L'ORGANIZZAZIONE CONSILIARE NEL NUOVO REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO DELLA REGIONE TOSCANA¹

di *Pietro Milazzo*²

SOMMARIO: 1. Il Consiglio nello Statuto – 2. Il regolamento del Consiglio regionale del 2010 – 3. Rapporti Consiglio / Giunta – 4. I gruppi: il rilievo della dimensione economico-finanziaria - 5. Nuova centralità del ruolo delle commissioni permanenti - 6. La nuova conformazione e del presidente e dell'ufficio di presidenza delle commissioni - 7. La composizione ed il ruolo della commissione di controllo - 8. Conclusioni

1.- Il Consiglio nello Statuto.

Lo Statuto della Toscana ha introdotto un modello nel quale il Consiglio regionale cerca di non perdere la propria centralità nella forma di governo regionale in favore del perno del sistema costituito dalla Giunta e dal suo Presidente³.

In particolare, lo Statuto ha cercato di recuperare un ruolo significativo al Consiglio sia sul versante ascendente della formazione delle politiche regionali (che si risolvano o meno in atti normativi, ovvero in atti di programmazione, e finanche in atti di gestione), sia nel versante del controllo e della verifica dell'attività svolta dall'esecutivo regionale. sotto questi profili il rapporto Consiglio/Giunta, almeno nella lettera dello Statuto, appare declinato in termini più collaborativi che concorrenziali⁴.

In questo quadro, nello Statuto sembrano assumere una particolare importanza le dimensioni del Consiglio come: (i) soggetto dotato degli strumenti di conoscenza necessari alla espressione di un giudizio (che sia istruttorio ovvero di controllo o ancora di valutazione) in ordine alle politiche regionali, ed in grado di attivarsi – anche verso l' "esterno" del Consiglio stesso – per acquisire informazioni, dati ed opinioni, in un'ottica anche dichiaratamente partecipativa; (ii) soggetto cui è rimessa la cura degli aspetti qualitativi della normazione, che implicano a loro volta un livello di consapevolezza dell'impatto e della portata delle norme stesse sicuramente significativo; (iii) soggetto di riferimento per la Commissione per le pari opportunità, il Consiglio delle autonomie locali, la Conferenza permanente della autonomie sociali. Sotto questi profili, quindi, il Consiglio può essere letto come una sorta di snodo fra

¹ Il saggio riproduce – con integrazioni, aggiornamenti e con l'inserimento di riferimenti bibliografici – la relazione tenuta dall'autore al convegno "Le riforme dei regolamenti dei consigli regionali", tenutosi a Roma presso la Facoltà di Giurisprudenza della LUMSA il 16 aprile 2010.

² Ricercatore in Istituzioni di Diritto Pubblico nella Facoltà di Economia dell'Università di Pisa.

³ P. CARETTI, *Introduzione ai commenti degli articoli del Titolo II Capo I*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (A CURA DI), *Statuto della Regione Toscana – Commentario*, Giappichelli, Torino 2005, p. 58 e ss.

⁴ Può leggersi in questo senso il ruolo della Commissione di controllo di cui all'art. 20 St., su cui V. BONCINELLI, *Art. 20*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI, *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 115 e ss.

l'organizzazione politica della regione e la "rete" dei soggetti cui lo Statuto riconosce una rappresentanza istituzionale di interessi e di istanze.

2.- *Il regolamento del Consiglio regionale del 2010.*

Al fine di dare attuazione al modello statutario di Consiglio regionale, lo Statuto richiama in numerose occasioni il ruolo del Regolamento del Consiglio, rimettendo a questa fonte talvolta sottovalutata anche l'effettuazione di scelte significative sotto il profilo del concreto dispiegarsi della forma di governo regionale⁵.

La Toscana si è recentemente dotata di un regolamento consiliare completamente nuovo⁶, ancorché in parte significativa utilizzato per recuperare il testo del "vecchio" regolamento che era stato più volte emendato, massimamente nel 2006 proprio il regolamento allo Statuto approvato⁷.

Dunque la regione Toscana – diversamente da altre regioni, nelle quali lo Statuto e/o il nuovo regolamento regionale non sono stati ancora approvati - è in una situazione per cui a fronte dello Statuto "nuovo", che rinvia importanti scelte al regolamento consiliare, è stato approvato anche un regolamento consiliare "nuovo", che di tali scelte dovrebbe costituire la sede⁸. In più, la regione Toscana – ed in questo probabilmente si tratta dell'unico esempio – ha introdotto il nuovo regolamento del 2010 dopo una fase in cui era vigente il "vecchio" regolamento del 1973, ma ampiamente emendato nel 2006 per adeguarlo ai nuovi *input* statutari; dunque il regolamento consiliare del 2010 dovrebbe avere recepito anche i risultati dell'esperienza maturata nell'ultimo quadriennio nell'applicazione di un regolamento che già teneva conto delle innovazioni statutarie.

Il presente contributo intende avviare una prima verifica in ordine alle modalità con le quali il nuovo regolamento ha inteso dare attuazione ai principi statutari dettati in

⁵ Si vedano le considerazioni espresse di recente da E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, *I Consigli regionali tra nuovo che avanza e ... vecchio che resta*, in *il Filangieri – Quaderno 2009. Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, p. 35 e ss., nonché le osservazioni di M. PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Ist. Fed.*, 2001, p. 289 e ss.

⁶ Regolamento interno 27 gennaio 2010, n. 12, in B.u.r.t. 5 marzo 2010, n. 13, parte I.

⁷ Assai significativa anche la riforma operata nel 2009, al fine di introdurre importanti novità sotto il profilo della qualità della formazione. Sul punto sia consentito rinviare a P. MILAZZO, *La qualità della legislazione nei regolamenti parlamentari e dei consigli regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007 – La qualità della normazione*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 18 e ss.

⁸ La Regione Toscana, peraltro, si caratterizza anche per avere affidato aspetti importanti dello *status* e della disciplina del Consiglio regionale a fonti diverse dallo Statuto e dallo stesso regolamento consiliare propriamente detto. Si possono qui citare la legge regionale n. 4 del 2008 ("*Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale*"), che definisce i confini dell'autonomia consiliare anche sotto il profilo contabile e patrimoniale, e delinea i principi in materia di struttura organizzativa e funzionale, il regolamento interno n. 6 del 2006 dedicato alla disciplina del trattamento dei dati personali sensibili e giudiziari da parte del Consiglio, il regolamento interno n. 5 del 2005 di amministrazione e contabilità. Sui problemi della collocazione del regolamento del consiglio regionale fra le fonti del diritto, ed in particolare sui rapporti tra fonti di autoregolamentazione e legge, cfr. G. SIRIANNI, *I regolamenti delle assemblee regionali*, in *Dir. Soc.* 2/07 ed in *amministrazioneincammino.luiss.it*, nonché G. MELONI, *I regolamenti consiliari fra norma interna e fonte del diritto*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2009 ed in *il Filangieri – Quaderno 2009*, cit., p. 35 e ss.

materia di organizzazione del Consiglio regionale, tenendo sempre sullo sfondo l'idea di forma di governo regionale che dallo Statuto stesso sembra emergere – e tenendo in specifica considerazione le norme innovative del regolamento del 2010 rispetto a quelle introdotte dalle riforme regolamentari parziali del periodo 2006-2010, giacché le differenze fra la prima e la seconda “ondata” riformatrice post-statutaria del regolamento consiliare sono verosimilmente in grado di dare indicazione sulle problematiche concrete incontrate proprio nella fase dell'attuazione dello Statuto. Ci si concentrerà in particolare sugli istituti, le disposizioni ed i meccanismi che sembrano avere una qualche tasso di novità o comunque di significatività in tale ottica, sorvolando su tutte quelle norme che risultano espressione consolidata dell'attività e dell'organizzazione di una assemblea elettiva.

3. *Rapporti Consiglio/Giunta*

Dalla lettura del nuovo regolamento consiliare toscano emerge una dinamica di rapporti Giunta / Consiglio nella quale cercano di coesistere due dimensioni: quella dei poteri della Giunta “*in Consiglio*” sotto lo stesso profilo della sua organizzazione, ma anche quella della ricostruzione e del potenziamento di strumenti in mano al Consiglio, in grado di incidere sull'attività delle Giunta.

Sotto il primo profilo – cioè quello dell'incidenza delle scelte giuntali sull'organizzazione del Consiglio - il regolamento configura una Giunta che non è certamente “padrona” dell'attività del Consiglio, ma che è in grado di influenzarla anche in misura significativa.

Oltre ai tradizionali poteri degli esecutivi in assemblea, nella nuova versione del regolamento del Consiglio regionale della Toscana possono infatti individuarsi anche i seguenti esempi della linea di tendenza enunciata.

- Il nuovo regolamento consiliare prevede la possibilità che la competenza materiale delle commissioni permanenti sia “plasmata” sull'assetto della Giunta, senza necessità di modificare il regolamento, ma con semplice deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

Si tratta di una sorta di *mix* fra rigidità del numero e delle materie generali di competenza della commissioni permanenti e la fluidità nella concreta individuazione dei settori attribuiti all'una ovvero all'altra delle commissioni. Tali settori sono individuati inizialmente attraverso una tabella approvata contestualmente al regolamento consiliare in quanto ad esso “allegata”, ma si consente all'Ufficio di Presidenza del Consiglio, sentiti i presidenti dei gruppi consiliari di deliberarne la modifica e la specificazione “*all'inizio di ciascuna legislatura*”, e tenuto conto “*dell'assetto della Giunta*” e delle “*esigenze di trattazione omogenea delle materie*”⁹. Si tratta di una disposizione che evidentemente cerca di saldare – o quantomeno di avvicinare - l'assetto della giunta, che deriva da scelte del Presidente della Giunta stessa – con l'assetto

⁹ Da tale rideterminazione in itinere è esclusa peraltro la Commissione di controllo, le cui competenze sono definite già dallo Statuto e dagli artt. 59 e ss. dello stesso regolamento consiliare (cfr art. 25 comma 4 del regolamento).

delle commissioni del Consiglio, in modo da garantire la compattezza del circuito Giunta-Consiglio e la fluidità dei relativi rapporti interni al circuito, mediante una sorta di raccordo immediato fra assessorato e commissione. Sembra potersi trattare, al tempo stesso, di un sistema di più efficace e diretto controllo dell'attività della giunta da parte del Consiglio, che presenterebbe all'assessorato sempre il medesimo interlocutore.

La disposizione, peraltro, sembra presupporre che l'assetto giuntale resti immutato per tutto il corso della legislatura, giacché prevede la facoltà di rimodulazione delle competenze delle commissioni solo "all'inizio" della legislatura stessa, non contemplando la non infrequente evenienza di modifiche dell'assetto giuntale, anche significative, in corso di legislatura. In tal caso, la "saldatura" fra competenze materiali assessorili e delle commissioni potrebbe andare almeno in parte perduta, senza possibilità di recuperarla (se non eventualmente attraverso la più complessa procedura di riforma dello stesso regolamento consiliare).

- Alla Giunta è inoltre riconosciuto il potere di incidere significativamente sui lavori del Consiglio, ad esempio attraverso la "segnalazione di priorità" di cui la Presidenza del Consiglio deve tenere conto nella formazione dell'elenco degli atti che le commissioni hanno in programma di licenziare nel trimestre di riferimento¹⁰, ovvero attraverso la possibilità di chiedere variazioni del calendario dei lavori per sopravvenute esigenze di urgenza o di organizzazione dei lavori. Vi è poi il riconoscimento della possibilità per la Giunta di ottenere il differimento o la sospensione della trattazione di un atto di iniziativa consiliare, quando comunichi di voler presentare una propria proposta di atto¹¹.
- L'influenza della Giunta in Consiglio è testimoniata dalla possibilità – riconosciuta dall'art. 43 del regolamento – che l'introduzione dell'esame delle proposte in commissione in sede referente sia affidata all'assessore competente. Tale disposizione sembra segnare un significativo punto di integrazione fra attività giuntale ed attività (ed organizzazione) consiliare. L'introduzione della discussione della proposta dell'esecutivo da parte di un assessore contribuisce verosimilmente a plasmare altresì la discussione stessa in sede di commissione secondo la direzione intesa dalla Giunta.
- Lo Statuto ha poi previsto la possibilità per la Giunta di attivare un meccanismo di "confronto" con rappresentanze istituzionali e sociali "per verificare i rispettivi orientamenti" su atti di competenza consiliare¹², lasciando al Consiglio stesso – che deve essere destinatario di una "adeguata

¹⁰ Le due previsioni sono contenute nell'art. 80 del regolamento, rispettivamente al primo ed al quarto comma.

¹¹ Art. 40 comma 3 del regolamento.

¹² Art. 48 dello Statuto, secondo cui "il presidente della giunta può promuovere, su atti di iniziativa degli organi di governo, fasi formali di concertazione o di confronto con rappresentanze istituzionali e sociali, per ricercare preventive linee di intesa, nel caso di atti di competenza degli organi di governo, ovvero per verificare i rispettivi orientamenti, nel caso di atti da sottoporre all'approvazione del consiglio: in quest'ultimo caso, l'avvio delle fasi formali è preceduto da un'adeguata informazione del consiglio, che può approvare specifici atti di indirizzo". Su tale disposizione, si veda P. BIANCHI, *Art. 48*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., 238 e ss.

informazione” - la facoltà di approvare “*specifici atti di indirizzo*”. Si tratta peraltro del consolidamento a livello statutario di un metodo che risulta già utilizzato ampiamente e da diversi anni a livello regionale, sulla base soprattutto della legge regionale n. 49 del 1999 e dell’esperienza del “tavolo generale della concertazione” da essa scaturito¹³.

Appare evidente che mediante lo strumento del confronto/concertazione la Giunta possa esercitare una significativa pressione sul Consiglio anche nell’ambito di attività di competenza consiliare: sotto il profilo politico una cosa è un atto di semplice iniziativa giuntale, che involge principalmente il rapporto fiduciario fra Giunta e Consiglio; altra e diversa cosa è l’atto di iniziativa giuntale che giunge al Consiglio che lo deve approvare già corredato degli esiti duna concertazione/confronto con i destinatari dell’atto approvando effettuata (solo) dalla Giunta. Ancorché formalmente nulla cambi in ordine ai poteri del Consiglio, in questa seconda ipotesi verosimilmente il Consiglio vedrà pregiudicate “*alcune delle opzioni sulle quali [...] dovrà pronunciarsi*”¹⁴.

In questo quadro l’art. 155 del nuovo regolamento consiliare della Toscana cerca di razionalizzare l’istituto del confronto/concertazione sotto tre profili, rispettivamente a monte, in corso, ed a valle dell’attività della Giunta ex art. 48 Statuto. Il primo aspetto (a monte) è quello dell’“*adeguata informazione*” del Consiglio, che nel regolamento è declinata in termini assai più stringenti e dettagliati, come obbligo per la Giunta di fornire al Consiglio gli atti ed i documenti idonei a formare un “*esauriente quadro conoscitivo, di fatto e di diritto [...] nonché le motivazioni, le finalità e gli strumenti*” del confronto/concertazione; la formazione (eventuale) degli indirizzi consiliari dovrebbe così formarsi nella più ampia consapevolezza non solo della situazione su cui andrà ad incidere l’iniziativa giuntale, ma anche del movente e l’obiettivo dell’iniziativa stessa, che costituisce ovviamente un elemento di grande importanza per parametrare l’intervento consiliare d’indirizzo (al limite, anche facendolo ridimensionare “sul nascere”). Durante l’attività di confronto/concertazione, la Giunta è gravata dall’onere di “portare a conoscenza” delle parti interessate al procedimento gli indirizzi consiliari, in modo tale che la Giunta non possa limitarsi a prendere atto di tali indirizzi e poi

¹³ La legge regionale 49 del 1999 prevede il ricorso al confronto/concertazione per numerosi atti di iniziativa della Giunta, fra i quali il Programma Regionale di Sviluppo (P.R.S.), il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria regionale (D.P.E.F.), i piani e programmi regionali di attuazione, elaborati sulla base delle strategie d’intervento individuate dal P.R.S. e specificate dal D.P.E.F., la proposta di bilancio regionale. Il protocollo del Tavolo generale della concertazione vede fra i firmatari, oltre ovviamente al Presidente della Giunta, Confindustria, A.P.I., Toscana CONFAPI, C.N.A., Confartigianato, C.A.S.A., CISPEL, Lega Regionale Cooperative, Confcooperative, Confesercenti, Confagricoltura, Confcommercio, C.I.A., Coldiretti, C.G.I.L., C.I.S.L., U.I.L., URPT, ANCI, UNCEM, Commissione pari opportunità, ed alcune associazioni ambientaliste (ALT Toscana; WWF Toscana; Legambiente Toscana; Italia Nostra; Amici della Terra; L.I.P.U.; C.A.I.).

¹⁴ P. BIANCHI, *Op. ult. cit.*, 239. L’autore sottolinea come nella fase di elaborazione dell’art. 48 dello Statuto, era emersa l’opinione che il confronto non dovesse essere esteso agli atti destinati all’approvazione consiliare, per preservare una più netta distinzione fra attività della Giunta e del Consiglio; è invece prevalsa l’opinione opposta, secondo cui il titolare del potere di iniziativa è altresì titolare del potere di “*conformare [...] i contenuti dell’atto*”.

“gestirli” internamente, ma debba considerare gli indirizzi stessi come parte integrante del confronto, che si svolge quindi anche su di essi. Infine, a valle dell’attività di confronto/concertazione, il regolamento consiliare prevede l’obbligo per la Giunta di dar conto al Consiglio dello svolgimento e degli esiti del confronto/concertazione *“con particolare riferimento agli indirizzi espressi dal Consiglio”*.

Nel complesso l’idea sembra quella di valorizzare il più possibile gli indirizzi consiliari, in modo che essi fungano da parametro nell’ambito stesso del confronto, e possano in qualche misura incidere lo svolgimento e gli esiti. Si tratta certamente di un rafforzamento del ruolo d’indirizzo (e controllo sul rispetto degli indirizzi) del Consiglio, volto verosimilmente anche a stimolare l’esercizio della facoltà di formulazione degli indirizzi stessi. L’assenza di norme stringenti in ordine all’informazione consiliare, all’uso degli indirizzi ed al loro *feedback*, infatti, poteva indurre il Consiglio stesso a non formularne affatto; mentre la possibilità di incidere in modo potenzialmente significativo sui processi di concertazione/confronto innescati dalla Giunta attribuisce un rilievo politico certamente superiore all’attività consiliare, incentivandone il concreto esercizio.

Sotto il secondo profilo dei rapporti Consiglio–Giunta, cioè quello dei poteri del Consiglio nei confronti della Giunta, il regolamento consiliare del 2010 attua lo Statuto soprattutto specificando la rete di obblighi informativi - indubbiamente complessificatasi rispetto al passato – fra esecutivo ed assemblea elettiva. L’ispessimento di tale rete è finalizzato evidentemente a colmare le asimmetrie informative fra Giunta e Consiglio, ed a consentire al Consiglio di esercitare con maggiore consapevolezza ed efficacia le proprie funzioni, sia quelle normative, sia quelle di indirizzo e di controllo.

Proprio in questo quadro devono essere lette le disposizioni regolamentari che, nei rapporti con i singoli consiglieri e con le commissioni – anche al di fuori degli atti ad esse assegnati – conferiscono il diritto di chiedere alla Giunta informazioni, documenti e chiarimenti sull’andamento dell’amministrazione regionale e sull’applicazione dei diritti e dei principi sanciti dal titolo I dello Statuto.

Particolarmente significative le disposizioni che, nei rapporti con la commissione di controllo, prevedono l’obbligo per la Giunta di trasmissione di tutti gli atti adottati in materia di gestione del patrimonio, programmazione e bilancio, nonché in materia di appalti e contratti (e, su richiesta delle commissioni, anche gli atti dirigenziali). L’acquisizione di una tale congerie di atti – se contribuisce certamente a rendere il Consiglio potenzialmente in grado di valutare l’operato della Giunta e dell’amministrazione regionale, nonché di costituirsi il quadro conoscitivo necessario per ogni suo intervento – pone peraltro il problema della effettiva concreta possibilità e capacità di gestione delle informazioni da parte del Consiglio (ed in particolare delle Commissioni).

4. I gruppi: il rilievo della dimensione economico-finanziaria

Come è noto, l'art. 16 dello Statuto della Toscana¹⁵ non ha voluto limitare significativamente la mobilità dei consiglieri fra i gruppi, e non ha nemmeno saputo rinunciare del tutto alla possibilità di formazione di gruppi composti da un solo consigliere, vincolandola peraltro alla circostanza per cui il consigliere "monocellulare" sia l'unico rappresentante di liste presentatesi alle elezioni regionali - e quindi cercando di limitare il fenomeno alla prima formazione del Consiglio e non all'esito di scissioni progressive (ancorché esse non siano in linea di principio impedito, qualora inizialmente il gruppo sia composto da due o più consiglieri eletti in liste diverse, e successivamente tale gruppo si scinda in gruppi monocellulari). Ed il nuovo regolamento non ha potuto che adeguarsi alle scelte statutarie ribadendo le disposizioni già presenti nel precedente contesto regolamentare in ordine alla libertà di mutazione del gruppo da parte del consigliere, onerato solo da obblighi informativi della propria scelta nei confronti della presidenza del Consiglio¹⁶.

Nel nuovo regolamento del Consiglio della Toscana, l'elemento forse più interessante - ed in parte connesso al problema della mobilità dei consiglieri, come subito si dirà - è quello della forte sottolineatura della dimensione economico-finanziaria del funzionamento dei gruppi, e dell'imposizione di una serie di regole piuttosto severe, attinenti proprio a quest'ambito, finalizzate a conferire trasparenza ed *accountability* al sistema del finanziamento infraconsiliare, ed a cercare di superare talune zone di opacità nei meccanismi che governano l'impiego concreto delle risorse pubbliche erogate per consentire l'agevole svolgimento delle funzioni consiliari.

In particolare, il regolamento prevede che il finanziamento dei gruppi mediante contributi a carico del bilancio regionale, per la disciplina sostanziale del quale si rinvia alla legge regionale, non può essere impiegato per finanziare direttamente od indirettamente le spese di funzionamento degli organi centrali e periferici dei partiti politici (anche nelle loro articolazioni interne), a meno che tali finanziamenti siano destinati al rimborso percentuale di spese "*effettivamente sostenute per specifiche e documentate iniziative svolte congiuntamente su argomenti di interesse regionale*"¹⁷.

Il gruppo, tradizionalmente inteso come proiezione consiliare dell'organizzazione dei partiti politici, non estende quindi la sua natura proiettiva al *coté* del finanziamento pubblico, giacché sotto questo profilo il regolamento consiliare vieta di considerare gruppi e partiti come vasi comunicanti, trasformando di fatto il finanziamento all'attività consiliare dei gruppi in una forma surrettizia di finanziamento ai partiti. In quest'ottica, la disposizione che vincola il finanziamento all'uso interno al gruppo e per finalità del gruppo stesso assume anche un effetto di limitazione, perlomeno potenziale, del fenomeno della mutazione di gruppo da parte dei consiglieri nel corso della medesima legislatura. Nella misura in cui tale fenomeno risulti finalizzato ad attrarre ai partiti politici una quota più ampia di finanziamento per osmosi attraverso i gruppi (secondo la formula: più gruppi → maggior finanziamento complessivo ai

¹⁵ Sul quale si veda M. RUBECHI, *Art. 16*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 102 e ss.

¹⁶ Art. 13 del regolamento, che grava del medesimo onere informativo anche la circostanza della formazione di gruppi nuovi in corso di consiliatura.

¹⁷ Art. 15 del regolamento, che vieta altresì l'utilizzazione del finanziamento regionale ai gruppi "*per corrispondere ai consiglieri compensi per prestazioni d'opera intellettuale o per qualsiasi tipo di collaborazione*".

gruppi→maggior finanziamento ai partiti politici), esso appare precluso dalla disposizione regolamentare¹⁸.

Tale disposizione, assieme alle altre che concernono la “vita economica” dei gruppi, appare peraltro assistita dalle sanzioni in cui incorrono i gruppi stessi in caso di omessa o irregolare rendicontazione: essenzialmente il recupero, ad opera dell’ufficio di presidenza del Consiglio, dei contributi erogati nell’ultimo anno¹⁹.

Seguendo un *input* desumibile dallo Statuto – che però gli dedica solo un articolo assai succinto, il 17 - il regolamento consiliare responsabilizza molto la figura del presidente del gruppo, designandolo come centro di imputazione e di responsabilità in ordine al rispetto delle disposizioni (statutarie, legislative e regolamentari) che limitano significativamente la possibilità di impiego dei contributi e dei finanziamenti regionali all’attività dei gruppi stessi.

La concentrazione in capo al presidente del gruppo della responsabilità in ordine alla gestione dei fondi ed alla relativa rendicontazione sembra implicare una scelta statutaria e regolamentare che subordina l’autonomia (anche economico-finanziaria) dei singoli consiglieri ad una prevalente dimensione di gruppo, che dovrebbe necessariamente tendere a garantire la “compattezza” del gruppo stesso anche sotto questo importante profilo. Non estranea a questa logica sembra essere anche la scelta – inedita nel regolamento del 2010, in quanto non ricompresa nelle riforme regolamentari del 2006-2009 – di specificare le competenze del vicepresidente e del tesoriere del gruppo²⁰, la cui figura appare peraltro coerente, se non addirittura necessitata, alla luce dei vincoli di rendicontazione che gravano sul gruppo ed in particolare sul presidente.

5. Nuova centralità del ruolo delle commissioni permanenti

Nel nuovo regolamento del Consiglio regionale della Toscana si cerca di porre al centro dell’attività consiliare – ancor più di quanto già non avvenisse nel precedente contesto statutario e regolamentare – le commissioni consiliari permanenti, attribuendo loro un ruolo essenziale nel funzionamento del Consiglio e, più in generale, della forma di governo solo delineata dallo Statuto. Del resto, lo stesso Statuto ha attribuito alle commissioni permanenti un’ampia gamma di funzioni e di poteri: oltre alle funzioni svolte nel procedimento legislativo, anche funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo anche di tipo economico-finanziario “*sugli effetti prodotti dalle politiche regionali, sull’attuazione degli atti consiliari di indirizzo e programmazione, sull’applicazione dei diritti e dei principi sanciti dal titolo primo*”²¹.

Si è già avuto modo di osservare come la competenza materiale delle commissioni permanenti possa essere plasmata tenendo conto dell’assetto della giunta, senza operare

¹⁸ Indicazioni in questo senso in A. CIANCIO, *Profili di organizzazione dei Consigli regionali: i gruppi consiliari*, in *Il Filangieri – Quaderno 2009*, cit., 70.

¹⁹ Art. 16 comma 7 del regolamento.

²⁰ Secondo l’art. 17 commi 2 e 3 del regolamento, il vicepresidente “*coadiuva il presidente nell’esercizio delle sue funzioni ed esercita le funzioni vicarie sostituendolo in caso di assenza o impedimento*”, mentre il tesoriere “*cura la gestione dei fondi e del patrimonio del gruppo e collabora col presidente nella redazione del rendiconto annuale delle spese sostenute*”.

²¹ Art. 19 Statuto.

modifiche del regolamento consiliare. Deve aggiungersi che il regolamento consente al Consiglio, all'inizio di ciascuna legislatura e per tutta la sua durata, si istituire una commissione istituzionale per le politiche comunitarie e gli affari internazionali, cui si applicano se compatibili le disposizioni dettate per le commissioni permanenti vere e proprie²². Tale commissione si distingue peraltro profondamente per le funzioni che è chiamata a svolgere dalle commissioni permanenti – giacché essa non partecipa ai procedimenti decisionali veri e propri, ma svolge un ruolo di “ricerca, studio e proposta per la partecipazione del Consiglio alla formazione degli atti dell’Unione europea e [...] per l’adeguamento dell’ordinamento regionale alla normativa comunitaria e sulle attività di rilievo internazionale [...] supporto trasversale alle commissioni permanenti allo scopo di fornire documentazione di approfondimento sulle tematiche di rilievo comunitario ed internazionale [...] analisi dei fondi europei”.

Nondimeno è significativo che il regolamento preveda che il Consiglio possa attivarsi su questo fronte, e che preveda lo strumento della “commissione istituzionale” quale possibile luogo di elaborazione del ruolo consiliare nella complessa materia dei rapporti con la normativa comunitaria ed internazionale, nelle sue fasi ascendente e discendente. Si tratta con ogni evidenza di un tentativo di recuperare quel terreno che i Consigli regionali hanno perduto in favore degli esecutivi proprio nell’ambito in cui forse maggiormente tale fenomeno si è verificato, cioè nel quadro dei raccordi con l’ordinamento comunitario ed internazionale. E tale recupero viene concepito dal regolamento – perlomeno in questa sede – come recupero in primo luogo informativo e di studio: una conferma della impostazione che pervade tutto il nuovo regolamento consiliare, e per la quale il nuovo ruolo dell’assemblea elettiva regionale si gioca molto sulla sua capacità di acquisire informazioni ai fini dell’elaborazione delle politiche ma anche della loro valutazione e del loro controllo.

Sotto un diverso profilo, il nuovo regolamento consiliare prevede nuove forme di pubblicità dei lavori delle commissioni permanenti, innovative anche rispetto alla riforma regolamentare del 2006. Sul punto, si deve partire dalla premessa che l’art. 19 comma 6 dello Statuto si limita a stabilire che “sono previste forme di pubblicità delle sedute delle commissioni permanenti”, senza nemmeno formulare l’abituale rinvio alla fonte regolamentare, ampiamente presente in tutte le norme statutarie relative al Consiglio. Se ne era dedotto che lo Statuto avesse inteso replicare la classica distinzione fra livelli di pubblicità dei lavori dell’assemblea e lavori delle commissioni, imputabile alla diversità della funzione e delle modalità della dialettica politico-istituzionale nell’una e nell’altra sede²³. In questo contesto, il regolamento consiliare modificato nel 2006 si era limitato a stabilire che le riunioni delle commissioni fossero “di norma pubbliche”, ma che il contenuto concreto di tale pubblicità fosse rimesso alle “modalità stabilite dall’ufficio di presidenza del consiglio in relazione all’organizzazione delle attività consiliari”, salva la possibilità di autorizzare “particolari forme di pubblicità” su tempestiva richiesta del presidente della commissione²⁴.

²² Art. 55 del regolamento.

²³ O. ROSELLI, *Artt. 18, 19, 21* in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 111-112.

²⁴ Nel “vecchio” (art. 27 comma 7) così come nel nuovo regolamento (art. 36 comma 3) è fatta salva la possibilità per il presidente della commissione di redigere un comunicato in cui venga data notizia del dibattito e delle decisioni della commissione.

Il nuovo regolamento innova profondamente tale situazione sotto due profili: (i) identifica alcune forme di pubblicità “assicurate” alle sedute delle commissioni: tali forme di pubblicità non potrebbero non essere seguite; (ii) chiarifica il contenuto delle ulteriori forme di pubblicità delle sedute che possono eventualmente essere disposte, e stabilisce la relativa casistica. Sotto il primo aspetto, il nuovo regolamento costituisce una significativa apertura alla conoscibilità dei lavori grazie alla valorizzazione dell’impiego degli strumenti del *web*; vengono infatti previste come forme necessarie di pubblicità: (a) la trasmissione via *web* delle consultazioni effettuate dalla commissione per acquisire osservazioni e proposte da soggetti interessati, previste dall’art. 48 del regolamento, (b) la pubblicazione sul sito *internet* del Consiglio dell’elenco degli affari trattati e del relativo esito, con l’indicazione dei voti espressi, (c) il collegamento telematico riservato ai “gruppi di interesse accreditati” sulla base della vigente normativa regionale sulle *lobbies*, (d) la consultazione anche *on line* per processo verbale redatto all’esito di ogni seduta delle commissioni. Sotto il secondo profilo, le ulteriori forme di pubblicità – stavolta eventuali, disposte dal Presidente del Consiglio su proposta tempestiva del presidente della commissione – consistono nella possibilità di tenere le riunioni della commissione “*alla presenza degli operatori radiotelevisivi, della stampa e di altri organi di informazione*”, e possono essere adottate “*ove ricorrano particolari circostanze e si trattino temi di rilevante interesse generale*”²⁵.

Le nuove forme di pubblicità dei lavori, anche se non smentiscono ancora la tradizionale minore apertura alla conoscibilità del dibattito in commissione (dove si fa – anche – mediazione) rispetto a quello in assemblea (dove la dialettica politica ha valenze maggiormente identitarie e radicali), costituiscono però elementi di visibilità all’esterno molto maggiore per i lavori della commissione. Si tratta di misure di trasparenza e di partecipazione che corrispondono certamente al ruolo centrale delle stesse commissioni, chiamate ora a svolgere attività delicate ed essenziali non solo nel tradizionale contesto *ex ante* della elaborazione della normazione (e della programmazione) regionale, ma anche attività *ex post* di valutazione e di controllo degli atti e delle politiche, nelle quali l’elemento della mediazione politica sembra sfumare in favore di un maggiore interesse pubblico alla rimozione del maggior numero possibile di ostacoli alla piena conoscenza di questo versante dell’attività consiliare.

Sotto un diverso ma connesso (e cruciale) aspetto, le commissioni sono configurate dal regolamento consiliare come il principale punto di equilibrio e di convergenza dell’attività conoscitiva e valutativa del Consiglio. Lo confermano le disposizioni sull’istruttoria in commissione²⁶, sulle consultazioni di soggetti interessati²⁷, sulla ricezione di osservazioni e proposte²⁸, sulle indagini conoscitive²⁹, interrogazioni anche

²⁵ Art. 36 del regolamento.

²⁶ Art. 43 ed art. 140 del regolamento.

²⁷ Art. 48 del regolamento.

²⁸ Art. 49 del regolamento, che configura un diritto di far pervenire alle commissioni osservazioni e proposte, in capo a “ogni cittadino, associazione o ente”. Le proposte e le osservazioni possono avere ad oggetto sia gli atti assegnati alle commissioni che, più ampiamente, le materie di loro competenza. Le commissioni devono essere esaminate dalla commissione, che “*decide se farne menzione nel parere da rimettere all’assemblea*”.

²⁹ Art. 50 del regolamento.

a risposta orale in commissione³⁰. In una certa misura le commissioni permanenti sono configurate dal regolamento anche come punto di “contatto” fra Consiglio e soggetti esponenziali di interessi nella comunità regionale, dei quali la commissione risulta essere indicata come un referente naturale³¹.

Tutta la disciplina in ordine alla acquisizione delle informazioni da parte delle commissioni appare funzionale alla capacità delle commissioni stesse di farsi centro di riferimento della progettazione e della elaborazione delle discipline di settore. In questo senso depongono le disposizioni sulla possibilità di inviare spontaneamente al Consiglio relazioni e risoluzioni d’iniziativa delle commissioni “*anche in ordine ad affari sui quali non siano tenute a riferire all’aula*”³², ma anche la previsione ampia della possibilità di accesso alla sede redigente, attivata peraltro proprio da una richiesta della commissione stessa all’unanimità al Consiglio³³. L’accesso alla sede redigente è limitato dall’art 45 comma 6 del regolamento con riferimento ad un novero relativamente limitato di materie, che di per sé non sembrano idonee ad incidere sulla possibilità di ricorrere alla procedura in sede redigente per le principali decisioni concernenti le politiche “di settore”³⁴. L’ostacolo è semmai nella duplice garanzia attribuita al Consiglio in ordine all’accesso alla sede redigente: (i) la regola dell’unanimità consiliare per l’attribuzione delle funzioni redigenti alle commissioni, (ii) la possibilità per il Consiglio, anche qualora attribuisca tali funzioni, di adottare ordini del giorno contenenti criteri generali cui la commissione deve attenersi nell’esercizio.

Infine, il regolamento sembra configurare le commissioni come un essenziale snodo di raccordo fra il Consiglio e i diversi soggetti cui lo Statuto attribuisce potere consultivo. Tale ruolo è peraltro articolato in termini differenti a seconda del soggetto che viene di volta in volta in esame; così, la commissione è chiamata ad adottare: (a) risoluzioni di presa d’atto con formulazione di eventuali indirizzi sulla relazione della Commissione per le pari opportunità³⁵, (b) proposte di risoluzione di presa d’atto con la formulazione di eventuali indirizzi per la relazione della Conferenza permanente delle autonomie sociali³⁶, (c) decisioni in ordine ai pareri ed alle osservazioni del Consiglio delle autonomie locali, con espressa indicazione nella motivazione dell’atto – il preambolo se si tratta di atti normativi, la parte narrativa se si tratta di atti amministrativi – della scelta di non accogliere pareri negativi ovvero condizionati³⁷.

³⁰ Art. 162 del regolamento.

³¹ Sul punto, oltre alla già citata disciplina in materia di osservazioni e proposte, è significativa la possibilità di chiedere alla commissione di essere consultati, sulla quale comunque decide la Commissione (art. 48 comma 3 del regolamento).

³² Art. 51 del regolamento.

³³ Sul procedimento in sede redigente negli statuti e nei regolamenti dei consigli regionali G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, in *il Filangieri – Quaderno 2009*, cit., 134-135.

³⁴ Gli atti esclusi dal procedimento in sede redigente sono le leggi statutarie, i bilanci preventivi e i rendiconti, la legge elettorale, le leggi tributarie, le leggi concernenti accordi o intese di carattere internazionale o con altre regioni, le proposte di legge al parlamento.

³⁵ Art. 66 del regolamento.

³⁶ Art. 67 del regolamento.

³⁷ Art. 64 del regolamento.

Fermo il problema, estremamente delicato, dell'effettivo seguito delle pronunce degli organi consultivi, ciò che qui interessa è segnalare come il regolamento abbia sotto alcuni profili sottolineato e rafforzato il ruolo delle commissioni come sedi prime di incontro tra le esigenze di cui sono portatori tali organi ed il luogo della decisione politica.

6. La nuova conformazione e del presidente e dell'ufficio di presidenza delle commissioni

Nel quadro di complessivo rafforzamento delle commissioni permanenti, appare non inattesa la scelta del regolamento consiliare toscano del 2010 di riformulare – potenziandola non poco – la figura del presidente e dell'ufficio di presidenza delle commissioni.

Tale rilievo deriva in primo luogo dall'introduzione di una nuova ed originale modalità selettiva sia del presidente che dei membri dell'ufficio di presidenza prevista dall'art 28 del regolamento. Si tratta di una modalità completamente unica rispetto agli altri meccanismi di selezione dei rappresentanti apicali delle articolazioni interne del Consiglio: il regolamento consiliare del 2010 ha dunque scelto di “spezzare” il tradizionale parallelismo fra le modalità generali di elezione dei vertici degli organi delle assemblee elettive, ed in particolare degli organi del consiglio regionale.

Il regolamento ha previsto che Presidente, vicepresidente e segretario siano eletti mediante una prima fase di presentazione di liste di candidature alle tre cariche (cui sono facoltizzati tutti i componenti della commissione), ed una successiva fase di voto espresso in favore delle liste presentate, con maggioranza del 3/5 in prima votazione, assoluta dalla seconda. Il sistema del voto limitato alle “candidature” presentate dai membri della commissione è utilizzato anche con riferimento all'eventuale sostituzione di singoli membri dell'ufficio venuti meno³⁸.

La disposizione - se la si è bene intesa - sembra volta a garantire la “compattezza” *ab origine* dell'ufficio di presidenza, al fine di evitare che le votazioni separate per le tre figure che lo compongono possano dare esiti che possano comportare linee di condotta non perfettamente armoniche all'interno dell'ufficio. L'esigenza di garantire la citata “compattezza” dell'ufficio di presidenza della commissioni permanenti sembra confermata dalla possibilità – anche questa inedita ed attribuita a ciascun commissario - di presentare una mozione di sfiducia individuale nei confronti del singolo componente dell'ufficio di presidenza della commissione, che è accolta in caso di approvazione della maggioranza assoluta dei componenti della commissione stessa.

Sotto il profilo delle funzioni attribuite all'ufficio di presidenza, oltre a quelle più tradizionali, appare potenzialmente molto interessante quella prevista dall'art. 29 comma 4 del regolamento, secondo la quale l'ufficio di presidenza, su richiesta del presidente della commissione, può svolgere una “istruttoria preliminare” sugli affari assegnati alla commissione, attraverso il supporto delle strutture di assistenza, i cui risultati vengono “sottoposti alla valutazione della commissione”.

³⁸ Art. 28 del regolamento.

Il presidente della commissione può inoltre chiedere che l'esame da parte della commissione sia introdotto dall'assessore competente (anziché da lui stesso ovvero da un consigliere incaricato), e normalmente è il soggetto incaricato di riferire al Consiglio in ordine all'approvazione o alla mancata approvazione di un testo. Infine, nel procedimento in sede redigente, il presidente si vede riconosciuto il potere di decidere sull'ammissibilità degli emendamenti rispetto ai criteri generali di esercizio stabiliti dal Consiglio.

7. *La composizione ed il ruolo della commissione di controllo*

Il regolamento consiliare del 2010 ha operato alcune interessanti modifiche in ordine alla composizione della commissione di controllo. Si tratta di un tema delicato ed importante, giacché la composizione della commissione stessa e gli equilibri che al suo interno possono essere raggiunti condizionano necessariamente l'esercizio delle funzioni attribuite alla commissione dall'art. 20 dello Statuto, fra le quali spicca certamente la possibilità di rilasciare un parere negativo in ordine alla coerenza di un atto con la programmazione regionale, con conseguente dichiarazione di improcedibilità dell'atto stesso (superabile peraltro con la semplice "*espressa conferma*" dell'atto da parte dell'organo che lo ha deliberato).

Quanto alla composizione della commissione di controllo, l'art. 20 dello Statuto si limita ad indicare che il presidente sia un consigliere appartenente alle minoranze consiliari, lasciando per il resto il regolamento del Consiglio libero di disciplinare gli ulteriori aspetti della formazione dell'organo.

Il regolamento ha optato per una composizione "per gruppi": un componente per ogni gruppo dell'opposizione - compreso il gruppo misto, se ne fanno parte consiglieri appartenenti alla minoranza - e da un numero di componenti tratti dai gruppi di maggioranza pari al numero dei componenti di opposizione più due³⁹.

Con tale disposizione il regolamento del 2010 sembra avere interpretato il rinvio effettuato dall'art. 20 dello Statuto come implicante la facoltà di svincolarsi dalla regola generale dell'art. 18 - ancorché, come anticipato, lo stesso art. 20 stabilisce che la commissione di controllo è "*istituita ai sensi dell'articolo 18*" - secondo cui le commissioni "*sono composte in relazione all'entità numerica dei gruppi*". Se tale richiamo generale, come pare ragionevole, deve essere inteso come un riferimento al criterio di proporzionalità dei componenti delle commissioni rispetto ai gruppi, nel caso della commissione di controllo il meccanismo prescelto potrebbe comportare una deformazione non proporzionalistica della composizione dell'organo, con iperrappresentazione di alcuni gruppi. Ad esempio, qualora la minoranza sia molto parcellizzata ed abbia formato più gruppi, mentre la maggioranza abbia un numero inferiore di gruppi, almeno taluno dei gruppi di maggioranza sarà rappresentato in commissione da più di un consigliere.

La disposizione statutaria sulla presidenza della commissione di controllo attribuita ad un esponente delle minoranze è implementata dal regolamento prevedendo che l'elezione del presidente sia effettuata "*sulla base di una proposta presentata dai*

³⁹ Articolo 60 del regolamento.

commissari di opposizione". Qualora le proposte siano più di una, il presidente è eletto "sulla base della proposta presentata dai commissari appartenenti ai gruppi maggiormente rappresentativi nel Consiglio regionale" anche – c'è da ritenere - se tale proposta fosse eventualmente sostenuta da un numero di commissari di opposizione inferiore rispetto a quelli che sostengono una diversa proposta (circostanza non improbabile, data la composizione "per gruppi" e non proporzionale della commissione di controllo). Resta da dire che, così congegnata, la selezione del presidente della commissione di controllo evita il rischio che venga eletto con i voti dei commissari di maggioranza un commissario di opposizione sgradito agli stessi gruppi di opposizione, ma si allontana abbastanza dal concetto stesso di "elezione", giacché il contenuto del voto dei commissari appare largamente predeterminato dalla "proposta" sulla base della quale si elegge il presidente.

Il regolamento consiliare contribuisce poi ad una precisazione del riparto delle competenze fra commissione di controllo e commissioni di merito, effettivamente non chiarissima nello Statuto, stabilendo che la commissione di controllo verifica la "coerenza" dei procedimenti rispetto agli atti di programmazione, mentre le commissioni verificano nel merito gli "effetti prodotti" nelle materie di competenza. Inoltre, alla commissione di controllo viene riconosciuta la possibilità di estendere l'attività di controllo e vigilanza anche all'attività contrattuale dell'amministrazione (ivi compresi, ovviamente, gli appalti pubblici) ed agli atti dirigenziali, nonché sugli enti dipendenti della regione. Quest'ultimo riferimento sembra costituire una sorte di bilanciamento della perdita dell'assoluta centralità assoluta del Consiglio nelle nomine ai vertici degli enti dipendenti. Tale perdita si "recupera" mediante lo svolgimento di una attività che fa ricollocare il rapporto fra Consiglio ed enti dipendenti in un quadro più fisiologico di indirizzo/controllo piuttosto che in quello ibrido in cui il Consiglio risultava titolare anche della designazione dei soggetti destinati a svolgere un'attività sostanzialmente riconducibile all'amministrazione regionale.

La prassi potrà confermare se la chiarificazione dei ruoli fra commissione di controllo e commissioni permanenti, l'ampliamento dell'orizzonte dei documenti e degli atti oggetto di controllo da parte della prima, e le nuove modalità di composizione saranno in grado di dare alla commissione di controllo un *input* di attività meno routinario di quello che finora risulta avere svolto, contribuendo così all'esercizio di una vera attività di controllo della coerenza interna ed esterna fra programmazione e politiche, distinta ed ulteriore rispetto alla mera espressione del parere di non incoerenza fra atti e programmi.

8. Conclusioni

Le osservazioni fin qui formulate restituiscono l'immagine di un regolamento consiliare che – pur non essendo rivoluzionario sotto il profilo contenutistico (giacché riprende moltissime disposizioni già contenute nel precedente regolamento, specialmente in relazione ad attività tipiche ed ormai tradizionali delle assemblee rappresentative) – certamente ha cercato di dare seguito allo Statuto delineando un Consiglio potenzialmente fornito dei poteri e degli strumenti organizzativi idonei a

ricollocarlo nell'ambito della forma di governo regionale, ormai squilibrata in favore dell'esecutivo.

In particolare, il regolamento sembra particolarmente attento nel garantire al Consiglio l'accesso a strumenti e fonti conoscitive autonome e non necessariamente mediate dalla Giunta, in modo da essere in grado di esprimere giudizi – nelle varie sedi in cui sarà chiamato a farlo – più consapevoli, informati e quindi realistici ed efficaci⁴⁰. svolgono un ruolo particolarissimo, in questo contesto, le commissioni permanenti, configurate – come sopra si è visto – di volta in volta come terminali, gangli e snodi del modello di Consiglio post-statutario.

L'organizzazione del Consiglio e le funzioni dell'assemblea e delle sue articolazioni dovrebbero innescare un circolo virtuoso nel quale il Consiglio si trova a partecipare pienamente delle politiche regionali senza indugiare in quei meccanismi non privi di opacità che hanno caratterizzato in passato il rapporto Giunta/Consiglio. Ovviamente, dovrà essere oggetto di attenta riflessione il contegno effettivamente tenuto dal Consiglio, per verificarne l'effettiva propensione a riconfigurarsi in un nuovo ruolo, privilegiando attività conoscitive e valutative che, nel passato anche recente, sono state forse sottostimate dai legislatori regionali, talvolta apparsi poco interessati a svolgerle con quella continuità e completezza che esse richiedono. Sarà poi da verificare se effettivamente gli strumenti predisposti dal regolamento consiliare daranno concretamente luogo ad un flusso informativo di qualità in favore del Consiglio, e se esso avrà la volontà e la capacità di gestire tale flusso, nell'ottica soprattutto dell'indirizzo e del controllo indicata dallo Statuto.

⁴⁰ Non è questa la sede per approfondire l'argomento, ma la garanzia dell'accesso alle fonti informative del Consiglio è considerato essenziale anche sotto il profilo della qualità della normazione, che pure costituisce un aspetto tutt'altro che secondario del nuovo ruolo del Consiglio. Si veda, ad esempio, la centralità della valutazione delle politiche, "a monte" e "a valle" della loro elaborazione (legittimità, qualità tecnica, fattibilità, AIR, VIR), che implica, fra l'altro, il ripensamento della documentazione a corredo dell'istruttoria (art. 140).