

Commissione di studio per
l'armonizzazione delle fonti
dell'ordinamento regionale (Costituzione,
Statuti, legislazione, regolamenti interni) e
l'equilibrio nei rapporti tra gli organi che
compongono la forma di governo regionale

-

Conferenza dei Presidenti delle Assemblee
Legislative delle Regioni e delle Province
autonome

DOCUMENTO FINALE

redatto a seguito della riunione svoltasi a Milano il 25 maggio 2007
ed approvato nella riunione del 13 luglio 2007

PREMESSA

1. Gli obiettivi della Commissione di studio

La Commissione coordinata dal Consiglio regionale della Lombardia ha ad oggetto l'analisi delle proposte volte a riequilibrare la forma di governo regionale, specie nei rapporti fra potere legislativo ed esecutivo, a seguito del processo di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione e dei nuovi Statuti regionali. La prospettiva è quella di verificare i modelli di forma di governo sviluppati negli Statuti ed il complesso delle leggi che regolano il funzionamento del sistema istituzionale regionale, a partire dalla legge elettorale, al fine di rilanciare il ruolo dei Consigli – anche attraverso un potenziamento della figura del Presidente di Assemblea – nonché di integrare maggiormente i rapporti e i metodi di lavoro tra Giunte e Consigli, nella cornice di un vero e proprio piano di sviluppo istituzionale.

Obiettivi del gruppo di lavoro sono:

- ✍ monitoraggio dell'attuazione del Titolo V della Costituzione e del processo di approvazione degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale, con specifico riguardo ai modelli di forma di governo sviluppati negli Statuti stessi e nei progetti di revisione statutaria, al fine di elaborare proposte volte al rafforzamento dei Consigli, anche attraverso un potenziamento del ruolo del Presidente di Assemblea;
- ✍ analisi delle leggi elettorali e delle altre leggi che regolano il sistema istituzionale regionale;
- ✍ monitoraggio delle iniziative assunte in ordine all'attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con l'elaborazione di eventuali proposte;
- ✍ raggiungimento di una intesa istituzionale tra Giunta e Consiglio, basata sulla definizione di metodi di lavoro congiunti tra i due organi.

2. La riunione del 25 maggio

La riunione svoltasi presso il Consiglio regionale della Lombardia il 25 maggio è stata presieduta ed introdotta dal Vice Presidente Lucchini ed ha visto l'attiva partecipazione di rappresentanti di numerosi Consigli regionali. La riunione si è incentrata su alcuni degli argomenti che erano stati individuati nel dossier predisposto d'intesa dagli uffici del Consiglio regionale della Lombardia e della Camera, il quale, dopo una rapida ricognizione degli Statuti approvati, ha presentato in maniera sintetica lo stato dell'arte con riguardo ad alcuni dei temi oggetto di analisi del gruppo di lavoro.

In particolare:

1. i modelli di forma di governo sono stati sondati attraverso l'analisi, nei soli Statuti, di alcuni indicatori dei rapporti Giunta-Consiglio:

- a) la formazione della Giunta e la presentazione del suo programma al Consiglio;
- b) il rapporto fiduciario (mozioni di sfiducia e di censura; questione di fiducia);
- c) le funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio;
- d) il sistema delle fonti, investigato con specifico riguardo all'attività consultiva del Consiglio su atti del Governo, all'introduzione di regolamenti di delegificazione, ad un breve cenno ai rapporti tra legislazione e programmazione;
- e) gli obblighi informativi della Giunta al Consiglio;

2. una panoramica delle leggi elettorali;

3. una ricostruzione delle iniziative assunte dalle Giunte e dai Consigli regionali in ordine all'attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione;

4. una ricognizione delle esperienze di intese istituzionali riguardanti metodi di lavoro congiunti tra Consiglio regionale e Giunta regionale.

Il dibattito che ne è seguito si è incentrato principalmente sui seguenti argomenti:

- a) in relazione alla forma di governo:
 - le funzioni di indirizzo e controllo;

-
- l'attività consultiva su atti della Giunta;
 - i rapporti tra legislazione e programmazione;
 - la programmazione dei lavori consiliari;
 - le previsioni di maggioranze qualificate, in particolare per l'elezione del Presidente del Consiglio, e la valorizzazione del ruolo delle minoranze e delle opposizioni.

b) in relazione alle leggi elettorali: il dilemma rappresentanza – governabilità, anche con riguardo alla rappresentanza territoriale;

c) la realizzazione di metodi di lavoro congiunto tra Consiglio e Giunta regionale.

Sono stati inoltre affrontati ulteriori temi, che investono gli ambiti di attività di altri gruppi di lavoro, con specifico riguardo, in particolare, ai rapporti con i Consigli delle autonomie locali ed al rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio e dell'Ufficio di presidenza. Il presente documento cerca di rispettare il riparto degli ambiti di attività degli altri gruppi di lavoro, pur con inevitabili e logiche interrelazioni.

3. Le possibili linee guida

Elementi di quadro. La cornice istituzionale nella quale si iscrive l'attività del gruppo di lavoro è rappresentata dalla forma di governo tracciata nella Costituzione e confermata nei dieci Statuti finora approvati, imperniata sull'elezione diretta del Presidente della Regione, che al momento non sembrerebbe essere messa in discussione nei lavori preparatori dei restanti cinque Statuti delle Regioni a Statuto ordinario e degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale.

Gli ulteriori elementi di quadro sono così riassumibili:

- lo Statuto, fonte a competenza specializzata come precisato dalla stessa Corte costituzionale, rappresenta lo strumento formalmente più idoneo per introdurre norme e principi che rafforzino il "sistema regionale" nel suo complesso. E' qui pertanto che vanno sanciti, oltre alle scelte in tema di forma di governo, il ruolo autonomo del Consiglio, la disciplina "minima" delle fonti regionali (che meriterebbe maggiore attenzione negli Statuti, anche con riguardo al ruolo giocato dal Consiglio), l'importanza della programmazione, il ruolo del Presidente del Consiglio, dell'Ufficio di Presidenza e delle Commissioni consiliari quali organi regionali che

-
- pur non con copertura costituzionale rivestono funzioni fondamentali, nonché il riconoscimento del ruolo dell'opposizione e/o delle minoranze;
- per i due terzi delle Regioni a Statuto ordinario, che già si sono dotate dei nuovi Statuti, nonché per la Regione Friuli Venezia Giulia, è opportuno che il lavoro si concentri sull'asse regolamenti interni – legislazione ordinaria, con la previsione di eventuali limitati ritocchi alle previsioni statutarie;
 - per le restanti Regioni, si possono prospettare possibili indicazioni utili in fase di adozione dei nuovi Statuti;
 - i regolamenti interni consiliari necessitano, generalmente, di una complessiva revisione, tesa ad aggiornare l'impianto risalente, nelle sue linee essenziali, agli anni Settanta, anche alla luce delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001;
 - occorre pensare, dove è possibile, ad una connessione tra grandi leggi volte a disegnare l'assetto di *governance* dei diversi ambiti delle politiche regionali e le previsioni regolamentari interne, allo scopo di procedimentalizzare il ruolo delle Assemblee legislative e, al loro interno, il coinvolgimento ed i diversi apporti del sistema delle Commissioni e dell'Aula. Nell'ambito di tale procedimentalizzazione, vanno rafforzate, in particolare, funzioni e interconnessioni delle Commissioni consiliari, dotandole degli strumenti procedurali e istruttori idonei a mettere in condizione i loro componenti di svolgere al meglio le proprie attività istituzionali;
 - le diverse funzioni consiliari, pur trattate separatamente nel presente documento, vanno pensate in una logica integrata, prestando attenzione ai processi che le connettono tra di loro.

Spunti di riflessione. Delineati la cornice e gli elementi di quadro entro i quali si è svolto il dibattito, La Commissione offre alla Conferenza i seguenti spunti di riflessione, premettendo che alcuni di questi investono solo le dinamiche e le regole politico-istituzionali ed altri richiedono – per risultare compiutamente efficaci – un investimento nelle strutture e risorse (soprattutto umane) messe a disposizione del Consiglio, che deve essere fortemente autonomo (con riguardo, in primo luogo, all'autonomia di bilancio).

In ogni caso, si evidenzia come il tema della rappresentanza e la sua declinazione – soprattutto con riguardo alla sua effettività anche in relazione ai territori – sia stato un tema “trasversale” che ha condizionato l'intera discussione.

E' apparso altresì chiaro come sia necessario prevedere tanto nello Statuto quanto nel regolamento interno un forte investimento sul ruolo e la figura del Presidente del consiglio e dell'Ufficio di presidenza quali organi decisori “forti, ultimi ed autorevoli” soprattutto in tema di programmazione dei lavori e gestione

degli emendamenti (inammissibilità, improcedibilità, procedure di votazione, ecc.), sulla falsariga di quanto avviene nel Parlamento nazionale.

Le funzioni di indirizzo. Come già rilevato nel dossier, gli Statuti, nel loro complesso, si limitano a previsioni generiche, riconoscendo solitamente ai singoli consiglieri la potestà di attivare gli strumenti di indirizzo tradizionali declinati nei regolamenti interni consiliari.

Anche in questo caso, si tratterebbe di riportare alcune attività al circuito Commissioni-Assemblea, prevedendo, sulla base di un modello ricorrente nel Parlamento nazionale (DPEF, programma legislativo dell'Unione europea) ed in alcune Regioni (ad es. Lombardia e Calabria con il DPEFR), che le singole Commissioni, dopo aver acquisito i pareri delle altre Commissioni interessate, riferiscano all'Assemblea su singoli argomenti, con la possibilità di terminare la discussione con la votazione di un atto di indirizzo alla Giunta.

Si tratta di una prospettiva che potrebbe essere sviluppata anche sulla linea leggi organizzatrici di processi – regolamenti interni consiliari, tenendo conto, anche in questo caso, della integrazione delle funzioni di indirizzo con le altre funzioni.

Particolarmente cruciale, con riguardo alle funzioni di indirizzo, risulta il legame fiduciario tra Giunta e Consiglio, soprattutto nella sua declinazione nelle fasi iniziali della legislatura (procedimento di formazione della Giunta e presentazione del programma al Consiglio).

In proposito, sembra indispensabile tenere conto della cornice delineata dalla riforma costituzionale del 1999 e dagli Statuti, con la previsione dell'elezione diretta del Presidente della Regione, senza rincorrere soluzioni incoerenti con tale cornice, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 2006.

Gli sforzi dovrebbero piuttosto essere diretti a rinsaldare quelle procedure di raccordo tra Giunta e Consiglio che non contraddicono il dato dell'elezione diretta del Presidente della Giunta stessa. In questo senso, appaiono apprezzabili le disposizioni che obbligano comunque il Presidente della Regione ad avere un comportamento leale e trasparente con il Consiglio, imponendogli di presentare, motivare e difendere le sue scelte davanti al Consiglio ed eventualmente di renderne conto¹ e, ove possibile, di tenere conto delle indicazioni formulate dall'Assemblea².

¹ *La legge regionale del Friuli Venezia Giulia sulla forma di governo dispone che il Consiglio "può esprimere il proprio motivato giudizio negativo sull'operato di singoli componenti della Giunta; in tal caso il Presidente della Regione comunica entro dieci giorni al Consiglio le proprie decisioni" (articolo 8, comma 1, lettera j)). Gli effetti della valutazione negativa sui singoli assessori variano da Regione a Regione: lo Statuto delle Marche si limita a prevedere che il Presidente riferisca al*

Del pari, dovrebbero essere limitati ulteriori potenziamenti istituzionali del Presidente eletto direttamente. In particolare, la previsione della questione di fiducia quale ulteriore strumento di pressione sull'Assemblea elettiva, messo dallo Statuto (Calabria e Liguria) o dalla legge (Friuli Venezia Giulia) a disposizione del Presidente della Regione, è uno strumento assai delicato che può mortificare, nel sistema vigente, il ruolo dell'Assemblea e dei singoli consiglieri. Tale previsione, ove introdotta (ma si tratta di una "soluzione da non incentivare"), andrebbe dunque circoscritta con chiarezza, individuando con precisione per quali provvedimenti ed in quali circostanze il Presidente della Giunta possa avvalersi della questione di fiducia.

Le funzioni di controllo. Dalla ricognizione effettuata nel dossier e nel dibattito del 25 maggio, risulta come gli Statuti abbiano fino ad oggi interpretato, generalmente, le funzioni di controllo in maniera tradizionale, con specifico riguardo in particolare, alle attività di sindacato ispettivo (interrogazioni e interpellanze), che potrebbe risultare utile rafforzare attraverso l'adozione di strumenti e procedure idonei.

Alcune tipologie emerse riguardano:

- l'esercizio della funzione di controllo sull'attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale, che in qualche caso è stata anche demandata ad apposite Commissioni di controllo, la cui presidenza è stata affidata a consiglieri di opposizione. Particolarmente interessante appare la previsione dello Statuto della Toscana volta ad istituire un meccanismo di tipo para-sanzionatorio, in base al quale la Commissione esprime pareri preventivi sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale: se il parere è negativo, l'atto è dichiarato improcedibile, salvo espressa conferma dell'organo che l'ha deliberato;
- le valutazioni *ex ante* ed *ex post* delle leggi regionali.
- l'integrazione delle funzioni di controllo con le altre funzioni (a titolo esemplificativo, le funzioni di controllo potrebbero essere maggiormente integrate anche nel procedimento legislativo, attraverso l'esaltazione del ruolo consultivo di Commissioni competenti per aspetti cruciali come quelli ordinamentali e finanziari);

Consiglio le "decisioni di competenza" (articolo 9, comma 3); lo Statuto della Toscana dispone che il Presidente "comunica entro 20 giorni al Consiglio le proprie motivate decisioni conseguenti all'approvazione della mozione" (articolo 36, comma 2). In nessun caso consegue la sostituzione dell'assessore "sfiduciato".

2 La legge regionale del Friuli Venezia Giulia sulla forma di governo, all'articolo 8, comma 1, lettera b), stabilisce che il Consiglio "può dettare indirizzi al Presidente della Regione e alla Giunta allo scopo di specificarne e integrarne il programma, anche in occasione della sua presentazione".

-
- la trasformazione dell'approvazione del conto consuntivo in una effettiva occasione di controllo sull'operato dell'Esecutivo e più in generale sul sistema regionale, eventualmente sperimentando possibili raccordi con la Corte dei conti, che potrebbero poi estendersi ad altre occasioni;
 - la previsione di flussi informativi dalla Giunta al Consiglio, sui quali aprire procedure di controllo ed eventualmente di indirizzo, in modo da definire, anche con l'utilizzo di clausole valutative, i contenuti essenziali delle relazioni dell'Esecutivo all'Assemblea (relazioni programmatiche, relazioni sullo stato di attuazione di leggi e/o programmi, relazioni di portata generale o di scenario);
 - la possibilità di attivare Commissioni di inchiesta presiedute da esponenti dell'opposizione, su richiesta di minoranze qualificate (già contenuta in alcuni Statuti).

Si tratta di un campo disciplinato negli Statuti, che però può essere sviluppato anche nel circuito leggi di organizzazione delle politiche regionali - regolamenti consiliari.

Le Fonti ed i rapporti tra legislazione e programmazione. Si ravvisa come in qualche misura vi sia stata una sottovalutazione dell'importanza cruciale del sistema delle fonti.

Si segnala che generalmente gli Statuti:

- non si soffermano sul sistema delle fonti (con l'eccezione della Toscana e del nuovo Statuto del Friuli Venezia Giulia, attualmente all'esame della Camera);
- non hanno un comportamento uniforme sul tipo di regolamenti attribuiti alla Giunta, anche se generalmente è attribuita la potestà regolamentare integrativa ed attuativa della legislazione regionale;
- affidano alla Giunta l'elaborazione (ma correttamente non l'approvazione) dei testi unici;
- in alcuni casi trattano la disciplina dei regolamenti di delegificazione.

Nel corso della riunione è stato rilevato anche come gli strumenti della programmazione tendano ad assorbire contenuti un tempo tipici della legislazione. Spesso inoltre piani e programmi vengono approvati dalla Giunta anziché, come un tempo, dal Consiglio, che interviene soltanto in sede consultiva.

Anche in questo caso possibili linee prospettiche potrebbero riguardare un rafforzamento del Consiglio attraverso una definizione del suo ruolo innanzi tutto nelle disposizioni statutarie sulle fonti (per esempio, con riguardo alla sua partecipazione alla formazione delle fonti eventualmente riservate alla Giunta) e quindi nelle leggi organizzatrici dei processi di programmazione generale e settoriale. A tali disposizioni statutarie e legislative dovrebbe affiancarsi una dettagliata disciplina delle procedure nel regolamento consiliare, che faccia perno sul sistema delle Commissioni.

L'attività consultiva su atti della Giunta. Nella quasi totalità dei dieci Statuti approvati dalle Regioni ordinarie, compaiono alcuni elementi che possono essere ricondotti all'aspetto collaborativo della forma di governo c.d. "neo parlamentare", che si sostanziano nella presenza di interventi consiliari – propriamente del Consiglio o delle sue Commissioni permanenti – nello svolgimento di attività della Giunta.

Si tratta di un tema di notevole rilevanza, che è stato sviluppato nell'allegato 1 al presente documento, il quale segnala come la modalità più diffusa di partecipazione all'attività della Giunta consista nell'espressione, da parte delle Commissioni consiliari, di pareri obbligatori ma non vincolanti, da esprimere generalmente nel termine di 30 giorni, trascorsi i quali "il parere si intende favorevole" o la "Giunta può procedere". Meno frequente sembra essere la partecipazione dell'Assemblea.

Le problematiche che emergono investono il limitato tempo a disposizione, lo scarso peso dei pareri espressi, la mancanza – in genere – di una approfondita istruttoria sul parere.

Per superare tali problematiche si potrebbe pensare di:

- selezionare maggiormente gli atti da sottoporre a parere consiliare, concentrandosi su quelli di maggiore rilevanza;
- disciplinare l'attività consultiva delle Commissioni consiliari, procedimentalizzandola sull'asse leggi di settore – regolamenti interni consiliari;
- rafforzare l'attività istruttoria in Commissione (a questo proposito vale l'accento fatto al necessario investimento sulle strutture di supporto);
- studiare la possibilità di prevedere intese con la Giunta, mettendo a punto adeguati meccanismi procedurali a tutela del Consiglio in caso di mancato raggiungimento dell'intesa.

La programmazione dei lavori consiliari. E' uno dei temi più ampiamente trattati nel corso del dibattito, per il suo carattere strategico in relazione:

- allo snodo dei rapporti tra Giunta e Consiglio e tra maggioranza e minoranze/opposizione;

-
- al ruolo dell'Ufficio di Presidenza e soprattutto del Presidente del Consiglio;
 - in generale, all'efficienza ed all'efficacia dell'attività consiliare e quindi del complessivo sistema regionale, anche con riguardo alla capacità di dare risposta alle istanze della società.

Si tratta di un tema proprio della fonte regolamentare³ e quindi suscettibile di modifiche anche radicali, dal momento che gli Statuti sembrano limitarsi a previsioni di ordine generale. Possibili linee di sviluppo appaiono le seguenti:

- dare certezza di tempi alla maggioranza ed alla Giunta per l'attuazione del programma di governo, garantendo nel contempo spazi adeguati agli argomenti proposti dalle minoranze;
- prevedere la formazione di programmi e calendari dei lavori che individuino preventivamente e prioritariamente gli argomenti da trattare e lascino spazio adeguato all'istruttoria nelle Commissioni;
- generalizzare il contingentamento dei tempi in Assemblea (diffondendo nel contempo – ci si permetta la divagazione – il sistema elettronico di votazione, che può consentire un notevole risparmio di tempo);
- istituire apposite sessioni dei lavori assembleari, in base ad un modello che già sembra cominciare a diffondersi nelle Assemblee regionali (di bilancio, comunitaria);
- affidare il ruolo di regia nella programmazione dei lavori al Presidente del Consiglio, riservandogli poteri più incisivi;
- immaginare, eventualmente, la possibilità per i soggetti rappresentativi del sistema socio-economico regionale di proporre argomenti da discutere in sede consiliare, rafforzando così i rapporti con la società regionale ed esaltando le funzioni di rappresentanza dei consiglieri.

Si tratta insomma di garantire da un lato all'indirizzo politico presidenziale di concretizzarsi in tempi ragionevoli e compatibili con le esigenze di governabilità prevedendo anche per i provvedimenti governativi "importanti" percorsi agevolati o abbreviati, dall'altro di circoscrivere un potenziale "allargamento" dei poteri del Presidente della Regione in merito soprattutto all'attivazione delle procedure d'urgenza.

Le leggi elettorali. Come già accennato, è stato posto l'accento sulla necessità di trovare un equilibrio tra esigenze della governabilità ed esigenze della rappresentanza, con specifico riguardo anche alla rappresentanza dei territori provinciali nel Consiglio, che non è assicurata in tutte le Regioni.

³ Vi sono regolamenti interni sia di Regioni con statuto nuovo (Calabria) e che a statuto invariato (ad esempio Lombardia art. 13 bis r.i.) che trattano diffusamente questo tema.

In prospettiva, il tema della rappresentanza territoriale potrebbe essere posto anche in relazione ai Consigli delle autonomie, la cui istituzione è prevista dall'articolo 123 della Costituzione.

La definizione di metodi di lavoro condivisi tra Giunta e Consiglio. La costruzione di rapporti e metodi di lavoro congiunti fra il Consiglio regionale e la Giunta regionale è generalmente il frutto della buona volontà di coloro che appartengono ai rispettivi organi e strutture. Da tale caratteristica discende l'eterogeneità delle esperienze fin qui maturate, che incontrano oggettive difficoltà nel trovare spazi "non conflittuali" o che evitino il mero appiattimento del Consiglio sulle posizioni della Giunta, ma che siano invece il frutto di vere sinergie.

Fra le esperienze più diffuse si può annoverare l'applicazione del Manuale concernente "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi elaborato dall'OLI", adottato spesso formalmente dalle strutture consiliari e, in qualche caso, anche dalla Giunta.

L'interesse per la qualità tecnico-giuridica redazionale dei testi legislativi è sempre più diffuso, trovando ascolto anche presso gli esecutivi e "copertura" in diversi dei nuovi Statuti.

In prospettiva:

- la programmazione dei lavori consiliari può avere un effetto traino fondamentale anche per trovare spazi e metodi di lavoro congiunti;
- appare importante trovare spazi di collaborazione che pur basandosi e concentrandosi su aspetti tecnici e/o procedurali, trovino copertura politico-istituzionale e possano riguardare anche la elaborazione condivisa di atti (in primo luogo sul versante dell'iniziativa legislativa e della predisposizione di testi unici). Particolarmente significative in proposito appaiono la l.r. Lombardia 7/2006, che istituisce un gruppo di lavoro tecnico misto Giunta/Consiglio, e il Laboratorio Giuridico piemontese, che costituisce una sorta di struttura permanente a composizione mista. Lo sforzo, ove praticabile, di elaborare insieme atti, oltre ad avere un indubbio valore dal punto di vista sia dei rapporti Giunta/Consiglio e delle positive ricadute in merito all'istruttoria dei provvedimenti nelle stesse Commissioni (che possono beneficiare anche di informazioni provenienti dalle stesse strutture consiliari), può avere anche indubbi vantaggi circa la legittimazione complessiva del sistema regionale.

Altri percorsi, come si può evincere dalle esperienze regionali, possono essere intrapresi sia con riguardo alla funzione di controllo delle politiche regionali sia in merito ad atti o procedure particolarmente complessi e dai risvolti politico-istituzionali rilevanti (ad es. regionalismo differenziato ex articolo 116 della Costituzione o partecipazione della Regione alla formazione del diritto comunitario).

Anche la presenza di Assessori che hanno, tra le funzioni attribuite, quella di raccordo e rapporto con il Consiglio regionale può essere funzionale allo scopo.

ALLEGATO 1

PARTECIPAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE E DELLE COMMISSIONI PERMANENTI ALL'ATTIVITÀ DELLA GIUNTA REGIONALE⁴

Nella quasi totalità dei dieci Statuti approvati dalle regioni ordinarie, compaiono alcuni elementi che possono essere ricondotti all'aspetto collaborativo della forma di governo c.d. "neo parlamentare", che si sostanziano nella presenza di interventi consiliari – propriamente del Consiglio o delle sue Commissioni permanenti- nello svolgimento di attività della Giunta.

Più in particolare si possono ricondurre questi interventi a quattro tipologie:

1) **Partecipazione del Consiglio regionale, con una propria deliberazione, all'attività della Giunta regionale.**

Una tipologia di questa modalità collaborativa è contenuta nell'art. 16 dello Statuto della Regione Calabria, che prevede che il Consiglio esprima il parere sulle nomine di competenza della Giunta. (vedi anche art. 112, c. 3 nuovo regolamento interno)

Sempre attraverso una deliberazione consiliare il Consiglio regionale della Toscana esprime parere alla Giunta sui bilanci preventivi degli enti, delle aziende e degli altri organismi dipendenti dalla Regione, la cui approvazione è di competenza della Giunta, come disciplinato negli artt. 11 e 37 dello Statuto toscano.

L'art. 28, comma 4, lett.n), dello Statuto dell'Emilia-Romagna, prevede l'espressione di pareri di conformità allo Statuto e alle altre leggi regionali sui regolamenti derivanti dalle leggi regionali o dall'ordinamento comunitario, da parte del Consiglio alla Giunta.

L'articolo 21, n. 9, dello Statuto della Lombardia (precedente alle riforme costituzionali), prevede che il Consiglio esprima parere alla Giunta in merito ai ricorsi alla Corte Costituzionale.

2) **Partecipazione della Commissioni consiliari all'attività della Giunta.**

In alcuni Statuti si prevede una partecipazione delle commissioni consiliari, attraverso propri pareri, all'attività della Giunta.

Spesso questa attività si esplica sulla potestà regolamentare: l'art. 50 dello **Statuto Liguria** prevede che i regolamenti regionali di esecuzione ed attuazione delle leggi regionali e degli atti normativi comunitari sono approvati dalla Giunta regionale, previo **parere obbligatorio** della Commissione consiliare competente da rendersi entro 30 giorni trascorsi i

⁴ La ricognizione è stata effettuata sui 10 nuovi Statuti, sui 2 nuovi Regolamenti interni (Calabria e Liguria) e su Statuto e Regolamento della Regione Lombardia (questi ultimi precedenti le riforme costituzionali).

quali si intende favorevole. (vedi anche art. 107 del nuovo Regolamento interno)

Analogamente l'art. 42 dello **Statuto Toscana** stabilisce che regolamenti di attuazione delle leggi regionali sono approvati dalla Giunta con il **parere obbligatorio** della commissione consiliare competente, che si pronuncia entro il termine di 30 giorni dal ricevimento della proposta; scaduto il termine, la giunta può procedere all'approvazione del regolamento; stessa procedura per i regolamenti di attuazione degli atti e delle norme comunitarie.

Sempre nello Statuto Toscana, all'art. 19, è presente una generica previsione di pareri delle Commissioni consiliari sugli atti di competenza degli organi di governo regionale, nei casi previsti dallo Statuto.

Anche l'art. 27 **Statuto Piemonte** stabilisce che i regolamenti regionali di attuazione e di esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea siano approvati dalla Giunta previo **parere obbligatorio** della Commissione consiliare competente.

Infine lo **Statuto Puglia** prevede che i regolamenti -più genericamente- siano sottoposti al **parere preventivo obbligatorio**, non vincolante, delle Commissioni consiliari permanenti competenti per materia, che si esprimono entro il termine di 30 giorni , decorso il quale si intende favorevole.

Lo **Statuto Lombardia** (ante riforma costituzionale), art. 21, prevede una particolare forma di espressione di parere della Commissione consiliare competente: stabilisce infatti che in materia di rinunce e transazioni la Giunta deliberi su **conforme parere** della Commissione.

Sempre in Lombardia le attività delle Commissioni connesse a quelle della Giunta sono disciplinate dall'art. 42 del Regolamento interno: la disciplina ivi contenuta è però in parte stata riformulata con una legge regionale l.r. 2/2001. In questa norma si prevedono le procedure e la tempistica relativa all'attività delle commissioni connesse a quelle della Giunta, prevedendo che le Commissioni, nel caso in cui nelle leggi regionali siano contenute espressioni tipo "sentita la Commissione", o simili, devono rendere il parere alla giunta entro 30 giorni dall'assegnazione; nel caso ci siano invece espressioni del tipo "d'intesa con la Commissione consiliare competente", o simili, le intese devono essere espresse nel termine di 60 giorni. In caso di decorrenza del termine senza che la Commissione si sia espressa, la Giunta può procedere. Può esserci la sospensione del termine di 15 giorni nel caso in cui la Commissione rappresenti alla Giunta altre esigenze istruttorie.

3) **Partecipazione all'attività della Giunta attraverso l'espressione di pareri delle Commissioni su schemi di atti programmatici e di indirizzo generale della Giunta.**

L'art. 41 dello Statuto Abruzzo prevede che gli **schemi** degli atti programmatici e di indirizzo generale della Giunta siano inviati al Consiglio per l'approvazione. La commissione competente esprime parere entro 20 giorni sullo schema; il parere è riportato nel provvedimento di emanazione finale. Il Consiglio può impegnare la responsabilità politica della giunta con una risoluzione.

Si segnalano altresì le procedure di concertazione e confronto disciplinate nell'ordinamento della Regione Toscana dall'art. 48 dello Statuto e dall'art. 111-*bis* del regolamento interno. Nello specifico, l'attivazione da parte della Giunta, su atti da sottoporre all'approvazione consiliare, di fasi formali di confronto con rappresentanze istituzionali e sociali per la verifica dei rispettivi orientamenti, è condizionata alla trasmissione al Consiglio dei documenti preliminari idonei a fornire un esauriente quadro conoscitivo nonché motivazioni, finalità e strumenti degli interventi previsti da tali atti. La documentazione è assegnata, per l'esame e la formulazione di eventuali atti di indirizzo, alla commissione competente per materia o direttamente all'aula, in base alle decisioni dell'Ufficio di presidenza. Il regolamento disciplina i termini (ordinariamente trenta giorni) per l'esame della documentazione e per la formulazione di eventuali atti di indirizzo, che sono tempestivamente inoltrati alla Giunta insieme a quelli votati e non approvati. Quando presenta al Consiglio gli atti su cui si è svolto il confronto, la Giunta dà conto dello svolgimento e degli esiti del confronto stesso, con particolare riferimento agli indirizzi consiliari.

4) Notifiche all'Unione europea

L'art. 131 del nuovo Regolamento Liguria prevede che nel corso della procedura di notifica, la Giunta possa fare comunicazioni alla Commissione consiliare competente e acquisirne in parere in relazione ai chiarimenti ed alle osservazioni da trasmettere alla Commissione europea.

CONCLUSIONI

Come è rilevabile dall'analisi condotta, sembra che la modalità più diffusa di partecipazione all'attività della Giunta sia quella dell'espressione di pareri obbligatori, spesso da esprimersi nel termine di 30 giorni, trascorsi i quali in alcuni casi "il parere si intende favorevole" oppure la "Giunta può procedere" .

Per quanto riguarda le tipologie di atti sottoposti al parere, a volte genericamente si parla di atti amministrativi, (che più puntualmente vengono identificati nelle leggi regionali); altre tipologie sono i regolamenti e le nomine.

Meno frequente sembra essere la partecipazione diretta del Consiglio, che si attua attraverso pareri su nomine, sui bilanci preventivi degli enti, delle aziende e degli altri organismi dipendenti dalla Regione, nonché sui ricorsi alla Corte Costituzionale.

Come esempio piuttosto significativo si sottolinea la previsione statutaria lombarda che prevede che in materia di rinunce e transazioni la Giunta deliberi su conforme parere della Commissione, formula che delinea una partecipazione più incisiva.

Infine si sottolinea che nel caso in cui il parere sia obbligatorio e vincolante e quindi si sostanzia in una forma di intesa (ad esempio in una legge regionale lombarda si rinviene una procedura di intesa tra Giunta e Commissione per la nomina di un commissario ad acta), la partecipazione consiliare all'attività della Giunta condiziona più significativamente l'attività di quest'ultima.

Problematicamente si pone la questione se questa formula dell'intesa potrebbe rappresentare un rafforzamento del ruolo del Consiglio (per il tramite della Commissione) o rappresentare un elemento di "ritardo" nell'approvazione definitiva dell'atto, che rimane pur sempre di competenza della Giunta. Peraltro la legislazione lombarda prevede comunque che in caso di decorrenza del termine senza che la Commissione si sia espressa (per l'intesa di 60 giorni), la Giunta possa procedere, ponendosi così una soluzione nel caso di ritardi della Commissione.

In generale pare che il ruolo del Consiglio potrebbe essere rafforzato soprattutto negli atti di carattere più generale, che contengano criteri ed indirizzi, mentre potrebbe configurarsi una minore partecipazione consiliare su atti di carattere prevalentemente tecnico.

A livello statutario pare opportuna la scelta di alcune Regioni di prevedere la partecipazione consiliare su determinate categorie di atti, quali ad esempio alcune tipologie di regolamento.

Per quanto riguarda più in generale la partecipazione consiliare alla formazione di atti amministrativi della Giunta, oltre a generiche previsioni statutarie nonché regolamentari, lo strumento legislativo pare il più duttile per disciplinare i casi e le forme della partecipazione nei vari settori.