

IL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO REGIONALE DELL'UMBRIA: UN'OCCASIONE CONSAPEVOLMENTE MANCATA DI ISTITUZIONALIZZARE L'OPPOSIZIONE*

di *Valentina Fiorillo*¹

SOMMARIO: 1. Forma di governo regionale e statuto dell'opposizione: un ipotetico quadro concettuale - 2. Il regolamento del Consiglio regionale umbro e lo "statuto delle opposizioni" - 3. Prime (indicative) linee di tendenza della prassi: quanto e come hanno funzionato finora le norme dello statuto dell'opposizione in Umbria?

1. Forma di governo regionale e statuto dell'opposizione: un ipotetico quadro concettuale

La forma di governo delle regioni italiane così come emersa dalla legge elettorale n. 43 del 1995, dalla legge costituzionale n.1 del 1999 e dalla sostanziale conferma del modello transitorio da parte di tutti i dodici statuti ordinari fino ad oggi entrati in vigore si trova, in un ipotetico continuum, all'estremo opposto rispetto a dove si collocava prima della transizione.

L'elezione diretta del Presidente della regione e il meccanismo del premio di maggioranza – la cui *ratio* sostanziale è stata lasciata inalterata dalla maggior parte delle leggi elettorali – hanno incentivato la formazione di una dinamica bipolare che rende facilmente distinguibili maggioranza e opposizione sia prima che dopo il voto, in una dinamica quindi ben diversa dal consociativismo originario. A questa distinzione di carattere elettorale e politico, chiaramente percepita dagli elettori, non è seguito, di norma, il riconoscimento e l'istituzionalizzazione vera e propria dell'opposizione², né come organizzazione né come funzione³, sbilanciando la forma di governo a vantaggio di una maggioranza consiliare e di un Presidente tra loro fortemente coesi. Se a ciò si aggiunge l'assenza di significative soglie di sbarramento intra-coalizionali nei sistemi

* L'autrice desidera ringraziare il dott. Juri Rosi, Responsabile della Sezione istruttorie giuridiche degli atti consiliari, qualità della legislazione, diritto comunitario e internazionale del Consiglio regionale dell'Umbria per la disponibilità dimostrata e il proficuo scambio di opinioni.

¹ Dottoranda di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, Università di Roma "La Sapienza".

² Ampia e autorevole la dottrina a cui si rimanda per un'analisi approfondita del concetto d'opposizione distinto da quello di minoranza/e. Si vedano quantomeno: G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2004; G. DE VERGOTTINI, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, pp 532-561; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Giuffrè, Milano, 2000; A. MANZELLA, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXI, Istituto dell'enciclopedia italiana, Roma, 1990; A. RINELLA, *Lo "statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, Edizioni Università di Trieste, Trieste, 1999.

³ G. DE VERGOTTINI, *op. cit.* p. 532.

elettorali e, soprattutto, una disciplina per la formazione dei gruppi parlamentari che incentiva la frammentazione della rappresentanza “in uscita”, appare chiara l’essenza del *trade-off* che è alla base della transizione del regionalismo italiano: bipolarismo e stabilità, da un lato, e frammentazione e proporzionalizzazione dall’altro⁴. A fronte di questo, non si potrà fare a meno di notare come la frammentazione che si associa alla forma di governo regionale svantaggi molto di più l’opposizione che non la maggioranza; difatti se i consiglieri di maggioranza avranno pur sempre come collante la loro connessione con il Presidente, l’opposizione, pagherà maggiormente la frammentazione, faticando non poco ad individuare, se non istituzionalizzata, un collante eguale ma contrario.

E se di fatica si tratta, va riconosciuto che tutti gli attori politici regionali hanno difficoltà, dopo anni di consociativismo, a comprendere e utilizzare gli strumenti di una forma di governo competitiva, pur avendo ormai interiorizzato a pieno il rafforzamento della figura presidenziale e il bipolarismo. Difatti la lettura contestuale degli statuti regionali e dei regolamenti consiliari – a cui peraltro la maggior parte dei primi rimandano – non è incoraggiante per quanti ritengono che la strada del riequilibrio della forma di governo regionale passi per il superamento della teoria classica della separazione dei poteri e l’istituzionalizzazione dell’opposizione piuttosto che per un’accentuazione del ruolo di codecisione dell’intero consiglio.⁵ Difatti la maggior parte delle regioni a statuto ordinario rivelano una certa incertezza o, per meglio dire, timidezza nell’istituzionalizzazione di un modello di opposizione che risponda alle caratteristiche maggioritarie della forma di governo.

Per meglio sintetizzare lo stato dell’arte nelle regioni italiane a statuto ordinario su questo aspetto nonché ai fini dello studio sull’esperienza umbra, è forse utile immaginare uno schema di tipo lineare su cui si dispongano idealmente le differenti regioni e ai cui estremi vi sia: da un lato un modello di opposizione di tipo britannico, coincidente con la minoranza numericamente e politicamente più consistente, istituzionalizzata e in grado di adempiere a pieno alla propria funzione di controllo; dall’altro la dispersione⁶ della funzione oppositiva in un insieme indistinto di minoranze che agiscono in un’assemblea elettiva di tipo consociativo dove gli strumenti di controllo sono assegnati ai singoli consiglieri, o a gruppi di essi, non in quanto parte di un’opposizione istituzionalizzata ma in virtù della teoria classica della separazione dei poteri.

In questa visione di tipo lineare la regione che è più spostata verso l’estremo competitivo/maggioritario profilando una maggiore istituzionalizzazione dell’opposizione, è la Toscana. Pur presentando alcune incongruenze di sistema, lo Statuto e il regolamento toscani hanno operato dei chiari tentativi di adeguamento al modello competitivo, definendo l’opposizione come minoranza consiliare

⁴ Per una analisi sullo scambio di mutui interessi alla base della riforma elettorale si rimanda a C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna, 2004, pp.167-183.

⁵ Per un inquadramento della questione si veda G. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 125-167.

⁶ G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*

numericamente più consistente e istituendo la figura di un unico portavoce dell'opposizione (art. 10.2 Statuto), demandando alle disposizioni attuative regolamentari l'individuazione delle sue funzioni (cfr. art. 14-bis regolamento)⁷.

Sempre verso l'estremo competitivo, ma con tratti meno marcati rispetto alla Toscana, si colloca la Campania, unico altro ordinamento regionale ad aver sino ad ora introdotto una forma di istituzionalizzazione dell'opposizione. L'articolo 33, comma 1 dello Statuto stabilisce che ogni consigliere debba dichiarare la propria appartenenza alla maggioranza o all'opposizione. Accanto a questa soluzione, che però può rischiare di confondere la minoranza tutta con l'opposizione vera e propria, il regolamento campano con una modifica del 2005⁸ (inserimento dell'art. 14-bis), antecedente quindi all'entrata in vigore dello statuto, individua nel candidato Presidente "miglior perdente" il "Rappresentante dell'opposizione", specificando che l'unica ipotesi di sostituzione è quella in cui egli cessi dalla carica di consigliere. La disposizione – pur rappresentando comprensibilmente la ricaduta regolamentare dell'elezione del *best loser* prevista dalla legge elettorale – rischia però di sortire l'effetto opposto ovvero quello di cristallizzare la figura del leader dell'opposizione che, invece, in una forma di governo competitiva dovrebbe poter cambiare a seconda del reale consenso politico che acquisisce nel proprio partito e a seconda delle sue future prospettive elettorali. Pur rappresentando quindi le due disposizioni citate uno sforzo apprezzabile e significativo da parte del legislatore campano, è forse auspicabile per il futuro una maggiore chiarezza della disciplina dell'opposizione all'interno di quello che sarà il nuovo regolamento consiliare.

Tutte le altre regioni non individuano né nello statuto né nel regolamento uno specifico soggetto di opposizione ma impiegano in maniera indifferenziata i termini "opposizione", "opposizioni", "minoranza" e "minoranze" e quindi affidano di volta in volta, in maniera non poco equivoca, a differenti soggetti gli strumenti di controllo, pur rilevanti, che sono stati introdotti. Pertanto esse vanno a collocarsi automaticamente in una posizione più prossima all'estremo consociativo rispetto a Toscana e Campania, dal momento che tutte hanno dimostrato una certa attenzione riguardo alle garanzie delle minoranze⁹ piuttosto che alle garanzie dell'opposizione in senso proprio¹⁰.

Tra le tante differenti disposizioni introdotte in questo senso, si pensi all'articolo 16 comma 6 del regolamento consiliare dell'Emilia Romagna i cui contenuti sono emblematici della difficoltà (e forse della scarsa volontà) di assimilare meccanismi di

⁷ Per un'accurata analisi dell'ordinamento toscano sul tema si rimanda interamente al contributo di Giovanna Perniciaro nel presente volume.

⁸ La Campania ha approvato il nuovo statuto ma non ha ancora provveduto a rinnovare in maniera organica le disposizioni attuative regolamentari, avendo modificato solo alcuni degli articoli del regolamento, tra cui proprio quello relativo al leader dell'opposizione.

⁹ Si pensi alle garanzie per l'opposizione nell'attuazione del sindacato ispettivo previste in Piemonte (art. 94.2) e Umbria (art. 13.3 regolamento), o anche alla particolare disposizione dello Statuto del Lazio (art. 68.7 statuto) che prevede la possibilità per un terzo dei consiglieri di chiedere al Comitato di garanzia statutaria il controllo preventivo delle leggi sulla base dello Statuto. Si ricordano anche la possibilità di istituire commissioni di inchiesta senza il voto consiliare (oltre a Toscana anche Liguria e Umbria, come si vedrà nel paragrafo 4). In ogni caso *amplius*, M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Aracne, Roma, 2010, 234-242.

¹⁰ In questo modo viene confermato quello che il de Vergottini definisce «l'equivoco tra la garanzia delle minoranze e la garanzia dell'alternanza», G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 543.

funzionamento interno di tipo maggioritario. Esso prevede che, qualora non si raggiunga l'accordo sul programma dei lavori, un quinto dei tempi sia dedicato alla trattazione delle proposte dell'opposizione¹¹ ma tale riserva di tempi non andrà a collocarsi in giorni appositamente dedicati a questo (sul modello degli *opposition days* britannici) bensì sarà prevista nel corso di sedute dove già sono calendarizzati temi proposti dalla maggioranza. Pur nel chiaro intento di evitare che i temi dell'opposizione vengano trattati in sedute d'assemblea deserte, la disposizione finisce con il diluire le tematiche dell'opposizione nella più ampia agenda di maggioranza, indebolendo l'attività sia di controllo che di creazione di indirizzo politico alternativo¹².

2. Il regolamento del Consiglio regionale umbro e lo "statuto delle opposizioni"

Per comprendere le disposizioni riguardanti lo statuto dell'opposizione contenute nel regolamento consiliare umbro occorre brevemente contestualizzarle nel più ampio quadro creato dallo statuto e dalla legge elettorale, nonché, relativamente alla strutturazione della rappresentanza "in uscita", dalla disciplina della formazione dei gruppi consiliari.

La costruzione della nuova autonomia umbra¹³ è partita dall'approvazione dello Statuto (2004-2005), per poi proseguire con l'adozione del nuovo regolamento interno del Consiglio¹⁴ (2007) e concludersi in tempi recenti (gennaio 2010) con la nuova disciplina elettorale¹⁵.

Al pari di quanto è avvenuto per tutti gli altri statuti regionali entrati in vigore a seguito delle riforme costituzionali, quello umbro non configura una forma di governo distinta da quella del modello standard delineato dall'articolo 122 della Costituzione. Sebbene vi siano in esso alcune disposizioni che stridono in parte con l'assetto competitivo della forma di governo¹⁶ lo statuto umbro rimane pressoché fedele al modello transitorio costituzionale.

La legge elettorale invece – pur avendo il legislatore umbro applicato la diffusa tecnica del recepimento parziale delle leggi 108/1968 e 43/1995 – ha introdotto alcune

¹¹ Anche l'Emilia Romagna non istituzionalizza il soggetto d'opposizione: lo statuto all'articolo 31, comma 1 lettera f) rimanda la «tutela dei diritti delle opposizioni» al regolamento dove poi parla alternativamente di "opposizioni" (artt.9 e 27) e "opposizione" (art. 16 sulla programmazione dei lavori).

¹² V. FIORILLO, M. RUBECCHI, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della regione Emilia-Romagna nella VIII legislatura (2005-2010)*, in *Federalismi.it*, n. 4/2010, p. 8.

¹³ Per una ricostruzione delle vicende relative all'approvazione dello statuto, della legge elettorale e del regolamento consiliare si veda L. CASSETTI, J. ROSI, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della regione Umbria nella VIII legislatura (2005-2010)*, in *Federalismi.it*, n. 4/2010.

¹⁴ Deliberazione C.R. 8 maggio 2007, n. 141 poi integrato con deliberazione C.R. 14 luglio 2009, n. 315.

¹⁵ La legge elettorale è stata approvata nel gennaio 2010 e le elezioni del 28 e 29 marzo 2010 sono state le prime in cui essa ha trovato applicazione (L.r. n. 2 del 4 gennaio 2010.). Per un'analisi quantitativa e qualitativa delle recenti elezioni regionali in Umbria, si veda L. CASSETTI, J. ROSI, *Le elezioni regionali in Umbria 2010*, in *Federalismi.it*, n. 6/2010.

¹⁶ Si pensi per esempio, all'articolo 43, comma 2, lettera a) dello Statuto dove si riconosce al Consiglio il ruolo di "indicare" alla giunta il programma di governo, disposizione quantomeno superflua dal momento che in una forma di governo di tipo maggioritario è implicito il collegamento tra maggioranza consiliare ed esecutivo.

modifiche significative relativamente all'attribuzione del premio di maggioranza e all'elezione dei candidati presidenti perdenti. Il premio di maggioranza viene attribuito immediatamente e prima di procedere all'assegnazione dei seggi nella quota proporzionale, ribaltando così lo schema delineato dalla normativa statale transitoria, la quale invece stabilisce l'eventuale – e non necessariamente completa – assegnazione del listino. L'attribuzione, di fatto, automatica del listino rischia di limitare eccessivamente l'opposizione consiliare e, probabilmente consapevole di ciò, il legislatore umbro ha cercato un bilanciamento attraverso l'introduzione di un premio di minoranza pari al 35% dei seggi, salvo poi contraddittoriamente prevedere che il premio scatti solo qualora le forze di minoranza abbiano raggiunto autonomamente almeno il 25% dei seggi. Vi è infine una norma che incentiva – pur ponendosi, almeno in apparenza, in un'ottica garantista – la frammentazione. Si tratta dell'articolo 2, comma 9 della legge elettorale ove si prevede che, contrariamente alla regola del miglior perdente stabilita a livello statale, vengano eletti consiglieri tutti i candidati alla carica di Presidente non risultati vincitori, purché siano collegati a liste che abbiano conseguito almeno un seggio. Questa disposizione sortisce sia l'effetto negativo di aumentare la frammentazione della rappresentanza – dal momento che la soglia di sbarramento è di per sé minima¹⁷ – sia di incentivare, o quantomeno non scoraggiare, le candidature terze¹⁸ rispetto all'asse bipolare. Il sistema elettorale si presenta in sintesi disincentivante rispetto al bipolarismo perché non incentiva l'aggregazione in sede elettorale; né sono rinvenibili spinte all'aggregazione in sede consiliare.

La disciplina dei gruppi rinvenibile sia nello statuto (art. 52) che nel regolamento consiliare (art. 11) non fa nulla per ricomporre la frammentazione dovuta alla legge elettorale. La soglia minima per la costituzione dei gruppi è di 3 consiglieri ma, nonostante la riforma statutaria del 2010¹⁹ abbia comportato come effetto l'innalzamento di tale soglia in termini percentuali dall'8,3% (3 consiglieri su 36, escluso il Presidente) al 10% (3 consiglieri su 30, escluso il Presidente), essa rimane del tutto aggirabile attraverso la possibilità riconosciuta, sia in statuto che in regolamento, di una deroga purché vi sia un nesso tra il gruppo che si intende costituire e la lista presentatasi alle elezioni e purché tale lista sia stata presente sull'intero territorio regionale. Disposizioni queste che non costituiscono un valido ostacolo alla frammentazione e che rappresentano requisiti alquanto blandi, tanto che nella scorsa legislatura i gruppi costituiti in deroga furono 7 sui 10 complessivi e tra essi ben 6 erano "gruppi" composti da un unico consigliere, rappresentando così il 60% del totale. Nella

¹⁷ Non avendo modificato questo aspetto della disciplina nazionale transitoria, in Umbria si applica la soglia del 3% per i partiti non coalizzati e del 5% per le coalizioni, senza soglia intracoalizionale.

¹⁸ Si pensi nelle ultime elezioni regionali al caso della parlamentare Paola Binetti, candidata dell'Udc alla Presidenza. L'esistenza della norma in questione ha fatto sì che l'Udc si percepisse maggiormente incentivata a presentare una candidata autonoma e quindi collocarsi esternamente rispetto all'asse destra-sinistra. Paola Binetti, una volta eletta, ha poi optato per il seggio parlamentare lasciando così il seggio consiliare a Sandra Monacelli, candidata più votata nella circoscrizione di Perugia.

¹⁹ Si tratta della Legge regionale n. 1/2010, che ha ridotto il numero dei componenti del Consiglio da 36 a 30 (escluso il Presidente), riportandolo alla quota antecedente l'autonomia statutaria e ha ridotto anche il numero dei componenti della giunta da 9 a 8. Una riduzione del numero di consiglieri è stata recentemente operata anche da Emilia Romagna (da 65 a 50) e Toscana (da 65 a 55).

presente legislatura i gruppi costituiti in deroga sono nuovamente 7 su 9, e tra di essi se ne contano 4 monocellulari.

La disciplina dei gruppi consiliari conferma in qualche modo l'idea di frammentazione partitica già insita nella legge elettorale umbra, a tutto detrimento dell'efficienza dei meccanismi decisionali – sia in aula che in commissione – e di controllo nonché delle stesse finanze regionali, chiamate a supportare economicamente e strumentalmente tutti i gruppi.

La frammentazione della rappresentanza a scapito dell'efficienza dell'assemblea elettiva è in linea con la mancanza all'interno del regolamento di una chiara disciplina dell'opposizione a tutto vantaggio delle molteplici minoranze rappresentate all'interno del Consiglio. Da questo punto di vista, la disposizione che primariamente viene in rilievo è l'articolo 13 del regolamento, dedicato, nel quadro di quanto già stabilito dallo stesso Statuto (art. 49 che opera rinvio al regolamento), allo “statuto delle opposizioni”.

In primo luogo il regolamento affronta la questione relativa alla programmazione dei lavori, stabilendo che l'Ufficio di presidenza dell'assemblea, di concerto con la Capigruppo, nello stabilire il calendario dei lavori deve assegnare almeno un quarto del tempo disponibile agli argomenti individuati dai gruppi di minoranza (combinato disposto dell'art. 13.1 e 44.1 regolamento). Questa frazione di tempo, salvo diverso accordo, deve essere poi ripartita tra i vari gruppi della minoranza in ragione della loro consistenza numerica. Già questa prima disposizione rivela chiaramente – qualora il dato lessicale della rubrica dell'articolo “statuto delle opposizioni” avesse potuto lasciare qualche dubbio – che essa non è tanto mirata a tutelare la “maggiore minoranza” al fine di favorirne la funzione oppositiva-propositiva, quanto piuttosto a garantire in generale i gruppi di minoranza nella loro funzione di controllo sull'esecutivo. Qui è possibile ravvisare una differenza con quello che è il prototipo a livello regionale, ovvero la disciplina toscana, la quale distingue tra riserva per “maggiore minoranza” e “altre minoranze”, facendo sì che l'opposizione istituzionalizzata non debba dividere con le altre i tempi riservati.

Una riserva a favore dei gruppi di minoranza è posta anche in sede di sindacato ispettivo, nella misura in cui i tre quinti delle interrogazioni discusse in aula deve essere dedicato ad atti presentati da gruppi non appartenenti alla maggioranza (art. 13.3 regolamento).

Si analizzi ora la previsione – anche simbolicamente e mediaticamente – centrale dello statuto dell'opposizione ovvero sia la nomina *dei* portavoce, anche qui, di nuovo, al plurale.

Le coalizioni di minoranza, come risultanti dall'esito elettorale, possono nominare *dei* portavoce, di norma nella persona del candidato Presidente della Giunta regionale. La designazione, anche rivolta verso una persona diversa dal candidato Presidente, avviene tramite designazione all'unanimità dei Presidenti dei gruppi consiliari che compongono la coalizione (art. 13.4 regolamento). Questa disposizione finisce con l'essere emblematica della frammentazione favorita dalla legge elettorale e confermata dalla disciplina sui gruppi, nella misura in cui essa scinde la funzione giuridicamente rilevante²⁰ di opposizione dalla minoranza numericamente più consistente, e differenzia

²⁰ A. MANZELLA, *op. cit.* p. 1.

il trattamento della/e coalizione/i di minoranza rispetto ai gruppi consiliari, consacrando così anche in Assemblea il “fatto coalizionale”²¹.

Per quanto riguarda le funzioni dei portavoce delle opposizioni, essi hanno la facoltà di disporre di tempi aggiuntivi nei dibattiti consiliari di particolare rilievo (bilancio, documento di programmazione annuale, bilancio di previsione, atti di programmazione regionale; art. 13.5), hanno sempre diritto di replica alle comunicazioni del Presidente della Giunta (art. 13.6), e hanno a disposizione risorse economiche e strumentali per l’esercizio delle proprie funzioni (art. 13.7).

Infine, sebbene il regolamento sul punto operi per intero un rinvio allo statuto, occorre menzionare la presenza dell’ultimo strumento tipico di controllo che è ascrivibile alle prerogative dell’opposizione ovvero sia l’istituzione di commissioni di inchiesta. L’articolo 54 dello Statuto, a cui rinvia l’articolo 36 del regolamento, stabilisce che l’istituzione delle commissioni d’inchiesta possa avvenire in due modi: (a) la richiesta di istituire una commissione d’inchiesta è presentata da almeno un decimo dei consiglieri e deve essere approvata a maggioranza semplice dei votanti in assemblea; (b) è in ogni caso possibile istituire una commissione, anche senza voto assembleare, se un terzo dei consiglieri ne presenta richiesta motivata all’Ufficio di presidenza²².

A prescindere dal dettaglio dei singoli strumenti individuati, l’ambiguità, certo non inconsapevole, che è contenuta nello statuto (art. 49) e nel regolamento (art. 13) relativa all’individuazione del soggetto “opposizione/opposizioni” fa sì che siano a rischio le fondamenta della funzione di controllo sul raccordo maggioranza consiliare-Presidente. Il patto consociativo che ha danneggiato l’approvazione della legge elettorale²³ rendendola di fatto canale prioritario di frammentazione, fa sì che vi sia il medesimo problema anche relativamente alla scelta – statutaria e regolamentare – di non istituzionalizzare il miglior perdente, ovvero la maggiore minoranza ma, al contrario di riprodurre in assemblea più minoranze, facendo prevalere il dato numerico-quantitativo su quello giuridico, a discapito della funzione di controllo sull’esecutivo. Tale scelta, se ci si limita all’analisi delle norme, finisce per il momento col distanziare l’Umbria non solo della Toscana ma anche della stessa Campania nello schema lineare dei livelli di istituzionalizzazione dell’opposizione che si è prospettato in precedenza (Par. 1), poiché piuttosto che scegliere e legittimare con forza un unico soggetto d’opposizione o si sono individuati strumenti tipici della funzione di controllo ma attivabili da qualsiasi minoranza (sindacato ispettivo, riserva di spazi nel calendario) oppure si è spinto per accentuare – al pari per esempio dell’Emilia Romagna²⁴ – la funzione di codecisione del Consiglio nella sua interezza (in particolare si veda la disposizione di cui all’art. 43 dello Statuto sulla elaborazione delle linee programmatiche).

²¹ F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, in *Nuove regole per nuovi consigli regionali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, V. LIPPOLIS, (a cura di) *il Filangieri Quaderno 2009*, Jovene, Napoli, 2009, p. 215.

²² Questa norma riprende quella già contenuta nello statuto toscano (con quorum istitutivo più basso e tetto massimo di due commissioni istituite senza voto consiliare) e ligure (richiesta del 40% dei membri del consiglio). La Campania prevede invece la votazione da parte di almeno un terzo dei membri.

²³ F. CLEMENTI, *Poliarchia e riforme istituzionali in Umbria*, in S. ANGELETTI e G. ARMILLEI (a cura di), *Poliarchia e bene comune*, in corso di pubblicazione, il Mulino, Bologna, 2010.

²⁴ Si veda in merito il contributo di Massimo Rubechi in questo stesso volume.

3. Prime (indicative) linee di tendenza della prassi: quanto e come hanno funzionato finora le norme dello statuto dell'opposizione in Umbria?

Il nuovo regolamento consiliare umbro è stato approvato nel 2007, pertanto un'analisi di tipo empirico volta a considerare la prassi istituzionale sarà limitata all'arco temporale di soli tre anni e non potrà che tendere a individuare delle prime e, meramente, indicative linee di tendenza da sottoporre in futuro a più accurata controprova.

È possibile rilevare un certo contrasto con lo spirito maggioritario della forma di governo nella previsione relativa alla possibilità di eleggere più portavoce dell'opposizione, cosa che è avvenuta, anche a seguito della prima applicazione della nuova legge elettorale, in quella da poco avviata²⁵, finendo così con il creare più che un "Presidente-ombra", "l'ombra dei capigruppo" già esistenti²⁶, con una poco funzionale confusione di ruoli e un inutile aggravio per le casse regionali, chiamate a finanziare debitamente anche i portavoce (art. 13.7 regolamento). Emblematica da questo punto di vista è la condizione del Consigliere dell'Udc Sandra Monacelli, la quale si ritrova ad essere contemporaneamente capogruppo di un gruppo monocellulare e portavoce dell'opposizione di una coalizione formata dal suo solo partito.

Relativamente agli strumenti e alle risorse destinate all'opposizione deve riscontrarsene in via generale una scarsa applicazione. Nessuna commissione d'inchiesta è stata istituita dalle opposizioni seguendo la procedura alternativa che esclude il voto in aula²⁷, né sono più confortanti i dati che si registrano rispetto alla programmazione dei lavori (articoli 13 e 44 del regolamento). La poca chiarezza lessicale (o confusione concettuale) del termine "opposizioni" fa sì che relativamente alla riserva dei tempi pari al 25% a favore delle minoranza, si siano tendenzialmente verificati finora due generi di comportamento: (a) la maggiore minoranza (potenzialmente competitiva in quanto governo in attesa) reagisce con disinteresse e senza troppa convinzione consapevole della scarsa visibilità della quale potrà godere, a fronte della confusione con le altre minoranze; (b) la maggioranza, a fronte della

²⁵ Fiammetta Modena (PdL) candidata Presidente perdente è stata eletta portavoce dell'opposizione il 26 maggio 2010. Il giorno dopo l'Udc, rivendicando la propria "terzietà" rispetto al bipolarismo centrodestra-centrosinistra, nomina come portavoce dell'Opposizione il consigliere Sandra Monacelli, Cfr. comunicato stampa dell'organo di informazione ufficiale del Consiglio regionale *CRUmbrianews* del 27 maggio 2010.

²⁶ A ciò si aggiunga che recentemente i gruppi Pdl e Lega Nord hanno dichiarato di voler strutturare l'opposizione "per competenze" (Cfr. *CRUmbrianews*). Pur avendo l'espressione una certa portata evocativa che potrebbe far ben sperare, questa iniziativa pare invece rappresentare un tentativo di ulteriore suddivisione dei ruoli, soprattutto da un punto di vista dell'esposizione mediatica e conferma l'idea non di "una opposizione" ma di "più minoranze". E' difatti ipotizzabile che in questo modo il capogruppo, e unico consigliere, della Lega andrebbe a rivestire un ruolo di supporto alla Portavoce della coalizione Fiammetta Modena.

²⁷ Nella passata legislatura è stata istituita una commissione d'inchiesta sul fenomeno delle infiltrazioni criminali in Umbria ma con il voto unanime dell'aula (art. 54, comma 1 Statuto) e non con decisione dell'Ufficio di presidenza (art. 54, comma 2 Statuto).

suddetta inerzia della maggiore forza di opposizione, tende a estendersi anche agli spazi lasciati aperti da quest'ultima²⁸.

A fronte di questi primissimi dati ricavati dalla prassi, non appare irragionevole quantomeno domandarsi se, per una strana eterogenesi dei fini, la regolamentazione dell'opposizione attuata con forme e modalità ben lontane dal classico modello oppositorio di ispirazione britannica non possa, nel medio e lungo periodo, sortire l'effetto opposto a quello (almeno in apparenza) desiderato. La debole strutturazione contenuta sia nello statuto che nel regolamento potrebbe ripetutamente disincentivare la maggiore minoranza, la quale vedrà nullificarsi la propria azione di opposizione, a fronte del suo appiattimento rispetto al resto delle minoranze.

In secondo luogo vale la pena chiedersi se la mancanza di reale contendibilità della regione per le forze del centrodestra (Pdl, Lega, Udc) non sia stato proprio uno dei fattori che possa aver determinato in questi attori politici una scarsa attenzione verso il tema dello statuto dell'opposizione, e, al contrario, abbia rafforzato l'idea di una maggiore utilità che può loro derivare dall'accentuazione di una funzione di codecisione e contrattazione all'interno del consiglio, piuttosto che di controllo e proposta di indirizzo politico alternativo. In altre parole è come se le forze di opposizione, non riuscendo a concepirsi come "governo in attesa", si siano adagate su soluzioni altre rispetto allo statuto dell'opposizione, cosa che le forze di maggioranza hanno lasciato loro fare.

A ulteriore riprova di questa scelta sembrerebbe porsi anche la mancata previsione nella legge elettorale²⁹ dell'incompatibilità tra carica di assessore e quella di consigliere, che avrebbe contribuito a riequilibrare la forma di governo nel suo complesso. In conclusione pare che al problema del ribilanciamento della forma di governo regionale il legislatore umbro non abbia risposto con decisione attraverso l'istituzionalizzazione dell'opposizione ma, al contrario, abbia confermato nel regolamento un impianto di impronta prevalentemente consociativa di separazione tra organi piuttosto che di fusione maggioranza-giunta, optando così, o quantomeno non ostacolando, un accrescimento della funzione di codecisione da parte dell'intero Consiglio. Questa potrebbe non rivelarsi la soluzione ottimale per le istituzioni umbre; e tuttavia solo il tempo³⁰ potrà rivelare quale delle due ipotesi sarà quella che alla fine prevarrà.

²⁸ F. CLEMENTI, *op. cit.* p. 9.

²⁹ L'incompatibilità tra le due cariche era stata inizialmente prevista nello Statuto ma la Corte costituzionale aveva dichiarato incostituzionale la disposizione nella sentenza n. 378 del 2004, ritenendo che tale materia fosse più debitamente da collocarsi nella legge elettorale che non nello Statuto. Il legislatore umbro non ha poi inserito tale previsione nella disciplina elettorale.

³⁰ Cfr. G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 1986.