

L'INDIRIZZO POLITICO REGIONALE FRA LEGISLATIVO ED ESECUTIVO*

GIOVANNI DI COSIMO

1. Campo d'indagine

Nelle Regioni sia il legislativo che l'esecutivo partecipano alla funzione di indirizzo politico, ossia concorrono con ruoli diversi alla «scelta dei fini che si decide debbano di volta in volta essere perseguiti»¹. Per capire bene cosa faccia l'uno e cosa l'altro, conviene distinguere il campo di indagine in tre aree: chi e come decide i fini che debbono essere perseguiti (*determinazione* dell'indirizzo politico); chi e come li realizza (*attuazione* dell'indirizzo politico); chi e come verifica che siano realizzati (*controllo* dell'indirizzo politico)².

Una iniziale risposta a queste domande tiene conto dei tratti fondamentali della forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Regione delineati dalla riforma costituzionale del 1999, per l'evidente ragione che l'indirizzo politico è una variabile dipendente del modo con il quale il potere viene ripartito fra gli organi politici della Regione e dei rapporti che intercorrono fra tali organi. Difatti la forma di governo regionale implica una *divisione di compiti* in base alla quale legislativo ed esecutivo concorrono nella determinazione dell'indirizzo politico, l'esecutivo detiene il monopolio dell'attuazione e il legislativo il monopolio del controllo. Più nel dettaglio: entrambi gli organi dovrebbero collocarsi nell'area della determinazione dell'indirizzo, dato che ad essi fanno capo i due principali mezzi per scegliere i contenuti dell'indirizzo, ovvero il programma di governo deciso dal Presidente, e la legge approvata dal Consiglio regionale. Nell'area dell'attuazione dovrebbe operare l'esecutivo per la ragione che il secondo comma dell'art. 121 Cost. definisce la Giunta organo esecutivo della Regione. Nell'area del controllo dovrebbe situarsi il Consiglio in quanto organo rappresentativo dell'intero corpo elettorale, e dunque l'unico nel quale sia presente la minoranza.

Obiettivo di queste pagine è verificare se tale divisione di compiti debba essere aggiornata dopo l'approvazione dei nuovi statuti delle Regioni ordinarie. A questo fine l'esame si sofferma sulle disposizioni degli statuti che disciplinano la partecipazione del legislativo e dell'esecutivo alla funzione di indirizzo politico³. Un obiettivo collegato è vedere se i nuovi regolamenti consiliari, di

* Testo rivisto e con l'aggiunta di note della relazione al convegno *Nuove regole per nuovi consigli regionali* (Luiss, 4 maggio 2009). Gli atti del convegno sono in corso di pubblicazione in "Il Filangieri" 2009 a cura di E. Gianfrancesco, V. Lippolis e N. Lupo.

¹ La definizione è di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, Padova, 1970, 98. Sulla necessaria divisione di compiti di direzione politica fra Consiglio e Giunta cfr. R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e controllo*, in *Le istit. del fed.*, 2001, 87 s. Sull'indirizzo politico regionale v. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 131 ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, XVI, 1989, 6.

² La funzione di indirizzo politico viene considerata una delle cinque funzioni del Parlamento, assieme alle funzioni legislative, di controllo, di garanzia costituzionale, di coordinamento delle autonomie (da ultimo v. L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, 124, i quali condividono la classificazione proposta da A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003). Esigenze analitiche suggeriscono in questa sede di tripartire la funzione di indirizzo politico regionale come indicato nel testo (per un'articolazione dell'indirizzo in fasi – teleologica, strumentale, effettuale – v. T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, *Enc. dir.*, XXI, 1971, 134 ss.). In tal modo si recupera la funzione di controllo nell'ambito del *controllo dell'indirizzo*, e la funzione legislativa nell'ambito della *determinazione dell'indirizzo* (posto che – come precisa M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, 398 s. – la funzione di indirizzo politico può essere esercitata mediante la funzione legislativa). Il concorso della funzione legislativa alla determinazione dell'indirizzo è dovuto, da un lato, alla circostanza che la «legislazione è normalmente libera e dunque politica per definizione (nei limiti fissati dalla Costituzione)», dall'altro, alla circostanza che l'ordinamento «ha strutture portanti che sono in gran parte legislative, sicché le decisioni politiche non divengono effettive se non trovano espressione nelle leggi vigenti» (L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 321).

³ Restano fuori dal campo di indagine quelle non infrequenti disposizioni statutarie che attribuiscono ruoli in termini generici (ad esempio, il Consiglio «esprime la centralità politica e istituzionale della Regione»: art. 25.3 st. Campania).

cui alcune Regioni si sono dotate, incidano sulla descritta divisione di compiti fra legislativo ed esecutivo⁴.

Due precisazioni prima di passare all'esame dei testi normativi (statuti e regolamenti consiliari). La prima: le disposizioni si riferiscono essenzialmente al Consiglio regionale e al Presidente della Regione, la Giunta entra in campo in subordine, nel senso che viene chiamata ad attuare il programma stabilito dal Presidente, oppure ad operare secondo le sue direttive⁵. La seconda: la formazione dell'indirizzo politico non dipende solo dai testi ma anche dalla prassi, da fattori quali consuetudini, comportamenti dei soggetti politici e così via⁶. Per dare un'idea di come questi fattori influiscano sull'indirizzo politico, che di conseguenza viene determinato, attuato, controllato diversamente da quanto stabiliscono le previsioni normative, più avanti si farà qualche accenno alla prassi, fermo restando che l'esame verte sui testi normativi.

2. Determinazione: il ruolo dell'esecutivo

Per capire chi e come decide i fini che debbono essere perseguiti bisogna in primo luogo guardare al programma di governo, che enuncia le linee dell'indirizzo politico che l'esecutivo si impegna a realizzare. Il programma è un punto di riferimento anche per il Consiglio che, sollecitato dall'iniziativa legislativa della Giunta, dovrebbe legiferare in coerenza con quelle linee. Spetta al Presidente la responsabilità di definire il programma e dunque, per mezzo del programma, di scegliere parte dei contenuti dell'indirizzo politico regionale. Con formule equivalenti gli statuti indicano che l'autore del programma è il Presidente, il quale lo porta a conoscenza dell'assemblea⁷. Alcuni statuti si limitano a dire che il Consiglio regionale «ne prende atto» (Abruzzo, art. 47), altri «che ne discute» (Campania, art. 46.2; Piemonte, art. 50.4), altri ancora che lo approva (Emilia-Romagna, art. 28.2; Toscana, art. 32.2; Calabria, art. 16.2 lett. a)⁸. Nella prassi ben potrebbe

Non sono esaminate neppure le disposizioni relative alla questione di sfiducia, visto che porta alla fine della legislatura e dunque impedisce l'esercizio stesso della funzione di indirizzo. Sulla forma di governo nei nuovi statuti ordinari cfr. P. CAVALERI, *Diritto regionale*, 2009, 50 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, nel sito web dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"; M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti "a rime obbligate"?*, in *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, a cura di A. D'Atena, Milano, 2008, 79 ss.; C. BERTOLINI, R. FILACI, *I nuovi statuti regionali, notazioni introduttive*, in *L'attuazione statutaria delle regioni*, a cura di E. Catelani, Torino, 2008, 7 ss.; V. BONCINELLI, *Un bilancio in tema di governo regionale*, in *Statuti atto II*, a cura di G. Di Cosimo, Macerata, 2007, 83 ss.; C. FUSARO, *Statuti e forma di governo*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, a cura di A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri, Bologna, 2007, 13 ss.; S. RAGONE, *Gli statuti regionali tra contenuti necessari e contenuti eventuali (con particolare riguardo alle problematiche della definizione della forma di governo e delle norme programmatiche)*, in *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, a cura di E. Rossi, Padova, 2007, 63 ss.; P.L. PETRILLO, *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra consiglio e (presidente della) giunta*, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, a cura di M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, Bologna, 2006, 57 ss.; D. CODUTI, *Esecutivo e forma di governo regionali*, in *Gli statuti di seconda generazione*, a cura di R. Bifulco, Torino, 2006, 59 ss.

⁴ Ad oggi alcune Regioni hanno approvato sia il nuovo statuto che il nuovo regolamento interno del Consiglio (Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, e Lombardia che ha varato il regolamento consiliare il 9 giugno 2009); altre Regioni si sono dotate del nuovo statuto ma non hanno ancora sostituito il regolamento consiliare. Fra queste ultime bisogna distinguere le Regioni che dopo l'approvazione dello statuto hanno modificato il regolamento (in maniera rilevante la Toscana; in maniera poco significativa Puglia, Marche, Piemonte, Lazio), da quelle che non l'hanno fatto (Abruzzo, Campania).

⁵ In alcuni casi gli statuti stabiliscono che la Giunta attua/realizza il programma del Presidente (artt. 46.2 Lazio; 28.1 lett. a) Marche; 56.1 Piemonte; 42.1 Liguria; 36.1 lett. a) Calabria); in altri casi prevedono che la Giunta opera secondo le direttive del Presidente (art. 43.3 Puglia e art. 35.2 Calabria).

⁶ C. FUSARO, *Statuti e forma di governo cit.*, 38 ss.

⁷ Il Presidente "illustra" (es. art. 44.2 st. Emilia-Romagna; art. 25.8 st. Lombardia, art. 7.2 Marche, art. 50.4 st. Piemonte, art. 32.1 st. Toscana), "presenta" (art. 63.2 st. Umbria, art. 33.4 st. Calabria; art. 39 st. Liguria), "espone" (art. 47 st. Abruzzo), "dà comunicazione" (art. 41.4 st. Puglia; art. 42.1 st. Lazio).

⁸ In qualche caso le disposizioni statutarie si preoccupano di stabilire gli elementi che devono necessariamente risultare dal programma: il Presidente «presenta al Consiglio regionale il programma di governo che deve contenere l'indicazione degli obiettivi strategici, degli strumenti, dei tempi di realizzazione e dei più significativi disegni di legge di attuazione dello stesso» (art. 39 st. Liguria). La disposizione è giudicata sostanzialmente inutile da P. CARETTI e G.

accadere che l'esecutivo adotti atti che esprimono indirizzi non contemplati dal programma, non fosse altro perché col tempo si impongono nuovi temi. Come vedremo, i testi contengono un possibile rimedio costituito dall'aggiornamento del programma in occasione della verifica annuale (§ 7).

L'esecutivo può contribuire alla determinazione dell'indirizzo politico anche per mezzo della funzione regolamentare. La possibilità di approvare disposizioni, sia pure di livello secondario e dunque condizionate al rispetto delle fonti primarie, consente di incidere sui contenuti dell'indirizzo politico. Soltanto lo statuto della Puglia sceglie di affidare l'intera potestà regolamentare alla Giunta, una scelta che ha comportato un significativo incremento dei regolamenti adottati⁹. Più diffuso è un modello misto per cui la potestà regolamentare spetta prevalentemente (ma non interamente) alla Giunta¹⁰.

Pure le nomine costituiscono un mezzo che consente all'esecutivo di influire in una certa misura sull'indirizzo politico, dal momento che sulla decisione influisce di solito la ragionevole attesa che il prescelto si attenga a un determinato orientamento¹¹.

3. Il ruolo del legislativo

Sappiamo che in base alla forma di governo regionale, il Consiglio «concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale» (art. 14.1 st. Lombardia). Il Consiglio «determina l'indirizzo politico generale della Regione esercitando le funzioni legislative, di programmazione e di controllo sull'attività della Giunta e dell'Amministrazione regionale» (art. 28.1 st. Emilia-Romagna), e quindi per mezzo di leggi, atti di programmazione e amministrativi, delibere, risoluzioni, mozioni e ordini del giorno (art. 103.1 reg. Emilia-Romagna).

La stessa disposizione regolamentare aggiunge che il Presidente dell'assemblea «ha il compito di tenere in evidenza gli impegni assunti con l'approvazione» di tali atti e «di informare di eventuali scadenze i soggetti tenuti agli adempimenti previsti», nonché di chiedere periodicamente informazioni al Presidente della Regione «circa lo stato di attuazione degli indirizzi di competenza della Giunta» e di informare periodicamente i consiglieri (art. 103 che costituisce un caso di disposizione regolamentare innovativa rispetto allo statuto). Trasparente è il tentativo di far valere la responsabilità politica del Presidente senza ricorrere alla misura estrema della sfiducia nei suoi confronti e al conseguente scioglimento dell'assemblea, ma valorizzando la figura del Presidente del Consiglio come interlocutore del Presidente della Regione. Altrettanto chiaro è che si tratta di una soluzione scarsamente efficace, dato che il Presidente dell'assemblea non dispone di poteri sanzionatori¹².

4. Poteri sottratti all'esecutivo

Alcune volte i testi normativi assegnano al Consiglio poteri di determinazione dei contenuti dell'indirizzo politico che, in base alla divisione di compiti presupposta dalla forma di governo regionale, spetterebbero all'esecutivo. Tale «sottrazione» può assumere due forme in particolare.

TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 145 (secondo un'altra opinione la disposizione si giustifica a causa della mancata riconoscenza al Consiglio regionale del concorso alla determinazione dell'indirizzo politico: D. CODUTI, *Esecutivo e forma di governo regionali* cit., 69). Una previsione simile si trova nello statuto dell'Umbria (art. 63.2) e in quello dell'Abruzzo (art. 47).

⁹ Nell'arco di tempo 2005/2008 sono stati approvati 104 regolamenti contro i 4 del periodo 1995/1998 (dati desunti dal *Rapporto sulla legislazione regionale 2008*, p. 122, consultabile nel sito web del Consiglio regionale).

¹⁰ Sul tema si può vedere G. DI COSIMO, *La potestà regolamentare negli statuti*, in *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, a cura di P. Caretti, Torino, 2006, 206 ss.

¹¹ Il Presidente «effettua le nomine di competenza della Giunta, previa deliberazione della medesima, e provvede alle nomine e alle designazioni che la legge gli attribuisce» (st. Calabria, art. 34.1 lett. e); disposizioni analoghe si trovano in altri statuti.

¹² Una soluzione simile è adottata dal regolamento consiliare della Toscana: il Presidente del Consiglio comunica al Presidente della Regione «gli adempimenti degli organi di governo della regione conseguenti ad atti di sindacato ispettivo e di indirizzo approvati dal Consiglio o derivanti da leggi o regolamenti, informando il Consiglio degli eventuali ritardi» (art. 7.2 lett. d).

In primo luogo l'esercizio esclusivo della funzione regolamentare, che lascia la Giunta priva di leve normative per dare esecuzione all'indirizzo politico (art. 37 st. Abruzzo)¹³. A risultati non troppo dissimili porta il riconoscimento della potestà regolamentare alla Giunta soltanto a seguito di espressa previsione legislativa (art. 28.1 lett. b) st. Marche)¹⁴. In effetti, nella VIII legislatura il 90% della esigua produzione regolamentare marchigiana è stata approvata dal Consiglio regionale¹⁵.

In secondo luogo l'aggiunta di contenuti al programma di governo, ad esempio per mezzo di "mozioni integrative" del programma¹⁶. In tal modo, i contenuti del programma vengono in parte decisi dal Consiglio, con la conseguenza della probabile apertura di un fronte dialettico interno alla maggioranza fra il Presidente e le forze politiche che lo appoggiano.

Modi minori per sottrarre potere all'esecutivo sono, da un lato, l'approvazione di una mozione per indicare gli indirizzi e gli obiettivi ritenuti prioritari nell'ambito del programma di governo illustrato dal Presidente, dato che in questo modo il Consiglio individua un "nucleo duro" nel programma corrispondente alle priorità indicate nella mozione¹⁷; dall'altro, l'integrazione e la modifica del documento annuale di programmazione proposto dalla Giunta¹⁸.

In linea teorica, sottraggono potere all'esecutivo anche talune previsioni poco compatibili con il modello della forma di governo ad elezione diretta del Presidente. L'obiezione generale a questa tesi è che non si deve attribuire un'eccessiva valenza prescrittiva al modello di forma di governo¹⁹. Obiezioni specifiche valgono per le singole previsioni, cominciando dall'approvazione del programma di governo da parte del Consiglio, che configurerebbe un'indebita compressione del potere del Presidente di definire il programma; in realtà, si tratta di una forzatura del modello che non dovrebbe avere conseguenze operative perché è davvero improbabile che il Consiglio respinga il programma del Presidente appena avvallato dagli elettori²⁰. Un altro esempio è l'adozione da parte del Consiglio di «una risoluzione volta a impegnare la responsabilità politica della Giunta»

¹³ Nel biennio 2006/2007 sono stati approvati soltanto sei regolamenti (*Rapporto sullo stato della legislazione. Secondo semestre 2005 e anno 2006*, p. 90, e *Rapporto sullo stato della legislazione. Anno 2007*, p. 48, entrambi consultabili nel sito web del Consiglio regionale). Il dato appare ancor più significativo se lo si confronta con i quarantanove regolamenti approvati nello stesso periodo dalla Puglia, che ha fatto la scelta opposta di attribuire l'intera potestà regolamentare alla Giunta (*Rapporto sullo stato della legislazione 2008*, p. 122, nel sito web del Consiglio regionale).

¹⁴ Potrebbe produrre effetti analoghi la previsione che i regolamenti deliberati dalla Giunta sono sottoposti all'approvazione del Consiglio (art. 56.2 st. Campania).

¹⁵ Nove regolamenti approvati dall'assemblea contro uno approvato dalla Giunta (*Rapporto sullo stato della legislazione della Regione Marche e sull'attività istituzionale dell'assemblea. Anno 2008*, p. 68, nel sito web del Consiglio regionale); una parte di essi è però frutto di proposte della Giunta (per es., uno dei due del 2008, l'altro origina da una proposta consiliare).

¹⁶ Art. 57.3 reg. Calabria, un altro caso di disposizione del regolamento consiliare che innova rispetto allo statuto.

¹⁷ Art. 43.2 lett. a) st. Umbria. Le commissioni riferiscono al Consiglio sullo stato di attuazione degli atti di indirizzo e programmazione prioritari (art. 33.2 reg.). Nella sua relazione annuale "sullo stato di attuazione del programma di governo e sulla amministrazione regionale" il Presidente riferisce dell'attività svolta «anche in riferimento alle priorità e agli indirizzi approvati dal Consiglio» (art. 65.2 lett. k) st.).

¹⁸ Art. 82.2 reg. Umbria: ancora un caso di regolamento che va oltre lo statuto, il quale si limita a dire che la Giunta presenta ogni anno il documento di programmazione che «determina i contenuti della politica sociale ed economica regionale» (art. 74.1).

¹⁹ Sui rischi di un maldestro uso del modello di forma di governo regionale v. R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in *Forumcostituzionale.it*.

²⁰ P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale* cit., 146, i quali aggiungono che il rischio di dimissioni del Presidente, con il conseguente scioglimento dell'assemblea, indurrebbe sicuramente quest'ultima a un atteggiamento più conciliante. La Corte costituzionale ha chiarito che «la mancata disciplina nella delibera statutaria di conseguenze di tipo giuridico (certamente inammissibili, ove pretendessero di produrre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario), derivanti dalla mancata approvazione da parte del Consiglio del programma di governo del Presidente, sta a dimostrare che si è voluto semplicemente creare una precisa procedura per obbligare i fondamentali organi regionali ad un confronto iniziale e successivamente ricorrente, sui contenuti del programma di governo; confronto evidentemente ritenuto ineludibile e produttivo di molteplici effetti sui comportamenti del Presidente e del Consiglio: starà alla valutazione del Presidente prescindere eventualmente dagli esiti di tale dialettica, così come starà al Consiglio far eventualmente ricorso al drastico strumento della mozione di sfiducia» (sent. 379/2004 relativa all'art. 28.2 st. Emilia-Romagna; v. anche sent. 372/2004 relativa all'art. 32.2 st. Toscana che, secondo la Corte, «non introduce alcuna significativa variazione rispetto alla forma di governo "normale" prefigurata in Costituzione»).

(art. 41.3 st. Abruzzo), considerato che il modello della forma di governo regionale non si basa sulla formalizzazione del rapporto fiduciario; tuttavia l'unica sanzione possibile sul piano giuridico sarebbe la sfiducia al Presidente con conseguente scioglimento dell'assemblea, ossia una misura estrema e molto improbabile, ragion per cui previsioni di questo tipo configurano piuttosto atti politici che il Presidente ben potrebbe considerare non vincolanti proprio sul piano politico²¹. Un terzo esempio sono le ipotesi di censura o di non gradimento, se non addirittura di sfiducia, nei confronti degli assessori, posto che la nomina e la revoca degli assessori sono prerogative del Presidente²²; tuttavia la Corte si è limitata a giudicare incostituzionale la previsione dell'obbligo di sostituzione dell'assessore sfiduciato, sicché anche in questo caso si tratta di istituti senza sanzione giuridica che si collocano perciò sul piano degli atti politici²³.

5. Attuazione: il ruolo dell'esecutivo

Passiamo a vedere chi e come esegue l'indirizzo politico regionale con la consapevolezza che sarebbe poco utile soffermarsi sulle disposizioni che assegnano genericamente ruoli agli organi politici regionali, nel caso di specie che riprendono più o meno letteralmente il terzo comma dell'art. 121 Cost. Bisogna piuttosto vedere quale strumentazione sia prevista per agevolare l'attività dell'esecutivo, soprattutto nel senso di consentire una più rapida attuazione dell'indirizzo politico²⁴.

La questione di fiducia è un primo strumento per conseguire questo risultato²⁵. La disciplina più ampia dell'istituto si trova nello statuto della Calabria il quale consente al Presidente di porre la questione di fiducia, in pratica, su ogni argomento che abbia rilievo politico (art. 37.3). Lo statuto ligure invece circoscrive la questione di fiducia alle leggi di bilancio (e atti collegati) e alle leggi istitutive di tributi (art. 44.1), alle quali lo statuto della Campania aggiunge gli atti di adempimento

²¹ R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e controllo* cit., 89. La Corte costituzionale ha precisato che «non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione» (sent. 12/2006). Sul rapporto di non sfiducia tra legislativo ed esecutivo implicato dalla regola *aut simul stabunt aut simul cadent* cfr., da ultimo, S. TROILO, *La forma di governo della regione Lombardia secondo il nuovo statuto di autonomia: uno sviluppo del modello delineato dalla Costituzione "più realista del re"*, in *Il nuovo statuto d'autonomia della regione Lombardia: prime riflessioni*, a cura di S. Troilo e M. Gorlani, Milano, 2008, 39.

²² T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, 78. Per un inquadramento di questi istituti nell'ottica «della funzione di controllo politico che è e deve essere il fulcro delle funzioni consiliari» v. R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo* cit., 91 ss. (analogamente M. OLIVETTI, *Sulla forma di governo delle Regioni dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 956 s.). La censura è prevista dall'art. 43.4 st. Liguria, dall'art. 37.5 st. Calabria, dall'art. 71.3 st. Umbria, dall'art. 29 st. Lombardia e dall'art. 52.6 st. Campania che la configura in relazione a singoli atti. Di non gradimento parla l'art. 52.4 e 5 st. Campania. La sfiducia è disciplinata dall'art. 9 st. Marche in termini sostanzialmente analoghi agli altri istituti, posto che il Presidente non è obbligato a sostituire l'assessore ma deve semplicemente riferire al Consiglio «sulle decisioni di competenza».

²³ Secondo la Corte, il principio «*aut simul stabunt aut simul cadent* esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori», e configura un modello nell'ambito del quale «non trova posto la rottura di un ipotetico rapporto fiduciario tra Consiglio e singoli assessori, che si risolverebbe esclusivamente in una pura e semplice riduzione dei poteri spettanti al Presidente» (sent. 12/2006). Sembra improbabile che le censure vengano dalla maggioranza (in un caso, in Puglia, la proposta proveniente dalle fila della maggioranza è stata ritirata il 20 luglio 2007 a seguito dell'invito del Presidente della Regione), mentre le censure proposte dalla minoranza sono inesorabilmente destinate al fallimento: v. per es., la mozione respinta dal Consiglio regionale della Lombardia il 10 marzo 2009, oppure le mozioni respinte dal Consiglio regionale della Liguria il 16 giugno 2009, il 12 dicembre 2008, il 9 luglio 2008 e il 24 ottobre 2006 (un'altra mozione è stata ritirata il 23 settembre 2009).

²⁴ In realtà, da questo punto di vista i nuovi regolamenti consiliari propongono soluzioni non particolarmente originali, come mostra l'esempio del regolamento piemontese che è anteriore al nuovo statuto ma contiene misure simili a quelle introdotte dai nuovi regolamenti.

²⁵ Per l'osservazione che si tratta di uno strumento potente che, operando in connessione con la clausola *simul stabunt, simul cadent*, impedisce di fatto il dissenso consiliare sui provvedimenti dell'esecutivo, cfr. M. CARLI, *I nuovi statuti regionali: osservazioni in ordine sparso*, in *Statuti atto II* cit., 366.

degli obblighi comunitari e quelli da adottare entro termini perentori indicati da leggi statali (art. 49).

Un altro strumento per accelerare l'attuazione dell'indirizzo politico è la riduzione dei tempi per l'esame delle proposte di legge. Il nuovo regolamento consiliare della Lombardia, per esempio, stabilisce che il Presidente possa chiedere la procedura d'urgenza all'atto della presentazione di un progetto di legge (art. 82.1)²⁶. A fronte della previsione dello statuto emiliano secondo cui il Presidente può chiedere l'adozione della procedura d'urgenza (art. 51.4), il regolamento consiliare precisa che può farlo solo per atti «la cui non approvazione entro tempi stabiliti e comprovati determini vuoti normativi o un danno non riparabile» (art. 33).

La programmazione dei lavori è il terzo strumento. Basterà citare l'esempio del regolamento consiliare toscano secondo cui il Presidente del Consiglio predispone una proposta di calendario «sulla base delle indicazioni e delle priorità segnalate dal presidente della giunta» (art. 50.1 reg. modificato nel 2007).

Un altro strumento ancora è la richiesta di affidare alla commissione consiliare permanente poteri diversi da quelli referenti. In Calabria la Giunta può richiedere la commissione redigente²⁷; in Emilia-Romagna il Presidente può chiedere la commissione deliberante (che è però esclusa per progetti di legge, di regolamento e di atti di programmazione)²⁸.

L'ultimo strumento va cercato nell'ambito della disciplina del bilancio dove troviamo tanto misure relative ai termini e alla riduzione dei tempi di discussione, quanto misure che limitano i temi che possono essere inseriti all'ordine del giorno²⁹.

6. Il ruolo del legislativo

Stando alla divisione di compiti fra esecutivo e legislativo coerente con la forma di governo regionale, l'area dell'attuazione dovrebbe essere monopolizzata dall'esecutivo. Tuttavia, la tendenza ad affidare compiti di questo tipo al Consiglio si è manifestata anche nella seconda stagione statutaria. Per esempio, il Consiglio «delibera sulla partecipazione a consorzi e società finanziarie» (art. 16.2 lett. *m*) st. Calabria). A questa tendenza vanno ascritte anche le nomine, soprattutto quando l'attribuzione in capo al Consiglio opera in termini generali, ossia non soltanto per le nomine specificamente di competenza dell'assemblea, ma per tutte quelle attribuite alla Regione salvo che la legge non disponga diversamente³⁰. Può essere letta in questo senso perfino la disposizione abruzzese che attribuisce la potestà regolamentare al Consiglio nell'ipotesi in cui, come consente lo statuto, l'iniziativa regolamentare sia esercitata dai consiglieri, con la

²⁶ L'art. 38.2 st. Lazio rinvia al regolamento consiliare la disciplina della procedura d'urgenza «quando il Presidente della Regione ne presenti richiesta motivata». Il regolamento consiliare dell'Umbria precisa che la procedura d'urgenza può essere chiesta dalla Giunta, sia pure solo per certi atti (art. 66.1 reg.: ancora un esempio di integrazione regolamentare rilevante rispetto allo statuto). Lo statuto della Liguria stabilisce procedure abbreviate per i disegni di legge attuativi del programma (art. 40), e il regolamento consiliare prevede che il disegno di legge sia inserito a programma e a calendario mensile fuori dai criteri ordinari (art. 33). In Calabria è prevista la possibilità che la Giunta chieda la priorità su tre proposte al mese che le commissioni esaminano con precedenza su ogni altra questione (art. 68 reg.).

²⁷ Art. 84.1 reg. che sul punto integra lo statuto. La sede redigente è contemplata pure da altri statuti (Lazio art. 33.2, Toscana art. 19.1, Umbria art. 37.1, Abruzzo art. 33) che però non fanno cenno alla richiesta della Giunta. Altri statuti ancora rinviano al regolamento (art. 18.2 Lombardia e art. 30.4 Piemonte).

²⁸ Art. 38.6 st., art. 35.5 reg. (sulla richiesta decide a maggioranza dei due terzi il Consiglio). La possibilità di approvare le leggi in sede deliberante è prevista dall'art. 42.1 lett. *a*) st. Campania, che rinvia al regolamento consiliare per la disciplina dei casi e modi dell'esame, e dall'art. 46 st. Piemonte (l'art. 40 reg. Lombardia la prevede per le proposte di atto amministrativo; l'art. 38.2 st. Abruzzo per i progetti di regolamento).

²⁹ Cfr., per es., artt. 20.1, 22.7 e 99 reg. Emilia-Romagna.

³⁰ Art. 21.2 lett. *l*) st. Marche. Per motivate critiche alla previsione di nomine consiliari per enti e aziende che partecipano alla realizzazione delle politiche regionali v. E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana* cit., § 7.3.

conseguenza che l'attività di attuazione/esecuzione della legge sarebbe interamente riconducibile al Consiglio³¹.

7. Controllo: il ruolo del legislativo

Passiamo a vedere chi e come verifica l'attuazione dell'indirizzo. L'organo di controllo non può che essere il Consiglio regionale, il quale valuta «la rispondenza dell'attività del Presidente della Regione e della Giunta ... ai propri atti di indirizzo politico» (st. Lombardia, art. 14.3 lett. q). Anche per questo aspetto i testi presentano un ventaglio di soluzioni.

La prima è la verifica periodica dello stato di attuazione del programma³². Lo statuto dell'Emilia-Romagna prevede che in occasione della verifica annuale il Consiglio approvi le modifiche al programma³³. Opportunamente il regolamento consiliare stabilisce che alla relazione annuale sia collegato il documento annuale di programmazione economica (art. 19). In Umbria, invece, a seguito della relazione annuale del Presidente sull'attuazione del programma di governo, il Consiglio determina una serie di indirizzi, sicché la relazione rappresenta l'occasione per rinnovare gli indirizzi consiliari (art. 43.2 lett. b) st.).

La seconda soluzione è il controllo da parte di una commissione *ad hoc*. I testi disciplinano tre varianti: controllo sull'attuazione degli indirizzi del Consiglio (Liguria), controllo sullo stato di attuazione del programma (Abruzzo e Toscana), controllo sulla coerenza rispetto alla programmazione (Toscana)³⁴. In tutti e tre le Regioni la presidenza della commissione di controllo viene riservata alla minoranza, il che ha in concreto scarso rilievo qualora la composizione dell'organo veda prevalere numericamente la maggioranza³⁵. Lo statuto toscano stabilisce che in caso di parere negativo sulla coerenza rispetto alla programmazione (la terza variante di controllo), l'atto sia dichiarato improcedibile, con la conseguenza che l'organo che l'ha adottato può superare tale forma di sospensione dell'efficacia con una nuova deliberazione che, qualora si tratti della Giunta, potrebbe assumere significato politico relativamente alla coerenza dell'atto con gli indirizzi

³¹ S. BARTOLE, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria* cit., 132 s. Tuttavia, tutti e sei i regolamenti approvati nel biennio 2006-2007 risultano essere frutto di iniziativa della Giunta (fonte: *Rapporto sullo stato della legislazione. Secondo semestre 2005 e anno 2006* cit., p. 90, e *Rapporto sullo stato della legislazione. Anno 2007* cit., p. 48).

³² La presentazione al Consiglio dei periodici aggiornamenti del programma viene letta come una norma che rafforza il Consiglio rispetto al Presidente (C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Bologna, 2004, 178).

³³ Art. 28.2. Non è chiaro se questa previsione consenta al Consiglio di modificare il programma e dunque, per questo aspetto, debba essere collocata fra le ipotesi di erosione dei poteri di determinazione dell'indirizzo che spettano all'esecutivo, oppure se debba essere interpretata nel senso che le modifiche da approvare sono proposte dal Presidente. Con risoluzione del 15 dicembre 2008 il Consiglio non ha approvato modifiche al programma, ma si è limitato ad approvare l'attività della Giunta nel 2007 ritenendola «consona ed in linea con il programma della coalizione e con il mandato di Governo ricevuto dagli elettori».

³⁴ Art. 20.1 reg. Liguria; art. 25.1 st. Abruzzo; art. 20 st. Toscana. Naturalmente si registra anche l'ipotesi che simili compiti di vigilanza vengono attribuiti alle commissioni consiliari permanenti (v., per es., art. 51 reg. Lombardia, secondo il quale le commissioni verificano che l'attività della Giunta corrisponda agli atti di indirizzo politico del Consiglio, oppure art. 21.2 lett. n) st. Marche secondo cui le commissioni svolgono funzioni di controllo sull'attuazione del programma di governo regionale).

³⁵ Cfr., per es. art. 41 reg. Toscana, mod. nel 2007, per il quale ogni gruppo di opposizione esprime un membro nella commissione di controllo, mentre i gruppi di maggioranza esprimono un numero di membri pari a quello dell'opposizione aumentato di due (v. pure art. 21.1 reg. Liguria per il quale nella composizione della commissione deve essere rispettata la proporzione fra i gruppi). A parte questo, sarebbe forse meglio distinguere: una cosa è la vigilanza sulla coerenza rispetto alla programmazione o la vigilanza sull'attuazione degli indirizzi del Consiglio, che ben possono essere esercitate da un organo guidato da un esponente dell'opposizione; altra cosa è il controllo sulla realizzazione del programma che dovrebbe stare a cuore alla maggioranza, sicché risulta un po' paradossale che l'organo sia presieduto da un consigliere di minoranza. La riserva alla minoranza della presidenza delle commissioni di controllo è inquadrata dall'art. 33.5 st. Campania nell'ambito della disciplina dello "statuto dell'opposizione" (sul tema v. P.L. PETRILLO, *Nuovi statuti regionali e opposizione*, in *Quad. cost.*, 2005, 829 ss.).

programmatici del Consiglio³⁶. Peraltro, finora tale controllo si è risolto nella massima parte dei casi in un parere positivo, spesso espresso all'unanimità³⁷.

La terza soluzione è sottoporre a controllo le nomine. Ciò avviene in varie forme: parere del consiglio sulle nomine della Giunta, parere della commissione sui criteri di carattere generale ai quali l'esecutivo deve attenersi, onore del Presidente di dare comunicazione motivata al Consiglio in merito alle nomine³⁸.

8. Indirizzo conteso, indirizzo condiviso

Alla luce del quadro fin qui tracciato, si può finalmente trarre qualche conclusione in merito all'impatto dei nuovi statuti e regolamenti consiliari sulla divisione di compiti fra legislativo ed esecutivo presupposta dalla forma di governo regionale, divisione per la quale legislativo ed esecutivo concorrono nel determinare i contenuti dell'indirizzo politico, mentre l'esecutivo monopolizza l'area dell'attuazione e il legislativo quella del controllo. L'esame dei testi mostra come alcune Regioni abbiano *spostato la linea di divisione a favore del Consiglio*. Nell'area della determinazione lo spostamento è dovuto soprattutto all'attribuzione della potestà regolamentare (Abruzzo e, con effetti sostanzialmente analoghi, Marche) e alla possibilità di aggiungere contenuti al programma di governo presentato dal Presidente (Calabria); nell'area dell'attuazione è dovuto all'attribuzione di attività di gestione (Marche e Calabria). Si tratta di scelte poco coerenti con il modello della forma di governo che queste Regioni hanno deciso di adottare³⁹. Nell'intento di rivalutare il ruolo delle assemblee dopo la riforma che ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della Regione, simili scelte concentrano nelle mani del Consiglio buona parte delle decisioni politiche (in particolare quelle relative alla determinazione dell'indirizzo politico) che la filosofia della riforma vorrebbe fossero più equamente ripartite fra legislativo ed esecutivo⁴⁰.

Con varie sfumature e qualche contraddizione, i testi delle altre Regioni *confermano la divisione di compiti coerente con la forma di governo regionale*. In particolare, nell'area della determinazione dell'indirizzo politico lasciano che il legislativo e l'esecutivo concorrano ciascuno con il suo contributo specifico (principalmente il programma e i regolamenti per parte dell'esecutivo, principalmente la legge per parte del Consiglio), ed evitano così di sottrarre poteri all'esecutivo in nome di un'impropria riscossa consiliare. In più, sempre nella prospettiva di valorizzare lo specifico apporto del legislativo e dell'esecutivo alla formazione dell'indirizzo politico, introducono misure di velocizzazione funzionali all'attuazione dell'indirizzo (a favore del governo regionale) e misure per controllare la realizzazione dell'indirizzo (a favore dell'assemblea regionale). Sulla carta ne risulta un sistema complessivamente in equilibrio che assegna un ruolo adeguato ad ognuno dei due attori principali sulla scena⁴¹.

³⁶ V. BONCINELLI, *Art. 20. Commissione di controllo*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, a cura di P. Caretti, M. Carli, E. Rossi, Torino, 2005, 117.

³⁷ Durante i primi quattro anni della legislatura in corso (2005-2008) la commissione ha espresso soltanto 2 pareri negativi su un totale di 70 (dati desunti dal sito web del Consiglio regionale).

³⁸ Per la prima forma cfr. art. 16.2 lett. h) st. Calabria (l'art. 48 st. Campania prevede che il Consiglio esprima il proprio "gradimento" sulle nomine); per la seconda cfr. art. 37.1 st. Piemonte; per la terza cfr. art. 34.2 st. Toscana.

³⁹ È stato giustamente osservato che la qualità degli statuti si giudica dalla coerenza con la quale le scelte effettuate vengono strumentate, posto che le incoerenze comportano inefficienza e contenzioso (R. BIN, *Reinventare i consigli*, in *Il mulino*, 2000, 466).

⁴⁰ Sui fattori di carattere generale che ostacolano il riconoscimento di un ruolo politico strategico al Consiglio cfr. M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti "a rime obbligate"?* cit., 102 s.

⁴¹ Naturalmente l'equilibrio potrebbe saltare nella prassi dove, come sappiamo, pesano anche fattori diversi dalle norme.