Abruzzo n. 111 del 1998; legge regionale Basilicata 28 marzo 1996, n. 17 "Principi di coordinamento del sistema regionale delle autonomie locali"; legge regionale Campania 28 novembre 1996, n. 26 "Istituzione della Conferenza permanente Regione-autonomie locali della Campania"; legge regionale Emilia-Romagna n. 3 del 1999; legge regionale Lazio n. 14 del 1999 che, quanto alla Conferenza, ha ripreso la disciplina dettata dalla precedente legge regionale Lazio 5 marzo 1997, n. 4 "Criteri e modalità per l'organizzazione delle funzioni amministrative a livello locale"; legge regionale Liguria 29 aprile 1997, n. 16 "Istituzione della Conferenza permanente Regione-autonomie locali"; legge regionale Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1 "Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112"; legge regionale Marche n. 46 del 1992; legge regionale Molise 29 settembre 1999, n. 34 "Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli enti locali, in attuazione dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112"; legge regionale Piemonte n. 34 del 1998; legge regionale Puglia 30 novembre 2000, n. 22 "Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli enti locali"; legge regionale Veneto 3 giungo 1997, n. 20 "Riordino delle funzioni amministrative e principi in materia di attribuzione e di delega agli enti locali", come modificata dalla legge regionale Veneto 7 aprile 1998, n. 9.

(24) Così hanno legislativamente disposto le Regioni: Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia, Veneto. In Emilia-Romagna, manca l'aggettivo "permanente", sebbene la Conferenza lo sia senz'altro; in Abruzzo, viene utilizzata la denominazione "Conferenza permanente Regione-enti locali".

(25) Si tratta della denominazione utilizzata dalla legislazione regionale lombarda, lucana, marchigiana e molisana. Anche in questo caso, va rilevata qualche piccola differenza: nelle Marche, manca l'aggettivo "locali", mentre la Basilicata utilizza la denominazione "Conferenza permanente delle autonomie".

accennato e come vedremo ancora - la denominazione dell'organo non sia sempre del tutto coerente con la sua disciplina, "Consiglio" e "Conferenza" richiamano due distinti modelli: il primo, l'organo monista, a componente unica locale; la seconda, l'organo dualista, a doppia componente, regionale e degli enti locali ([26]). Il Consiglio appare così come "organo di rappresentanza unitaria del sistema delle autonomie locali" della Regione (art. 1, comma 1 legge regionale Toscana n. 36 del 2000), mentre la Conferenza si pone piuttosto come "strumento permanente di cooperazione interistituzionale e di concertazione tra la Regione ed il sistema delle autonomie locali" (art. 20, comma 1 legge regionale Lazio n. 14 del 1999).

La distinzione ora accennata è però attenuata dalla considerazione che la prima caratteristica si riferisce alla struttura dell'organo, la seconda alle sue funzioni. Se un modello viene definito soprattutto in base alla struttura dell'organo, mentre l'altro in base alle sue funzioni, non stupisce che ciascuno dei due partecipi, in qualche misura, delle caratteristiche dell'altro. La rappresentanza delle autonomie locali si manifesta anche nella Conferenza, sebbene accanto ai membri regionali; mentre una qualche forma di concertazione e di cooperazione, sembra destinata a realizzarsi comunque: all'interno dell'organo, se questo è una Conferenza, o all'esterno, nei rapporti con gli altri organi regionali, se l'organo è un Consiglio. Risulta di conseguenza attenuata l'apparente contraddizione contenuta nel testo dell'art. 7 della citata deliberazione legislativa costituzionale laddove, dopo aver denominato l'organo "Consiglio delle autonomie locali", gli si attribuiscono quelle funzioni di "consultazione tra Regione ed enti locali", che parrebbero proprie della Conferenza ([27]).

(26) Così G. DI COSIMO, *Gli organi di raccordo*, cit., pp. 1039-1040; sui due modelli vedi anche M. PIREDDA, *I raccordi*, cit., p. 5. Talvolta invece Conferenza e Consiglio vengono ricondotti non solo allo stesso genere, ma anche alla medesima specie, individuando nel Consiglio l'espressione delle "accezioni più estreme (o forse più chiare)" del ruolo della Conferenza (F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *le Regioni*, 3-4, 2000, p. 492; *adde*, criticamente, P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, *ivi*, p. 551).

(27) Si noti a riguardo che le proposte di emendamento elaborate da Regioni, Province

Piuttosto, il riferimento alla consultazione sembra ostare all'attribuzione al Consiglio delle autonomie locali di funzioni decisionali e, in particolare, alla sua equiparazione al Consiglio regionale quanto ad attribuzione della potestà legislativa; eventualità, quest'ultima, che pare comunque esclusa dall'art. 121, comma 2 Cost., "che impedirebbe forme di bicameralismo volte ad incidere sull'imputazione finale della legge regionale al Consiglio [regionale] stesso" ([28]).

Ma le considerazioni ora proposte non tolgono che i due modelli alternativi, monista e dualista, tendono a riproporre, a livello di rapporti tra Regioni ed enti locali, due istituti tra loro ben distinti, propri dei rapporti tra Stato e Regioni: la Camera delle Regioni come seconda camera del Parlamento e la Conferenza Stato-Regioni. Così, almeno nelle discipline legislative regionali più coerenti, da questo punto di vista, con il modello di riferimento, il Consiglio interviene nel procedimento legislativo regionale e ha sede presso il Consiglio regionale (artt. 12 e 1, comma 1 legge regionale toscana n. 36 del 2000) ([29]), mentre la Conferenza è definita "strumento di raccordo tra la Giunta regionale e gli esecutivi degli enti locali" (art. 25, comma 1 legge regionale Emilia-Romagna n. 3 del 1999) e ha sede presso la prima.

Il modello del Consiglio delle autonomie locali come seconda camera regionale e quello della Conferenza Regione-autonomie locali come organo corrispondente, a livello regionale, alla Conferenza Stato-Regioni, rappresentano idealtipi ai quali gli organi istituiti dalle leggi regionali si avvicinano in misura maggiore o minore.

---

e Comuni non prevedevano alcuna limitazione costituzionale alle funzioni del Consiglio delle autonomie, stabilendo soltanto che, in ogni Regione, lo Statuto lo disciplini (vedi *Le Province*, 5, 2000, p. 13).

(28) L. VANDELLI, *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali nella prospettiva dei nuovi Statuti*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, p. 614. In tale direzione, si è sostenuto che "la piena partecipazione [di organi di rappresentanza degli enti locali] al procedimento legislativo richiede una diversa e più ampia riforma costituzionale" (G. FALCON, *Regole e ruoli: la difficile identità regionale*, in I*l Mulino*, 2000, n. 3, p. 478).

(29) Sul Consiglio toscano vedi A. CORPACI, *Sistema amministrativo regionale ed enti locali*, in *le Regioni*, 2000, n. 3-4, p. 510.

Quanto alle definizioni dell'organo, se quelle proposte dalle legislazioni toscana e emiliano-romagnola sembrano rispettivamente corrispondere ai due modelli, non manca qualche contraddizione in altre discipline regionali: la lucana Conferenza permanente delle autonomie, pur rispondendo al secondo modello, viene definita, in modo da richiamare il primo, come "organismo rappresentativo del sistema regionale delle autonomie locali" (art. 2, comma 1 legge regionale Basilicata n. 17 del 1996). D'altra parte non manca un Consiglio delle autonomie locali - quello umbro - avente sede presso la Giunta regionale (art. 15, comma 10 legge regionale Umbria n. 34 del 1998).

La composizione del Consiglio delle autonomie locali in quanto organo destinato a porsi come seconda camera regionale - *in nuce*, a essere benevoli, o atrofizzata, a essere malevoli - dovrebbe essere tale da inserirvi soltanto i rappresentanti degli enti locali territoriali ([30]), in quanto a loro volta eletti direttamente ([31]); ne andrebbero quindi esclusi sia i membri di origine regionale, sia i rappresentanti degli enti locali funzionali, sia infine gli esponenti delle associazioni autonomistiche ([32]), solo parzialmente, e comunque indirettamente, rappresentative degli enti locali del livello corrispondente. Queste ultime, per le medesime ragioni, andrebbero escluse dai procedimenti di designazione dei membri del Consiglio delle autonomie locali ([33]),che dovrebbero

(30) Così R. TOSI, *Il sistema delle fonti normative*, in questo fascicolo, par. 4.

(31) Qualche perplessità potrebbe suscitare l'inclusione nell'organo dei Presidenti delle Comunità montane (prevista sia dalla legislazione toscana, sia da quella umbra), sebbene si tratti certamente di enti locali (vedi, da ultimo, art. 27, comma 1 testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); a riguardo, se l'obiezione secondo la quale gli organi della Comunità montana non sono eletti dal corpo elettorale potrebbe essere superata in forza della considerazione che vanno comunque ricondotti all'elezione da parte dei Consigli comunali dei Comuni partecipanti (art. 27, comma 2 testo unico) e, per tale via, sebbene indirettamente, al voto popolare, resta il fatto che l'inclusione dei Presidenti delle Comunità montane nel Consiglio delle autonomie locali fa sì che i Comuni uniti in Comunità montane finiscano per essere rappresentati due volte nel Consiglio, *uti singuli* e *uti socii*.

(32) I Presidenti regionali dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM erano invece inclusi nel Consiglio delle autonomie locali toscano, secondo la sua disciplina legislativa originaria (legge regionale Toscana n. 22 del 1998), abrogata dalla legge regionale Toscana n. 36 del 2000 (art. 20).

(33) Così invece prevede la legislazione umbra sul Consiglio delle autonomie locali,

farne parte di diritto (così, in Toscana, i Presidenti delle Province e i Sindaci dei Comuni capoluoghi di Provincia; in Umbria, i Presidenti delle Province e i Sindaci dei Comuni con più di 15.000 abitanti) oppure essere eletti dalle rispettive componenti, nel loro ambito (così, in Toscana, i Presidenti dei Consigli comunali e Provinciali, i Presidenti delle Comunità montane, i Sindaci dei Comuni non capoluoghi di Provincia).

Sia le componenti sia le modalità di designazione che paiono da escludersi per il Consiglio delle autonomie locali, sembrano invece ammissibili per la Conferenza Regione-autonomie locali (vedi tabella 1); così possono farne parte sia i rappresentanti degli enti locali funzionali ([34]), le competenze della Conferenza ben potendo interessare anch'essi, sia gli esponenti delle associazioni autonomistiche ([35]), che, non a caso, a livello statale fanno parte della Conferenza Stato-città e autonomie locali, della quale designano i membri del rispettivo livello di governo locale (art. 8, comma 2 decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali").

Se i rappresentanti ora ricordati possono essere inclusi nella conferenza, una componente regionale sembra dovervi essere

con riferimento ai dieci Sindaci di Comuni fino a 15.000 abitanti e ai due Presidenti di Comunità montana, rispettivamente designati dall'ANCI regionale e dall'UNCEM regionale.

(34) Così della Conferenza ligure e di quella lombarda fanno parte i Presidenti delle Camere di commercio, mentre nella seconda e in quella piemontese è inserito il Presidente regionale di Unioncamere. L'abruzzese Conferenza permanente Regione-enti locali viene "allargata alle autonomie funzionali per le materie di loro competenza" (art. 3, comma 1 legge Regione Abruzzo 3 marzo 1999, n. 11 "Attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Individuazione delle funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali ed alle autonomie funzionali").

(35) I Presidenti regionali dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM fanno parte delle Conferenze abruzzese, laziale, lombarda, lucana, molisana, piemontese, pugliese; in Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Molise, Veneto le associazioni autonomistiche designano alcuni membri della Conferenza.

necessariamente inserita, proprio per realizzare quella struttura a doppia componente che è, come abbiamo visto, caratteristica costitutiva del modello Conferenza Regione-autonomie locali. Il che rende, almeno dal punto di vista strutturale, piuttosto anomala la lombarda Conferenza regionale delle autonomie locali, che non include alcun membro regionale. Il Presidente e il Vicepresidente della Giunta, l'Assessore agli enti locali, gli altri Assessori competenti nelle materie all'ordine del giorno della Conferenza, nonché i consiglieri regionali relatori nelle commissioni consiliari dei provvedimenti previsti da quest'ultimo, possono partecipare alle sedute, ma senza diritto di voto (art. 1, comma 24 legge regionale Lombardia n. 1 del 2000); nessuno di loro è membro della Conferenza.

La Conferenza lombarda si avvicina così, quanto a struttura, al modello del Consiglio delle autonomie locali, tanto più che, sebbene comprenda rappresentanti degli enti locali funzionali e delle associazioni autonomistiche, questi non dispongono dell'elettorato passivo per l'elezione a Presidente della Conferenza, mentre i primi sono anche esclusi dalla Conferenza quando essa esprime parere obbligatorio sui progetti di legge e sulle modifiche allo Statuto regionale (art. 1, commi 23 e 19) ([36]). Ancora, le associazioni autonomistiche non designano alcun membro della Conferenza, limitandosi a convocare le assemblee dei Sindaci e dei Presidenti delle Comunità montane per procedere all'elezione delle rispettive componenti (art.1, comma 21).

Nella stessa direzione, alcune leggi regionali limitano la presenza regionale al solo Presidente della Giunta, chiamato a presiedere la Conferenza (così Basilicata, Liguria, Marche, Piemonte). In questo caso, la struttura della Conferenza potrebbe egualmente richiamare quella di una seconda Camera regionale; in una prospettiva comparatistica, non mancano esempi di organi dell'esecutivo chiamati a presiedere le seconde camere di or-

(36) Nella stessa condizione dei Presidenti delle Camere di commercio e del Presidente regionale di Unioncamere si trovano tre rettori delle Università lombarde designati dalla Conferenza dei rettori e tre rappresentanti delle autonomie scolastiche, tra cui il sovraintendente regionale alla pubblica istruzione, anche loro membri della Conferenza (art. 1, comma 17, lett. *g*, *h*, *i*, *j*).

dinamenti federali, peraltro istituite come organi variamente collegati all'esecutivo stesso: il Senato USA è tuttora presieduto dal Vicepresidente degli Stati Uniti, *ex* art. 1, sezione 3 Cost. USA, mentre secondo le Costituzioni tedesche del 1867 e del 1871 la presidenza del *Bundesrat* spettava al Cancelliere ([37]). Tuttavia, la componente regionale limitata alla presidenza della Conferenza può anche richiamare, a livello statale, la Conferenza Stato-Regioni, che riunisce, com'è noto, sotto la presidenza del Presidente del Consiglio, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (art. 12, comma 2 legge n. 400 del 1988). Occorre dunque prendere in esame altri elementi per valutare se le Conferenze in esame si avvicinino, dal punto di vista strutturale, al modello del Consiglio o a quello della Conferenza. Al primo sembra da ricondursi la Conferenza ligure, della quale, da un lato, non fa parte il Presidente della Giunta regionale, pur presiedendola (art. 2 legge regionale Liguria n. 16 del 1997), mentre, dall'altro, ne sono escluse le associazioni autonomistiche, sia quanto a composizione dell'organo sia quanto a designazione dei suoi membri. Di conseguenza, l'unico elemento strutturalmente proprio del modello Conferenza è la presenza tra i componenti dei Presidenti delle Camere di commercio.

Se la Conferenza ligure richiama per vari aspetti il modello del Consiglio, quella piemontese e quella marchigiana vi si avvicinano per un solo profilo: la disciplina legislativa piemontese non riconosce il diritto di voto al Presidente della Giunta, unico esponente regionale a essere incluso nella Conferenza e chiamato a presiederla (art. 7, comma 2 legge regionale Piemonte n. 34 del 1998). Tuttavia della Conferenza piemontese fanno parte esponenti sia delle associazioni autonomistiche sia degli enti locali funzionali. Viceversa, la disciplina legislativa marchigiana della Conferenza regionale delle autonomie non vi include né gli uni né gli altri, ma considera il Presidente della Giunta, unico

(37) Si vedano rispettivamente S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, *Il Mulino*, 1994, p. 445 e D. DONATI, *La Costituzione dell'Impero germanico*, Padova, CEDAM, 1933, p. 5. La Costituzione di Weimar, sulla stessa linea, attribuiva la presidenza del *Reichsrat* a "un membro del Governo del *Reich*" (art. 65). Secondo il vigente *Grundgesetz*, invece, il *Bundesrat* elegge il suo presidente (art. 52, comma 1).

esponente regionale a farne parte, un componente a pieno titolo (art. 2, comma 2 legge regionale Marche n. 46 del 1992).

La più lontana dal modello del Consiglio delle autonomie locali, ad onta della sua definizione legislativa, prima richiamata, è la lucana Conferenza permanente delle autonomie che include, accanto al Presidente della Giunta regionale, componente a pieno titolo, soltanto membri delle associazioni autonomistiche o da queste designati (art. 2, comma 1 legge regionale Basilicata n. 17 del 1996).

Se, quanto a composizione, più d'uno degli organi oggetto del presente scritto si avvicina, come si è visto, al modello del Consiglio delle autonomie locali, soltanto l'omonimo organo toscano può esservi ricondotto anche quanto a funzioni. Il legislatore toscano ha infatti inserito il Consiglio delle autonomie locali nel procedimento legislativo regionale, quale embrione di seconda camera regionale. Tanto è vero che il suo interlocutore è sempre e soltanto il Consiglio regionale: i pareri, obbligatori o facoltativi, del Consiglio delle autonomie locali sono espressi sulle proposte di atti all'esame del Consiglio regionale o comunque in esso depositate (art. 12 legge regionale Toscana n. 36 del 2000). Quando l'interlocutore degli enti locali è invece la Giunta regionale, il legislatore toscano non coinvolge il Consiglio delle autonomie locali, pur facendone salve le competenze. Così la concertazione permanente della Regione con gli enti locali viene "attuata tra la Giunta regionale e le delegazioni rappresentative delle associazioni regionali delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane della Toscana" ([38]).

Sembra soprattutto avvicinarsi al modello di seconda camera regionale la previsione secondo la quale il parere negativo del

(38) Vedi art. 2, commi 2 e 4 legge regionale Toscana 26 novembre 1998, n. 85 "Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112" e legge regionale Toscana 1 dicembre 1998, n. 87 "Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e camere di commercio, artigianato e agricoltura, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".

Consiglio delle autonomie locali, nelle ipotesi di parere obbligatorio, può essere superato dal Consiglio regionale soltanto a maggioranza assoluta (art. 14, comma 2 legge regionale Toscana n. 36 del 2000).

A riguardo, qualche dubbio potrebbe sorgere con riferimento sia alla legittimità costituzionale di tale previsione, alla luce dell'art. 121, comma 2 Cost., sia alla sua vincolatività nei confronti delle leggi regionali successive.

Quanto al primo aspetto, va però osservato che non è in discussione l'attribuzione della potestà legislativa, *ex* art. 121, comma 2 Cost., al Consiglio regionale, al quale soltanto viene comunque imputata la legge regionale, secondo un'impostazione che conforta reputare implicitamente condivisa dal Governo il quale, altrimenti, avrebbe rinviato al Consiglio regionale e, se del caso, successivamente impugnato dinanzi alla Corte costituzionale la relativa deliberazione legislativa regionale che è stata, al contrario, regolarmente vistata nel termine di cui all'art. 127, comma 1 Cost. ([39]).

È semmai il secondo aspetto che induce a interrogarsi sull'opportunità di inserire in una legge regionale ordinaria una previsione di tal fatta ([40]), che parrebbe derogabile dalle successive leggi regionali pariordinate, il cui procedimento formativo si è voluto regolare. Non per nulla, la disposizione di cui all'art. 14, comma 2 legge regionale n. 36 del 2000 si pone come precorritrice di analoga disposizione contenuta nel nuovo Statuto della Regione Toscana (art. 66, comma 6) ([41]), deliberato nel 1997 dal Consiglio regionale, senza che sia stato però successivamente approvato con legge della Repubblica ([42]) come preve-

(39) Si veda il *Bollettino ufficiale della Regione Toscana*, n. 14 del 31 marzo 2000, parte prima, sezione prima.

(40) Con riferimento agli strumenti di raccordo e concertazione previsti dall'art. 3, comma 5 decreto legislativo n. 112 del 1998, si è osservato che "la vera sede di definizione di queste strutture non dovrebbe essere la legge, ma lo Statuto: perché solo così si può imporre la concertazione anche nel procedimento legislativo regionale" (R. BIN, *Commento al decreto legislativo n. 112/1998*, *Titolo I*, *Disposizioni generali*, in questa *Rivista*, 1998, p. 489).

(41) Vedilo al sito internet www.consiglio.regione.toscana.it.

(42) Il relativo disegno di legge (*Atto Senato* n. 3107) risulta tuttora, alla fine della XIII legislatura, dal luglio 1998, in corso di esame in Commissione Affari costituzio-

deva l'art. 123, comma 1, Cost., anteriormente alla legge costituzionale n. 1 del 1999. La stessa intenzione del legislatore regionale, ammesso che sia ricostruibile per via telematica, sembra essere nel senso di applicare l'art. 14, comma 2 solo successivamente all'entrata in vigore del nuovo Statuto; così almeno si legge nel sito internet del Consiglio regionale della Toscana. *Pro futuro*, dunque, la richiesta di maggioranze qualificate (o anche soltanto di una nuova deliberazione) affinché il Consiglio regionale possa superare il parere negativo di un organo rappresentativo degli enti locali andrebbe inserita nella disciplina statutaria ([43]).

Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali istituito dall'Umbria come pure delle Conferenze aventi composizione in varia misura simile a quella del modello consiliare (Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte) sembrano invece più vicine al modello della Conferenza, difettando sia il rapporto diretto con il Consiglio regionale, sia l'inserimento nel procedimento legislativo regionale, propri, come si è visto ora, del Consiglio toscano. Così il Consiglio umbro formula pareri e proposte alla Giunta regionale e viene da questa consultato sul trasferimento agli enti locali dei beni, del personale e delle risorse (artt. 15, comma 8, 17, comma 3, 18, comma 1, 19, comma 1 legge regionale Umbria n. 34 del 1998). Da questo punto di vista, meno strettamente collegate alla Giunta regionale appaiono le Conferenze lombarda e piemontese, che svolgono funzioni consultive e propositive anche nei confronti del Consiglio regionale (art. 1, commi 19 e 20 legge regionale Lombardia n. 1 del 2000 e art. 6

nali, in sede referente.

(43) Si noti che la proposta di revisione costituzionale approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nel novembre 1996 prevedeva, all'art. 58, la costituzionalizzazione della previsione della maggioranza assoluta per superare l'opposizione del Consiglio delle autonomie locali, salva la possibilità per quest'ultimo di adire, in tal caso, la Corte costituzionale (vedi CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Proposta di riforma costituzionale in senso federalista*, Milano, Francoangeli, 1997, pp. 47-48; sul punto, vedi *ivi*, L. MARIUCCI, *Relazione*, pp. 114-116). Sulle ipotesi di accesso alla Corte costituzionale da parte degli enti locali vedi, per tutti, G. VESPERINI, *I poteri locali*, vol. I, Catanzaro, Meridiana, 1999, p. 303.

legge regionale Piemonte n. 34 del 1998) ([44]).

Tuttavia, la funzione che sembra essere più caratteristica degli organi riconducibili al modello della Conferenza è quella di concertazione. Si tratta di una funzione che discende dalla struttura stessa dell'organo in quanto, affinché al suo interno si possa realizzare la concertazione, occorre quella doppia componente, regionale e degli enti locali, propria del modello dualista della Conferenza. Così la concertazione non rientra nelle funzioni degli organi riconducibili, quanto a struttura, al modello consiliare e neppure, a ben vedere, di quelli che ad esso almeno parzialmente si avvicinano. Viceversa, hanno la struttura propria del modello Conferenza gli organi ai quali è attribuita la funzione di concertazione ([45]): le Conferenze dell'Abruzzo, dell'Emilia-Romagna, del Lazio, del Molise e della Puglia ([46]). Ancora, forse non è del tutto casuale che la legge emiliano-romagnola sia, ad un tempo, quella che definisce la Conferenza Regione-autonomie locali nel modo più coerente con il suo modello di riferimento e quella che più dettagliatamente disciplina le intese in essa raggiunte.

3. *Conclusioni.*

Se si reputa, come sembra plausibile, che il legislatore costituzionale utilizzi la denominazione dell'organo nel significato

(44) La disciplina legislativa ligure e quella marchigiana non indirizzano invece le funzioni di consultazione, cooperazione e collaborazione della Conferenza verso organi regionali specificamente indicati, ma verso la Regione in generale.

(45) L'unica parziale eccezione è costituita dalla Conferenza regionale delle autonomie locali della Lombardia, definita, tra l'altro, come "sede in cui la Regione promuove l'accordo sugli ambiti territoriali e sui livelli ottimali di esercizio delle funzioni trasferite o delegate ai Comuni di minori dimensioni demografiche" (art. 1, comma 20, lett. *e* legge regionale Lombardia n. 1 del 2000), nonostante la sua struttura sia piuttosto lontana dal modello Conferenza.

(46) Si vedano rispettivamente: art. 4 legge regionale Abruzzo n. 21 del 1996, come sostituito dall'art. 4 legge regionale n. 111 del 1998; artt. 29, comma 1, lett. *c)* e 31 legge regionale Emilia-Romagna n. 3 del 1999; art. 20, comma 9 legge regionale Lazio n. 14 del 1999; art. 9, comma 4, lett. *a),* legge regionale Molise n. 34 del 1999; art. 6, comma 1, legge regionale Puglia n. 22 del 2000.

affermatosi nella previgente legislazione regionale, ne deriva che la deliberazione legislativa costituzionale, volta a modificare il titolo V della parte seconda della Costituzione, compie una scelta a favore del modello del Consiglio delle autonomie locali, forse nella sua più piena accezione toscana, che dovrebbe così essere introdotto in tutte le Regioni ad autonomia ordinaria.

Tuttavia, come si è visto, l'entrata in vigore della deliberazione legislativa costituzionale non è oggi certa, a causa della presentazione di due richieste referendarie *ex* art. 138, comma 2, Cost. Di conseguenza, non è da escludersi che le Regioni, nella revisione statutaria in corso, possano disporre di maggiore discrezionalità, con riferimento agli organi rappresentativi degli enti locali. In tal caso, le Regioni rimarrebbero libere di non prevedere nello Statuto alcun organo di questo genere, come pure di scegliere tra il modello del Consiglio delle autonomie locali e quello della Conferenza Regione-autonomie locali.

Il come si intenda disciplinare l'organo rappresentativo degli enti locali ha però precise conseguenze con riferimento al quanto della disciplina stessa: più ci si avvicina al modello del Consiglio delle autonomie locali come (embrione di) seconda camera regionale, più le sue funzioni vengono a incidere sulla forma di governo, portando a includervi un organo che altrimenti ne resterebbe escluso, almeno se la si intende in senso stretto.

Poiché la forma di governo rientra nel contenuto necessario dello Statuto, *ex* art. 123, comma 1, Cost., il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, dovrà comunque esservi disciplinato, almeno con riferimento alla sua struttura e ai suoi rapporti con il Consiglio regionale, (prima) camera regionale. È ben vero che l'art. 121, comma 2 Cost. impedisce di dar vita per via statutaria a un bicameralismo regionale perfetto, ma sono invece consentite forme di partecipazione del Consiglio delle autonomie locali al procedimento legislativo regionale, in posizione subordinata rispetto al Consiglio regionale. Così l'eventuale previsione di aggravi procedurali per superare l'orientamento contrario del Consiglio delle autonomie locali su un progetto di legge dovrà essere disciplinata nello Statuto. Alla medesima conclusione si

può giungere *per aliam viam* se solo si rammenta che, come si è poc'anzi accennato, un vincolo per il legislatore regionale successivo sembra essere tale se disposto da fonte sovraordinata alla legge regionale, qual è appunto lo Statuto ([47]).

Alla previsione di un organo rappresentativo degli enti locali costruito sul modello della Conferenza sembra invece accompagnarsi una disciplina statutaria più contenuta. Poiché tale organo non rientra nella nozione di forma di governo, se intesa in senso stretto, il contenuto necessario dello Statuto regionale dovrebbe limitarsi a menzionarlo, nel quadro della rappresentanza degli enti locali quale principio fondamentale dell'organizzazione regionale, rimettendone poi la disciplina alla legislazione regionale; salvo che si intenda sostituire, nel procedimento legislativo regionale, le consultazioni degli enti locali con il parere della Conferenza, assorbendo le prime nel secondo e disciplinandolo quindi in sede statutaria.

Va però ricordato che la revisione statutaria costituisce per le Regioni una preziosa occasione per spingersi oltre le attuali soluzioni istituzionali di partecipazione degli enti locali alle politiche regionali, in modo da "federare le Autonomie locali nelle Regioni" ([48]). L'auspicio è che non ci si limiti a conservare gli organi esistenti, soprattutto se, come spesso avviene, risultano dotati esclusivamente di funzioni di mera consultazione e proposta ([49]).

(47) Sulla disciplina statutaria, sotto altro profilo, del procedimento legislativo regionale vedi R. BIN, *Reinventare i consigli*, in *Il Mulino*, 2000, n. 3, pp. 462-463.

(48) L. MARIUCCI, *Relazione*, cit., p. 111. *Adde* ID., *La funzione "costituente" delle nuove Regioni*, in *Il Mulino*, 2000, n. 3, p. 483.

(49) Così, ad esempio, la *Proposta di nuovo Statuto della Regione del Veneto*, presentata il 27 ottobre 2000 dal Presidente della Giunta regionale, Giancarlo Galan, non menziona neppure l'attuale Conferenza permanente Regione-autonomie locali, né altri organi rappresentativi degli enti locali.

TAB. 1 *Organi regionali di rappresentanza degli enti locali. Quadro comparativo*

Regione	L.R.	Denominazione organo	Presidenza (a)	Enti rappresentati			
				Enti locali territ. (b)	Enti regionali (c)	Enti locali funzionali	Ass. autonomistiche
Abruzzo	21/96	Conferenza permanente Regione - enti locali	Reg	x	x	x	x
Basilicata	17/96	Conferenza permanente delle autonomie	Reg	x	x		x
Calabria							
Campania	26/96	Conferenza permanente Regione - autonomie locali	Reg	x	x		x
Emilia-Romagna	3/99	Conferenza Regione - autonomie locali	Reg	x	x		
Lazio	14/99	Conferenza permanente Regione - autonomie locali	Reg	x	x		x
Liguria	16/97	Conferenza permanente Regione - autonomie locali	Reg	x		x	
Lombardia	1/00	Conferenza regionale delle autonomie locali	EL	x		x	x
Marche	46/92	Conferenza regionale delle autonomie	Reg	x	x		
Molise	34/99	Conferenza regionale delle autonomie locali	Reg	x	x		x
Piemonte	34/98	Conferenza permanente Regione - autonomie locali	Reg	x		x	x
Puglia	22/00	Conferenza permanente Regione - autonomie locali	Reg	x	x		x
Toscana	36/00	Consiglio delle autonomie locali	EL	x			
Umbria	34/98	Consiglio delle autonomie locali	Reg	x			
Veneto	20/97	Conferenza permanente Regione - autonomie locali	Reg	x	x		

(a) Reg = Presidente della Giunta regionale o Assessore delegato; EL = Enti locali
(b) Sull'inclusione dei Presidenti delle Comunità montane vedi *supra* nota 32.
(c) Quando i componenti regionali sono privi del diritto di voto, non vengono inclusi tra i membri della Conferenza o del Consiglio.

Lo "statuto" dell'opposizione

di Maria Elena Gennusa

Sommario

1. *Introduzione.* – **2.** *Il riconoscimento costituzionale dell'opposizione: aspetti problematici***.** – **3.** *Un esempio tratto dalle esperienze dei Länder tedeschi.* – **4.** *Verso una progressiva istituzionalizzazione del fenomeno oppositorio in Italia: dalla garanzia delle minoranze ai diritti delle opposizioni.* – **5.** *Spunti per uno "statuto" dell'opposizione nella realtà regionale.*

1. *Introduzione*

Il processo di profonda rimeditazione del nostro complessivo assetto istituzionale, timidamente apertosi già negli anni '80 e a tutt'oggi ancora largamente in corso, pone certamente, tra i tanti temi oggetto di dibattito, quello, centrale, della forma di Governo - a livello nazionale come anche a livello locale - e, dunque, della titolarità e delle modalità di dispiegamento del potere di indirizzo politico. Ma se le istanze riformatrici si sono incentrate, soprattutto, sul problema del rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e della sua effettiva capacità governante, altrettanto acceso è stato, e continua ad essere, il dibattito in merito all'aspetto, reciproco, delle garanzie da assicurare e delle prerogative da assegnare alle formazioni di opposizione. Non v'è chi non si renda conto, infatti, della rilevanza di una corretta configurazione del rapporto fra Governo e opposizione per una buona funzionalità delle istituzioni democratiche, poiché solo un continuo e costruttivo confronto fra gruppi al potere e gruppi che ne sono esclusi è in grado di contribuire ad assicurare quell'equilibrio istituzionale, unica premessa per il pacifico andamento del conflitto politico.

Non per nulla la stessa "Commissione bicamerale per le ri-

forme costituzionali", ben conscia del ruolo che l'opposizione è chiamata a ricoprire in qualunque sistema di Governo, ha investito il fenomeno di specifica considerazione - sia pur sostanzialmente recependo risultanze già prodottesi nella concreta evoluzione parlamentare italiana ([1]) - prevedendo, come è noto, all'art. 83, V comma, della sua proposta che "il regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare; disciplina la designazione da parte delle stesse dei presidenti delle Commissioni aventi funzioni di controllo e di garanzia. Prevede l'iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale".

E se anche il progetto di revisione della seconda parte della Costituzione elaborato dalla Commissione bicamerale è ormai definitivamente tramontato, il tema della disciplina e dei poteri dell'opposizione nelle assemblee rappresentative non ha tuttavia perso di interesse e attualità, poiché lo schiudersi della fase, se non propriamente costituente ([2]), certo di notevole innovazione a livello regionale, stante l'imminente, integrale riscrittura degli statuti ordinari indotta dalla L. cost. n. 1 del 1999, risolleva prepotentemente taluni aspetti problematici in merito alla natura del fenomeno oppositorio e alle difficoltà di una sua regolamentazione giuridica.

2. *Il riconoscimento costituzionale dell'opposizione: aspetti problematici*

L'esplicita attribuzione agli statuti della competenza in materia di "forma di Governo" - sebbene forse più ricognitiva della naturale vocazione statutaria a disciplinare i rapporti fra gli organi di vertice della Regione ([3]) che non autenticamente costitu-

(1) Cfr. ad es. le considerazioni svolte in proposito da G. DE CESARE, *Maggioranza e opposizione nell'ultimo progetto della Commissione bicamerale*, in *Nuovi Studi Politici*, 1999, n. 2, p. 55.
(2) In tal senso cfr. A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, n. 3, p. 600.
(3) Cfr. Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla L. cost. 22 novembre 1999*, N. 1, Milano, Giuffrè, 2000, p. 50.

tiva di uno spazio di intervento "nuovo" e certamente non priva di ambiguità e indeterminatezza contenutistica ([4]) - offre, infatti, almeno in astratto, molteplici opportunità per una più compiuta istituzionalizzazione dell'opposizione nelle assemblee *lato sensu* "parlamentari". Tuttavia, prima di procedere all'individuazione di una possibile bozza di "statuto" minimo dell'opposizione nei Consigli regionali, sembra utile soffermarsi su talune considerazioni generali sul tema, idonee a fornire alcuni suggerimenti nella trasposizione in termini normativi di un fenomeno che è, prima di tutto, politico, e, dunque, necessariamente elastico e mutevole.

Infatti, se è pur vero che il concreto atteggiarsi del rapporto fra il Governo e la sua maggioranza, da un lato, e l'opposizione, dall'altro, condiziona in modo piuttosto significativo l'effettivo funzionamento delle istituzioni costituzionali, altrettanto vero è l'assunto reciproco, nel senso che proprio un tale rapporto, e quindi anche la natura stessa dell'opposizione, finiscono per essere pesantemente condizionati dal contesto sì giuridico, ma soprattutto politico - a loro volta, questi, profondamente correlati - in cui essi si trovano ad operare.

Dal che emergono già almeno due ordini di considerazioni che verranno in seguito sviluppate: innanzi tutto che tra sistema politico e apparato normativo esiste un legame tale per cui fra questi due elementi deve sussistere una, almeno relativa, armonia perché l'effettività dell'ordinamento giuridico possa essere, in una qualche misura, assicurata. Con ciò non si vuole naturalmente dire che lo strumentario normativo debba limitarsi a recepire e a certificare l'assetto politico-partitico esistente: esso può, e anzi in talune circostanze, deve, dirigere, incanalare, l'evoluzione politica, assecondando talune tendenze per condurle a definitivo completamento ed ostacolandone, invece, altre. Tuttavia l'innesto di meccanismi istituzionali in contesti ad essi totalmente estranei ben difficilmente potrà avere un positivo riscontro concreto, pur magari nella perfezione di una costruzio-

(4) Per taluni rilievi critici, cfr. in particolare R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, p. 536 e ss. e A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, cit., p. 614 ss.

ne teorica. Questo per dire che al momento dell' importazione di istituti di chiara matrice straniera, estrapolati da ordinamenti diversi dal nostro ed anche se perfettamente ad essi funzionali, la cautela è d'obbligo, poiché se mancano totalmente le premesse politiche per una loro applicazione, ben presto finirebbero per ridursi, nella migliore delle ipotesi, a mere formule vuote.

La seconda considerazione è che, stante il già rilevato condizionamento del sistema politico-costituzionale sulla natura e i caratteri dell'opposizione, probabilmente pochi fenomeni rifuggono più di questo da qualunque pretesa di definizione unitaria, se non al prezzo di cadere nel vago, nel generico e nell'indeterminato: l'opposizione è una specifica componente dell'organo assembleare, soggettivamente identificata, o è semplicemente una funzione, che tale resta indipendentemente dal soggetto che la pone in essere (per cui, in ipotesi, l'opposizione potrebbe risiedere anche all'interno della stessa maggioranza governativa)? O ancora: per qualificare un gruppo "di opposizione" è sufficiente la mera esclusione formale dalla titolarità del potere di Governo a prescindere dalle sue concrete modalità comportamentali o, viceversa, è necessario che esso assolva una specifica funzione? E in questo secondo caso, è possibile individuare in modo univoco e *a priori* il contenuto necessario della "funzione di opposizione" ([5])? È possibile, cioè, ipotizzare che esistano delle funzioni tipiche, esclusive dell'opposizione, il cui esercizio sia di per sé solo sufficiente a far concludere per la sussistenza della condizione richiesta?

Certamente, se si prende in considerazione l'ordinamento inglese, ambito primigenio di sviluppo dell'opposizione parlamentare e tradizionalmente culla del suo esemplare esplicarsi, ben poco i problemi sopra accennati hanno ragione di porsi ([6]):

(5) Fra i tanti che negano recisamente questa possibilità, cfr. ad es. M. BON VALSASSINA, *Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello Stato contemporaneo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, p. 540 e R.A. DAHL, *Preface*, in *R.A. Dahl (a cura di), Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven and London, Yale University Press, 1966, p. XVI.

(6) Per una più approfondita analisi delle considerazioni qui solo sinteticamente esposte, sia consentito rinviare a M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 35-91.

il contesto politico sin dall'origine sostanzialmente bipartitico (ove i «terzi» partiti, se presenti, sono stati per lo più carenti di autonoma rilevanza - sia pur invero con qualche eccezione anche, talvolta, significativa), e coadiuvato in tale suo carattere dal meccanismo elettorale *first past the post* utilizzato, e soprattutto la natura dei principali attori politici britannici, sorti in Parlamento quali strumenti per garantire una migliore governabilità e per strutturare politicamente, dall'interno delle istituzioni, la società - e dunque, fin dall'inizio, leali e moderati e per definizione privi di connotazioni antisistemiche - hanno contribuito a forgiare un'idea di opposizione decisamente univoca e chiaramente circostanziata. La costante presenza di due partiti principali, entrambi considerati parimenti legittimati ad assurgere, da soli, al Governo della Nazione, ha indotto gradatamente ad identificare, senza dubbio alcuno, la "funzione di opposizione" con la capacità di porsi quale "Governo alternativo", quale possibile maggioranza *in fieri* solo in attesa di uno *swing of pendulum* nelle consultazioni elettorali successive. Ed infatti è proprio questa funzione che è in grado di raccogliere al suo interno, in un rapporto di causa ed effetto ad un tempo, tutti gli altri compiti che l'opposizione è chiamata ad assolvere in quell'ordinamento politico: la critica costruttiva (accompagnata, cioè, dall'elaborazione di un proprio programma, sufficientemente diversificato da quello del *Gabinetto* in carica) e il controllo della politica governativa.

Ma se è questo il contenuto, certo ed essenziale, della funzione di opposizione, anche da un punto di vista soggettivo la sua nozione emerge con una chiarezza inusitata: l'Opposizione (con la O maiuscola) è il partito di minoranza dotato della maggior forza numerica nella Camera dei Comuni, poiché solo un tale schieramento è effettivamente in grado di contrastare il Governo al potere e di presentarsi quale suo possibile successore.

Un tale riconoscimento dell'opposizione, implicito nell'art. 10 del *Ministers of the Crown Act* del 1937 che formalizza la figura del *leader* dell'opposizione al fine di assegnargli un'indennità periodica a carico dell'erario, è dunque perfettamente coerente con il sistema nel quale è inserito: semplice-

mente, nell'ordinamento britannico, una minoranza che non è in grado di porsi quale *government in the wings*, non è opposizione. Non a caso, infatti, è stata decretata dallo *Speaker* la temporanea assenza dell'opposizione, e dunque la sospensione dell'applicabilità dell'art. 10 dell'*Act* del 1937, nel 1940 quando la coalizione governativa, per far fronte alla grave emergenza internazionale, racchiuse Conservatori, Laburisti e Liberali nel medesimo Gabinetto (da cui dunque risultarono esclusi solo i Comunisti e i membri dell'*Independent Labour Party*, partiti considerati entrambi privi dei numeri e della legittimazione politica necessari per porsi quale valida alternativa al *Governo* in carica): secondo le parole dello *Speaker*, *"it cannot be said there is now an Opposition in Parliament in the hitherto accepted meaning of the word; namely, a party in Opposition to the Government from which an alternative Government could be formed"* ([7]). Ed egualmente coerente è il conferimento al solo *leader* del partito di più forte minoranza, della qualifica di *leader* dell'opposizionee dunque della natura di vero e proprio organo dello Stato: il termine "opposizione", in Gran Bretagna, non qualifica mai l'insieme di tutte le forze esterne alla maggioranza governativa; l'opposizione è solo l'opposizione "ufficiale"; le ulteriori forze minoritarie possono, se mai, essere indicate come "gli altri partiti *di* opposizione", non come "opposizione" (*tout court*).

Queste considerazioni consentono anche di spiegare la peculiarità della posizione costituzionale dell' "Opposizione di Sua Maestà" e lo specifico contenuto dello "statuto" ad essa esclusivamente rivolto: la possibilità di costituire uno *Shadow Cabinet* del tutto corrispondente al *Gabinetto* governativo vero e proprio (grazie anche alla convenzione secondo cui le regole valide per il *Gabinetto* ministeriale devono valere anche per il *Gabinetto*

(7) A. POTTER, *Great Britain: Opposition with a Capital "O"*, in *R.A. Dahl, Political Oppositions in Western Democracies*, cit., p. 15: "non si può sostenere che in questo momento ci sia un'Opposizione in Parlamento nel significato fino ad oggi accettato del termine; cioè un partito in Opposizione al Governo che possa costituire un Governo altrenativo".

ombra") ([8]), il ruolo di protagonista ad essa assegnato nel dibattito sull'*Address in reply to Queen's Speech* (espressione del manifesto programmatico dell'esecutivo) e il trattamento preferenziale riservatole nel *Prime Minister's Question Time*, il suo necessario coinvolgimento nella programmazione dei lavori parlamentari, l'istituzione, da parte degli *Standing Orders*, di venti *Opposition days* per ciascuna sessione parlamentare non sono che prerogative dell'opposizione "ufficiale" di cui le altre minoranze non necessitano di beneficiare, in quanto meramente strumentali ad un migliore - e, soprattutto, più evidente - assolvimento delle sue funzioni istituzionali. Tali *facilities*, infatti, non contribuiscono ad assegnare all'opposizione maggior forza in Parlamento e capacità interdittiva nei confronti dell'operato governativo: semplicemente le forniscono maggiore visibilità all'esterno del Parlamento, di fronte all'elettorato, ma di tale visibilità solo l'opposizione vera propria dimostra concretamente di avere bisogno, per ribaltare l'esito delle consultazioni elettorali successive; non, invece, le altre forze di minoranza, comunque non in grado di coagulare attorno a sé consensi sufficienti a farsi maggioritarie.

In tal senso si spiega anche perché il diverso trattamento destinato alle minoranze (certamente tutelate - e attraverso taluni poteri di intervento nella vita parlamentare e attraverso una sorta di finanziamento pubblico, lo *Short Money*, cui accedono tutte le forze esterne alla maggioranza - ma non, per così dire, «valorizzate») non venga percepito come discriminatorio nei loro confronti; assai differente è, infatti, la loro natura intrinseca; e poiché solo l'opposizione assolve una funzione istituzionale, è perfettamente conseguente che essa sola goda di prerogative riservate.

Da quanto assai sinteticamente esposto emerge inoltre un'ulteriore considerazione: lo strumentario normativo, in Inghilterra, non ha fatto altro che recepire il contesto politico, assecondando e valorizzando talune tendenze già in esso imma-

(8) G. DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 63.

nenti: non per nulla la disciplina dell'opposizione o è contenuta in prassi parlamentari, poi assurte a vere e proprie convenzioni costituzionali ancora oggi prive di formalizzazione espressa, o in *Standing Orders* che, pur rivestendo forma scritta, mantengono intatta la loro natura consuetudinaria, o, assai più raramente, in *Acts* del Parlamento che però si limitano a "certificare" la presenza di istituti già stabilmente operanti nella pratica (si pensi ad esempio alla prassi dello *Speaker* di individuare l'opposizione ufficiale e il suo *leader*, di molto antecedente alla formulazione dell'art. 10 del *Ministers of the Crown Act* del 1937). Di talché anche l'armonia fra i due elementi, sistema politico e ordinamento giuridico, risulta, di regola, essere massima, così non sollevando - se non in talune, circoscritte, ipotesi - reali problemi di effettività.

Ma in un contesto politico privo di questi caratteri sistemici, ove le relazioni interpartitiche sono rese più complesse da un'elevata frammentazione, tale per cui nessun partito è in grado di conseguire la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari e, dunque, di governare da solo, o, peggio, ove non tutti i contendenti politici sono egualmente considerati legittimati ad assumere la titolarità del potere di Governo (come ad esempio si è verificato in Italia per quasi un cinquantennio, stante l'operatività della c.d. *conventio ad excludendum* nei confronti della maggior forza di opposizione), è ancora possibile enucleare in modo certo la funzione di opposizione? È ancora possibile distinguere fra opposizione vera e propria e semplici minoranze parlamentari, così da poter elaborare soltanto in favore della prima un coerente insieme di diritti e prerogative?

3. *Un esempio tratto dalle esperienze dei Länder tedeschi*

Assai illuminante, al fine di valutare la portata e le conseguenze di talune modalità di disciplina del fenomeno in questione in un sistema politico decisamente più complesso di quello britannico, può essere l'analisi di alcune recenti esperienze costituzionali dei *Länder* tedeschi, di vecchia come di nuova formazione.

Infatti, sebbene a livello federale la Legge fondamentale rinunci a definire giuridicamente l'opposizione, pur presupponendone comunque l'esistenza (come peraltro conferma il tenore dell'art. 92 del codice penale che include fra i fondamenti costituzionali il diritto di costituire un'opposizione parlamentare e di esercitarne le funzioni) ([9]), tanto tutti i nuovi *Bundesländer*, quanto taluni vecchi *Länder* occidentali che hanno provveduto, nel corso degli anni '90, a significative revisioni della propria Costituzione statale ([10]), non hanno saputo esimersi dal dedicare specifiche norme alla considerazione del fenomeno oppositorio, pur in assenza di alcuni dei caratteri fondanti, sia da un punto di vista storico che politico, dell'ordinamento inglese.

Se si eccettua l'art. 78 della *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, che sostanzialmente recepisce la formula di cui all'art. 92 cod. pen. federale (limitandosi dunque a garantire "*das Recht auf Bildung und Ausübung parlamentarischer Opposition*", cioè "il diritto di costituire ed esercitare un'opposizione parlamentare")), gli "*Oppositions-Artikel*" delle altre undici Costituzioni che dedicano al fenomeno oppositorio specifiche norme dimostrano la volontà di dare dell'opposizione una nozione chiara, il più possibile circostanziata (sebbene, come vedremo, con risultati non del tutto soddisfacenti). Tale intento, invero, non appare in via teorica del tutto arbitrario, poiché, mirando al contempo, le disposizioni in materia, a fare dell'opposizione il destinatario di specifici diritti, l'individuazione *a priori* del soggetto che ne sia il titolare parrebbe la più logica delle premesse. È piuttosto il modo con cui quest'intento ha potuto concretamente esplicarsi a destare talune perplessità.

Nelle undici Costituzioni in esame (accantonando, cioè, la summenzionata Costituzione di Brema) si rinvengono sostanzialmente tre tipi di formule volte all'identificazione del feno-

(9) Analoga formulazione si rinviene peraltro nella VerfSchG-LSA, § 5, c. 2: "Zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne dieses Gesetzes zählen... das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition" ("All'ordinamento fondamentale liberal-democratico ai sensi di questa legge è ascrivibile il diritto di costituire ed esercitare un'opposizione parlamentare").

(10) Con l'unica eccezione della Costituzione di Amburgo che contiene una disciplina dell'opposizione già dal 1971.

meno, sebbene solo due di natura veramente definitoria (che privilegiano, rispettivamente, l'una, l'aspetto soggettivo, cercando di individuare quali siano i gruppi di opposizione, e l'altra, l'aspetto funzionale).

Un primo tipo di formula (utilizzata nell'art. 25 Cost. Berlino, nell'art. 55 Cost. Brandeburgo, nell'art. 23 a), Cost. Amburgo, nell'art. 12 Cost. *Schleswig-Holstein*, nell'art. 85b Cost. Renania-Palatinato, nell'art. 59 Cost. Turingia, e nell'art. 16a Cost. Baviera), invero del tutto priva di autentica capacità descrittiva, si limita a qualificare, con scarsissime differenze terminologiche tra una Costituzione e l'altra, l'opposizione come "componente essenziale della democrazia parlamentare", ("*notwendiger / wesentlicher / grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie*"). Ora, è evidente che ad affermazioni siffatte in sé (in particolare qualora non corredate di altre, ulteriori, specificazioni) va assegnata una portata innanzi del tutto enfatica (un po' al pari di quella che si ravvisa nelle proclamazioni d' "inviolabilità" di alcuni dei diritti fondamentali), mirante ad esprimere la consapevolezza costituzionale della pregnanza del fenomeno e dell'importanza che esso possa esplicarsi in tutte le sue potenzialità: e in tal senso non paiono, francamente, così criticabili. Più difficile - e anche più dannoso - è cercare di assegnar loro un contenuto propriamente normativo, poiché ciò avverrebbe al prezzo di postulare in esse implicita una sorta di *dovere* costituzionale di opposizione - peraltro in contrasto col *Grudgesetz* al quale è sottesa, se mai, la garanzia della *libertà* di opposizione - con per di più l'indesiderabile conseguenza di condurre a ritenere costituzionalmente illegittimi istituti, quali ad esempio le coalizioni governative allargate a tutti i partiti dello spettro politico (*Allparteienregierungen*), che, col provocare una temporanea assenza di opposizione, contravverrebbero alla sua necessarietà costituzionale ([11]): ma è decisamente da escludere che questo fosse l'intento dei Costituenti, sicuramente più desiderosi di legittimarne fino in fondo

(11) Per considerazioni fortemente critiche nei confronti di tali "esperimenti" costituzionali dei Länder cfr. S. HABERLAND, *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*, Berlin, Duncker & Humbolt, 1995, pp. 156-159.

l'esplicazione, che non di imporne, in qualche modo, una presenza permanente nell'ordinamento politico.

In altre ipotesi, invece, l'accento è posto sull'elemento funzionale dell'opposizione: così l'art. 23a Cost. Amburgo individua fra i compiti dell'opposizione la critica al programma di Governo e la costruzione di un'alternativa politica alla maggioranza di Governo; secondo l'art. 26 Cost. Meclemburgo-Pomerania Occ., essa deve primariamente assumere l'iniziativa del controllo dell'operato governativo, sottoporre a critica il programma e le decisioni dell'esecutivo, nonché elaborare un proprio, autonomo, programma; e l'art. 12 Cost. *Schleswig-Holstein* le assegna un compito di critica e di controllo, così come una posizione alternativa "rispetto ai parlamentari e ai gruppi che sostengono il Governo". A tali norme può, inoltre, essere assimilato anche l'art. 120 della Costituzione del *Baden* del 1947, sebbene esso non sia stato poi più riprodotto nella Costituzione del *Baden-Württemberg* del 1953, che sanciva: "1. I partiti devono sentirsi corresponsabili per la conformazione della vita politica e per la direzione dello Stato, sia che essi partecipino alla composizione del Governo sia che si trovino all'opposizione. 2. Se sono entrati a far parte del Governo, hanno l'obbligo di anteporre l'interesse del *Land* all'interesse del partito. Devono essere pronti a cedere la responsabilità quando si formi una nuova maggioranza. 3. Se si trovano in opposizione al Governo, spetta loro verificare l'attività del Governo e dei partiti che partecipano al Governo ed esercitare la propria critica ove necessario. La loro critica deve essere obiettiva, positiva e costruttiva. Devono essere pronti ad assumere, secondo le circostanze, la responsabilità in seno al Governo"([12]).

In altre ipotesi infine (art. 26 Cost. Meclemburgo-Pomerania Occ., art. 19 Cost. Bassa Sassonia, art. 40 Cost. Sassonia, art. 48 Cost. Sassonia-*Anhalt*, art. 12 Cost. *Schleswig-Holstein* e art. 16a Cost. Baviera), ancora con lievissime variazioni terminologiche, si definisce l'opposizione come quell'insieme di gruppi e

(12) In l. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli, 1992, p. 31.

di parlamentari che "non sostengono" il Governo ("*die Fraktionen und die Mitglieder des Landtages, welche die Regierung nicht stützen/tragen, bilden die parlamentarische Opposition"*). Già a prima vista, da questo tentativo definitorio, emerge, per così dire, una contraddizione logica: non potendosi dedurre la qualifica di opposizione semplicemente dalla natura minoritaria di tali forze politiche, poiché, stante la frequente realtà di governi di coalizione, la stessa maggioranza governativa può derivare dall'unione di più gruppi di minoranza, le Costituzioni in parola hanno finito per fare ricorso, per l'individuazione di un soggetto, ad un parametro che in realtà attiene ad una funzione, sia pur solo in negativo: appunto il non sostegno nei confronti della compagine governativa. Ma un'altra, e ben più grave, fonte di perplessità è originata proprio dal criterio assunto come discriminante fra i gruppi di maggioranza e i gruppi di opposizione: come si fa ad individuare univocamente in quali atteggiamenti si concreti il sostegno al Governo? Esso implica un vero e proprio appoggio - attivo - ai fondamenti del programma governativo, richiede addirittura un'esplicita adesione alle singole decisioni assunte dall'esecutivo, o anche una mera tolleranza, nel senso di non evidente contrarietà, nei suoi confronti può far parlare di sostegno, sia pur di segno, evidentemente, per così dire solo negativo? O, se si ritiene da escludere questa ultima possibilità: dove finisce la mera tolleranza e comincia l'effettivo sostegno?

Tali interrogativi peraltro non risultano di natura meramente teorica poiché, stante la già ravvisata volontà degli *"Oppositions-Artikel"* di fare dell'opposizione il destinatario di specifici diritti (talvolta direttamente scaturenti dal testo costituzionale, talvolta previsti semplicemente a livello legislativo o di regolamento interno del *Landtag*), l'inserimento di un gruppo nell'uno o nell'altro schieramento finisce per produrre delle precise conseguenze giuridiche. A prescindere da talune prerogative assegnate a determinate quote di parlamentari indipendentemente dalla loro collocazione politica (ad esempio il potere di adire la Corte costituzionale statale per una valutazione circa la compatibilità del diritto del *Land* con la Costituzione, o di provocare l'insediamento di *Untersuchungsausschüsse* - l'omologo

delle nostre commissioni d'inchiesta - o di *Enquete-Kommissionen* - commissioni di esperti deputate alla trattazione di temi di interesse generale e di notevole rilevanza), è innanzi tutto assegnata ai gruppi di opposizione (peraltro anche laddove quest'ultima non goda di esplicito riconoscimento costituzionale) ([13]) una forma di finanziamento addizionale (*Oppositionszuschlag*), determinato nei dettagli, a volte anche in termini quantitativi, da apposite *FraktionsGesetze* ([14]) e finalizzato all'assolvimento dei compiti ad essi spettanti. Inoltre è di regola attribuita all'opposizione, o per consuetudine parlamentare ([15]) o in forza di un'espressa previsione normativa, la presidenza di quelle commissioni che, per la natura e l'oggetto delle funzioni di cui sono titolari, maggiormente appaiono idonee ad un sindacato costruttivo sull'operato governativo: così ad esempio, *ex* § 63 *Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft* (Regolamento interno del Parlamento di Brema), al più forte gruppo di opposizione spetta la presidenza della commissione bilancio-finanze (*Haushalts- und Finanzausschuß*), nonché, *ex* § 5, Abs. 1 della Legge sulle commissioni d'inchiesta (*UAG*) della Sassonia-*Anhalt*, § 4, Abs. 2, S. 2 *UAG* del Brandeburgo e § 6, Abs. 2, S. 1 *UAG* della Sassonia, la presidenza o la vicepresidenza delle commissioni di inchiesta (analogamente prevede il § 3, Abs. 1, S. 1 della Legge del Brandeburgo sulle *Enquete-Kommissionen* per un tale tipo di commissione). Inoltre il § 25, Abs. 1, S. 2 *VerfSchG* (Legge sulla protezione della Costituzione) della Sassonia-*Anhalt* assegna di diritto al partito di più forte opposizione uno dei tre seggi della *Parlamentarische Kontrollkommission* per la protezione della Costituzione e il § 17, Abs. 3 , S. 3 del regolamento interno del *Landtag* della Sassonia-*Anhalt* affida all'opposizione la nomina di due dei quattro esperti esterni al *Landtag* che compongono le *Enquete-Kommisionen*, indipendentemente dai rapporti di forza presenti in assemblea.

(13) Cfr. § 50, Abs. 2, S. 3 AbgG federale.
(14) Cfr. per alcuni esempi, § 3 FraktionsG SA, § 2 HmbFraktionsG, § 6 SchlHFraktionsG.
(15) Cfr. le affermazioni di H. THALHEIM, PDS-Fraktion geht die 3. Legislaturperiode im Sächsischen Landtag mit Volldampf an, http://www.pds-sachsen.de.

Infine tutte le Costituzioni esaminate sanciscono un generico diritto di *Chancengleichheit* ("*die parlamentarische Opposition/die Oppositionsfraktionen hat/haben in Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf politische Chancengleichheit"*)[16], operante nei confronti della maggioranza e, presumibilmente, all'interno dello stesso schieramento di opposizione ([17]).

Dal combinato disposto di queste norme discendono però altri due ordini di problemi: il primo è che se, come appare preferibile, si interpreta questo diritto alla parità di trattamento come rivendicabile dai gruppi di opposizione anche, appunto, nei loro rapporti reciproci, la disciplina preferenziale talvolta riservata al partito di più forte opposizione, non poggiando su una peculiarità funzionale di quest'ultimo (comunque non in grado di sostituire, da solo, il Governo attualmente in carica), ma solo su un dato di ordine meramente numerico, potrebbe essere percepita, in un certo qual senso, come discriminatoria e quindi costituire la fonte di pericolosi conflitti.

Il secondo, e forse più grave, consiste nel fatto che, in base al tenore testuale di talune Costituzioni (art. 48 Cost. Sassonia-*Anhalt*, art. 26 Cost. Meclemburgo-Pomerania Occ.), *i* gruppi che non sostengono il Governo costituirebbero *la* opposizione parlamentare (al singolare): se non fosse che ciò parrebbe presupporre un'unitarietà, una monoliticità dello schieramento di opposizione di cui in realtà mancano le benché minime premesse; se può, infatti, essere ragionevole ritenere che, di regola, i gruppi che sostengono il Governo costituiscono *la* maggioranza (pur con le già ravvisate difficoltà di riempire di contenuto pratico il concetto di "sostegno"), in quanto tutti accomunati da un'adesione di massima a un medesimo programma, difficilmente può sostenersi l'assunto reciproco. L'unico comun denominatore dei gruppi di opposizione è, infatti, un elemento soltanto negativo, l'assenza di sostegno al Governo, che può di

(16) "L'opposizione parlamentare/i gruppi di opposizione ha/hanno nell'adempimento dei propri compiti il diritto di pari opportunità politica.

(17) Per talune, interessanti considerazioni su questo principio, cfr. R. POSCHER, *Die Opposition als Rechtsbegriff*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1997, 122, 3, pp. 450-453.

fatto concretizzarsi in atteggiamenti politici, indirizzi e programmi anche assai differenti l'uno dall'altro, senza per ciò perdere il suo carattere oppositorio: di talché anche il solo ragionare in termini di opposizione (al singolare) appare, di fatto, come un'inutile forzatura.

Tanto più, allora, risulta incongruente il riconoscimento, operato dall'art. 12 Cost. *Schleswig-Holstein*, dell'*Oppositionsführer / führerin*, identificato come "il Presidente del gruppo parlamentare più forte fra quelli che non sostengono il Governo" (un tale riconoscimento è peraltro implicito anche nel § 58, Abs. 3 del regolamento del *Landtag* del Nordreno-Westfalia che assegna, di diritto, la parola al Presidente del maggiore gruppo di opposizione subito dopo l'intervento del capo del Governo) ([18]): che senso ha fare del rappresentante di una soltanto delle componenti dell'opposizione (seppur, certo, quella più "forte") il simbolo dell'intero schieramento? In che misura esso può considerarsi il portavoce di tutte le diverse tendenze in esso presenti?

Le difficoltà originate dalla distanza fra postulata unità dell'opposizione e sua, invece, pratica frammentazione sono poi portate alle estreme conseguenze dall'art. 26 Cost. Meclemburgo-Pomerania Occ.: mentre, infatti, nelle altre norme costituzionali considerate, titolari degli specifici diritti e assegnatari delle specifiche funzioni restano comunque i singoli gruppi di opposizione, nell'art. 26 la stessa identità di questi ultimi viene meno, trascolorandosi in *un'*opposizione, essa sola autentica destinataria di funzioni e prerogative. Ma non v'è chi non si renda conto delle implicazioni pratiche di questa soluzione: ben diverso è infatti, ad esempio, assegnare l'*Oppositionszuschlag* a ciascun gruppo di opposizione, singolarmente considerato, o assegnarlo unitariamente all'intero schieramento oppositorio indipendentemente dalla sua ampiezza, poiché in questo secondo caso la ripartizione dell'addizionale fra le sue diverse articolazioni interne sarebbe strettamente dipendente dalla loro quantità, essendo

(18) Analogamente si prevede, in applicazione dell'art. 12 SchlHVerf, nel § 52, Abs. 4 del regolamento del Landtag dello Schleswig-Holstein. In modo più elastico, il § 26, Abs. 3 del regolamento del Landtag del Brandeburgo stabilisce che "dopo l'intervento del Primo ministro, può ottenere la parola il Presidente di un gruppo di opposizione".

suscettibile di aumentare o di diminuire la quota di ciascuna componente all'aumentare o al diminuire del numero complessivo dei gruppi che l'opposizione vanno a costituire: in tal caso dunque, non sarebbe più indifferente, anche da un punto di vista concreto, la qualificazione politica di ciascun gruppo, poiché il suo inserimento nella compagine oppositoria finirebbe per ripercuotersi, inevitabilmente, sullo *status* di tutti gli altri gruppi di opposizione.

Alla luce di tutte queste considerazioni, non stupisce più di tanto che già a pochi anni dall'entrata in vigore degli *"Oppositions-Artikel"* un Tribunale costituzionale statale si sia trovato investito della decisione di un conflitto avente ad oggetto, appunto, l'assegnazione all'opposizione di un gruppo parlamentare di dubbia collocazione. Il conflitto è stato originato da un ricorso, presentato dalla CDU al *Landesverfassungsgericht* della Sassonia-*Anhalt*, volto ad ottenere la revoca dello *status* di membro dell'opposizione del PDS (*Partei des Sozialismus*, lontano erede del SED nei *Länder* dell'*ex* DDR) e il conseguente annullamento dei benefici cui esso era stato ammesso proprio in virtù di tale sua qualifica (la presidenza di alcune commissioni e, in particolare, l'*Oppositionszuschlag*).

La ricorrente invero aveva già presentato al *Landtag* una proposta di risoluzione in tal senso, poiché, avendo ravvisato nell'atteggiamento del PDS nei confronti del Governo di minoranza rosso/verde in carica (costituito dall'unione di SPD e *B90/Die Grünen*) una connotazione più cooperativa che contrappositiva - e al momento dell'elezione del Primo ministro e successivamente, in relazione all'ordinaria gestione della politica governativa -, aveva ritenuto insussistente il presupposto, richiesto dall'art. 48 Cost., per il suo valido inserimento nello schieramento di opposizione (appunto il non sostegno alla compagine ministeriale). Tuttavia il *Landtag* non aveva accolto una tale sua istanza, cosicché proprio la deliberazione parlamentare di riconferma della "qualità oppositoria"del PDS era stata alfine impugnata di fronte al Tribunale costituzionale statale ([19]). In

(19) Per una ben più approfondita illustrazione degli antefatti al ricorso, cfr. S. KROPP,

tale ricorso per *Organstreit* (assai simile al nostro conflitto di attribuzioni) la CDU lamentava, più precisamente, non una *deminutio* del proprio diritto all' "addizionale di opposizione", che non risultava ridotta dalla sua simultanea corresponsione anche al PDS (non prevedendo l'art. 48 *SA Verf* un'unitaria imputazione di diritti all'opposizione in quanto tale, ma lasciandone invece titolari i diversi gruppi singolarmente considerati), bensì, piuttosto, la violazione del principio della *Chancengleichheit* - esplicitamente garantito dalla Costituzione - stante la posizione di privilegio goduta dal PDS, beneficiario, ad un tempo - secondo la tesi della CDU - dei vantaggi derivanti dalla vicinanza al Governo e di quelli derivanti dall'esser parte dell'opposizione.

La Corte costituzionale, con sentenza del 29 maggio 1997 ([20]), pur ammettendo il ricorso e dunque la giustiziabilità della norma costituzionale sull'opposizione, lo ha però giudicato infondato, così confermando, da un lato, la poliedricità del fenomeno oppositorio e la varietà delle sue strategie, ma anche, dall'altro, tutti i dubbi circa la reale portata di una sua definizione giuridica.

La decisione invero si segnala per aver affrontato in modo assai dettagliato il cuore del problema definitorio dell'art. 48 Cost., cercando di circoscrivere in modo univoco il concetto di sostegno al Governo anche attraverso esemplificazioni probabilmente destinate ad andare al di là del caso concreto da cui il conflitto aveva preso avvio; tuttavia il risultato del tutto non riesce a convincere ([21]), parendo più esprimere una resa del diritto alle pressioni della politica che non la volontà di affermare una sua autentica capacità prescrittiva su una realtà troppo difficile da irreggimentare.

Secondo il Tribunale costituzionale ([22]), infatti, l'unico tratto

---

Oppositionsprinzip und Mehrheitsregel in den Landesverfassungen: Eine Analyse am Beispiel des Verfassungskonflikts in *Sachsen-Anhalt, in Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1997, n. 3, p. 373 e ss.

(20) LVG-LSA 1/96.

(21) Per una critica alla decisione del LVG-SA cfr. per tutti J. PLÖHN, *Der Oppositionsstatus der PDS nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1997, n. 4, p. 558 e ss.

(22) Per un'approfondita analisi della decisione del Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, cfr. P. CANCIK, *Oppositionszugehörigkeit als Anspruchvoraussetzung: Das*

che vale a connotare esclusivamente il sostegno, distinguendolo da altri atteggiamenti apparentemente analoghi, è il suo essenziale elemento volontaristico: solo quegli atti espressamente preordinati all'appoggio del Governo costituiscono una reale ipotesi di "sostegno" al Governo, e dunque sono in grado di escludere la natura oppositoria del soggetto che li pone in essere; viceversa, tutti gli altri comportamenti che pure possono avere il medesimo effetto finale di contribuire alla permanenza in carica della compagine governativa, ma sono sorretti da altre, differenti, motivazioni di politica contingente (ad esempio la mera volontà di evitare lo scioglimento anticipato dell'assemblea parlamentare) non rientrano nel concetto di sostegno, ma nella mera tolleranza nei confronti del Governo al potere, di per sé inidonea ad indicare assenza di qualità oppositoria. In altre parole: stante il dovere di assicurare la più ampia libertà di opposizione e la conseguente impossibilità di prevedere *a priori* tutte le sue concrete, multiformi manifestazioni - afferma la Corte - l'autoqualificazione politica del gruppo parlamentare di opposizione può essere smentita solo se da elementi certi è possibile dedurre il suo inserimento di fatto nello schieramento maggioritario; e questi elementi certi si rinvengono, nell'esemplificazione addotta dalla sentenza, o nella conclusione di uno specifico accordo di coalizione (anche indipendentemente da un'effettiva rappresentanza all'interno della compagine governativa) o nell'approvazione compatta da parte del gruppo di una questione di fiducia posta dall'esecutivo; non, invece, nel comportamento di voto nella legislazione, che potrebbe discendere da valutazioni di opportunità contingente, non nell'elezione del Primo ministro relativamente alla quale, stante la regola (almeno in Sassonia-*Anhalt*) del voto segreto, sarebbe impossibile una precisa imputazione di responsabilità, non nella mancata approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva, essendo in essa qualificante più che la sfiducia nei confronti del Primo ministro in carica, il consenso nei confronti del suo successore, non - e questa

Definitionsproblem der neuen Oppositionsregelungen. Zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt zu Art. 48 LVerfSA, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1998, n. 4, p. 623 ss.

è di gran lunga l'ipotesi più sorprendente - nell'*intenzionale* appoggio al Governo fornito da *singoli* componenti del gruppo (quand'anche, in ipotesi, in maggioranza), non essendo imputabile al gruppo intero il comportamento dei suoi membri in assenza di una comune volontà in tal senso (*"elbst wenn eine Mehrheit von Angehörigen derselben Fraktion 'für eine Regierung stimmt' könnte allein dieser Umstand noch nicht als Fraktionsverhalten gewertet werden"* - afferma il *Landesverfassungsgericht*) ([23]).

È vidente, però, che se il "sostegno" può anche essere ridotto, in via interpretativa, a queste poche, particolarissime, ipotesi, anche la portata costitutiva della norma che lo prevede è corrispondentemente ridotta, finendo per ricomprendere, nella definizione *giuridica* di opposizione, tutto ciò che *politicamente* si definisce (o si autodefinisce) già come tale; ma se una siffatta formula non è in grado di aggiungere nulla di nuovo per la qualificazione di un fenomeno dai così incerti confini, è la sua stessa utilità pratica a risultare, con evidenza, fortemente sminuita.

4. *Verso una progressiva istituzionalizzazione del fenomeno oppositorio in Italia: dalla garanzia delle minoranze ai diritti delle opposizioni*

Se si passa ora ad analizzare, sia pur in sintesi, l'ordinamento italiano al fine di calarsi gradatamente nell'attuale realtà regionale, alcune delle considerazioni sopra svolte sembrano ricevere la prova di una loro, perdurante, validità.

L'Italia risulta, in effetti, del tutto priva di una tradizione oppositoria anche lontanamente comparabile con il modello britannico, stante l'elevata frammentazione partitica e, soprattutto, l'originaria non interscambiabilità dei due principali attori poli-

(23) "Quand'anche una maggioranza di parlamentari dello stesso gruppo 'voti a favore di un Governo' questa sola circostanza non può essere considerata come comportamento del gruppo intero".

tici alla guida del Paese ([24]): fattori, questi, che hanno inficiato per quasi un cinquantennio il normale gioco delle alternanze al Governo. Conseguentemente, mai - almeno fino a tempi assai recenti - la funzione di opposizione ha potuto essere identificata, in sostanza, con la capacità di porsi quale contraltare dell'esecutivo in Parlamento al fine di assumerne possibilmente le veci dopo la successiva tornata elettorale.

Se non fosse che, sottraendo alla funzione di opposizione questo elemento essenziale, la prima conseguenza è stato il suo scolorirsi quale nozione dotata di rilevanza autonoma, concretizzandosi sì nel controllo e nella critica dell'operato governativo, ma anche nell'integrazione e nel condizionamento dell'indirizzo politico, nel compromesso e nella cogestione delle scelte e delle decisioni di rilevanza particolare.

Del tutto normale, dunque (e tutto sommato in armonia con le caratteristiche del nostro sistema politico), l'impossibilità di ravvisare, nell'ordinamento italiano del primo cinquantennio di storia repubblicana, uno "statuto dell'opposizione", almeno nel senso di un compiuto insieme di diritti e prerogative asserviti alla valorizzazione della distintività e dell'alternatività delle formazioni oppositorie. Piuttosto l'opposizione godeva, come peraltro tutti i gruppi parlamentari indipendentemente dalla loro collocazione politica, di rilevanti strumenti di interdizione, di possibilità ostruzionistiche, di poteri di veto e di condizionamento (per il tramite della frequente richiesta - soprattutto ad opera dei regolamenti parlamentari del 1971 - di maggioranze qualificate o, addirittura, dell'unanimità per l'assunzione di tutte le più rilevanti decisioni), atti a concretizzare, se mai, un ingente "statuto della minoranza", in quanto destinato principalmente a tutelare il peso parlamentare di tutte le singole componenti dell'assemblea rappresentativa, e in particolare rivolto a quelle che dall'assunzione di incarichi di Governo risultavano permanentemente escluse.

Né è un caso che, perché le istanze per l'elaborazione di un vero e proprio "statuto dell'opposizione" assurgessero agli onori

(24) Per maggiori approfondimenti, cfr. S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984.

del dibattito politico, si sia dovuto attendere l'ultimo decennio del secolo appena chiusosi, quando svolte epocali di dimensione internazionale - il crollo dei regimi comunisti - e rilevanti stravolgimenti interni - in parte derivanti dal mutato contesto internazionale, in parte dalla bufera di inchieste giudiziarie che ha coinvolto la maggior parte dei nostri soggetti partitici di vecchia formazione - hanno segnato una - parziale - soluzione di continuità con la conformazione dell'assetto precedente, idonea a ripercuotersi nelle pieghe dell'ordinamento intero. Solo allora, infatti, con la graduale, ma definitiva, caduta della *conventio ad excludendum*, almeno una delle premesse politiche del "consociativismo all'italiana" è venuta meno: e questo spiega perché tutte le proposte di riforma ad essa antecedenti, così come tutte le riforme effettivamente approvate nel corso degli anni '80 (interessanti prevalentemente il testo dei regolamenti parlamentari del 1971), pur senz'altro incidenti sulle prerogative dell'opposizione e sui suoi rapporti con la maggioranza di Governo (si pensi alla riforma della programmazione dei lavori, alla riduzione delle ipotesi di ricorso allo scrutinio segreto, alla rivalutazione di alcuni strumenti del sindacato ispettivo, all'inaugurazione di una logica di valutazione ponderata dei gruppi, non più soggetti ad una considerazione assolutamente paritaria, ma subordinata alla loro consistenza numerica) ([25]) non siano state in grado di operare, in qualche modo, il passaggio da una logica di mera tutela delle minoranze ad una logica di diritti delle opposizioni. Traendo principalmente origine dalla necessità contingente di porre un freno alla paralisi delle assemblee rappresentative cagionata dall'ostruzionismo sistematico dei c.d. *microgruppi*, tutte queste riforme erano intervenute in un contesto politico che non aveva mutato i suoi caratteri fondanti (permaneva la frammentazione, permaneva la pregiudiziale *ad excludendum*, solo era aumentata la conflittualità), e che dunque impediva interventi miranti a risultati diversi dalla semplice correzione e razionalizzazione dell'esistente: che senso avrebbe

(25) Cfr. G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quaderni costituzionali,* 1991, n. 2, p. 225 e ss.

avuto esasperare oltre misura le componenti maggioritarie della democrazia (e nel sistema elettorale e nel processo decisionale) e, correlativamente, le prerogative di visibilità e di alternatività dell'opposizione, se i ruoli dei due - compositi, variegati, eterogenei - schieramenti parlamentari continuavano a non essere interscambiabili alla guida del Paese? La scissura fra sistema politico e ordinamento giuridico non sarebbe stata eccessiva?

Per questo, soltanto con la caduta della *conventio ad excludendum* e il conseguente ingresso in una logica di possibile alternanza al potere dei diversi contendenti politici, l'idea di uno "statuto dell'opposizione" ha potuto rivestirsi di contenuto concreto e di reale opportunità; e in tale direzione vanno infatti collocate le novelle ai regolamenti parlamentari della fine degli anni '90, che per la prima volta individuano un insieme di diritti e prerogative, sia pur ancora incompiuto e largamente imperfetto, destinati alle formazioni di opposizione specificamente considerate: la previsione di una riserva di tempi, nel programma e nel calendario, a vantaggio di proposte delle opposizioni; il maggior favore accordato a queste ultime nel contingentamento dei tempi quando sono in discussione disegni di legge governativi; l'istituzione di un "comitato per la legislazione" composto in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni; e infine, l'istituzionalizzazione e il potenziamento del ruolo del "relatore di minoranza" quale possibile portavoce di un'alternativa proposta dell'opposizione non sono che esempi di un nuovo modo di concepire il fenomeno oppositorio: come un soggetto portatore di un indirizzo e un programma propri, distinti da quelli, nel frangente, maggioritari.

Certamente il passaggio a questa logica non può ancora definirsi concluso, permanendo nelle stesse novelle regolamentari approvate al chiudersi del secolo scorso talune contraddizioni che inducono a escludere il definitivo superamento, anche a livello normativo, dell'assetto consociativo esistente: si pensi all'elevata maggioranza comunque necessaria per l'approvazione del programma da parte della conferenza dei presidenti di gruppo (richiedendosi il consenso dei presidenti di gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari

almeno ai tre quarti dei componenti della Camera); si pensi al proliferare delle ipotesi di pareri parlamentari su atti governativi; si pensi alla nuova regolamentazione del gruppo misto, con il riconoscimento delle sue componenti interne; si pensi al funzionamento dello stesso "comitato per la legislazione" che non può non presupporre un'intesa, stante, appunto, il rapporto di parità numerica nel suo seno fra la maggioranza e le opposizioni.

Tuttavia, di questa incompiutezza non può che ritenersi responsabile, almeno in parte, lo stesso sistema politico che, al permanere di un'elevata conflittualità interpartitica, ha addirittura incrementato la sua frammentazione (corrispondentemente tradottasi in un ulteriore aumento del numero dei gruppi parlamentari, peraltro interessati da fenomeni di «transfughismo» davvero senza precedenti), così da rendere impossibile assestare, di regola, i rapporti politici all'interno del Parlamento secondo una logica di tipo bipolare, stante anche il carattere di "contenitori" elettorali delle due coalizioni principali, prive di compattezza interna e per di più normalmente dipendenti dall'appoggio di *partner* esterni. In una siffatta situazione, non risultando ancora agevole né individuare, dal variegato schieramento esterno alla maggioranza governativa, l'emersione di una comune, unica, volontà né, quanto meno, ravvisare differenze qualitative, fra i diversi gruppi di opposizione, tali da poter distinguere in modo chiaro fra un'opposizione vera e propria, da un lato, e semplici minoranze parlamentari, dall'altro, l'elaborazione di uno «statuto» perfettamente coerente appare decisamente un compito complesso!

5. *Spunti per uno "statuto" dell'opposizione nella realtà regionale*

La medesima difficoltà nel predisporre uno "statuto dell'opposizione" razionale e completo si ravvisa anche a livello regionale, ove egualmente complesso e ancora in parte indeterminato risulta essere il sistema politico.

È pur vero che, in virtù del sostanziale recepimento, sia pur

in via transitoria, della L. 23 febbraio 1995, n° 43 per l'elezione dei Consigli regionali, operato dall'art. 5 della L. cost. 1 del 1999, dalle consultazioni elettorali finisce per emergere un Presidente della giunta legato a un partito, o a una coalizione, per definizione, dotati della maggioranza dei seggi consiliari, e inoltre capolista di una lista regionale che dovrebbe costituire espressione unitaria - anche nell'ipotesi di una sua struttura coalizionale - di tutte le liste provinciali ad essa collegate; così come è altrettanto vero che dalla previsione del suddetto art. 5 secondo cui «è eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di Presidente della giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente» parrebbe trapelare la volontà di riconoscere, sia pur a livello ancora del tutto implicito, una sorta di potenziale *leader* dell'opposizione ([26]) e, conseguentemente, l'intento di differenziare, per ruolo, il partito - o la coalizione - arrivata seconda (le cui possibilità di godere di un successivo *swing of pendulum* sono dunque maggiori), dalle altre forze più decisamente minoritarie.

Tuttavia, non pare, francamente, che il sistema politico possa ancora dirsi assestato attorno a due blocchi coesi, portatori di un indirizzo veramente unitario (e lo confermano le ipotesi non così infrequenti di *ribaltoni* - o *ribaltini* che a dir si voglia - verificatisi anche in sede regionale o locale) ([27]).

Conseguentemente, tenuto conto dello stadio attuale dell'evoluzione politica in atto, l'elaborazione di uno "statuto» a vantaggio delle formazioni di opposizione nei Consigli regionali non può che essere il risultato del contemperamento di due diverse, ma compresenti, esigenze: da un lato, la necessità di incentivare, attraverso la predisposizione di un opportuno strumentario normativo, quella coesione e alternatività di schieramento, oggi, appena abbozzata; dall'altro, la reciproca necessità

(26) In tal senso, cfr. S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale region*ale, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, p. 567, e S. FABBRINI, *Elezioni regionali: le conseguenze dell'innovazione istituzionale*, loc. cit., p. 626.
(27) G.F. CIAURRO, *Ribaltoni: il nuovo trasformismo*, in Nuovi Studi Politici, 1998, n. 3-4, p. 19 e ss.

che un siffatto strumentario non prescinda, realisticamente, dalla consapevolezza che la semplificazione dello spettro politico non ha ancora, di fatto, trovato realizzazione, così da evitare un suo eccessivo sfasamento rispetto al sistema partitico, tale da comprometterne, gravemente, l'effettività.

Sotto il primo profilo, anche attraverso l'ausilio delle esperienze straniere considerate, non risulta eccessivamente difficile l'individuazione di una serie di istituti in grado di esaltare sia la funzione di controllo dell'opposizione nei confronti della gestione politica del Governo regionale sia il suo ruolo di contraltare dialettico dell'esecutivo, favorendo la produzione di proposte alternative che possano dar vita, nell'insieme, ad un vero e proprio indirizzo politico autonomo, potenzialmente sostitutivo di quello maggioritario. Tali istituti, pressoché assenti nei vigenti statuti regionali, che solo raramente - al contrario di quanto accade in alcuni dei regolamenti interni dei Consigli regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano - mostrano di dar conto di specifica considerazione nei confronti del fenomeno minoritario ([28]), potrebbe far parte, sul versante del controllo, in primo luogo, la c.d. "inchiesta di minoranza" (peraltro già attualmente prevista dagli artt. 22 St. Marche, 27 St. Abruzzo, 49 St. Umbria e 34 St. Toscana che assegnano ad una quota di consiglieri l'iniziativa vincolante per l'istituzione di una commissione d'inchiesta), possibilmente resa più incisiva, pur lasciandone la titolarità ad una quota di consiglieri non politicamente qualificata (stante la sua riconducibilità, comunque, agli strumenti di controllo dell'intero organo rappresentativo sull'esecutivo), attraverso la previsione della non limitabilità dell'oggetto dell'inchiesta contro la volontà della minoranza richiedente.

In secondo luogo, l'attribuzione all'opposizione della presidenza di quelle commissioni permanenti che maggiormente ap-

(28) Cfr. ad es. l'art. 26 St. Liguria, l'art. 11 St. Lombardia, l'art. 13 St. Calabria che assegnano all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale un compito di tutela dei diritti delle minoranze, o l'art. 15 St. Molise e l'art. 8 St. Toscana che, secondo una formulazione decisamente più pregnante, attribuiscono al medesimo Ufficio la garanzia dell'esercizio della funzione della minoranza.

paiono idonee a esercitare un sindacato sull'operato della giunta (ad esempio la commissione bilancio e programmazione economica), nonché la garanzia di una consistente rappresentanza necessaria della minoranza in organismi di particolare rilievo ([29]).

In terzo luogo, l'attribuzione all'opposizione di un ruolo di spicco in taluni strumenti ispettivi che meglio si prestano a dar rilevanza e visibilità al soggetto che ne fa uso (ad esempio il *Question Time* o il "confronto fra consiglieri e giunta" dell'attuale art. 121 R.I. Reg. Sardegna che assegna all'opposizione "il cinquanta per cento del tempo complessivo destinato alle domande").

Sul versante dell'esaltazione della capacità alternativa dell'opposizione si potrebbe, invece, pensare alla previsione di quote di tempo nella programmazione, riservate ai gruppi di opposizione (sulla scorta di quanto già sancisce l'art. 13-*bis* R.I. Reg. Lombardia, sostanzialmente recependo l'art. 23 Regol. Camera dei Deputati); al rafforzamento del ruolo del "relatore di minoranza", come portavoce di proposte autonome dei gruppi di opposizione; e, infine, ad una disciplina della sequenza degli interventi nel dibattito consiliare, idonea a valorizzare il rapporto dialettico fra la maggioranza (o la giunta) e l'opposizione (stabilendo, ad esempio, che dopo l'intervento di un membro della giunta, la parola spetti, di diritto, a un membro dell'opposizione): tutti strumenti che consentirebbero a quest'ultima di esplicare appieno la propria funzione propositiva

(29) L'art. 100 R.I. Reg. Emilia-Romagna sancisce già ora che "la Giunta per il regolamento consiliare è composta dal Presidente del Consiglio, da tre consiglieri espressi dalla maggioranza e tre espressi dalle minoranze"; nella stessa direzione l'art. 23 R.I. Prov. Aut. Bolzano attribuisce due dei cinque seggi della commissione per il regolamento interno a membri che appartengono alla "minoranza politica"; e a tal proposito l'art. 139 R.I. Prov. Aut. Trento afferma che "1. Ogniqualvolta, in forza di disposizioni di leggi o del presente regolamento, sia necessario garantire, in una nomina o designazione, la rappresentanza delle minoranze presenti in Consiglio, se l'esito di una votazione non assicura tale risultato, il Presidente proclama eletto il candidato di minoranza che ha ottenuto il maggior numero di voti. 2. Per le nomine e le designazioni riservate da leggi o dal presente regolamento alle minoranze presenti in Consiglio, i consiglieri di minoranza adottano, d'intesa con il Presidente, un'apposita regolamentazione a garanzia di un'autonoma individuazione dei propri rappresentanti e di un'equa distribuzione delle nomine e delle designazioni tra i singoli gruppi").

e di renderla palese.

D'altro canto, nella predisposizione di questo strumentario normativo è necessario tener conto, come già affermato, dell'attuale incompiutezza dell' "evoluzione maggioritaria" del nostro sistema partitico e della sua permanente, elevata, complessità, così da evitare che un'eccessiva rigidità delle formule utilizzate finisca per forzare troppo la realtà politica, creando più difficoltà attuative di quante sarebbe lecito attendersi. Ciò suggerisce, da un lato, di prescindere, almeno per il momento, da intenti specificamente definitori del fenomeno in questione, stante la già rilevata scarsa capacità costitutiva delle norme che mirano all'individuazione dell'opposizione (che infatti risultano funzionali al sistema solo in presenza di un'evidenza politica, già operante nella pratica, che possano limitarsi a certificare): al massimo si può far ricorso a formule flessibili, quali quelle, già ravvisate in alcune delle Costituzioni dei *Länder* tedeschi, che sanciscono la rilevanza della componente oppositoria per il corretto funzionamento del sistema democratico e che, seppur prive di portata normativa diretta, varrebbero comunque ad enfatizzare la pregnanza dell'opposizione, rivestendola di dignità, per così dire, "paracostituzionale". Egualmente, nella stessa direzione, assolutamente prematura appare oggi la formalizzazione del ruolo del *leader* dell'opposizione, in quanto ancora troppo variegato ed eterogeneo risulta essere lo schieramento cui il suo partito, pur, certo, numericamente più forte, appartiene.

Dall'altro lato, proprio la presenza di più opposizioni per ora diverse quasi solo da un punto di vista "quantitativo" rende preferibile fare di *tutti* i partiti di opposizione il titolare dei diritti sanciti ([30]), senza discriminare *a priori* fra opposizioni più forti e opposizioni più deboli.

Certamente dalla predisposizione di un siffatto "statuto" po-

(30) In tal senso sembra anche muoversi l'art 6 del T.U. Enti locali (ex art. 4 l. 8 giugno 1990, n° 142, come modificato dall'art. 1 l. 3 agosto 1999, n° 265) che assegna allo statuto comunale e provinciale, fra gli altri, il compito di individuare «le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze» [prevedendo l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzione di controllo o di garanzia, ove costituite].

trebbero derivare talune difficoltà applicative, anche, in ipotesi, fonti di possibili conflitti: innanzi tutto, in merito all'inserimento nella compagine oppositoria di gruppi formalmente esterni allo schieramento di maggioranza, ma ad esso strategicamente vicini (senza che peraltro nel nostro ordinamento risulti attivabile direttamente lo strumento del conflitto costituzionale di attribuzioni sul tipo, invece, di quello ravvisato nell'ordinamento dei *Länder* tedeschi); in secondo luogo, in merito alla ripartizione dei diritti dell'opposizione fra i diversi gruppi che la compongono (problema rilevante, più che non in relazione alle eventuali quote di tempo garantite, per le quali si potrebbe utilizzare in via di massima un criterio di ripartizione ponderata fra i gruppi, in proporzione alla loro forza numerica, nella designazione dei rappresentanti dell'opposizione nei vari organismi interni al Consiglio ove essi siano richiesti), cosicché anche il ruolo del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio - già ora investiti, in taluni statuti regionali, del compito di assicurare la garanzia e la funzione delle minoranze - verrebbe rivestito di nuovo peso e di ulteriori potenzialità. Tuttavia, nella fase attuale, sembra comunque apprezzabile l'individuazione di un nucleo - anche minimo - di istituti idonei a rendere maggiormente visibile l'alternatività dell'opposizione, anche nella speranza che un loro costante utilizzo possa, quanto meno, aiutare ed incentivare quella semplificazione del sistema partitico che da più parti si richiede come obiettivo primario.

I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime

di Marta Picchi

Sommario

1. *Premessa.* – **2.** *Il fondamento dei regolamenti interni dei Consigli regionali.* – **3.** *Il controllo della Corte costituzionale sui regolamenti interni consiliari.* – **4.** *Le norme dei regolamenti interni consiliari quali parametri di legittimità.* – **5.** *Il rapporto fra regolamenti consiliari e leggi regionali.*

1. *Premessa*

Il tema dei regolamenti interni dei Consigli regionali e dei possibili problemi che ne possono derivare ha suscitato in passato un certo interesse da parte della dottrina sebbene, spesso, la trattazione sia avvenuta attraverso una mera trasposizione di quanto elaborato per i regolamenti parlamentari e con l'individuazione talvolta acritica delle differenze esistenti, senza tener conto dei diversi contesti nei quali tali atti si pongono o, comunque, giungendo a delle conclusioni che suscitano perplessità.

Il dibattito si è riacceso ogni qualvolta la Corte costituzionale ha avuto modo di intervenire sull'argomento per mezzo di pronunce che hanno sempre destato delle critiche a causa della scarsa coerenza e delle contraddittorietà nelle quali è incorsa. Di recente, la Corte costituzionale ha avuto modo di tornare sull'argomento, a seguito di un ricorso in via principale avente ad oggetto una legge regionale di approvazione del regolamento interno del Consiglio regionale dell'Umbria ([1]), evitando però di

(1) L'Umbria ha sempre adottato e continua ad approvare e modificare il regolamento interno del Consiglio regionale con legge regionale, ma soltanto di recente la questione è stata sottoposta, per la prima volta, dal Governo al giudizio della Corte costituzionale, pronunciatasi con la sent. n. 87 del 1998. Nel ricorso, il Governo ha sostenuto che l'approvazione per legge delle norme regolamentari del Consiglio regionale determina

inquadrarlo attraverso l'esplicitazione del fondamento e l'indicazione della natura dei regolamenti interni consiliari e del loro regime. Sul problema specifico avremo modo di tornare più avanti; per il momento, occorre sottolineare la volontà manifestata dalla Corte di non affrontare temi sui quali non c'è mai stata chiarezza. Proprio il modo di procedere del giudice costituzionale è stato lo spunto per ripercorrere la posizione della dottrina e l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di regolamenti interni consiliari.

Di seguito, partendo dal fondamento dei regolamenti interni dei Consigli regionali, in particolare, e delle Assemblee legislative, più in generale, verranno analizzate le possibilità di controllo sui medesimi da parte della Corte costituzionale. In questa maniera, sarà possibile affrontare il problema se l'espressione regolamento interno consiliare indichi soltanto il contenuto dell'atto oppure implichi anche una determinata fonte giuridica, nell'intento di verificare la legittimità dell'adozione dei medesimi mediante legge regionale.

2. *Il fondamento dei regolamenti interni dei Consigli regionali*

L'individuazione del fondamento dei regolamenti interni dei

una violazione del principio dell'autonomia consiliare. Tale principio risulta sancito dall'art. 121 Cost., e dall'art. 44 dello statuto della Regione Umbria, nonché dall'art. 127 Cost.; parametro, quest'ultimo, invocato anche sotto il profilo dell'esistenza di un interesse nazionale alla integrità del sistema delle fonti del diritto e all'autonomia regionale. Di contro, l'Umbria ha sostenuto l'inammissibilità e l'infondatezza della questione: la prima, in quanto il ricorso sarebbe volto a censurare l'esercizio di un potere di autonomia, consistente nella disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio. Il regolamento non cesserebbe di essere tale per il fatto di risultare contenuto in una legge, e i regolamenti di organizzazione degli organi consiliari regionali non sarebbero sindacabili di fronte alla Corte, se non nella forma del conflitto di attribuzione. L'infondatezza deriverebbe, invece, dall'essere la scelta della fonte legislativa espressione dell'autonomia del Consiglio; scelta dovuta alla volontà di attribuire alla normativa regolamentare una particolare stabilità, anche a garanzia delle posizioni delle minoranze. La Corte costituzionale ha però evitato di affrontare il problema ritenendo di non poter ricavare il parametro costituzionale necessario alla corretta configurazione della questione di costituzionalità e si è così pronunciata per l'inammissibilità della questione di legittimità.

Consigli regionali è un nodo dibattuto e per niente pacifico in dottrina: taluni hanno sostenuto che salvo per le Regioni a regime differenziato, nelle quali il regolamento consiliare è menzionato dalle leggi costituzionali recanti gli statuti speciali, per quelle di diritto comune non sarebbe possibile affermare l'esistenza di una riserva di regolamento consiliare assimilabile a quella che l'art. 64 Cost. prevede per i regolamenti parlamentari, dal momento che la potestà regolamentare interna sarebbe fondata solo sugli statuti regionali ordinari ([2]). Altri, pur accogliendo la tesi della riserva costituzionale implicita di regolamento per i Consigli regionali, ritengono che, dato il sistema monocamerale vigente nelle Regioni, tale riserva si esaurisca sul piano procedimentale nel senso che per l'approvazione e le modifiche dei regolamenti consiliari è richiesta una maggioranza diversa da quella sufficiente e necessaria per approvare e modificare le leggi ([3]). Quindi, mentre l'art. 64 Cost. adempirebbe ad una duplice funzione mirando a salvaguardare l'indipendenza reciproca delle Camere, per quanto attiene alla loro organizzazione interna ed ai modi di esercizio delle loro funzioni, e a tutelare le minoranze, ovvero evitare che organizzazione e modi di esercizio delle funzioni siano determinati da una maggioranza occasionale, la riserva procedimentale di regolamento consiliare avrebbe soltanto, ed entro particolari limiti, una funzione garantista nei confronti dei gruppi minoritari ([4]).

In realtà, nonostante l'autorevolezza di coloro che hanno sostenuto le opinioni appena richiamate, sorgono delle perplessità. Difatti, sebbene la Costituzione espressamente riconosca il potere regolamentare a ciascuna Camera ed egualmente gli statuti speciali esplicitino ed attribuiscano lo stesso potere agli organi legislativi da essi contemplati, il silenzio del titolo V della Co-

(2) V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, p. 349; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 128; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, p. 312; R. TOSI, *Commento agli artt. 121-122*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve della Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, pp. 731-745.

(3) Nello statuto della Sicilia ed in quello della Campania non vi sono indicazioni relative alla maggioranza richiesta per l'approvazione del regolamento interno.

(4) T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 63 ss.

stituzione per i Consigli delle Regioni ordinarie, anche alla luce dei lavori in Assemblea costituente ([5]), non basta da solo ad escludere la riserva di detta potestà, sia perché la natura legislativa dell'attività di questi non differenziandosi da quella propria dei Consigli delle Regionia regime differenziato non renderebbe giustificata una diversità di trattamento fra gli uni e gli altri ([6]), sia perché occorre preliminarmente accertare se la Costituzione non abbia implicitamente riconosciuto il potere di autoregolamentazione dei Consigli regionali, quale espressione di un principio generale, una volta che ad essi ha attribuito la potestà di legiferare ed in caso affermativo verificarne la funzione.

Nel procedere ad una verifica in tal senso, partendo dai regolamenti parlamentari, occorre constatare come l'attribuzione alle Camere da parte dell'art. 64 Cost. del potere di disciplinare le norme riguardanti la propria attività e le proprie funzioni ne garantisca l'indipendenza nei confronti degli altri organi e poteri

(5) In sede costituente, nello schema di progetto elaborato dal Comitato di redazione per l'autonomia regionale, non vi era alcuna previsione circa la potestà regolamentare interna dei Consigli regionali. Nel progetto presentato dall'On. Oliviero Zuccarini, invece, all'art. 19 si prevedeva: "L'Assemblea elegge nel suo seno il presidente, due vicepresidenti, i segretari e le Commissioni permanenti secondo le norme del suo regolamento interno che sarà approvato nella prima sessione e che determinerà le disposizioni circa l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea". In sede plenaria, fu presentato un emendamento da parte dell'On. Perassi, già esaminato dal Comitato di coordinamento, con il quale si prevedeva, fra l'altro che "Il Consiglio adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi membri". L'On. Perassi giustificava la necessità di siffatta previsione con il fatto che analoga disposizione era prevista per le Camere, perciò pareva opportuno che questi principi fondamentali, relativi al modo di funzionare dei Consigli regionali, fossero inseriti nella Costituzione. L'On. Ruini ebbe ad osservare che le norme, sul funzionamento del Consiglio hanno evidentemente "un valore. Ma il Comitato ha ritenuto che non conviene stabilire soltanto alcune norme, che riguardano il funzionamento dei Consigli; le altre, non inserite, poteva sembrare fossero escluse. Ad ogni modo [...] ha dichiarato che queste norme debbano far parte degli statuti regionali, dove saranno accolti principi che già vigono per il Parlamento nazionale e sono di evidente giustizia". L'On. Perassi replicò che prendeva atto "della dichiarazione del Presidente del Comitato nel senso che la determinazione dei principi relativi al funzionamento del Consiglio regionale sarà di competenza dello statuto regionale» e continuò sostenendo che secondo il suo avviso, «sarebbe stato forse opportuno farne cenno nella Costituzione". Quindi, anche dall'esame degli atti della Costituente si può constatare come il riconoscimento del potere regolamentare in capo ai Consigli regionali è necessitato in ragione della natura dell'organo, sebbene taluni ritenessero opportuno esplicitarlo nel titolo V della Costituzione.

(6) G. LA BARBERA, *Diritto pubblico regionale*, Milano, Giuffrè, 1973, Vol. I, p. 250.

dello Stato oltre a quella reciproca tra le due Assemblee, ciascuna delle quali approva autonomamente il proprio regolamento.

Il potere di adottare regolamenti interni da parte dell'Assemblea legislativa postula l'esistenza di uno spazio entro il quale la volontà dell'organo si sviluppi autonomamente ed è connaturato, dunque, all'autonomia organizzativa e funzionale dell'Assemblea e quindi del legislatore, dei suoi strumenti e delle sue componenti; infatti è possibile osservare ([7]) per la norma contenuta nell'art. 64, I co., della Cost. che questa è diretta non tanto a stabilire il valoredell'atto, che rimane indeterminato, quanto dell'attività esplicata dalle forze parlamentari in ordine all'assetto dei loro rapporti che si manifesta sia nell'approvazione del regolamento che nelle scelte relative alla sua interpretazione-applicazione. Il regolamento parlamentare, rimesso all'autonomia delle forze parlamentari, tende all'unificazione politica e si modella sulle esigenze della mediazione politica che presuppone non tanto la conformità a criteri predeterminati, quanto la costante aderenza agli interessi, mutevoli nel tempo, dei soggetti in gioco. L'attribuzione del potere regolamentare alle singole Camere serve, perciò, a favorire lo scambio continuo e la reciproca influenza tra il regolamento e la prassi, grazie ai quali si formano regole dotate di un'adeguata legittimazione. A ben guardare, la medesima funzione è da riconoscersi ai regolamenti interni dei Consigli regionali; anche in questa sede vi è la necessità di garantire l'autonomia delle forze politiche, realizzando una mediazione politica sulla base degli interessi in continuo divenire delle medesime.

Da un principio generale dell'ordinamento, secondo il quale gli organi dotati di potestà legislativa godono di una posizione di indipendenza, deriva pertanto l'autonomia consiliare, intesa come capacità di determinarsi senza condizionamenti dall'esterno, in correlazione alle funzioni da svolgere e che comportano l'esplicazione di un'attività politica ([8]). Di conseguenza, il pote-

(7) M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 136 ss.

(8) L. S. BRUCCOLERI, *Note sulla natura giuridica dei regolamenti consiliari*, in *Stato e Regione*, 1977, n. 4-5, pp. 34-35; M. CARLI, *Commento agli artt. 121 e 122*, in G.

re regolamentare delle Assemblee legislative nazionali e regionali scaturisce, prima ancora che dalle norme costituzionali che riconoscono tale posizione attribuendo la prerogativa dell'autoregolamentazione, ovvero del potere di disciplinare l'organizzazione ed il modo di svolgimento delle attività loro affidate, dalla necessità della posizione di indipendenza di tali organi ([9]). Le norme che richiamano il potere regolamentare non operano, dunque, alcuna attribuzione di potere, ma si limitano a riconoscere un'attribuzione costituzionale implicita ([10]).

In tal senso, una conferma può essere rinvenuta nel fatto stesso che il legislatore ordinario attraverso la c.d. legge Scelba, in un'occasione e in un momento nei quali, senz'altro, non si guardava con favore alle Regioni, ha riconosciuto tale potere ai Consigli delle Regioniordinarie con l'art. 20 della L. n. 62 del 1953, che statuiva l'approvazione del regolamento interno da parte del Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti e, successivamente, lo ha ribadito con l'art. 17 della L. n. 108 del 1968 in tema di convalida delle elezioni dei componenti del Consiglio regionale.

Spesso la dottrina si è intrattenuta sull'analisi degli elementi comuni e delle differenze fra Consigli regionali e Parlamento pervenendo, in prevalenza, a ritenere che, a seguito di un'analisi delle prerogative del Consiglio regionale e dei suoi componenti e di quelle dell'Assemblea nazionale e dei membri parlamentari, si possa parlare di una sostanziale equiparabilità anche se non di un parallelismo integrale ([11]). A questo proposito, in ragione della ricostruzione appena compiuta, possiamo aggiungere che

---

BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1990, pp. 1-100; G. LA BARBERA, *op. cit.*, p. 249; T. MARTINES, *op. cit.*, p. 62; *I regolamenti dei Consigli regionali*, in AA. VV., *Scritti di diritto pubblico. Studi per Lorenzo Campagna*, Milano, Giuffrè, 1980, Vol. II, pp. 117-154.

(9) G. LA BARBERA, *op. cit.*, p. 250.

(10) S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, Cedam, 1961, p. 53 ss.; L. S. BRUCCOLERI, *op. cit.*, p. 34 ss.; A. CONTENTI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali*, in *Stato e Regione*, 1975, pp. 45-47; M. MANETTI, *op. cit.*, p. 26.

(11) S. FOIS, *Il "trattamento" dei regolamenti interni dei Consigli regionali, con specifico riferimento a quelli del Consiglio regionale sardo*, in *Quaderni regionali*, 1984, n. 4, pp. 1153-1178; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 963 ss.

se il fondamento del potere di autoregolamentazione è da rinvenire nella preservazione della posizione di indipendenza degli organi politico-legislativi, allora tutti gli altri profili di somiglianza e di diversità relativi alla posizione dei Consigli regionali e delle Camere parlamentari non sono di per sé sufficienti per qualificare una diversa rilevanza normativa fra i rispettivi regolamenti interni. Difatti, il rilievo normativo di una fonte riposa nel rapporto che per determinazione storica e positiva si costituisce tra la fonte medesima e lo specifico ordinamento di appartenenza; le proprietà identificanti i singoli tipi normativi non possono che essere ricercate in relazione all'ordinamento che entrano a comporre. Sotto questo profilo, il ruolo complessivo svolto dai regolamenti consiliari nel microsistema regionale non è minore di quello svolto nel microsistema statale dai regolamenti parlamentari ([12]).

Il giudice costituzionale, sicuramente, non ha accolto questa tesi; a partire dalla sent. n. 66 del 1964 ([13]) e poi nella decisione n. 143 del 1968 è stato precisato che l'azione delle Assemblee legislative regionali, prive del potere di esprimere un indirizzo

(12) A. RUGGERI, *Regolamenti consiliari e "valore di legge" (a margine di Corte cost. n. 288 del 1987)*, in *Nomos*, 1988, n. 1 p. 65-75.

(13) In particolare, in quell'occasione la Corte ha evidenziato come l'Assemblea regionale siciliana non possa essere parificata alle Camere né sotto il profilo della equivalenza degli atti legislativi, né sotto quello, più lato e comprensivo, della c.d. attività di indirizzo politico. Le leggi regionali incontrano vari limiti nella legislazione statale, tanto da non poter essere poste sullo stesso piano delle leggi statali. Lo statuto conferisce alla Regione un'ampia autonomia che, però, non è da confondere con la sovranità che resta attributo dello Stato. Inoltre, le Regioni hanno competenza nelle sole materie espressamente attribuite, per cui non possono valere per queste criteri finalistici che non risultino da valutazione del tutto obiettiva del loro contenuto. La differenza fra attività legislativa regionale e statale starebbe dunque nel fatto che solo la seconda è veramente libera nel fine, a meno che un fine non sia stato prestabilito in una norma costituzionale. Di conseguenza, non sarebbe possibile l'assimilazione delle funzioni dell'Assemblea regionale alle funzioni delle Camere. Ne conseguirebbe, sempre per la Corte costituzionale, che come all'Assemblea regionale siciliana non può attribuirsi la stessa posizione costituzionale delle Camere, così al potere regolamentare ad essa conferito dall'art. 4 dello statuto siciliano non può riconoscersi la stessa sfera di effetti che si attribuiscono al potere regolamentare che a ciascuna delle due Camere deriva dall'art. 64 Cost.. Secondo il ragionamento della Corte, dalle norme costituzionali si ricaverebbe la volontà di garantire al Parlamento forme di indipendenza e prerogative più ampie di quelle date ai Consigli regionali.

politico generale, soggiace al controllo di merito del Parlamento nazionale, rispetto al quale, pertanto, si pongono in una posizione tale da non consentire l'estensione analogica delle sue prerogative. Nelle sentt. n. 110 del 1970, n. 129 del 1981, n. 154 del 1985, n. 288 del 1987 e n. 209 del 1994 è stato ribadito che l'analogia fra le attribuzioni delle Assemblee regionali e quelle delle Assemblee parlamentari non significa identità e non toglie che le prime si svolgano a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantita, mentre le seconde a livello di sovranità.

Le argomentazioni addotte dal giudice costituzionale suscitano perplessità sotto diversi profili; nell'economia del nostro discorso occorre dire, innanzitutto, che la sovranità non è connaturata alle Camere, ma costituisce un attributo del popolo che esse ripetono dalla Costituzione ([14]). Inoltre, la Corte si sofferma sul minor grado di autonomia espresso dai regolamenti delle Assemblee regionali rispetto ai regolamenti parlamentari errando, ci sembra, i termini del raffronto, poiché i regolamenti consiliari manifestano tutto il grado di autonomia che è costituzionalmente riconosciuto ai Consigli. Nell'affrontare questioni concernenti la posizione dei Consigli regionali, contrariamente a quanto è stato

(14) S. TRAVERSA, *Il potere regolamentare dei Consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, p. 700-708. Per quanto riguarda le critiche da parte della dottrina nei confronti della sent. n. 154 del 1985, nella quale la Corte costituzionale fa discendere l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, fra l'altro, dalla posizione di garanzia del Parlamento e, in particolare, la tesi secondo la quale il principio della sovranità popolare qualificante l'ordinamento democratico della Costituzione repubblicana ed elemento essenziale della legittimazione del sistema politico non giustifica per ciò stesso l'esenzione degli atti delle Camere da qualsiasi forma di controllo, vedi: S. M. CICCONETTI, *Insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, n. 6, pp. 1411-1444; G. DE LEO, *Insindacabilità dei regolamenti parlamentari da parte della Corte costituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1989, n. 1, pp. 17-23; F. ESPOSITO, *Ancora sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari e sulla tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere*, in *Consiglio di Stato*, 1985, n. 8-9, pp. 1467-1472; R. IANNOTTA, *Osservazioni a Corte costituzionale 23 Maggio 1985*, in *Foro amministrativo*, 1985, n. 9, pp. 1576-1577; N. OCCHIOCUPO, "*Sovranità" delle Camere e* "*diniego di giustizia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1986, n. 2, pp. 245-269; P. STANCATI, *Sulla estensione e sui limiti del regime di autonomia dei Consigli regionali. Considerazioni costruttive. In margine al conflitto di attribuzione risolto con la sentenza n. 209 del 1994 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 1995, n. 1, pp. 63-141.

sempre fatto dal giudice costituzionale, occorre porre in relazione il regime e il trattamento di un organo col livello al quale le funzioni dell'organo vengono esercitate e con la forza operativa degli atti da esso posti in essere. Le coordinate del regime dell'indipendenza dei Consigli regionali devono trovare, quindi, collocazione all'interno dell'ordinamento regionale; viceversa, tutte le questioni concernenti l'indipendenza dei Consigli regionali nei confronti di organi statali confluiscono e si risolvono nel più ampio quadro dell'assetto dei rapporti fra lo Stato e le Regioni ([15]).

3. *Il controllo della Corte costituzionale sui regolamenti interni consiliari*

Per sciogliere il problema del controllo di legittimità costituzionale dei regolamenti interni da parte della Corte costituzionale, occorre verificare se questi possano essere ricondotti fra gli atti aventi forza di legge *ex* art. 134 della Costituzione ([16]).

Al riguardo la giurisprudenza della Corte non è senz'altro chiarificatrice: con la sent. n. 14 del 1965, nell'ammettere il ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dallo Stato nei confronti del Friuli-Venezia Giulia in merito ad alcune norme contenute nel regolamento del Consiglio regionale, emanato sulla base dell'art. 21 dello statuto speciale, la Corte costituzionale ha ritenuto che il Consiglio regionale abbia indubbiamente competenza esclusiva ad emanare il proprio regolamento, ma il relativo potere è circoscritto nei limiti formali e sostanziali ricavabili dallo statuto e dalla Costituzione; l'inosservanza di tali limiti si risolve sempre in un vizio di incompetenza dell'atto e comporta inevitabilmente l'invasione della competenza dello Stato, che del "potere costituente è l'unico titolare" e, come tale, è legittimato ad agire per la risoluzione dell'insorto conflitto di attribu-

(15) S. BARTOLE, *La "posizione" rispettiva dei Consigli regionali e delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, pp. 2565-2591.
(16) G. BERTI, *Il regolamento come atto normativo regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, n. 1 pp. 136-192.

zione. Le argomentazioni portate dal giudice costituzionale suscitarono forti perplessità, inducendo la dottrina ad evidenziare come l'estensione ai conflitti di attribuzione della coincidenza fra vizi di legittimità costituzionale e vizi d'incompetenza, implicherebbe la risoluzione di ogni illegittimità costituzionale in un conflitto di attribuzioni o viceversa, venendo meno, sotto l'aspetto dei vizi rilevabili nei due tipi di giudizio, la distinzione fra le due competenze della Corte costituzionale; la differenza seguiterebbe ad avere rilevanza ai soli fini della diversa natura che devono presentare gli atti suscettibili di formare oggetto dei rispettivi giudizi ([17]). La Corte costituzionale, invece, avrebbe dovuto esaminare se le norme dei regolamenti dei Consigli regionali potevano costituire oggetto di un conflitto di attribuzioni sotto il duplice profilo della natura delle norme e dell'idoneità delle medesime a concretare un'invasione dell'altrui sfera di competenza costituzionalmente garantita ([18]).

Dal ragionamento compiuto, la Corte sembrava sostenere che il regolamento consiliare non dovesse essere ricondotto negli atti aventi forza di legge, rendendo così ammissibile il conflitto di attribuzioni; tuttavia, l'assimilazione tra i due tipi di vizi ha fatto sì che il regolamento venisse trattato alla stregua delle leggi regionali impugnate *ex* art. 127 Cost.. Di conseguenza, la tesi volta a riconoscere ai regolamenti il carattere di atto avente forza di legge avrebbe trovato, in questa pronuncia, più conferme sostanziali, che una smentita formale ([19]).

Alcuni anni più tardi, con la sent. n. 18 del 1970, la Corte co-

(17) L. ELIA**,** *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 145-153; I. FASO, *Osservazioni sul conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione sotto il profilo della idoneità e dei vizi degli atti regionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1965, n. 4 , pp. 950-978; A. PACE, *In tema di regolamenti interni dei Consigli regionali trattati come leggi. (Riflessioni su un "suggerimento" della Corte costituzionale)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, n. 1, pp. 161-171; S. TRAVERSA, *Sulla sindacabilità dei regolamenti dei Consigli regionali in sede di conflitto di attribuzioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 153-162.

(18) I. FASO, *op. cit.*, p. 972 ss.; S. P. PANUNZIO, *Regolamenti consiliari e tutela giurisdizionale dei dipendenti dei Consigli regionali e provinciali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, n. 4, pp. 501-511; S. TRAVERSA, *op. cit.*,p. 160.

(19) L. ELIA, *op. cit.*, p. 149; S. TRAVERSA, *op. cit.*,p. 162.

stituzionale è tornata sui propri passi, pronunciandosi per l'inammissibilità, a norma degli artt. 134 Cost. e 39 della L. n. 87/53, del conflitto di attribuzioni proposto dallo Stato in relazione ad una disposizione del regolamento del Consiglio regionale della Sardegna. La Corte ha ritenuto di dover spiegare il diverso modo di procedere rispetto alla sent. n. 14/65 evidenziando come nel regolamento della Regione Friuli-Venezia Giulia fosse stato ravvisato l'esercizio di una competenza sottratta alla Regione sia perché il regolamento disponeva diversamente dalla normativa contenuta nello statuto adottato con legge costituzionale e, quindi, non modificabile dalla Regione, sia perché il regolamento medesimo incideva su materie, come la tutela delle minoranze linguistiche o la disponibilità della forza pubblica, non rientranti a loro volta in alcuna delle competenze regionali. Nel caso di specie, invece, la materia oggetto delle modifiche introdotte dal regolamento consiliare è di competenza della Regione, sebbene questa sia stata esplicata in violazione di determinate norme statutarie ed in particolare di quelle che presiedono alla ripartizione della competenza, non tanto tra organi diversi della Regione, quanto tra diverse forme di esercizio da parte del medesimo organo.

La Corte costituzionale, però, è andata oltre affermando che, quando un Consiglio regionale dà veste regolamentare a norme che, per il loro oggetto, dovrebbero avere forma legislativa, al fine di sottrarle ai controlli costituzionalmente stabiliti per le leggi regionali, occorre tener conto del fatto che, nel sistema monocamerale caratterizzante le Regioni, le delibere che approvano i regolamenti consiliari sono analoghe, salvo per il nome e per la maggioranza richiesta, alle delibere legislative dei Consigli regionali, che formano oggetto dell'impugnativa statale preventiva rispetto alla loro promulgazione. Pertanto, in questa ipotesi, la Corte costituzionale ha ritenuto che non sarebbe esclusa la possibilità di impugnare la delibera consiliare entro i termini prescritti per ricorrere contro le leggi regionali.

Sebbene una parte della dottrina ([20]) sostanzialmente concor-

(20) G. LA BARBERA, *op. cit.*, p. 256 ss.

dasse con la posizione assunta dalla Corte costituzionale, altri ritennero opportuno verificare se così dicendo la Corte avesse inteso accogliere realmente la tesi dottrinale secondo la quale i regolamenti consiliari avrebbero forza di legge. Taluni ([21]) esclusero decisamente tale possibilità: in primo luogo, la Corte avrebbe evitato di condizionare la validità della tesi all'esistenza di un sistema monocamerale per non incorrere nella preclusione della possibilità di estenderne la portata ai regolamenti delle Camere. A ciò si aggiunga che il riferimento alla provenienza dallo stesso organo e al procedimento con il quale lo si pone in essere, proprio perché non è in grado di risolvere il problema della forza di legge dei regolamenti interni, mostra come la Corte non volesse in alcun modo risolvere una questione teorico-dogmatica ampiamente dibattuta, ma semplicemente por termine ad un problema pratico considerando il regolamento interno consiliare che invade una materia riservata alla legge regionale come un atto in frode alla Costituzione e riservando ad esso il medesimo trattamento a cui sarebbe stata sottoposta la normativa qualora fosse stata utilizzata correttamente la forma della legge regionale: non, quindi, regolamenti consiliari quali atti con forza di legge, ma regolamenti consiliari trattati come leggi ([22]).

Con la sent. n. 288 del 1987, la Corte è giunta ad affermare che il regolamento del Consiglio provinciale di Trento non può essere oggetto del sindacato di legittimità costituzionale, senza porre comunque chiarezza in ordine a se i regolamenti consiliari vadano fatti rientrare fra gli atti aventi forza di legge. Al riguardo, la Corte ha ritenuto, innanzitutto, di non potersi rifare alla precedente giurisprudenza in materia per due ordini di motivi: con la sent. n. 14/65, in sede di conflitto di attribuzione, aveva sottoposto le norme contenute nel regolamento consiliare ad un sindacato analogo a quello di legittimità costituzionale sostenendo che, quando l'impugnazione è promossa dallo Stato, gli atti regionali possano essere censurati anche per vizi di legittimità sostanziale in quanto, comunque, eccedenti la competenza

(21) G. FABERI, *Osservazioni a Corte costituzionale sent. n. 18/70*, in *Foro amministrativo*, 1970, n. 1 pp. 87-91; A. PACE, *op. cit.*, p. 164 ss.
(22) A. PACE, *op. cit.*, p. 166.

regionale; mentre, con la sent. n. 18/70, era stata prospettata soltanto una sorta di sindacato sanzionatorio per un'ipotesi di *fraus constitutionis* in riferimento ai rapporti fra Stato e Regione e non anche avuto riguardo al regime giuridico del regolamento.

Il giudice costituzionale ha ritenuto, altresì, che non possano essere tratte indicazioni né univoche, né in ogni caso favorevoli dalla sent. n. 154/85 con la quale è stata negata la sindacabilità *ex* art. 134, prima parte Cost., dei regolamenti parlamentari. A dire della Corte, potendo istituire una comparazione, malgrado le differenze, fra regolamenti parlamentari e regolamenti consiliari, "occorrerebbe rilevare che il minor rilievo normativo che questi ultimi rivestono è ulteriore elemento idoneo a contrastare la postulata estensione del sindacato costituzionale, mentre il minor grado di autonomia che essi esprimono è elemento per sé non sufficiente a giustificare l'estensione medesima" ([23]).

Anche tale pronuncia è stata oggetto di critica da parte della dottrina ([24]): con la sent. n. 154/85, la Corte costituzionale aveva escluso la sindacabilità dei regolamenti parlamentari ([25]) perché non

(23) La Corte costituzionale ha sostenuto, inoltre, che il sindacato costituzionale non possa estendersi che a fattori normativi i quali abbiano un ruolo essenziale nella produzione dell'ordinamento; secondo la Corte, i regolamenti consiliari ne sarebbero privi, non essendo indici di tale essenzialità di ruolo né la competenza normativa, peraltro a oggetto limitato e non sempre a essi interamente riservato, né la connessa funzione che essi assolvono, né il tipo di procedimento, pur rinforzato rispetto a quello legislativo dalla maggioranza qualificata. Al riguardo possiamo osservare, però, che se i predetti indici non sono sicuri per affermare la forza di legge dei regolamenti consiliari, non sono neppure tali da portare ad escludere la forza di legge, dal momento che l'essenzialità del ruolo nella produzione dell'ordinamento non è decisiva quanto, invece, la posizione dell'atto e la sua efficacia nel sistema delle fonti. In tal senso, vedi: S. P. PANUNZIO, *op. cit.*, p. 506 ss.

(24) S. BARTOLE, *L'autodichia del Consiglio provinciale: e la garanzia dei diritti dei privati?*, in *Le Regioni*, 1988, n. 1, pp. 158-175; S. P. PANUNZIO, *op. cit.*, p. 503 ss.

(25) Per quanto riguarda l'ampio dibattito svoltosi sul tema della sindacabilità o meno dei regolamenti parlamentari da parte della Corte costituzionale nel giudizio di legittimità costituzionale, vedi: M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955, p. 86 ss.; S. M. CICCONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania Federale, Italia)*, Padova, Cedam, 1979, p. 136 ss.; G. DE LEO, *op. cit.*, p. 19 ss.; G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 449 ss.; S. GALEOTTI, *Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, n. 6, pp. 1111-1130; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una zona franca nella giu-*

ricompresi nella previsione di cui all'art. 134 Cost. ed a causa della peculiare posizione del Parlamento in quanto espressione immediata della sovranità popolare nel sistema organizzativo dello Stato che ne postulerebbe una posizione di indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere. Stabilito dunque che i regolamenti parlamentari non soggiacciono al sindacato di costituzionalità, lo si poteva ben escludere anche per i regolamenti consiliari. La Corte ha però voluto prendere anche le distanze dalle argomentazioni adoperate nella sent. n. 154/85: difatti, in quell'occasione il principale argomento per supportare l'esclusione era la peculiare indipendenza delle Camere; venendo meno questa, nel caso dei regolamenti consiliari, vista la diversa posizione dei Consigli regionali rispetto alle Camere argomentata dalla Corte, veniva meno anche il principale ostacolo ad affermare la sottoponibilità dei regolamenti consiliari al giudizio di costituzionalità:[26] per questa ragione nella sentenza viene sostenuto il minor rilievo normativo dei regolamenti consiliari quale motivo di esclusione dell'estensione del sindacato costituzionale.

La dottrina prevalente, in tema di controllo della legittimità

---

stizia costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, n. 8, pp. 1774-1795; A. GIANNINI, *Sulla natura e sul sindacato dei regolamenti parlamentari*, in *Il diritto dell'economia*, 1958, n. 10, pp. 1395-1410; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, n. 2, pp. 424-468; *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, n. 6, pp. 1208-1221; A. MANZELLA, *Commento all'art. 64*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1986, pp. 1-61; M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 175 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 1306-1398; S. P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, n. 2, pp. 256-323; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, Edizioni de Il foro italiano, 1981, p. 635 ss.; S. PRISCO, *Sui regolamenti parlamentari come "atti aventi forza di legge"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1980, n. 2, pp. 406-440; M. RAVERAIRA, *Le norme dei regolamenti parlamentari come "oggetto" e come "parametro" nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, n. 8, p. 1849-1873; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1992, p. 196 ss.

(26) S. P. PANUNZIO, *op. cit.*, p. 504 ss.

costituzionale dei regolamenti interni consiliari, ritiene che il sistema di controllo sugli atti regionali fornisca argomenti contrari alla tesi della sottoponibilità dei regolamenti consiliari alla Corte costituzionale in sede di giudizio sulle controversie di legittimità costituzionale ed alla loro riconducibilità fra gli atti aventi forza di legge ([27]). Dall'art. 127 Cost. si ricava che la legge sottoposta al controllo è la legge formale e cioè l'atto approvato dal Consiglio regionale con il procedimento di formazione proprio della legge. Inoltre, la legge promulgata dal Presidente della Giunta è quella formale, sia perché l'art. 121, IV co., della Costituzione, così come è stato riformato dalla L. cost. n. 1/99, distingue la promulgazione della legge regionale dall'emanazione dei regolamenti, sia perché i regolamenti interni consiliari non possono parificarsi a quelli emanati nell'esercizio della potestà regolamentare un tempo riservata dall'originario art. 121, II co., Cost. al Consiglio regionale, sia perché nessuna disposizione statale o regionale conferisce al Presidente della Giunta il potere di promulgarli.

Si deve aggiungere che, dal combinato disposto degli artt. 134, I co., e 127 Cost., è dato ricavare una precisa norma di esclusione secondo la quale, dovendosi restringere il significato del termine legge in esso contenuto alla legge in senso formale, questa soltanto può essere oggetto del sindacato della Corte costituzionale, dal momento che qualora i regolamenti consiliari rientrassero tra gli atti della Regione aventi forza di legge, la Costituzione stessa avrebbe dettato le modalità per la loro sotto-

(27) U. DE SIERVO, *Il Consiglio regionale*, in AA.VV., *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 61-190; T. MARTINES, *op. cit.*, p. 132 ss. Per la tesi contraria, ovvero considerando che i regolamenti parlamentari, in quanto direttamente esecutivi della Costituzione, sono dotati di efficacia esterna e vengono a rivestire una posizione analoga a quella della legge del Parlamento e, quindi, dalla equiparabilità ai medesimi di quelli regionali, si dovrebbe giungere alla conclusione che anche questi sono da mettere sullo stesso piano delle leggi regionali, ovvero sarebbero atti aventi forza di legge, vedi: C. MORTATI, *op. cit.*, p. 964; A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, p. 639 ss. Altri ipotizzano che dalla struttura monocamerale del Consiglio regionale si possa argomentare che la mancanza della forma legislativa non sia necessariamente preclusiva ai fini del sindacato della Corte sui regolamenti interni dei Consigli: A. D'ATENA, *Statuti regionali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, pp. 1-10.

posizione alla Corte in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale ([28]); osservazione quest'ultima che trova conferma anche nel testo, approvato a maggioranza assoluta in seconda votazione, della legge costituzionale di riforma del titolo V della Costituzione, dove si contempla il ricorso in via d'azione da parte del Governo soltanto per le leggi regionali che eccedano la competenza della Regione, mentre a quest'ultima è riconosciuta la possibilità di promuovere la questione di legittimità costituzionale quanto ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato leda la sua sfera di competenza.

Secondo alcune riflessioni ([29]) soltanto l'introduzione nell'ordinamento di una specifica norma costituzionale potrebbe consentire l'impugnativa diretta da parte dello Stato dei regolamenti interni consiliari dinanzi alla Corte. Dobbiamo osservare, però, che una siffatta previsione, rispetto al testo originario dell'art. 127 Cost., avrebbe introdotto un elemento di contraddittorietà all'interno del sistema: difatti, sarebbe stato in contrasto con il principio secondo il quale il Governo non può esercitare attività di controllo su un atto espressione dell'autonomia delle forze politiche consiliari.

Queste stesse argomentazioni portano a ritenere che non sia possibile estendere ai regolamenti dei Consigli regionali neppure l'osservazione compiuta per i regolamenti parlamentari da una parte della dottrina ([30]) secondo la quale il silenzio serbato dalla Costituzione sul ruolo del giudice costituzionale in materia di sindacabilità dei regolamenti parlamentari non discenderebbe da una scelta di principio volta ad escludere la possibilità di controllo sugli *interna corporis*, ma dalla mancata formalizzazione degli effetti del regolamento parlamentare: in buona sostanza, in sede costituente non vi sarebbe stata la percezione della legittimazione di cui l'atto avrebbe goduto, per cui anche la determinazione delle modalità di intervento del giudice costituzionale sarebbero state lasciate ai successivi sviluppi della forma di governo; di conseguenza, la Corte costituzionale potrebbe perveni-

(28) T. MARTINES, *op. cit.*, p. 135 ss.
(29) G. FABERI, *op. cit.*, p. 90 ss.
(30) M. MANETTI, *op. cit.*, p. 158 ss.

re ad un mutamento radicale del proprio atteggiamento in ragione dell'evolversi dello *status quo* ([31]). La possibilità di evoluzione verso il controllo di legittimità costituzionale anche sui regolamenti interni consiliari sarebbe pur sempre ostacolata dal fatto di non poter ammettere l'ingerenza del Governo su un atto espressione dell'autonomia delle forze politiche consiliari; mentre nella prospettiva dell'art. 127 Cost. riformato, pur venendo meno il controllo preventivo del Governo, rimane comunque la lettera della previsione secondo la quale non è contemplato il ricorso in via d'azione da parte del Governo per atti diversi dalla legge regionale.

4. *Le norme dei regolamenti interni consiliari quali parametri di legittimità*

Ampiamente dibattuto è stato il problema se le norme dei regolamenti interni dei Consigli regionali possano almeno costituire il parametro per i giudizi di legittimità costituzionale delle leggi regionali.

Relativamente ai regolamenti parlamentari, in un primo momento, con la sent. n. 3 del 1957, la Corte costituzionale aveva affermato la propria competenza a sindacare la regolarità del procedimento legislativo avendo riguardo anche al rispetto delle norme del regolamento parlamentare. Tuttavia, con la ben nota sent. n. 9 del 1959 ([32]), il giudice costituzionale non ha confer-

(31) Secondo una parte della dottrina, la Corte avrebbe avviato una verifica critica che non appare conclusa sull'idea, consolidatasi nel tempo ed a partire dalla sent. n. 59 del 1959, che esista una sfera di applicazione ed interpretazione dei regolamenti riservata alle Camere. In particolare, in tema di immunità parlamentare, il giudice costituzionale ha rivendicato un controllo sui vizi *in procedendo* e sulla valutazione operata dalle Camere sulla sussistenza del nesso funzionale; inoltre, in altre vicende, è giunto a conoscere e interpretare direttamente i dati acquisiti attraverso le presidenze delle Camere, non fermandosi all'interpretazione data da queste, ma considerando i regolamenti interni in materia di previdenza dei parlamentari come fonti di diritto, capaci di introdurre un regime speciale di natura pubblicistica. In tal senso, vedi: M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1999, p. 246 ss.

(32) G. AMATO, *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, pp. 855-885;

mato la precedente posizione, negando che il controllo di legittimità possa estendersi alla verifica dell'osservanza delle norme regolamentari integrative del procedimento legislativo, cui l'art. 72 Cost. rinvia. La Corte ha ritenuto che la violazione delle norme regolamentari non possa essere considerata come violazione indiretta della Costituzione poiché questa, deferendo al regolamento una parte della disciplina del procedimento legislativo, non ha posto una norma in bianco, tale da far rivestire alle norme regolamentari il valore di norme costituzionali e, quindi, di norme assumibili a parametro di costituzionalità ([33]).

La conseguenza logica è che le norme regolamentari che disciplinano il procedimento legislativo possono essere disattese in singoli casi senza dar luogo ad una questione di legittimità costituzionale e, quindi, limitandone gli effetti all'interno del Parlamento ([34]) ovvero, la sola violazione del regolamento non ha rilevanza dinanzi al giudice costituzionale, mentre quest'ultimo può sindacare le violazioni della Costituzione sia nel caso in cui nel violare la Costituzione le Camere abbiano leso anche il proprio regolamento, sia nell'ipotesi in cui abbiano violato la Costituzione conformandosi ad una previsione regolamentare contrastante con la Costituzione. In tale ultimo caso la pronuncia della Corte che dichiari l'incostituzionalità della legge si risolve in una censura indiretta della norma regolamentare, senza che però ne venga determinata la caducazione.

La Corte costituzionale ha avuto modo di affrontare la questione per i regolamenti interni consiliari una volta soltanto, con la sent. n. 40 del 1960. In quell'occasione, la provincia autono-

P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 240-249; F. COSENTINO, M. D'ANTONIO, V. GUELI, S. TOSI, *La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, n. 4, pp. 112-146; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 622-634; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Note sul sindacato giurisdizionale degli atti del Parlamento nei paesi anglosassoni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, n. 1, pp. 218-236.

(33) M. L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, pp. 180 ss.; M. SICLARI, *Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità*, Padova, Cedam, 1992, p. 67 ss.

(34) P. GIOCOLI NACCI, *Norme interposte e giudizio di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, n. 10, pp. 1875-1895; M. MIDIRI, *op. cit.*, p. 244 ss.

ma di Bolzano propose il ricorso avverso una legge del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige ritenendo che, nell'approvazione della legge impugnata, fossero state violate alcune disposizioni del regolamento dell'Assemblea regionale. Pur non pronunciandosi espressamente sul "valore costituzionale" dei regolamenti delle Assemblee regionali e all'indomani della sent. n. 9/59, la Corte ha utilizzato come parametro interposto le disposizioni del regolamento del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige; difatti, si è sostenuto che si doveva verificare se la legge impugnata fosse stata approvata con regolare votazione in un'Assemblea legalmente composta, riscontrando se fossero state osservate le disposizioni del regolamento interno del Consiglio regionale che, peraltro, riproducevano i principi posti dagli artt. 64, III co. e 72, I co. della Costituzione.

Per quanto riguarda la dottrina ([35]), questa è sostanzialmente d'accordo nel ritenere che nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale non possa venire in rilievo altro che il comportamento del Consiglio più o meno aderente alla disciplina costituzionale o statutaria senza che il problema muti se il comportamento è stato più o meno conforme al regolamento. In generale, la Corte costituzionale, quando si trovi in casi di violazioni indirette della Costituzione, prima di pronunciare l'incostituzionalità della norma oggetto del giudizio deve verificare la legittimità della norma interposta ([36]) Abbiamo evidenziato, però, come il fondamento della potestà regolamentare sia da individuare nella posizione di indipendenza dei Consigli regionali: questa è la ragione principale che vale ad escludere la sindacabilità delle norme regolamentari e di conseguenza anche il loro controllo in via indiretta, altrimenti si consentirebbe al giudice costituzionale di inserirsi nei processi di interazione fra le diverse forze politiche.

Ciò dicasi, allora, anche nel caso in cui sia lo statuto regio-

(35) C. CAMILLI, *Gli Statuti regionali. Commento allo statuto della Regione Umbria*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 183; M. CARLI, *op. cit.*, p. 83; U. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 96. Per la tesi contraria: F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, Utet, 1991, p. 66; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in G. AMATO E A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 117-221.
(36) S. M. CICCONETTI, *op. cit.*, p. 171.

nale a rinviare al regolamento interno per la disciplina di un determinato procedimento: la riserva di regolamento interno è da intendere come uno strumento per rendere elastica la disciplina statutaria in quel settore; nell'ambito della discrezionalità lasciata dalla norma statutaria o costituzionale è irrilevante il rispetto o meno della norma regolamentare o la sua stessa esistenza scritta mentre, oltre quei limiti, vi è pur sempre la lesione della fonte statutaria o costituzionale. Peraltro, è stato osservato come il regolamento interno sia generalmente formalizzato in un determinato testo, ma sia l'esperienza parlamentare che quella delle Assemblee regionali mostrano come spesso venga disatteso senza essere formalmente modificato, a conferma della funzione di garanzia delle forze politiche, propria del regolamento interno; perciò, l'assunzione a parametro di costituzionalità dell'osservanza dei regolamenti interni anche nei casi in cui non riproducano norme costituzionali o statutarie significherebbe, per un verso, poter porre in forse la legittimità della maggior parte delle deliberazioni e, per un altro, scendere a sindacare anche le scelte interpretative del Presidente dell'Assemblea o di quest'ultima ([37]).

Il regolamento interno, come tutti gli atti regionali non legislativi e non aventi forza di legge, potrà costituire, quindi, soltanto l'oggetto del giudizio nel conflitto di attribuzione ([38]); così anche nel caso in cui esso, illegittimamente, disciplini materie che dovrebbero invece essere regolate con legge regionale: in quest'ultima ipotesi, infatti, vi sarebbe al momento la lesione del potere di controllo statale previsto *ex* art. 127 Cost. ([39]); mentre nella prospettiva del testo riformato si consentirebbe alla Regione di determinare, in virtù della scelta della fonte, l'ampiezza del giudizio esercitabile dalla Corte costituzionale.

(37) U. DE SIERVO, *op. cit.,* p. 95; G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in AA.VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 315-364.
(38) V. ONIDA, *Regolamenti regionali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1991, pp. 1-8.
(39) M. CARLI, *op. cit.*, p. 84; U. DE SIERVO, *op. cit.*, pp. 96.

5. *Il rapporto fra regolamenti consiliari e leggi regionali*

Il rapporto fra i regolamenti consiliari e le leggi regionali deve essere ricavato dalla *ratio* che determina il riconoscimento del potere regolamentare.

Abbiamo evidenziato come i regolamenti consiliari interni siano la fondamentale espressione della posizione di indipendenza e di autonomia costituzionalmente riconosciuta ai Consigli regionali ([40]), attraverso la previsione di una disciplina non formalizzata e non formalizzabile allo scopo di permettere l'esplicazione dell'autonomia delle forze politiche ([41]).

Ecco che allora, contrariamente a quanto ritiene una parte della dottrina ([42]) non è la specialità della maggioranza assoluta, richiesta per l'approvazione del regolamento interno come garanzia per le minoranze, o meglio ancora come garanzia di stabilità per tutte le forze politiche rispetto al verificarsi di possibili maggioranze casuali, a fondare la riserva di regolamento. Difatti, una legge regionale approvativa del regolamento deliberata a maggioranza assoluta potrebbe formalmente garantire le medesime finalità, tuttavia determinerebbe un sostanziale mutamento del tipo di disciplina formalizzandola e rendendola suscettibile di una minore flessibilità in sede di interpretazione da parte del Presidente e dell'Aula riducendo, perciò, l'adattabilità delle norme regolamentari alle necessità del caso ([43]).

È anche sotto questo punto di vista che appare superata la tesi

(40) S. FOIS, *op. cit.*, p. 1161 ss.

(41) M. MANETTI, *op. cit.*, p. 139; tesi riferita dall'Autrice essenzialmente alle assemblee parlamentari.

(42) S. FOIS, *op. cit.*, p. 1176 ss.; E. GIZZI, *op. cit.*, p. 128; T. MARTINES, *op. cit.*, p. 67; L. PALADIN, *op. cit.*, p. 312 ss.; M. TRAMPUS, *Appunti sui regolamenti interni dei Consigli regionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1969, n. 1, pp. 378-424.

(43) Nel giudizio che ha portato alla sent. n. 87/98, la Regione Umbria ha sostenuto che l'opzione per la forma di legge consentirebbe una maggiore stabilità dell'atto a garanzia delle minoranze, arginando perciò la possibilità che la flessibilità regolamentare possa manifestarsi anche in assenza di accordi unanimi o quantomeno non contestati; problema quest'ultimo che sussiste ma che, per quanto abbiamo detto in chiusura del § n. 3, non è risolvibile in via di mera interpretazione neppure alla luce dell'art. 127 Cost. così come è stato riformato.

([44]) oramai datata, secondo la quale, mentre per le Camere la riserva di regolamento mirerebbe ad evitare un'invadenza da parte della legge ordinaria, alla cui formazione concorrono in egual misura le due Camere, cosicché l'una avrebbe modo di influire sulla regolamentazione dell'attività dell'altra qualora si consentisse alla legge di disciplinare le attività interne di ciascuna Camera, lo stesso ragionamento non varrebbe per i regolamenti consiliari. Difatti, se per i regolamenti parlamentari può essere avanzata anche l'argomentazione sopra riferita, ciò non esclude, comunque, che i regolamenti tanto parlamentari che consiliari siano mezzi di disciplina dei rapporti tra le forze politiche e, quindi, garanti dell'autonomia delle medesime.

Se dunque il riconoscimento della potestà regolamentare - desumibile dall'intero sistema delle prescrizioni costituzionali relative alle Regionicome enti politicamente autonomi - è funzionale allo svolgimento delle attività proprie dei Consigli regionali, le materie oggetto di disciplina regolamentare sono coperte da una riserva costituzionale implicita ed esplicitata dagli Statuti, per cui la legge regionale o altra fonte non possono sostituirsi alla normativa regolamentare ([45]). Inoltre, tali regolamenti incontrano i soli limiti derivanti dalle norme della Costituzione o dai singoli statuti regionali e questi ultimi non possono contenere una normativa particolareggiata e, comunque, tale da ridurre i regolamenti interni a meri regolamenti esecutivi; difatti, i regolamenti interni si pongono quali atti di autonomia e di esecuzione della Costituzione, ma non dello statuto ([46]). Potremmo quindi ritenere che i regolamenti interni consiliari, in quanto espressione della posizione di indipendenza e di autonomia dei Consigli regionali, abbiano un contenuto minimo garantito dallo stesso principio che fonda la potestà regolamentare mentre, aldilà della necessità di preservare la posizione di indipendenza di tali organi, è lasciata la possibilità allo statuto, *ex* art. 123 Cost., quale strumento attraverso il quale devono essere determinati i principi fondamentali di organizzazio-

(44) S. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 704 ss.
(45) T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale,* Milano, Giuffrè, 2000, p. 59.
(46) A. CONTENTI, *op. cit.*, p. 46; G. LA BARBERA, *op. cit.*, p. 253 ss.

ne e funzionamento dell'ente regionale, di stabilire eventuali ulteriori riserve di regolamento interno, ogniqualvolta venga valutata l'opportunità di lasciare margini di elasticità in determinati settori ove si reputi di consentire la libera interazione fra le diverse forze politiche. Ciò non significa, per quanto diremo, un'assoluta discrezionalità del Consiglio regionale nel fissare i confini fra legge regionale e regolamento interno e, comunque, vi è pur sempre la competenza del giudice costituzionale a verificare la legittimità della ripartizione.

Quindi i regolamenti si pongono rispetto alle leggi come fonti a competenza separata i cui confini sono segnati dalle nozioni, connotate da margini di indeterminatezza, di organizzazione e funzionamento interno dei Consigli ([47]). Discutibile è invece la tesi ([48]) secondo la quale fra regolamenti interni consiliari e leggi regionali vi sarebbe una mera riserva procedimentale che impedisce ad una legge regionale di modificare una norma del regolamento, mentre per quanto attiene alla riserva sostanziale l'unico giudice della sua estensione sarebbe il Consiglio, posto che l'autonomia organizzatoria e funzionale dei Consigli riaffermata dagli statuti sarebbe rivolta non già nei confronti degli altri organi della Regione o del potere legislativo dello stesso Consiglio, bensì nei confronti dello Stato.

Parimenti non condivisibile è la tesi ([49]) di quanti ritengono che il regolamento interno rivesta il carattere di una primogenitura normativa dell'organo rappresentativo, del frutto primo cioè della capacità normativa che il Consiglio regionale ha e che si manifesta in atti ai quali, ove non sia attribuita espressamente la qualificazione di legge, deve riconoscersi la natura di regolamento; per cui, tra legge e regolamento non si porrebbe una ripartizione di competenza, ma il regolamento costituirebbe la funzione normativa e la legge la forma che questa funzione assume ogni qualvolta la Costituzione, lo statuto o la volontà del Consiglio conferisca al prodotto della funzione normativa il rivestimento della legge.

(47) V. ONIDA, *op. cit.*, p. 7.
(48) T. MARTINES, *op. cit.*, p. 126 ss.
(49) G. BERTI, *op. cit.*, p. 173 ss.

Le ultime due teorie suscitano delle perplessità: oltre a quanto abbiamo già riferito a proposito del fondamento del potere regolamentare, occorre tener conto del fatto che dovendo disciplinare l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio regionale, la scelta tra legge e atto non legislativo implica la sottoposizione, nel primo caso e per il momento, al controllo preventivo del Governo rendendo, peraltro, l'atto suscettibile di una sindacabilità piena sotto il profilo della legittimità costituzionale mentre, optando per l'atto non legislativo, si esclude qualsiasi forma di controllo a carattere preventivo da parte dello Stato e si consente l'assoggettabilità al più ridotto giudizio compiuto in sede di conflitto di attribuzione.

Tornando alla sent. n. 87/98, benché assolutamente inconferente il richiamo alla violazione dell'interesse nazionale da parte del Governo ([50]), il riferimento alla violazione del principio dell'autonomia consiliare desunto dall'art. 121 Cost. e dall'art. 44 dello statuto era corretto, ancorché debole e non supportato adeguatamente. L'interpretazione strettamente letterale fatta dalla Corte costituzionale degli artt. 23 e 34 della L. n. 87/53, peraltro non riscontrabile nella precedente giurisprudenza costituzionale, non è indice di un corretto modo di agire della Corte costituzionale, contrariamente a quanto è stato ritenuto da taluni ([51]), ma della volontà di non affrontare, ancora una volta, il problema dell'inquadramento dei regolamenti interni consiliari in particolare e di quelli parlamentari di riflesso.

La Corte, alla richiesta di pronunciarsi sul problema del significato delle parole "regolamento interno" contenute nell'art. 44 dello Statuto, ovvero di verificare se si allude meramente al contenuto dell'atto o anche ad un procedimento distinto da quello legislativo, esclude la seconda ipotesi ritenendo che il predetto articolo nulla disponga in relazione alla natura e alla forma dell'atto regolamentare. Così facendo, però, il giudice costituzionale rinnega tutti quei contenuti che i principi costituzio-

(50) R. TOSI, *Sulla forma del regolamento consiliare: una declaratoria di inammissibilità con motivazione di infondatezza*, in *Le Regioni*, 1998, n. 5, p. 1366-1370.
(51) M. SICLARI, *Sull'approvazione con legge regionale del regolamento consiliare dell'Umbria*, in *Giurisprudenza italiana*, 1999, n. 2, p. 235-237.

nali, impliciti ed espressi, e la tradizione riconoscono ai regolamenti interni ([52]). Inoltre, il Consiglio regionale diverrebbe libero di scegliere la veste ed il regime degli atti che disciplinano i procedimenti consiliari, con tutte le conseguenze che abbiamo già esaminato.

(52) R. TOSI, *op. cit.*, p. 1369.

Documentazione

Prospetto delle modifiche del Titolo V, parte seconda, della Costituzione
(Testo approvato in seconda deliberazione dal Senato della Repubblica l'8 marzo 2001)

Testo vigente	Modifiche apportate
Art. 114 La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.	**Art. 1** 1. L'articolo 114 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 114 – La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i princìpi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento».
Art. 115 Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione.	Abrogato **(Art. 9)**
Art. 116 Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.	**Art. 2** 1. L'articolo 116 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 116 – Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l)*, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n)* e *s)*, possono essere attribuite ad altre

Testo vigente	Modifiche apportate
	Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei princìpi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».
Art. 117 La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: Ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assitenza sanitaria ed ospedaliera; istituzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.	**Art. 3** 1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 117 – La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonchè dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; immigrazione; rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo; ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; cittadinanza, stato civile e anagrafi; giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il

Testo vigente	Modifiche apportate
	territorio nazionale; norme generali sull'istruzione; previdenza sociale; legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei princìpi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione

Testo vigente	Modifiche apportate
	dello Stato. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato».
Art. 118 Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.	**Art. 4** 1. L'articolo 118 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 118 – Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Testo vigente	Modifiche apportate
La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.	I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».
Art. 119 Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione a bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.	**Art. 5** 1. L'articolo 119 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 119 – I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi

Testo vigente	Modifiche apportate
	diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i princìpi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».
Art. 120 La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni. Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni. Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro.	**Art. 6** 1. L'articolo 120 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 120 – La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, nè adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, nè limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione»
Art. 121 Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente. Il Consiglio regionale esercita le potestà	Non modificato

Testo vigente	Modifiche apportate
legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere. La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni. Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.	
Art. 122 Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonchè dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei princìpi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo. Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.	Non modificato
Art. 123 Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali	**Art. 7** 1. All'articolo 123 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «In ogni Regione, lo statuto disciplina il

Testo vigente	Modifiche apportate
di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.	Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».
Art. 124 Un commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione sopraintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione.	Abrogato (**Art. 9**)
Art. 125 Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale. Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge	Abrogato il 1° comma (**Art. 9**)

Testo vigente	Modifiche apportate
della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.	
Art. 126 Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica. Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.	Non modificato
Art. 127 Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione. La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata	**Art. 8** 1. L'articolo 127 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 127 – Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. La Regione, quando ritenga che una legge o

Testo vigente	Modifiche apportate
urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati. Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale la approvi, di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza.	un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge».
Art. 128 Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.	Abrogato (**Art. 9**)
Art. 129 Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale. Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento.	Abrogato (**Art. 9**)
Art. 130 Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione.	Abrogato (**Art. 9)**

Testo vigente	Modifiche apportate
Art. 131 Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna.	Non modificato
Art. 132 Si può, con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni stesse. Si può, con *referendum* e con legge della repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.	**Art. 9** 1. Al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, dopo le parole: «Si può, con» sono inserite le seguenti: «l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante».
Art. 133 Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.	Non modificato

Testo vigente	Modifiche apportate
	Art. 9. 1. Al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, dopo le parole: «Si può, con» sono inserite le seguenti: «l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante». 2. L'articolo 115, l'articolo 124, il primo comma dell'articolo 125, l'articolo 128, l'articolo 129 e l'articolo 130 della Costituzione sono abrogati. **Art. 10** 1. Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. **Art. 11** 1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. 2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Roberto Bin
Professore di Diritto costituzionale
nell'Università di Ferrara

Alessandro Chiaramonte
Ricercatore di Scienza politica presso
l'Università di Firenze

Matteo Cosulich
Ricercatore di Diritto pubblico
nell'Università di Trento

Giovanna Endrici
Professore di Istituzioni di diritto pubblico
nell'Università di Bologna

Carlo Fusaro
Professore di Istituzioni di diritto pubblico
nell'Università di Firenze

Marilena Gennusa
Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
nell'Università di Pavia

Luigi Mariucci
Professore di Diritto del lavoro
nell'Università di Venezia, Ca' Foscari

Alberto Martini
Professore di Statistica economica
nell'Università del Piemonte orientale

Marta Picchi
Dottore di Ricerca in Diritto pubblico
nell'Università di Firenze

Francesca Rosa
Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico
comparato nell'Università di Siena

Marco Sisti
Ricercatore di «Progetto Valutazione»

Luca Stroppiana
Cultore di Istituzioni di diritto pubblico
nell'Università di Firenze

Giancarlo Vecchi
Responsabile dell'Area Politiche
Amministrative dell'Istituto per la Ricerca
Sociale di Milano

Salvatore Vassallo
Ricercatore di Scienza Politica
nell'Università di Bologna, sede di Forlì

I saggi raccolti in questo numero monografico forniscono uno dei primi contributi sistematici in merito alla revisione degli statuti regionali. Una significativa rivisitazione degli statuti è infatti oggi sollecitata sia dalle trasformazioni del tessuto politico-amministrativo prodotte dalle riforme Bassanini, sia dalle novità introdotte dalla legge costituzionale n. 1/1999 sull'elezione diretta dei Presidenti di Regione. Vengono approfonditi in particolare i temi più rilevanti su cui i "costituenti regionali" non potranno fare a meno di confrontarsi: la struttura della giunta; il sistema elettorale; la disciplina del sistema delle fonti regionali; la rappresentanza degli enti locali; le strutture e le modalità attraverso cui gli assessorati e la giunta possano dotarsi di una efficace capacità di impulso sulle politiche regionali; le strutture e le modalità attraverso cui i Consigli possano dotarsi di una capacità di controllo e monitoraggio delle politiche; la ripartizione delle competenza tra Giunta e Consiglio in tema di nomine; lo "statuto" dell'opposizione. In relazione ad ognuno di essi esperti del settore propongono analisi comparative fra le regioni italiane o, anche, esplorazioni di casi straniere e presentano alcune ipotesi in merito sia specificamente alla revisione degli statuti sia, più in generale, in merito alla revisione dell'assetto organizzativo ed istituzionale delle Regioni.

Nel loro complesso i contributi contenuti nel fascicolo si sforzano di fornire strumenti e elaborare proposte finalizzati a perseguire tre obiettivi di fondo: consolidare l'autorevolezza e la stabilità degli esecutivi già prodotta dall'elezione diretta dei Presidenti; distinguere più chiaramente le competenze delle giunte da quelle dei consigli dando corpo a reali funzioni di controllo e monitoraggio sulle politiche regionali da parte dei secondi; integrare nel processo decisionale regionale i sistemi delle autonomie locali.