

Il ruolo delle Assemblee Elettive nella forma di governo regionale*

di Gianliborio Mazzola

1. La forma di governo regionale

L'articolo 122 della vecchia Costituzione rimandava ad una legge della Repubblica «il sistema di elezione dei Consigli regionali», stabilendo al comma «5» che l'elezione del Presidente della Giunta dovesse avvenire da parte del Consiglio fra i suoi componenti.

La legge 17/02/1968 n° 108 in applicazione dell'ex-articolo 122 della Costituzione, fissava all'articolo 1 che: «l'elezione dei consiglieri regionali avviene con voto diretto attribuito a liste di candidati concorrenti ed assegnazione dei seggi proporzionalmente ai voti ottenuti».

Si trattava di una forma di governo a tendenza assembleare.

Pertanto, i Consigli erano il centro di ogni decisione e le Giunte di Governo rappresentavano degli organismi esecutivi della volontà assembleare.

Gli Statuti del 1971 davano indicazioni in favore di un forte ruolo dei Consigli secondo l'indirizzo dei partiti politici dell'epoca.

2. Le modifiche “a Costituzione invariata”

La legge 43/1995 (modificativa della legge 108/1968) all'articolo 1 comma 2 stabiliva che l'elezione di quattro quinti dei Consiglieri assegnati a ciascuna Regione avvenisse sulla base di liste provinciali concorrenti con riparto proporzionale, mentre al comma 3 era fissato che l'elezione del restante quinto dei consiglieri si effettuasse con sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti.

In ogni scheda accanto alle liste provinciali si riportava «il nome ed il cognome del capolista della lista regionale collegata, affiancata dal contrassegno o dai contrassegni della medesima lista regionale».

In sostanza, il Presidente della Regione era eletto dal Consiglio, anche se quest'ultimo era vincolato dalla scelta dell'elettore (era vigente il comma 5 dell'articolo 122 della Costituzione cui si accennava in precedenza).

E' bene ricordare che prima del 1995 vi era stata la riforma dei sistemi elettorali comunali e provinciali (1991) e successivamente quello della Camera e del Senato (1993).

Con la legge costituzionale 1/1999, in via transitoria, ogni Regione ebbe la competenza a definire la «propria forma di Governo» in armonia con la Costituzione, ed inoltre poté adottare nuove leggi elettorali «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge dalla Repubblica».

Dalle successive modifiche costituzionali venne fuori il nuovo comma 5 dell'art. 122 che stabilisce: «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».

Il nuovo articolo 126 della Costituzione ai commi 2 e 3 prevede la «mozione di sfiducia» per il Presidente della Regione... «e la conseguente decadenza e scioglimento del Consiglio».

Le norme elettorali transitorie in applicazione della legge costituzionale 1/1999 hanno fissato, pertanto, da un lato l'elezione diretta del Presidente della Regione e dall'altro l'adozione del sistema elettorale di tipo proporzionale con cui si assegnano l'80% dei seggi mentre il restante 20%

* Il contributo trae origine dalla lezione svolta dall'autore presso la LUISS – Guido Carli nell'ambito del Master di secondo livello in “Parlamento e Politiche Pubbliche”

dovrebbe essere attribuito come premio di maggioranza al listino collegato al candidato Presidente risultato vincitore.

Da tutto ciò ne è derivato il rafforzamento della Giunta regionale sul Consiglio sia per l'elezione diretta del Presidente sia per l'esplicitarsi del meccanismo del «simul stabunt simul cadent».

Il Governo regionale è risultato più forte rispetto allo stesso Governo centrale essendo prevista l'elezione diretta del Presidente della Regione che attualmente non esiste per l'elezione del Presidente del Consiglio.

Infine, i rapporti fra maggioranza ed opposizione sono risultati sempre più differenziati per marcare le diversità programmatiche nei confronti degli elettori.

Da questo assetto normativo risulta un problema di non facile soluzione: come si può conciliare una Giunta oggettivamente forte con un Consiglio che dovrebbe diventare (necessariamente) forte? Cercheremo di rispondere a tale quesito.

Infatti, le riforme costituzionali (la legge costituzionale n. 1/1999 ed il nuovo articolo 122 della Costituzione) hanno introdotto un'originale forma di governo dotata di queste caratteristiche:

- 1) Un rapporto di fiducia costante fra Presidente regionale eletto dal popolo e maggioranza del Consiglio regionale;
- 2) Lo spostamento del potere d'indirizzo politico dall'Assemblea all'esecutivo e dalla Giunta al Presidente della Regione;

Il legislatore in sostanza ha cercato di combinare l'esigenza della stabilità dell'esecutivo (elezione diretta del Presidente e rafforzamento dei poteri del Presidente della Regione) senza recidere il cordone del parlamentarismo (mozione di sfiducia da parte del Consiglio nei confronti del Presidente).

3. I nuovi statuti regionali

Molte Regioni hanno adottato nuovi Statuti recependo la forma di Governo transitoria «a premierato elettivo» indicata dalla Costituzione. Pertanto si può affermare che tale forma di Governo è diventata permanente.

Nel frattempo, la Corte Costituzionale è intervenuta sull'argomento con diverse sentenze. In particolare si ricorda la sentenza n. 304/2002 concernente una legge della Regione Marche e la sentenza n. 2/2004 riguardante una legge della Regione Calabria.

La Corte (soprattutto con la sentenza 2/2004) ha stabilito che il Presidente della Regione eletto direttamente dai cittadini (anche se il Consiglio lo nomina successivamente «prendendo atto» della volontà del corpo elettorale) non può essere sostituito da un Presidente non eletto senza ricorrere nello scioglimento automatico del Consiglio (nel caso della legge della Regione Calabria si trattava di un ipotetico Vice-Presidente che avrebbe dovuto sostituire il Presidente).

Pertanto secondo la Corte Costituzionale, ai sensi del dettato costituzionale, l'elezione diretta indicata dalla Costituzione può essere sostituita da altri strumenti (es. elezione parlamentare del Presidente) ma, qualora si adotti l'elezione diretta, quest'ultima può riguardare soltanto il Presidente della Regione e non anche altre figure (es. nella Regione Calabria si ipotizzava l'elezione diretta congiuntamente del Presidente e del Vice-Presidente).

Per la Corte Costituzionale il legislatore regionale è obbligato ad adottare o la forma di governo prevista dalla Costituzione ai sensi dei nuovi articoli 122 e 126 (elezione diretta del Presidente della Regione; mozione di fiducia o di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, ecc) oppure il modello parlamentare vigente a livello nazionale.

La Corte sembra avere prescelto un sistema rigido di forma di governo regionale che, a suo giudizio, va recepito in blocco.

Si sarebbe potuto propendere per soluzioni alternative (sia da parte della Corte Costituzionale che dai legislatori regionali) o comunque intermedie come ad esempio una semplice «indicazione» del Presidente della Regione da parte del corpo elettorale con una successiva decisione del Consiglio che approvava o rifiutava l'indicazione avanzata dall'elettorato.

4. Gli strumenti adottati dagli Statuti regionali per riequilibrare i poteri fra il Consiglio e la Giunta.

4.1. Il programma di Governo

Il Presidente della Regione presenta il programma di Governo alla prima seduta utile del Consiglio. (Es: Calabria: art. 33 St; Emilia Romagna: art. 28 comma 2; Liguria: art. 39 St; Piemonte: art. 50 St; Marche: art. 7 comma 2).

Alcuni Statuti prevedono semplicemente una discussione sul programma del Governo, mentre secondo altri Statuti il Consiglio approva il programma presentato dal Presidente della Regione.

Che valore può avere una tale disposizione, quando il Presidente della Regione è eletto direttamente dal popolo e quindi il suo programma è stato votato dagli elettori?

La Corte Costituzionale ha espresso la convinzione che la mancata approvazione del programma abbia solo un valore politico senza determinare alcun effetto giuridicamente rilevante data la forma di Governo a elezione diretta (sentenze n. 372/2004 e n. 379/2004).

La Corte Costituzionale ha precisato tale interpretazione con una sentenza relativa allo Statuto abruzzese (n.12/2006). Secondo l'indirizzo della suddetta Corte, la mancata approvazione del programma non può essere configurata come voto di sfiducia essendo il Presidente della Regione ed il Consiglio regionale eletti direttamente dal popolo ed avendo quindi entrambi il mandato a governare. Il voto del Consiglio può servire soltanto a puntualizzare il programma sottoposto agli elettori; qualora il Consiglio non lo condividesse, potrebbe soltanto provocare una nuova consultazione elettorale mediante la mozione di sfiducia con tutte le prevedibili conseguenze.

La giurisprudenza della Corte ha sostanzialmente ribadito che nella forma di Governo regionale coesistono 2 modelli: il Presidente eletto direttamente dal popolo ed il Consiglio che segue l'indirizzo del parlamentarismo classico. Tutto ciò in realtà è oggetto di continue modifiche come avremo modo di analizzare successivamente.

4.2. La verifica del programma

L'approvazione iniziale del programma da parte del Consiglio presenta un valore simbolico; tuttavia il Consiglio medesimo ha il compito di controllare che il programma sia attuato o sia modificato qualora si dimostri inattuale.

In tal senso molti Statuti prevedono che il Presidente della Regione relazioni annualmente al Consiglio sull'attuazione del programma. Questa verifica può incidere sull'indirizzo politico (es: Statuto Lazio: articolo 23 comma 1; Statuto Piemonte: articolo 26 comma 2; Statuto Puglia: articolo 22 comma 1; Statuto Toscana: articolo 11 comma 2).

Lo Statuto dell'Umbria addirittura stabilisce che il Consiglio, in sede di verifica, possa prospettare gli indirizzi che il Governo deve seguire anche indicando le priorità fra i diversi punti del programma (Statuto Umbria: articolo 43 comma 2).

Gli Statuti dell'Emilia Romagna (articolo 28 comma 2) e della Calabria (articolo 16 comma 2) attribuiscono al Consiglio il compito di verificare l'attuazione dell'indirizzo politico e di approvare le modifiche anche se non è fissato il soggetto abilitato a proporle (Giunta o Consiglio medesimo). Lo Statuto della Liguria (art. 40) prevede procedure abbreviate per l'esame dei disegni di legge attuativi del programma di Governo.

4.3. La mozione di sfiducia (art. 126 - 2° e 3° comma Cost.)

Qualora la mozione di sfiducia nei confronti del Presidente sia accolta, il Consiglio regionale si scioglie. (Campania: art. 52 St; Liguria: art. 43 St; Piemonte: art. 52 St; Sardegna: art. 22 St) Il Consiglio può esprimere nei confronti del singolo Assessore: o il «non gradimento» (Statuto Toscana: articolo 36; Statuto Piemonte: articolo 52 ; Statuto Campania: art. 52 comma 2), oppure, il «voto di censura» (Statuto Calabria: articolo 37; Statuto Campania: art. 52 comma 3; Statuto Liguria: articolo 43; Statuto Umbria: articolo 71), o infine, il «voto di sfiducia» (Statuto Marche: articolo 9 ; Statuto Sardegna: art. 23).

Gli effetti della valutazione negativa sul singolo Assessore sono differenti da Regione a Regione: ad esempio è previsto che il Presidente della Giunta riferisca al Consiglio le decisioni di sua competenza (Marche: art. 9 comma 3 Statuto; Campania: art. 52 comma 2 St), oppure, come stabilisce lo Statuto della Regione Toscana «il Presidente comunica entro 20 giorni al Consiglio le proprie motivate decisioni conseguenti all'approvazione della mozione» (art. 36 comma 2); normative analoghe sono contenute nello Statuto della Regione Sardegna (art. 23- 3° comma).

Tuttavia, come ha ribadito la Corte Costituzionale (sentenza 12/2006) il rapporto fiduciario esiste soltanto fra Presidente della Giunta e Consiglio regionale; non si realizza fra Consiglio e singoli Assessori.

E' il Presidente della Giunta regionale colui che sceglie e revoca discrezionalmente gli Assessori.

Il Presidente può sostituire gli Assessori e ne dà comunicazione al Consiglio (Es: Marche: art. 8 St; Piemonte: art. 51 St).

La Corte Costituzionale, a differenza del Governo nazionale in cui è prevista la sfiducia nei confronti del singolo Ministro (sentenza n. 7/1996 sul caso Mancuso), ha stabilito che tutto ciò non si può applicare al Governo regionale perché «nei confronti del Consiglio esiste solo la responsabilità politica del Presidente nella cui figura istituzionale confluiscono la responsabilità collegiale della Giunta e la responsabilità individuale dei singoli Assessori» (sentenza 12/2006).

4.4. La questione di fiducia

Molti Statuti non l'hanno regolata.

Lo Statuto della Calabria (art. 37 comma 3), invece, ha stabilito che la questione di fiducia può essere posta dal Presidente: «sull'attuazione del programma di governo e i suoi aggiornamenti, sulla legge finanziaria e sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sulle leggi relative alla fissazione dei tributi e delle imposte regionali nonché sulle questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale».

Lo Statuto della Campania ha previsto che la questione di fiducia può essere sollevata dal Presidente della Giunta esclusivamente sul bilancio, sugli atti collegati, sulle leggi istitutive di tributi ed imposte regionali, sugli atti di adempimento degli obblighi comunitari (Art. 49).

Lo Statuto della Liguria (art. 44) ha ipotizzato la fiducia solo sulle leggi di bilancio e sull'istituzione dei tributi.

Pertanto la questione di fiducia può essere posta soltanto dal Presidente della Giunta e limitata a provvedimenti (es: Bilancio e normative economiche) essenziali per l'attuazione del programma di Governo.

Qualora la mozione di fiducia sia accolta, il provvedimento in discussione è approvato; in caso contrario decadono il Presidente della Giunta ed il Consiglio.

Qualora la fiducia non è espressamente regolata dallo Statuto, non può essere sollevata perché costituirebbe uno strumento troppo penetrante ed in un contesto, già caratterizzato dall'iperpresidenzialismo, si trasformerebbe in un eccesso di potere in favore di un Presidente della Regione già eletto direttamente dal popolo e che con il voto di fiducia potrebbe far decadere tutti i contributi del Consiglio espressi con gli emendamenti.

5. La funzione di controllo

La funzione di controllo dovrebbe rappresentare la principale attività dei Consigli e delle Assemblee Regionali.

Il Consiglio per esercitare la funzione di controllo ha in primo luogo bisogno di dati oggettivi su cui poter fare valutazioni a-politiche (attività istruttoria).

La funzione di controllo comunque riguarda tutto il Consiglio sia la maggioranza che l'opposizione; non è di esclusiva competenza dell'opposizione (Manzella).

Peraltro i sistemi democratici possono essere competitivi (in essi l'opposizione utilizzerà i risultati del controllo per dimostrare la debolezza dell'azione di Governo e per proporre soluzioni alternative al corpo elettorale) oppure consociativi (in questo caso l'opposizione sfrutterà le risultanze dell'attività di controllo per influire sull'indirizzo politico del Governo).

Gli Statuti ed i Regolamenti Interni hanno regolato ripetutamente la funzione di controllo; in tal senso si ricordano le seguenti disposizioni (es: Abruzzo: art. 41 St; Basilicata: art. 39- 40 Reg. Int.; Campania: art. 31 St; Emilia Romagna: art. 46 comma 4 St; Lazio: art. 23 comma 2 e 33 commi 5 e 7 St; Liguria: art. 26 comma 6 St; Lombardia: A. I. R. (Analisi impianto regolazione) e Note informative; Marche: articolo 21 comma 2 St; Piemonte: art. 30 e 71 comma 1 St; Puglia: art. 22 Reg. Int.;

La Regione Toscana all'articolo 20 dello Statuto prevede una commissione permanente con funzioni di controllo sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale, generale; i compiti concreti della suddetta Commissione sono definiti dal Regolamento consiliare sia per quanto concerne la composizione sia per quanto attiene le modalità di controllo del programma di Governo (es. visite sul campo, sessione specifica di lavori consiliari sull'attuazione del programma, ecc).

Analoga Commissione è prevista dallo Statuto della Calabria; tale organismo vigila sulla programmazione economica e presenta relazioni semestrali al Consiglio.

I Regolamenti Interni hanno fissato altresì gli strumenti tradizionali dell'attività ispettiva (es: interrogazioni, interpellanze etc.) che ciascun Consigliere regionale può sviluppare nei confronti della Giunta.

6. L'organizzazione interna del Consiglio

Gli Statuti attribuiscono ai Consigli le seguenti quattro funzioni: funzione legislativa; rappresentanza della comunità sociale e del territorio; controllo dell'amministrazione e dell'esecutivo; indirizzo politico.

All'interno dei singoli Statuti sono contenuti lunghi elenchi di funzioni che dovrebbero svolgere i Consigli, anche se bisogna chiedersi se le esercitino effettivamente.

7. I ruoli delle maggioranze e delle opposizioni nei consigli regionali.

Gli Statuti regionali hanno confermato la previsione Costituzionale (art. 122) di un Presidente della Regione eletto direttamente dal popolo.

Tuttavia hanno evidenziato la possibilità che nei Consigli regionali vi siano due soggetti distinti e contrapposti: da un lato la maggioranza consiliare, strettamente legata al Presidente della Regione dal rapporto fiduciario, e dall'altro l'opposizione parlamentare.

La maggioranza parlamentare, secondo i nuovi Statuti, ha un ruolo distinto rispetto all'esecutivo; essa non rappresenta il comitato operativo della Giunta regionale. La maggioranza ha, ad esempio, il diritto di conoscere in Consiglio il programma di Governo, di valutare l'operato degli Assessori anche sfiduciandoli seppur soltanto politicamente, unitamente a tanti altri compiti risultanti dagli Statuti, dai Regolamenti o dalla prassi parlamentare frutto delle differenti vicende politiche.

Quindi fra il Governo e l'opposizione ormai esiste una terza figura costituita dalla maggioranza parlamentare.

Se l'opposizione in Consiglio avanzerà le proposte per ribadire la propria alternatività rispetto al Governo, la maggioranza potrà «giocare di sponda» con l'opposizione al fine di esaltare l'autonomia del Consiglio.

In questo modo il Consiglio può acquistare un nuovo ruolo qualora diventi il luogo in cui si confrontano o incontrano le diverse proposte politiche: da un lato della maggioranza a sostegno dell'azione politica del Governo regionale e dall'altra dell'opposizione che indica programmi alternativi rispetto a quelli della maggioranza parlamentare.

La forma di Governo delle Regioni costituisce un modello originale. Infatti, si è rafforzato l'esecutivo con l'elezione diretta del Presidente e si è ribadito al contempo il parlamentarismo imponendo a maggioranza ed opposizione di individuare nuovi compiti (il Consiglio ha perso comunque il potere di eleggere la Giunta trasferendo tale competenza al corpo elettorale).

La funzione primaria dei Consigli rimane comunque quella legislativa anche perché si sono estesi i poteri delle Regioni con le nuove competenze individuate dal nuovo articolo 117 della Costituzione. I nuovi poteri assegnati ai Consigli (a decorrere dal 2001) non hanno comportato un significativo incremento della produzione legislativa che è rimasta sostanzialmente di dettaglio con normative riguardanti soprattutto l'apparato burocratico o mere leggi di spesa.

I Consigli possono diventare centrali a condizione che venga regolato il nuovo assetto competitivo e tendenzialmente bipolare mediante procedure ben definite (es. statuto dell'opposizione etc) oppure prevedendo un sistema non competitivo basato sugli accordi fra i partiti da realizzare all'interno del Consiglio.

8. Prospettive di sviluppo dei consigli regionali

Dopo aver tracciato un quadro, seppur sommario, delle disposizioni vigenti (costituzionali e degli statuti regionali) in tema di forme di Governo regionale è bene far riferimento alla domanda iniziale su come si possa procedere ad un rafforzamento dei Consigli regionali in presenza di un esecutivo forte con un Presidente della Regione eletto direttamente dal popolo.

A nostro giudizio è opportuno incidere soprattutto sui seguenti aspetti: Ruolo del Presidente; Programmazione dei lavori; Statuto dell'esecutivo e delle opposizioni; Commissioni consiliari; Gruppi parlamentari; Autonomia organizzativa e finanziaria dei Consigli.

8.1. Il ruolo del Presidente del Consiglio regionale

Il Presidente è il garante dell'intero Consiglio sia per quanto concerne la maggioranza sia per quanto attiene l'opposizione.

In tal senso è fondamentale il suo ruolo nella predisposizione del programma e del calendario dei lavori. (Es: Piemonte: art. 5 St; Puglia: art. 26 St; Toscana: art. 13 St)

Il Presidente deve far rispettare le scadenze fissate nella programmazione dei lavori, ricorrendo se necessario anche al contingentamento dei tempi per i lavori d'Aula. (Es: Campania: Delibera consiliare 23/ 13 del 21 Giugno 2005)

Essenziale è altresì la funzione del Presidente anche in materia di ammissibilità dei testi legislativi, degli atti ispettivi, di richiami al Regolamento e di decisioni sull'ordine dei lavori.

Il Presidente realizza il collegamento fra lavori di Commissione e d'Aula, anche dirimendo eventuali conflitti in modo da realizzare puntualmente il programma dei lavori concordato in sede di Conferenza dei Capigruppo.

Il Presidente, infine, ha il compito di autorizzare la costituzione di commissioni speciali e d'indagine qualora ne sussistano le condizioni previste dai Regolamenti interni.

Al fine di ribadire il ruolo di garante del Presidente nei confronti dell'intero Consiglio sono necessarie (Es : Calabria : art. 20 St ; Lazio : art 25 St) per l'elezione dello stesso, almeno nei primi scrutini, maggioranze qualificate (2/3 nei primi due scrutini e maggioranza assoluta a partire dal secondo o dal terzo).

La Regione Liguria (art. 20 St) ha previsto che il Presidente del Consiglio sia garante delle minoranze, oltre a dirigere i lavori e tutelare le prerogative di tutti i consiglieri.

8.2. La programmazione dei lavori.

I Consigli Regionali, soprattutto con i Regolamenti interni, hanno regolato in modo nuovo la programmazione dei lavori (Es: Calabria: art. 68 Reg. Int; Campania: Delibera Consiliare n. 23/13 del 21 Giugno 2005; Emilia – Romagna; Friuli – Venezia Giulia: art. 35 – 70 Reg. Int; Lazio; Liguria: art. 30 - 31 Reg. Int; Lombardia: art. 13 bis Reg. Int; Piemonte: art. 25 St; Sardegna: art. 23 - 32 bis Reg. Int; Sicilia: art. 98 ter - 98 quater – 98 quater 1 - 98 quinquies Reg. Int; - Toscana; Trento – Provincia autonoma: art 62 bis e ter Reg. Int; Umbria: art. 24 Reg. Int).

La programmazione dei lavori ha normalmente durata bimestrale o trimestrale.

Si formula in base alle priorità indicate dalla Giunta sia per quanto concerne i testi legislativi da esaminare in Commissione che in Aula.

Sono particolarmente significative le norme statutarie e regolamentari delle Regioni Calabria e Liguria che indicano percorsi privilegiati , anche per quanto concerne i tempi di approvazione , per le iniziative della Giunta ritenute urgenti per l'attuazione del programma di Governo.

E' stato ipotizzato un vero e proprio "Statuto dell'esecutivo".

A ciò si dovrebbe contrapporre il " Diritto di tribuna " per permettere ai gruppi di opposizione di far conoscere i progetti alternativi rispetto a quelli del Governo.

In tal senso si prevedono riserve in favore delle proposte delle opposizioni in diversi Statuti e Regolamenti (Es: Calabria: art. 68 Reg. Int; Friuli - Venezia Giulia: art. 35 – Comma 1 Reg. Int.; Liguria: art. 30 comma 5 ed art. 31 comma 5 Reg. Int; Sardegna: art. 23 Reg. Int.; Umbria: art. 24 Reg. Int.) .

Questo costituisce una parte dello "Statuto delle opposizioni" su cui si sono soffermati lungamente sia gli Statuti che i Regolamenti Interni.

Il programma dei lavori è approvato normalmente con la maggioranza dei tre quarti dei componenti dell'Assemblea ; si è superato così il principio dell'unanimità così come è avvenuto al Parlamento Nazionale.

Qualora non si raggiunga l'accordo in sede di Conferenza dei Capigruppo, il Presidente del Consiglio sottopone all'Aula un programma di lavori per un tempo più limitato ; tale proposta deve contenere le priorità indicate dalla Giunta unitamente alle indicazioni della minoranza e viene approvato dall'Aula a maggioranza assoluta. (Es: Sardegna: art. 23 Reg. Int; Sicilia; Sicilia: articoli 98 quater e quinquies Reg Int).

Il programma dei lavori indica frequentemente i tempi per l'esame dei disegni di legge da parte delle Commissioni e dell'Aula. (Es: Calabria: art. 68 Reg. Int.; Lombardia: art. 13 bis Reg. Int.).

Talvolta è previsto il contingentamento dei tempi , con garanzie per i gruppi di minoranza , per l'esame dei disegni di legge da parte dell'Aula (Es : Campania : Delibera Consiliare n. 23/13 del 21 Giugno 2005 ; Sardegna : art. 23 bis Reg. Int)

8.3. Le commissioni consiliari

Le Commissioni consiliari hanno incrementato le funzioni di carattere istruttorio e consultivo per effettuare un esame attento sia dei testi legislativi che dei provvedimenti amministrativi di competenza della Giunta.

In tal senso è interessante l'esperienza della Regione Lombardia che ha previsto l'analisi d'impatto della regolazione (A. I. R.) secondo cui ad ogni disegno di legge deve essere allegata una relazione introduttiva che evidenzia : gli elementi che hanno reso necessario l'intervento legislativo, l'idoneità della proposta rispetto agli obiettivi, elementi di valutazione dell'impatto dell'intervento legislativo sulla Regione, sugli enti locali, sui cittadini e sulle imprese anche per gli adempimenti burocratici. Tutto ciò ha sviluppato un rapporto molto intenso fra strutture della Giunta e del Consiglio.

Un potenziamento delle Commissioni è avvenuto altresì con l'attività di controllo ed in particolare con l'emissione dei pareri su atti del Governo.

Attualmente pareri sono richiesti sui regolamenti di attuazione di leggi regionali (es. art. 40 Reg. Int. Basilicata ; art. 50 Statuto Liguria; art. 42 Statuto Toscana; art. 28 Statuto Emilia Romagna; Statuto Puglia e leggi di settore della Calabria e Sicilia), o di accordi internazionali (Statuto Piemonte art. 27) e su rinunzie e transazioni da parte della Giunta (art. 21 Statuto Lombardia).

L'Abruzzo (art. 42 St), la Calabria (art. 16 Statuto), la Campania (art. 48 St), il Lazio (art. 55 St) , la Toscana (legge regionale sulle nomine) , la Sicilia (legge regionale sulle nomine) hanno previsto il parere delle Commissioni sulle nomine di competenza della Giunta.

La Toscana (art. 11 e 37 dello Statuto) fissa altresì un parere preventivo del Consiglio sui bilanci degli enti, delle aziende ed altri organismi della Regione.

Molte altre richieste di pareri su atti della Giunta sono indicate da leggi regionali e debbono essere espressi entro tempi determinati pena l'inefficacia del medesimo atto.

Per esaltare il ruolo di controllo delle Commissioni consiliari, le competenze delle medesime dovrebbero corrispondere a quelle degli Assessorati regionali.

Le Commissioni hanno facoltà di ascoltare il Presidente della Giunta e gli Assessori competenti (Es : Calabria : art. 31 comma 1 lett. a ed art. 28 comma 4 St ; Lazio : art. 32 comma 4 St ; Liguria : art. 26 St ; Molise : art 19 Reg. Int ; Piemonte : art. 33 St ; Puglia : art. 22 Reg. Int).

La composizione delle Commissioni deve rispecchiare la struttura politica del Consiglio facendo in modo che ciascun consigliere faccia parte almeno di una Commissione consiliare.

L'attività legislativa della Commissione si svolge normalmente in sede referente.

Tuttavia, nonostante le perplessità della dottrina che ritiene le commissioni consiliari un organismo troppo ristretto per procedere a questo tipo di procedimento, in alcune Regioni è prevista la sede redigente per l'esame dei singoli articoli del disegno di legge (Piemonte: art. 46 St; Sicilia: art. 64

bis Reg. Int.). Fino all'approvazione definitiva del testo si può richiedere con particolari procedure che il disegno di legge sia esaminato dall'Aula (Piemonte: art. 46 St; Sicilia: art. 64 bis comma 5 Reg. Int).

Infine nuovo sviluppo è previsto per le Commissioni di garanzia e di indagine che gli Statuti ed i Regolamenti Interni affidano a rappresentanti dei gruppi di opposizione per ribadire la neutralità dei medesimi organismi.

8.4. I gruppi consiliari

E' bene ricordare il ruolo fondamentale che rivestono i gruppi nell'attuazione degli indirizzi politici del Consiglio; questi organismi collaborano soprattutto alla programmazione dei lavori parlamentari ed alla designazione dei componenti delle Commissioni consiliari in modo da rispecchiare la proporzionalità dei gruppi all'interno di questi organismi più ristretti.

8.5. L'autonomia organizzativa e finanziaria

Ormai molte Regioni hanno ribadito l'Autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale del Consiglio regionale. In tal senso ad esempio si ricordano: Abruzzo: art. 20 St ed art. 2 – 3 l. r. 18 del 2001; Basilicata: art. 27 St ; Calabria : art. 23 St ; Campania : art. 26 St ; Emilia – Romagna : art. 27- 31- 35 St ; Friuli – Venezia Giulia : articolo 5 della Legge Statutaria n. 17 del 2007 ; Lazio: art. 24 St ; Liguria: art. 16 – 70 St ; Lombardia : art. 22 – 47 St ; Marche : art. 18 St ; Molise : legge regionale 27 Gennaio 1999 n.2 ; Piemonte : art. 29 St ; Puglia : art. 23 St ; Sardegna : articolo 10 della legge regionale 10 Luglio 2008 n.1 ; Sicilia: art. 4 St ; Toscana: art. 28 St ; legge regionale n. 4 del 2008 ; Umbria : art. 47 St ; Valle d'Aosta: legge regionale n. 26 del 1991; Veneto: art. 17 St.

E' previsto che i Consigli dispongano di una propria dotazione organica che permetta alla struttura assembleare di avere una propria autonomia rispetto ai Dipartimenti della Giunta regionale resi più forti dall'elezione diretta del Presidente della Regione.

In tema di personale dei Consigli regionali ad esempio esistono le seguenti disposizioni: Abruzzo : articolo 4 della legge regionale n. 18 del 2001; Calabria: leggi regionali n.5 del 2 Maggio 1991 e n. 8 del 13 Maggio 1996; Campania : articolo 26 – 2° comma St; Emilia – Romagna: testo unico dei dipendenti regionali (l. r. 43/ 2001) e per l'amministrazione il Regolamento di amministrazione e contabilità (C. R. 393/ 2002); Lazio : legge regionale 6/ 2002; Liguria : legge regionale 17 Agosto 2006 n.25; Lombardia : articolo 49 comma 1 St; Marche : articolo 48 comma 2 St ; legge regionale 4 Agosto 2008 n. 26; Piemonte : articolo 96 St; Puglia : legge regionale n.6 del 2007; Toscana : articolo 28 comma 4 St ; legge regionale n. 4 del 2008, modificata con legge regionale 13 Marzo 2008 n. 14; Umbria : articolo 47 comma 3 St; Veneto : articolo 17 comma 2 St ; articolo 89 Regolamento Interno ; articolo 8 legge regionale 10 Gennaio 1997 n.1;

Per disporre di autonomia finanziaria, i Consigli sono dotati di un bilancio interno il cui stanziamento è normalmente inserito all'interno del bilancio della Regione secondo le indicazioni dell'Ufficio di Presidenza; gli stanziamenti per i Consigli rientrano fra le spese obbligatorie della Regione.

9. Una vicenda emblematica

Quali possano essere le conseguenze dell'elezione diretta del Presidente della Regione si sono potute sperimentare in Sicilia con la vicenda dell'onorevole Salvatore Cuffaro.

Quest'ultimo, pur essendo oggetto di un procedimento giudiziario, si è ricandidato alla carica di Presidente della Regione nel 2006.

Essendo stato rieletto, ha improntato la sua azione amministrativa ad una certa cautela e, nonostante fosse espressione di una coalizione politica di centro-destra, ha nominato diversi Assessori tecnici in attesa delle decisioni della magistratura penale con conseguenti ritardi e rinvii nell'azione quotidiana dell'amministrazione regionale.

L'Assemblea regionale siciliana ha prodotto in questo periodo ben poco e conseguenzialmente la Sicilia ha aspettato per circa due anni l'esito del procedimento giudiziario.

Il 18 Gennaio 2008 la Terza Sezione Penale del Tribunale di Palermo ha condannato in primo grado l'Onorevole Salvatore Cuffaro che, dopo diverse esitazioni, si è dimesso dalla carica di Presidente della Regione con conseguenziale decadenza di tutta l'Assemblea Regionale Siciliana.

Appare legittimo chiedersi se, pur essendo tutto ciò istituzionalmente corretto, sia opportuno che un'intera Regione rimanga condizionata dalle sorti politico-giudiziarie di un soggetto, seppur rilevante, come il Presidente della Regione.

Dalla vicenda analizzata emerge come, in presenza di meccanismi di rottura, l'elezione diretta del Presidente della Giunta non preveda strumenti di salvaguardia per i cittadini e per le istituzioni.

10. Considerazioni conclusive

Come si è cercato di dimostrare le norme costituzionali e gli Statuti Regionali fino ad ora approvati hanno trasferito molti dei poteri che in precedenza si imputavano ai Consigli Regionali al Presidente della Regione eletto direttamente dal popolo. La Corte Costituzionale peraltro ha ribadito questa impostazione.

Tutto ciò ha fatto perdere molta dell'autonomia all'organismo parlamentare con conseguente sviluppo dell'assenteismo dei Consiglieri Regionali (proprio in questi ultimi tempi sono stati forniti dati preoccupanti sul fenomeno).

Appare pertanto opportuno riflettere sulla condizione dei Consigli Regionali anche perché non ci si può dimenticare che le elezioni del Presidente della Regione e del Consiglio Regionale, seppur collegate, costituiscono due entità autonome.

Lo "schiacciamento" del Consiglio sul Presidente della Regione in qualche modo non pare fornire adeguato riconoscimento alla libera scelta degli elettori in tema di Consiglieri o Deputati Regionali. Peraltro l'attuale legge regionale è di carattere proporzionale con alcuni correttivi maggioritari e tende ad esaltare l'autonoma opzione dei cittadini anche nella scelta dei partiti e dei relativi candidati.

L'andamento delle legislature regionali invece pare configurare l'elezione dei Consigli Regionali come un procedimento elettorale di minore importanza rispetto a quello del Presidente della Regione e tale impostazione non sembra conforme alla volontà del legislatore medesimo.