

Osservatorio sulle fonti

LE FUNZIONI CONSILIARI NON LEGISLATIVE IN CAMPANIA

di *Francesco Raffaello De Martino**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le attribuzioni consiliari non legislative dirette a mitigare l'automatismo previsto dall'articolo 126, III comma, della Costituzione. - 3. Le funzioni non legislative consiliari nei rapporti tra Consiglio e Presidente. - 4. Le attività non legislative del Consiglio regionale campano. La funzione di indirizzo: la mozione, la risoluzione e l'ordine del giorno. - 5. Il gradimento consiliare sulle nomine. La mozione di sfiducia, di non gradimento, di censura. - 6. La funzione di controllo delle Commissioni permanenti. - 7. La Commissione di inchiesta. - 8. I regolamenti. - 9. Considerazioni finali.

This study examines the issue of non-legislative functions of the regional council in the Campania Region.

According to the author, such functions can facilitate more equilibrate relations between the representative assembly and the President of the Regional Government.

* Ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi del Molise.

Osservatorio sulle fonti

1. Premessa

Tra i numerosi profili problematici della riforma del titolo V della Costituzione, anche quello relativo al ritardo con il quale i Consigli regionali hanno portato a termine l'approvazione dei nuovi statuti regionali è stato oggetto di alcune critiche¹.

La maggior parte dei commenti apparsi a prima lettura erano piuttosto severi insistendo sul fatto, in buona sostanza, che si poteva fare di più. Soprattutto perché la nuova autonomia statutaria sembra riconoscere margini di elaborazione alle Regioni più ampi rispetto al passato². Tuttavia, nonostante le potenzialità presenti nel nuovo articolo 123 della Costituzione, è quasi unanime la considerazione secondo la quale non sembra che vi sia stata una seconda stagione statutaria all'altezza delle aspettative.

Talune ricerche infatti evidenziano come la riforma degli statuti regionali non abbia dato una buona prova di sé: sia perché rispetto alla modifica della forma di governo è stato essenzialmente riprodotto il modello transitorio introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 che, come noto, disciplina l'elezione diretta del Presidente della Giunta; sia perché in ordine agli altri oggetti della competenza statutaria le innovazioni registrate non sembrano di particolare significato³.

Evidentemente l'oggetto di questo studio non è l'esame di tali profili e delle ricostruzioni proposte. Tuttavia un dato incontrovertibile sembra riguardare i tempi lunghi relativi all'elaborazione e all'approvazione dei nuovi statuti, i quali hanno attraversato fasi

¹ A. CHIAROMONTE, G. TARLI BARBIERI, *Bilancio di una stagione di riforme*, in A. CHIAROMONTE, G. TARLI BARBIERI, (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, p. 254 ss. Secondo tali Autori “Alla base di una tale prolungata inattuazione stanno probabilmente fattori diversi, alcuni imputabili al contesto istituzionale statale, altri più direttamente riferibili alle regioni”. Difatti bisogna anche ricordare le incertezze che si registrarono in ordine e come conseguenza dell'ipotesi di una “«riforma della riforma» prefigurata dal governo Berlusconi già all'inizio della XIV legislatura”. Non trascurando ancora “il clima di reciproca diffidenza (se non di vera e propria conflittualità latente) tra consigli e giunte” che ha condizionato la fase di riforma statutaria nella quasi totalità delle Regioni, a non voler considerare “la difficoltà di trovare intese politiche sulla nuova legge elettorale che in molti casi ha determinato il blocco in *toto* del processo riformatore (il tutto aggravato poi dal fatto che solo nel 2004 il parlamento ha approvato la legge quadro *ex art.* 122, comma 1, Cost.)”.

² Sulla natura della nuova autonomia statutaria R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, p. 539.; A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2000, p. 600; S. MANGIAMELI, *La potestà statutaria delle Regioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001, p. 217. Più di recente si veda A. FERRARA, *Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, in www.federalismi.it, n.13, 2012; P. CARETTI, *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, p. 569 ss.; E. CADELANI, *La riforma degli statuti nelle Regioni ordinarie*, in *Studi in onore di L. Arcidiacono*, vol. II, Milano, 2010, p. 605 ss., nonché A. MORRONE, *Lo Statuto regionale dopo le riforme*, *ivi*, p. 2237 ss.

³ La letteratura sul tema è ampia, per un esame dei diversi profili, AA. VV., *I nuovi Statuti regionali*, in P. CARETTI (a cura di), Torino, 2006; A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008. Una visione di sintesi è in M. OLIVETTI, *La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, in www.federalismi.it, 2/2009, p. 3, che giudica ad esempio in tema di organizzazione e funzionamento “Le scelte regionali...tardive e poco coraggiose”, sia perché il governo ha intrapreso la strada dei ricorsi contro talune soluzioni regionali più originali, sia perché la Corte costituzionale ha espresso un orientamento restrittivo che in definitiva ha svilito alcune iniziative statutarie.

Osservatorio sulle fonti

di vera e propria paralisi, che non pare aver giovato, in definitiva, alla qualità dei risultati prodotti. Infatti l'esame complessivo dei nuovi statuti regionali ha fatto emergere risultati non del tutto favorevoli ai contenuti della riforma statutaria⁴.

Difficile avanzare dubbi in ordine alle richiamate ricostruzioni dottrinali, tuttavia conviene segnalare la circostanza che, assai verosimilmente, la cd. fase costituente regionale o per meglio dire l'approvazione dei nuovi statuti regionali, è stata un po' enfaticizzata sia dagli addetti ai lavori sia dalla stessa dottrina. Perché la legge costituzionale n. 1 del 1999 assegna alle Regioni un'autonomia "statutaria" e non "costituzionale"⁵, che in quanto tale non avrebbe potuto né correggere i limiti, pur presenti, nel nuovo Titolo V della Costituzione e da più parti evidenziati all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001⁶, né consentire ardite elaborazioni statutarie⁷.

Sicché anche nel mutato contesto "...non si deve esagerare l'importanza degli Statuti regionali, dal momento che essi sono tali di nome piuttosto che di fatto. Le funzioni proprie dell'Ente Regione e le linee principali della stessa organizzazione regionale interna sono già stabilite - in effetti - dal Titolo V della Carta costituzionale, rispetto al quale le norme statutarie non assolvono che una limitata funzione integrativa e specificativa"⁸. Tale precisazione, riferita alla prima fase statutaria, appare ancora valida, dal momento che la riqualificazione della fonte statutaria è nel senso della continuità: la revisione costituzionale infatti configura Statuti "solo organizzativi"⁹, analogamente a quelli introdotti dall'originario articolo 123 della Costituzione¹⁰.

Non di meno ponendo l'attenzione sul versante applicativo, può considerarsi, anche solo a titolo esemplificativo, il problema relativo alla nuova forma di governo regionale ed ai suoi meccanismi di razionalizzazione, così come interpretata dalla Corte costituzionale nelle due decisioni fondamentali n. 2 del 2004 e n. 12 del 2006. Mediante tali sentenze infatti il giudice costituzionale ha stabilito il principio per cui, una volta com-

⁴ M. OLIVETTI, op. ult. cit., p. 2 ss.; AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2009. L'attuazione degli statuti regionali*, in P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), Torino, 2010; F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Padova, 2012.

⁵ A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, 3/2000, p. 600.

⁶ Si veda AA. VV., *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V*, in A. D'ATENA (a cura di), Milano, 2005.

⁷ Sul punto A. MORRONE, *Regioni senza futuro?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2009, p. 1, ove si ragiona intorno al fatto che alcune improprie qualificazioni della nuova autonomia statutaria intesa come "fase costituente regionale" o come "nuove costituzioni regionali", e ancora i consigli assimilati a dei "parlamenti regionali", abbiano rappresentato "Tentativi maldestri...svuotati di ogni consistenza: non solo da parte di quella letteratura che non si è fatta conquistare dalle luci della ribalta del "neoregionalismo" nostrano, ma soprattutto dalla giurisprudenza costituzionale che, puntualmente, ha ridotto a più miti consigli i "neocostituenti" regionali. La Corte costituzionale ha destituito di ogni fondamento la pretesa assimilazione tra costituzione e statuto, riconducendo quest'ultimo nell'ambito dei poteri costituiti, quale fonte rinforzata a competenza riservata, ma subordinata alla Costituzione".

⁸ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1997, p. 40.

⁹ A. D'ATENA, op.cit., p. 603.

¹⁰ Il tema presenta diversi aspetti problematici e numerosi studi, per una sintesi dei molti profili si veda, P. CARETTI, *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, cit., p. 569 ss.; M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Bologna, 2006; R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006.

Osservatorio sulle fonti

più la scelta per la forma di governo in cui è prevista l'elezione diretta del Presidente della Giunta, risulta escluso qualsiasi intervento da parte della fonte statutaria utile ad integrare il modello costituzionale disciplinato, peraltro solo in via transitoria, dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, e fatto proprio, come si sa, da tutte le Regioni che hanno approvato i nuovi statuti. La conseguenza pertanto è stata quella di lasciare alla fonte statutaria ambiti di intervento e, dunque, spazi di autonomia assai angusti, che non hanno assecondato la costruzione di nuove ipotesi normative in grado di valorizzare adeguatamente la nuova stagione statutaria in materia di forma di governo. In altre parole le iniziative di alcune Regioni volte ad introdurre taluni meccanismi di razionalizzazione della nuova forma di governo regionale, in grado di conciliare al meglio le prerogative dell'aula rappresentativa con i poteri del presidente direttamente eletto, non hanno avuto esito positivo perché dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale. Cosicché in sede di revisione statutaria i Consigli regionali hanno forse intrapreso una via diversa anche al fine di riaffermare un proprio più spiccato ruolo tra gli organi di direzione politica regionale.

Difatti, come si cercherà di evidenziare nelle pagine seguenti, i legislatori regionali e, in particolare, quello campano, hanno introdotto talune soluzioni normative capaci di realizzare relazioni più dirette e condizionanti i rapporti tra Assemblea e Presidente anche al fine verosimilmente di rilanciare le prerogative assembleari oscurate, non solo in termini di comunicazione politica, dall'elezione diretta del Capo dell'esecutivo.

2. Le attribuzioni non legislative dirette ad attenuare l'automatismo previsto dall'articolo 126, III comma, della Costituzione

Questa premessa appare utile al discorso che segue, perché, pur non trascurando il decisivo ruolo che il procedimento legislativo svolge in ordine alla configurazione della forma di governo regionale, appare di qualche interesse esaminare le modalità attraverso le quali i nuovi statuti, ed in specie quello della Regione Campania, abbiano disciplinato le funzioni non legislative del Consiglio utili, soprattutto nel quadro richiamato, a delineare più compiutamente le attribuzioni dell'aula legislativa: anche al fine di apprezzare la loro capacità di conformare la forma di governo regionale, avuto riguardo principalmente alle relazioni che si determinano tra il Consiglio e il Presidente.

E' noto che i Consigli regionali, almeno inizialmente, abbiano inteso riaffermare un ruolo più marcato nell'ordinamento regionale, e nei rapporti con il Presidente, soprattutto mediante l'elaborazione di soluzioni normative statutarie tali da assegnare alla competenza dell'Aula taluni strumenti capaci, in qualche modo, di correggere e limitare il rigido automatismo previsto dall'articolo 126, III comma, della Costituzione: e cioè la prescrizione secondo cui qualsiasi ipotesi di cessazione anticipata del mandato presidenziale determina lo scioglimento automatico del Consiglio regionale e le nuove elezioni¹¹.

¹¹ Tra i numerosi studi si veda M. VOLPI, *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2-3/2004, p. 399 ss.

Osservatorio sulle fonti

Tuttavia è altrettanto noto che, quando alcune Regioni hanno deciso di stemperare il rigore della disposizione richiamata, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità sia dello statuto Marche mediante la sentenza n. 304 del 2002, sia dello statuto Calabria mediante la sentenza n. 2 del 2004, sia dello statuto Abruzzo mediante la sentenza n. 12 del 2006.

Nel primo caso, la Regione Marche intendeva introdurre la disposizione statutaria in base alla quale in caso di morte o impedimento permanente del Presidente direttamente eletto, e fino all'approvazione del nuovo statuto, il vicepresidente subentrava nelle sue funzioni. Tuttavia la Corte costituzionale ha stabilito il principio per cui qualsiasi ipotesi diretta ad eludere il contenuto della disposizione costituzionale *aut simul stabunt aut simul cadent* è da considerarsi illegittima costituzionalmente¹². Appunto perché, nel quadro della forma di governo ad elezione diretta del vertice dell'esecutivo, non è possibile introdurre deroghe mediante la fonte statutaria.

Simili principi sono stati confermati dal Giudice costituzionale mediante la sentenza n. 2 del 2004, avuto riguardo allo statuto calabrese¹³. Difatti in questa ipotesi il disegno di legge statutaria intendeva regolare l'ipotesi dell'elezione contestuale diretta del Presidente della Giunta e del Vicepresidente, che avrebbe dovuto subentrare nella carica di Presidente in caso di dimissioni di quest'ultimo non determinate dal voto di sfiducia. Anche in tal caso però la Corte ha adottato una motivazione rigorosa assegnando alla nozione di elezione diretta un significato autentico, nel senso che una mancata conferma da parte del Consiglio del Presidente direttamente eletto comporta, in ogni caso, così come dispone l'art. 126, III comma della Costituzione, lo scioglimento del Consiglio e nuove elezioni.

Analoghe considerazioni sono state svolte dal Giudice costituzionale riguardo alla soluzione normativa introdotta dalla Regione Abruzzo. Infatti, nel prevedere l'approvazione del programma di governo da parte del Consiglio, lo statuto disponeva che il voto contrario espresso dall'Aula su tale atto dovesse produrre il suo scioglimento automatico. In questo caso la Corte ha precisato che si trattava, più precisamente, dell'introduzione di una nuova ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio non previsto in Costituzione e come tale illegittimo. Perché appunto ne risulta alterato secondo la Corte il "sistema di rapporti tra poteri fondato sul conferimento da parte del popolo di un mandato a governare ad entrambi gli organi supremi della regione, ciascuno nei suoi distinti ruoli. Il Presidente eletto a suffragio universale e diretto ha già presentato il suo programma agli elettori e ne ha ricevuto il consenso". Pertanto la presentazione al Consiglio del programma di governo può assumere, secondo il giudice costituzionale, il significato di meglio "precisare e integrare l'indirizzo politico originariamente elaborato e

¹² In tema A. RUGGERI, *Gli Statuti regionali per la prima volta davanti alla Corte, dopo la riforma del Titolo V*, in www.federalismi.it; S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2345 ss.

¹³ La decisione è oggetto di numerosi commenti, una sintesi dei diversi problemi è in M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2-3/2004, p. 435 ss.; E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, *ivi*, p. 465 ss.

ritenuto dalla maggioranza degli elettori convergente con il proprio”¹⁴.

Le precisazioni del Giudice costituzionale appaiono particolarmente chiare stabilendo dunque il principio per cui le soluzioni normative statutarie non possono produrre effetti giuridici così netti come le dimissioni del Presidente e lo scioglimento automatico del Consiglio; e tanto meno alterare o surrettiziamente modificare, il senso e la portata dell’articolo 126 della Costituzione nel contesto, si intende, della forma di governo in cui si preveda l’elezione diretta del Presidente. La Corte cioè mediante un’interpretazione logico-sistematica delle disposizioni costituzionali sulla nuova forma di governo, ha assecondato l’emersione di un denotato del Titolo V della Costituzione più aderente alle intenzioni dei suoi proponenti facendo risaltare, forse maggiormente, il dato testuale normativo che per la verità sembra essere nel senso, appunto, di un più marcato ruolo dell’esecutivo monocratico nell’ambito dei rapporti tra gli organi di direzione politica regionale¹⁵.

D’altra parte l’operazione volta ad eludere lo spirito della riforma¹⁶ forse per adattarla alle specifiche realtà regionali, non poteva condursi nel quadro dell’ipotesi dell’elezione diretta del Presidente della Giunta, ma semmai nell’ambito di una forma di governo differente da quest’ultima, che tuttavia nessuna Regione, ad eccezione dell’iniziativa in Valle D’Aosta¹⁷, ha inteso, per diverse ragioni, sperimentare. D’altra parte appare fin troppo evidente che le modifiche da apportare al modello di forma di governo introdotto in via transitoria dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, andavano congegnate diversamente, prestando attenzione al fatto di non impedire alle disposizioni costituzionali di produrre pienamente la loro efficacia: non per il tramite dunque della fonte statutaria, come tale, inutile dire, subordinata alla Costituzione.

Pertanto appare possibile scorgere un indirizzo del giudice costituzionale che, avuto riguardo ad alcune iniziative regionali volte ad integrare e forse anche correggere talune incongruenze contenute nell’articolo 126 della Costituzione, riconduce ad uno schema assai preciso il modello di forma di governo introdotto dalla legge costituzionale n.1 del

¹⁴ Sul punto, prendendo le distanze dalla decisione della Corte, A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in www.forumcostituzionale.it; S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2006, p. 780 ss.

¹⁵ In tema, A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010, p. 156 ss., spec. p. 199 ove si critica la giurisprudenza della Corte perché ha assecondato una “concezione eccessivamente rigida e modellistica dell’impianto normativo”, che non avrebbe valorizzato le pluralità di soluzioni prefigurate dalla nuova forma di governo regionale.

¹⁶ Sul senso e la portata della riforma ancora attuale la riflessione di M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2000, p. 203.

¹⁷ In questa Regione la strada delle riforme si è interrotta in seguito al mancato raggiungimento del quorum nel referendum propositivo del novembre 2007. I quesiti proposti riguardavano l’introduzione della preferenza unica, l’elezione diretta della giunta, la dichiarazione preventiva delle alleanze e l’equilibrio di rappresentanza di generi. Pertanto è stata indirettamente confermata la forma di governo parlamentare con prevalenza dell’Organo esecutivo, che ha dato prova di una significativa stabilità di governo; forse anche favorita dalla presenza di un partito politico (l’Union Valdôtaine) tradizionalmente forte in quei territori. Sul tema, R. LOUVIN, *Riforme elettorali in Valle D’Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari*, in www.federalismi.it, 14/2007.

Osservatorio sulle fonti

1999. Quasi a voler determinare la natura prescrittiva della nuova forma di governo che, piuttosto, appare come la sintesi o meglio la combinazione, non sempre coerente, di vari ed eterogenei elementi tipici di taluni sistemi non sempre riconducibili nettamente all'uno o all'altro regime: parlamentare, presidenziale americano, direttoriale svizzero, o "sincretisticamente con elementi tratti da sistemi diversi"¹⁸. Tanto è vero che la dottrina ha dovuto meditare non poco al fine di ricostruire la nozione di forma di governo regionale quale emerge dalla novella costituzionale¹⁹; che tuttavia non sembra condurre ad un preciso modello ed esprimere una vera e propria natura prescrittiva²⁰. Anche perché talune prescrizioni costituzionali valgono in ogni caso a limitare l'autonomia statutaria, al di là dunque delle scelte astrattamente ipotizzabili in sede statutaria e riconducibili all'uno o all'altro modello: invero la previsione secondo la quale il "Presidente della Giunta dirige la politica della Giunta e ne è responsabile" (art.121, comma IV, Costituzione); le disposizioni contenute nell'articolo 126, commi I e II, della Costituzione). Viceversa nel caso si opti per l'elezione diretta, ipotesi come noto fatta propria da tutte le Regioni, i limiti statuari si intensificano: con il divieto di intaccare sia il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta (art.122, comma V, della Costituzione); sia il principio dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, contenuto nell'articolo 126, comma III, della Costituzione.

Di modo che la superiorità del figurino costituzionale su alcune sagomature poste in essere dai riformatori regionali è stata fatta valere dal Giudice costituzionale. Non tanto facendo leva sulla prevalenza o preferenza per un preciso modello: che per la verità le disposizioni costituzionali non sembrano delineare compiutamente. Ma piuttosto evidenziando la circostanza che la richiamata prevalenza sia la conseguenza della maggiore forza delle disposizioni costituzionali su quelle statuarie. Dunque il Giudice costituzionale ha precisato e portato a logica conclusione questa fondamentale premessa di discorso: perché al di là dei modelli possibili e astrattamente determinabili le disposizioni costituzionali valgono a condizionare, ancora, e in senso assoluto l'autonomia statutaria.

¹⁸ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 99 ss.

¹⁹ In tema la letteratura è ampia, si veda T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012; A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, cit.; M. RUBECHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Roma, 2010; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Napoli, 2010; S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2010; E. GIANFRANCESCO, *Le forme di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in www.issirfa.cnr.it; M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti "a rime obbligate"?*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., p. 79 ss.; F.R. DE MARTINO, *Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica*, Napoli, 2007.

²⁰ Sull'annosa questione relativa alla natura descrittiva o prescrittiva dei modelli di "forma di governo", si veda la ricostruzione del problema proposta da M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali III*, 2010, pp. 587, 588, ove si precisa che "un quadro veritiero delle singole forme di governo lo si può avere solo a condizione di abbandonare l'eccesso di modellistica e di pretesa classificatoria e di imboccare la strada dell'analisi puntuale degli elementi rilevanti della forma di governo in quanto forma".

Osservatorio sulle fonti

3. Le attribuzioni non legislative consiliari nei rapporti tra Consiglio e Presidente. Il voto iniziale sul programma di governo

Nondimeno, una volta chiarito da parte del Giudice costituzionale il problema di fondo rappresentato dalla natura e dai limiti della nuova autonomia statutaria in materia di forma di governo, le Regioni hanno portato a termine i lavori relativi all'elaborazione dei nuovi statuti al cui interno sono state introdotte alcune soluzioni normative di qualche rilievo e capaci, come sarà evidenziato, di meglio articolare i rapporti tra Presidente e Consiglio. Favorendo un certo recupero di ruolo dell'Aula rappresentativa in ordine alla determinazione, attuazione e verifica dell'indirizzo politico regionale.

D'altra parte appare corretto considerare che il problema non era tanto quello di individuare il modo migliore utile ad introdurre correttivi al regime previsto dall'articolo 126 della Costituzione: avuto riguardo ad ambiti e opzioni concretamente realizzabili; ma forse quello di disciplinare ipotesi normative in grado di assegnare al Consiglio strumenti più incisivi idonei a favorire l'efficienza dei suoi processi decisionali anche al fine di rilanciare la sua posizione tra gli organi costituzionali regionali: attivando dunque meccanismi per favorire la puntuale rappresentazione degli interessi di cui è portatore quale sede autentica della rappresentanza politica regionale.

Non può essere revocato in dubbio che in diverse realtà regionali la nuova configurazione del procedimento legislativo abbia rappresentato l'occasione per una sorta di riequilibrio tra la posizione dell'Esecutivo e quella del Consiglio nel nuovo contesto si intende. Come è stato indagato in altri luoghi, sia i nuovi Statuti regionali sia i regolamenti interni dei Consigli regionali hanno subito un processo di aggiornamento alla nuova forma di governo, attraverso l'introduzione di alcune interessanti novità, utili a contribuire alla conformazione del nuovo assetto degli Organi di direzione politica regionale²¹. Tuttavia il tema può essere solo accennato perché condurrebbe lontano e soprattutto fuori dall'oggetto del presente lavoro. Nondimeno tale riferimento può condurre utilmente l'attenzione, in un ideale discorso organico, su talune disposizioni statutarie che regolano le funzioni consiliari non legislative: a loro volta capaci di concorrere a stemperare, se così si può dire, la forza e l'autoreferenzialità dell'Esecutivo monocratico, favorendo viceversa l'emersione di luoghi di confronto, scambio e forse anche compensazione degli interessi di cui sono portatori i supremi Organi di direzione politica regionale. Cosicché nella riferita direzione è possibile richiamare alcune previsioni di un certo rilievo²².

Anzitutto il voto iniziale sul programma di governo previsto dallo Statuto della Toscana e dell'Emilia-Romagna²³. Analogamente si orientano anche alcune previsioni sta-

²¹ *Ibidem*.

²² In tema, e più in generale, si veda lo studio di S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a Statuto ordinario*, cit., p. 187 ss.

²³ E' noto che tali previsioni sono state impugnate dal governo ed hanno avuto come esito le decisioni 372 e 379 del 2004. Mediante tali sentenze la Corte costituzionale ha stabilito il principio per cui l'elezione diretta del Presidente della Giunta non preclude allo statuto di approvare soluzioni normative in grado di consentire al Consiglio di meglio definire e controllare l'indirizzo politico: a condizione però che

Osservatorio sulle fonti

tutarie relative alla disciplina circa la verifica dell'attuazione del programma di governo contenute nell'articolo 16 dello Statuto Calabria; e richiamate sia dall'articolo 47 dello Statuto Abruzzo sia dall'articolo 43, comma II, lettera a) dello Statuto Umbria²⁴.

Peraltro la medesima richiamata *ratio* più sopra evidenziata si manifesta anche in altre misure certamente significative come la tipica funzione di indirizzo e controllo sull'attività della Giunta; la competenza assegnata all'Aula di approvare indirizzi al Presidente e alla Giunta su questioni ritenute di rilevante interesse per la comunità; e, infine, la riserva al Consiglio in ordine all'approvazione degli atti di programmazione regionale.

Appare utile precisare come il passaggio consiliare del programma di governo, che si realizza a cadenza annuale, evidenzia la circostanza di subordinare in qualche modo il Presidente ad una naturale attività di controllo che a sua volta si presenta come una peculiare funzione consiliare: verifica che non esclude l'ipotesi, evidentemente, di assestamenti, talvolta significativi e in corso di legislatura, nella coalizione di partiti che regge l'esecutivo. Cosicché l'azione di governo non si svolgerà in senso autonomo e separato da parte dell'esecutivo, ma al contrario dovrà dispiegarsi anche mediante il concorso del Consiglio che potrà far valere i suoi poteri di interdizione. Una misura del genere appare significativa. Anche perché la nuova forma di governo regionale va assumendo le caratteristiche del "governo di legislatura"²⁵: gli elettori infatti saranno chiamati al voto ogni cinque anni. Sicché risulta assai convincente una soluzione normativa che consente all'Aula rappresentativa, con frequenza intermedia, sia pure solo in alcune Regioni, il controllo sull'operato del Presidente e soprattutto sulla corretta attuazione del programma votato dai cittadini. D'altra parte l'attività politica può svolgersi secondo piani non sempre previamente prevedibili e lineari, in quanto le sue condizioni e le sue variabili possono naturalmente mutare, e, dunque, un certo indirizzo può richiedere dei cambi di rotta, ma non per questo il Consiglio e il Presidente devono subire la grave sanzione dello scioglimento automatico.

L'ipotesi normativa richiamata assegna al Consiglio il potere di chiedere al Presidente di correggere la direzione su taluni punti qualificanti del programma, anche nuovi, che non risultassero previamente approvati mediante il programma votato dagli elettori.

il voto contrario del consiglio su singoli atti tipici di esplicazione dell'indirizzo non determini obbligo di dimissioni. Per un commento delle sentenze richiamate si veda, A. RUGGERI, *La Corte, la «denormativizzazione» degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, p. 41 ss.; e ID., *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, in www.forumcostituzionale.it; E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo «standard»*, in *Le Regioni*, 4/2005, p. 606 ss. Esprimono dubbi sulla correttezza di tale indirizzo A. ANZON, *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; e S. CATALANO, *Statuto regionale e voto di fiducia iniziale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, 2005, p. 712 ss.

²⁴ Sulle novità contenute nei nuovi Statuti in ordine ai profili richiamati nel testo, N. MACCABIANI, *Condeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive*, Milano, 2010, p. 121 ss.

²⁵ R. TOSI, *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in L. CARALASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, p. 116 ss., che rinvia all'esperienza francese per risalire all'origine della formula richiamata nel testo.

Osservatorio sulle fonti

Si tratterebbe per la verità non del cd. tradimento del mandato elettorale, ma più precisamente di farsi interpreti dei bisogni della società secondo una prospettiva dinamica e futuribile che, nell'emergere di nuove rivendicazioni del corpo sociale, fonda il corretto esercizio del mandato elettorale da parte della maggioranza che sostiene il Presidente.

Attraverso l'attività richiamata il Consiglio può risultare, ad un tempo, garante dei cittadini e luogo naturale in cui la comunità politica regionale è rappresentata nel suo insieme con le differenziate domande di mutamento che è in grado di far valere. Insomma non sembra secondaria, rispetto ad altri strumenti capaci di raggiungere risultati più diretti come ad esempio la legge e il regolamento, la previsione di meccanismi in grado di inaugurare procedure utili a meglio precisare i rapporti politici tra Esecutivo e Consiglio e capaci, in ultima istanza, di rilanciare il ruolo del Consiglio inteso come luogo nel quale convergono, e all'interno del quale affiorano, gli interessi complessivi della comunità regionale. Si tratta di una disciplina normativa che potrebbe forse rendere meno rigido il rapporto tra Presidente e Consiglio, mitigando quello che Silvestri ha definito l'"equilibrio del terrore"²⁶.

Evidentemente si potrebbe forse obiettare che si tratta di soluzioni deboli, perché non assistite da sanzioni di tipo giuridico, e come tali ininfluenti. Infatti qualora il Presidente intenda confermare la propria linea politica, al Consiglio non resterebbe che "incassare" il colpo, e ridimensionare le sue pretese. Tuttavia le relazioni politiche non sempre possono essere contenute in rigide norme giuridiche, ma non per questo la politica prevale sul diritto sconfessando i suoi postulati. Viceversa la naturale fluidità dei rapporti politici tra le forze che esprimono una determinata formula di governo, e altresì l'elasticità di taluni meccanismi, sono in grado talvolta di favorire risultati spesso imprevedibili e non per questo controproducenti. Nel senso che, lasciare al libero dispiegarsi delle relazioni politiche il rapporto tra Esecutivo e Consiglio, potrebbe favorire un'attività di mediazione e sintesi, ovvero la quintessenza dell'attività politica, al contrario svilita da rigidi automatismi giuridici in certe circostanze inadeguati rispetto alla complessità della realtà concreta. Naturalmente nei limiti in cui tali trattative siano condotte alla luce del sole e attraverso efficaci e tempestive campagne informative, e non certamente nel chiuso della "stanza dei bottoni" di nenniana memoria.

²⁶ G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 210 ss. Con la locuzione richiamata nel testo l'Autore descrive gli effetti della regola *aut simul stabunt aut simul cadent* sui rapporti tra Presidente e Consiglio. Infatti il timore di dover affrontare una nuova campagna elettorale, dagli esiti per sua natura incerta, induce Esecutivo e Legislativo a tralasciare questioni politiche di ampia portata pur di giungere alla fine della legislatura: con evidenti e presumibili negative conseguenze sulla corretta attuazione del programma politico votato dal corpo elettorale. Più recente C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, p. 15, in cui si evidenzia che tale principio è diretto a impedire o comunque limitare il potere dell'Assemblea «di vita e di morte» sull'Esecutivo. In tema anche S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, cit., p. 243 ss.; nonché C. DE FIORES, *Art. 126*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2499.

Osservatorio sulle fonti

4. Le attività non legislative del Consiglio regionale campano. La funzione di indirizzo: la mozione, la risoluzione, l'ordine del giorno

Ponendo l'attenzione sulle novità statutarie oggetto del presente lavoro conviene muovere dalla circostanza che lo Statuto della Campania introduce il dibattito annuale sullo stato della Regione (articolo 31); precisa meglio i poteri delle commissioni permanenti in ordine all'attività conoscitiva e al sindacato ispettivo (articolo 43)²⁷, anche attraverso l'istituzione della commissione di inchiesta (articolo 44). Disciplina, ancora, il gradimento consiliare sulle nomine (articolo 48). Regola infine l'istituto della sfiducia, del non gradimento e della censura (articolo 52).

Anzitutto conviene distinguere l'attività di controllo da quella di indirizzo²⁸. Si tratta di funzioni tipiche esercitate dal Consiglio e dai singoli consiglieri che nel loro svolgimento concreto potrebbero assecondare la conformazione delle politiche regionali, favorendo altresì un'auspicabile efficienza dell'azione consiliare.

Come è noto l'attività di controllo²⁹ è diretta a far valere la responsabilità politica dell'Esecutivo nei confronti del Consiglio. Peraltro gli istituti che qualificano tale funzione presentano un profilo di sicuro interesse perché sono stati introdotti, o se si vuole confermati, nell'ambito della nuova forma di governo regionale che si caratterizza per l'elezione diretta del Presidente della Giunta. In questo nuovo regime invero non sembra che l'attività di controllo dell'Aula rappresentativa possa svolgersi attraverso procedure, e soprattutto criteri, propri del regime parlamentare, in cui appunto l'Esecutivo esprime un'emanazione diretta e permanente delle Camere per il tramite della relazione fiduciaria, e dove appunto esso deve rispondere del suo operato, e delle modalità di attuazione dell'indirizzo politico, anzitutto al Parlamento³⁰.

Si tratta dunque di una funzione tradizionalmente propria del regime parlamentare che si è andata conformando in ambiente parlamentare³¹, ma che ora opera in un contesto, che presenta, come è noto, una spiccata caratterizzazione in senso monocratico derivante dal modello di forma di governo introdotto nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Quella che potrebbe apparire una sorta di anomalia, se non contraddizione, del legislatore statutario nella disciplina di tale funzione di controllo presenta a ben considerare profili di un certo rilievo: perché il ricorso da parte del Consiglio ad alcune funzioni tipiche di controllo (*infra*), nel riferito nuovo contesto, potrebbe forse favorire il rilancio

²⁷ Per una ricostruzione del tema dopo la riforma del Titolo V della Costituzione si veda V. ONIDA, *Inchieste e indagini conoscitive regionali*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, 2003, p.1 ss.; e B. RANDAZZO, *Inchieste e indagini conoscitive regionali*, postilla di aggiornamento, *ivi*, 2008, p. 1 ss.

²⁸ In tema R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e controllo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2001, p. 85 ss.

²⁹ Avuto riguardo alla funzione di controllo consiliare da ultimo P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Liguria*, Torino, 2011, p. 237 ss.

³⁰ Sul punto A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in AA.VV., *Il Parlamento*, Atti del XV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, 2001, p. 213 ss.

³¹ La letteratura sul tema è come noto ampia, di recente N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 15/05/2009, e dottrina *ivi* citata.

Osservatorio sulle fonti

di alcune procedure che viceversa in sede statale mostrano l'usura del tempo. Difatti basti considerare il fatto che i canali istituzionali del confronto tra Esecutivo e Consiglio, tenuto conto della maggiore "libertà" con cui opera il Presidente eletto a suffragio universale e diretto, trovando una sede formale, potrebbero assumere una caratterizzazione più netta ed un impiego più significativo di quanto accade in Parlamento. Il Consiglio infatti facendo ricorso ad alcuni procedimenti di controllo assembleare potrebbe meglio incalzare l'Esecutivo su questioni di rilevante interesse: esercitando al meglio e senza defatiganti quanto controproducenti attività dilatorie l'azione politica consiliare sulla corretta attuazione dell'indirizzo politico da parte dell'Esecutivo³².

³² Con riferimento allo strumentario disciplinato dallo Statuto che qualifica l'attività di controllo, vanno richiamati alcuni strumenti assegnati alla competenza dei singoli consiglieri come l'interrogazione, l'interpellanza, e le interrogazioni a risposta immediata. Al riguardo conviene precisare come tali atti rientrino nel potere ispettivo del singolo consigliere, sicché non impegnano il Consiglio nella sua collegialità. D'altra parte si tratta di procedure suscettibili di attivare la funzione di controllo consiliare mediante il coinvolgimento dell'Organo nella procedura. Tali atti cioè, pur non impegnando l'Assemblea nella sua collegialità, potrebbero favorire una loro presa in carico da parte dell'Organo stesso qualora emergano aspetti meritevoli di trattazione. Le richiamate attività possono pertanto qualificarsi più precisamente come propedeutiche ad un'eventuale attività collegiale ispettiva. In particolare in tale caso si fanno valere funzioni consiliari proprie. L'articolo 30 dello Statuto Campano dispone l'obbligo per la Giunta regionale di rispondere nei termini previsti dal regolamento consiliare. Tuttavia rispetto alla loro regolamentazione concreta, e in riferimento ai profili procedurali, è fatto rinvio al regolamento consiliare; assegnando nel contempo adeguato spazio all'opposizione. In questa disposizione viene richiamata anche la mozione che per la verità va ascritta non tanto alle attività di controllo quanto a quelle di indirizzo. Si dispone ancora il diritto del singolo consigliere di ricevere dall'Ufficio di presidenza, dalla Giunta, dagli uffici regionali e da quella degli enti dipendenti o delegati dalla regione, ogni informazione e documento in grado di favorire l'efficace espletamento del proprio mandato. Il regolamento consiliare (articolo 124) qualifica l'interrogazione come una "semplice domanda, rivolta per iscritto alla Giunta regionale per sapere, se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia pervenuta alla Giunta o sia esatta...o comunque per sollecitare informazioni o spiegazioni sull'attività dell'amministrazione regionale". Ciascun Consigliere presenta l'interrogazione al Presidente del Consiglio, che ne verifica l'ammissibilità; trascorsi quindici giorni dalla presentazione sarà posta al primo punto dell'ordine del giorno. La Giunta ha la facoltà di differire la risposta, nei limiti di un mese dalla seduta nella quale è previsto lo svolgimento dell'interrogazione. Il Consigliere potrà replicare all'intervento della Giunta dichiarando, nei limiti di cinque minuti, se sia soddisfatto della risposta della Giunta. L'interrogazione a risposta immediata (articolo 129 del Regolamento) presenta una disciplina più articolata. Può svolgersi una volta ogni due settimane e prevede la presenza in aula del Presidente della Giunta o di un assessore da lui delegato e degli assessori competenti per materia. In tal caso è possibile formulare una sola domanda su un argomento "di rilevanza generale, connotato da urgenza o particolare attualità politica". Il rappresentante della Giunta risponde nei limiti di tre minuti; l'interrogante, o un consigliere del medesimo gruppo, ha la facoltà di replicare nei limiti di due minuti. Il Presidente del Consiglio dispone la trasmissione televisiva della seduta. L'interpellanza infine è un atto attraverso il quale il Consigliere può formulare una domanda, per iscritto, alla Giunta in ordine ai motivi o intendimenti su aspetti della sua politica. Potrà essere svolta nei limiti di venti minuti; in seguito alle dichiarazioni della Giunta il proponente potrà intervenire nuovamente nei limiti di dieci minuti e dichiarare se soddisfatto o meno delle indicazioni fornite. Vale ancora richiamare l'articolo 132 del regolamento interno del Consiglio ove si dispone che tali atti vanno trattati distintamente da ogni altra discussione del Consiglio, ad eccezione dei dibattiti relativi alla programmazione, al bilancio e alle inchieste consiliari. In questo caso sembra che la *ratio* della disposizione risieda nella esigenza di favorire al meglio il confronto tra Esecutivo e Consiglio su questioni che diversamente potrebbero non essere trattate adeguatamente, assegnando ai singoli consiglieri una posizione di

Osservatorio sulle fonti

Tale premessa può meglio introdurre l'attività di indirizzo consiliare, distinguendola da quella di controllo. Essa si svolge attraverso il ricorso alla mozione, alla risoluzione di indirizzo e orientamento, e all'ordine del giorno. Anche in questo caso il regolamento interno detta una disciplina dettagliata. La mozione, analogamente a quanto previsto dai regolamenti di Camera (articolo 110) e Senato (articolo 157), si configura come un atto attraverso il quale il Consigliere può dare impulso ad una deliberazione del Consiglio su "un determinato argomento". L'articolo 121 del regolamento interno indica dunque uno spettro di tematiche potenzialmente assai vasto. Si potrebbe anche pensare che tale determinazione sia forse un po' generica anche perché tradizionalmente la mozione è un atto mediante il quale l'Aula rappresentativa delibera su questioni che riguardano l'attività di Governo. Tuttavia, in questo caso, sembra che la mozione possa riferirsi ad un gamma di atti non legislativi richiedenti una discussione sulle linee generali e degli emendamenti di ampia portata, che non è detto incidano esclusivamente sull'attività dell'Esecutivo.

Viceversa la risoluzione di orientamento, di indirizzo e l'ordine del giorno si configurano come atti che determinano un necessario scambio e confronto tra la Giunta e il Consiglio. Tali atti sono votati dalle Commissioni nelle materie di propria competenza e sono diretti a "manifestare orientamenti o a definire indirizzi su specifici argomenti" (articolo 123 regolamento interno). La Giunta, terminata la discussione in Commissione dove si prevede obbligatoriamente la presenza di un suo rappresentante, può chiedere di non passare alla votazione della risoluzione investendo il Consiglio nel suo *plenum*. In questo caso dunque risulta regolata un sede formale nella quale può attivarsi un proficuo confronto tra Esecutivo e Consiglio su aspetti che evidentemente incidono sull'attuazione dell'indirizzo politico, favorendo peraltro compensazioni o l'emersione di formali posizioni politiche che diversamente potrebbero restare prive di visibilità. Secondo una logica che pare assecondare momenti di integrazione e bilanciamento delle rispettive funzioni costituzionalmente disciplinate.

I richiamati istituti, caratterizzanti la funzione consiliare di indirizzo, nel loro insieme si inseriscono in un contesto riformato ove, come più sopra evidenziato, si è operato nel senso di recuperare al Consiglio un ruolo più significativo di quanto non abbia fatto la legge costituzionale n. 1 del 1999, favorendo forse l'emersione di un modello di relazioni tra i supremi organi di direzione politica regionale più equilibrato. Le disposizioni statutarie e il regolamento consiliare infatti sembra che vadano nella riferita direzione anche attraverso la disciplina di ulteriori poteri che come si vedrà tendono ad assegnare al Consiglio una più spiccata posizione.

Non di meno appare evidente l'assimilazione di tali procedimenti a quelli del diritto parlamentare: che per la verità presentano un rendimento non sempre soddisfacente. Tali istituti infatti, sia pure necessari per il corretto svolgimento della dinamica parlamentare, e più precisamente impiegati in taluni processi di mediazione politica tra l'Aula rappresentativa e l'Esecutivo, sovente non conducono a risultati particolarmente signifi-

un certo rilievo che potrà essere adeguatamente valorizzata mediante l'individuazione di tematiche che potranno costituire appunto l'oggetto di tali atti.

Osservatorio sulle fonti

cativi. Talvolta infatti, anche solo a titolo esemplificativo, si registrano interrogazioni a risposta immediata tra il proponente e il membro del governo, non sempre rappresentato dal Ministro, con l'aula semivuota, e su questioni che abitualmente non coinvolgono, per i problemi e i temi trattati, il Parlamento nel suo insieme. Tale ultima circostanza sembra svilire il significato e la portata dell'istituto che, viceversa, sembra presentare inegabili potenzialità soprattutto in ordine, *mutatis mutandis*, alla funzione di indirizzo sull'attività della Giunta e con specifico riguardo ai singoli assessori³³. Infatti nella reale consistenza funzionale gli strumenti richiamati, correttamente utilizzati, possono assecondare l'emersione di politiche dell'Esecutivo e su questioni di una certa rilevanza per la comunità regionale, che diversamente resterebbero prive di risalto: favorendo quella "opinione pubblica regionale" che non a caso è richiamata dall'articolo 31 dello Statuto avuto riguardo alla disciplina del "Dibattito annuale sullo stato della Regione", in un ordine sistematico immediatamente successivo agli istituti appena richiamati.

D'altra parte il Dibattito annuale³⁴, introdotto anche in altri ordinamenti regionali³⁵, appare utile al fine di consentire all'aula la verifica dello stato di attuazione del programma di governo, anche per cogliere eventuali lacune e favorire talune sue integrazioni o modifiche in corso di legislatura. Si tratta in buona sostanza di un istituto che consente al Consiglio di esercitare la sua naturale funzione di controllo e indirizzo sull'operato dell'Esecutivo e riportare all'interno dell'aula rappresentativa l'esame concreto dell'attuazione dell'indirizzo politico. Il che non è poco. Basti infatti considerare il peso che può avere sugli equilibri politici della maggioranza un'eventuale deviazione, o anche una correzione di rotta, delle politiche regionali: favorendo assestamenti, se non anche nuove formule politiche, in corso di legislatura.

Nelle disposizioni statutarie richiamate pertanto affiora un filo rosso che tiene insieme alcuni profili caratterizzanti la filosofia di fondo dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: ovvero la scelta di porre rimedio all'"equilibrio del terrore" che ha fin troppo condizionato l'elaborazione dei nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria.

³³ Per un'indagine sul rendimento di tali istituti si veda L. RONCHETTI, *I Consigli regionali alla luce del loro rapporto con le Giunte (2005-2010)*, in *Il rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, p. 102 ss., spec. p. 110, Roma, 2010, lo studio è pubblicato anche sul sito www.issirfa.cnr.it. Sul tema G. MAZZOLA, *Le prospettive della funzione di controllo nei Consigli regionali*, in www.amministrazioneincammino.it, che riporta dati statistici relativi all'impiego di tali procedimenti da parte dei Consigli regionali nella consiliatura 2005-2010. Il prospetto relativo al sindacato ispettivo è nel senso di evidenziare un ricorso agli istituti richiamati abbastanza differenziato. La percentuale tra atti presentati e atti definiti è altalenante, un certo incremento di atti definitivi si registra nel 2009. Le Regioni Calabria e Puglia presentano i dati meno significativi.

³⁴ M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti a "rime obbligate"?*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 79, spec. p. 111 ss., che considera questo istituto, insieme alla questione di fiducia, uno strumento utile ad apprezzare il grado di omogeneità politica tra Esecutivo e Consiglio.

³⁵ Cfr. artt. 43 e 65 St. Umbria; nonché art. 28 St. Emilia – Romagna.

Osservatorio sulle fonti

5. Segue. Il gradimento consiliare sulle nomine. La mozione di sfiducia, di non gradimento, di censura

Sembra corretto prendere in esame congiuntamente gli istituti richiamati perché il senso che li accomuna appare essere quello di migliorare, ancora una volta, la posizione del Consiglio nei rapporti con il Presidente direttamente eletto.

Il gradimento consiliare sulle nomine è un novità di un certo rilievo. Perché, fermo restando che al Consiglio competono le scelte in ordine alle cariche rappresentative dell'ente Regione espressione di funzioni di garanzia, e al Presidente le nomine caratterizzanti l'indirizzo politico, appare assai convincente la scelta di consentire al Consiglio di valutare, con adeguata trasparenza e al fine di salvaguardare l'interesse pubblico, le persone chiamate a ricoprire incarichi di vertice nell'ambito della amministrazione regionale. Difatti l'articolo 48 dello Statuto dispone che sulle nomine di competenza del Presidente e della Giunta il Consiglio deve rendere il gradimento entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora non si esprima nel termine richiamato si intende espresso in senso favorevole. Tuttavia il voto contrario del Consiglio non determina significative conseguenze, se non l'obbligo per il Presidente di motivare le nomine con una comunicazione al Consiglio. Forse in questo caso lo Statuto avrebbe potuto precisare meglio le modalità, i procedimenti o magari i presupposti che consento al Presidente di confermare le nomine non gradite al Consiglio; anche perché questa novità, così congegnata, rischia di assumere una caratterizzazione di stile, un passaggio consiliare dovuto, che non esprime tuttavia la garanzia di nomine di persone altamente qualificate e dunque adeguate a svolgere i delicati e complessi compiti che richiede la moderna macchina amministrativa regionale. Al riguardo peraltro è utile richiamare l'articolo 24 del regolamento consiliare ove si dispone che il Presidente della Giunta debba comunicare per iscritto la nomina al Presidente del Consiglio regionale che a sua volta dovrà investire la commissione competente ai fini del parere. Assicurato il parere il Presidente potrà convocare la conferenza dei presidenti dei gruppi per fissare la seduta e le modalità di discussione. L'Aspetto che conviene rimarcare tuttavia è il seguente: qualora il Consiglio esprima un parere anche solo parzialmente contrario, il Presidente della Giunta potrà confermare le nomine attraverso una comunicazione motivata al Consiglio. Dunque risulta in qualche modo ricondotta ad un minimo di collaborazione l'attività di nomina dell'esecutivo che appunto dovrà se non altro adottare un provvedimento motivato da opporre al Consiglio.

Naturalmente il rilievo politico di una nomina non gradita al Consiglio appare in modo evidente, anche perché la sua conferma potrebbe determinare un contrasto con l'Esecutivo al quale l'Assemblea difficilmente potrebbe porre rimedio: a meno di non voler considerare l'apertura di una crisi politica tra Presidente e Consiglio che con poca probabilità potrà determinarsi, a meno che non sia stato alterato l'accordo tra i partiti di maggioranza relativo alle politiche di gestione dei posti di comando dell'amministrazione regionale.

Lo Statuto della Campania distingue tra mozione di non gradimento e mozione di

Osservatorio sulle fonti

censura al singolo assessore³⁶: nel primo caso il voto consiliare è diretto contro la complessiva attività dell'assessore, e può anche comportare la sua revoca da parte del Presidente della Giunta a meno che, motivando la decisione, non intenda confermare l'assessore. Viceversa la censura è diretta a colpire singoli atti posti in essere dall'assessore, ma non sembra condurre a conseguenze giuridicamente apprezzabili. D'altra parte il Consiglio non ha alcuna competenza sulla composizione della Giunta, che è di esclusiva competenza del Presidente eletto così come dispone inderogabilmente l'articolo 122, V comma, della Costituzione: sicché allo Statuto è fatto divieto di modificare questa previsione. Perché un'eventuale ipotesi normativa di dimissioni obbligatorie dell'assessore colpito dalla mozione di non gradimento è inammissibile: la Corte costituzionale infatti, mediante la sentenza n. 12 del 2006, ha stabilito che la regola “*aut simul stabunt aut simul cadent*” esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori”, pertanto è interdetta in sede statutaria l'introduzione di una disciplina che possa condurre alla “rottura di un ipotetico rapporto fiduciario tra Consiglio e singoli assessori, che si risolverebbe esclusivamente in una pura e semplice riduzione dei poteri spettanti al Presidente”.

Tuttavia anche in questo caso si può evidenziare la circostanza che il Consiglio ha nella sua disponibilità taluni nuovi strumenti i quali, adeguatamente utilizzati, possono determinare qualche risultato, sia pure solo di natura politica, sulla conduzione delle attività degli assessori regionali che come è noto esercitano significative competenze, risultando anche destinatari di cospicue risorse finanziarie sulle quali è appunto possibile operare un formale controllo in chiave di trasparenza delle politiche regionali. Pertanto l'attività di controllo del Consiglio potrà svolgersi in più di una direzione mediante il ricorso a procedure che possono appunto incalzare l'Esecutivo su questioni considerate di particolare rilievo politico. Peraltro si individuano talune garanzie del procedimento stabilendo che la mozione debba essere motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei componenti il Consiglio e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti.

6. La funzione di controllo delle Commissioni permanenti

Analogamente a quanto previsto in altri ordinamenti regionali anche quello campano assegna la funzione di controllo consiliare alle Commissioni permanenti³⁷.

³⁶ M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti a “rime obbligate”?*, cit., p. 118 ss.; G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico fra esecutivo e legislativo*, in www.astridonline.it, spec. p. 5, nt. 23, l'Autore peraltro evidenzia come sia “improbabile che le censure vengano dalla maggioranza (in un caso, in Puglia, la proposta proveniente dalle fila della maggioranza è stata ritirata il 20 luglio 2007 a seguito dell'invito del Presidente della Regione), mentre le censure proposte dalla minoranza sono inesorabilmente destinate al fallimento: v. per es., la mozione respinta dal Consiglio regionale della Lombardia il 10 marzo 2009, oppure le mozioni respinte dal Consiglio regionale della Liguria il 16 giugno 2009, il 12 dicembre 2008, il 9 luglio 2008 e il 24 ottobre 2006 (un'altra mozione è stata ritirata il 23 settembre 2009)”.

³⁷ In tema V. ONIDA, *Inchieste e indagini conoscitive regionali*, cit., p.1 ss.; B. RANDAZZO, *Inchieste e indagini conoscitive regionali*, cit., p. 1 ss.

Osservatorio sulle fonti

Come è noto le attività del Consiglio nel suo insieme si svolgono per il tramite delle Commissioni³⁸. Tali articolazioni interne dell'Assemblea costituiscono il luogo naturale nel quale si determinano le sue deliberazioni. Difatti in un'indagine non molto recente ma ancora valida è stato dimostrato che molte delle attività consiliari si svolgono all'interno delle Commissioni permanenti le quali, soprattutto avuto riguardo al procedimento legislativo, esercitano un ruolo determinante³⁹. La funzione di controllo delle Commissioni può esplicarsi sia attraverso l'inchiesta (*infra*) sia attraverso le indagini conoscitive. Tali funzioni presentano in buona sostanza caratteristiche molto simili, e la differenza più rilevante consiste nel fatto che le inchieste "sono sempre affidate a commissioni costituite *ad hoc*, mentre le indagini conoscitive possono essere svolte da commissioni permanenti"⁴⁰.

Attraverso l'indagine conoscitiva i Consigli possono porre in essere attività ad ampio raggio dirette ad acquisire informazioni utili allo svolgimento del suo lavoro. Come ad esempio convocare e rivolgere domande ad amministratori e funzionari regionali; invitare esperti e rappresentanti di gruppi sociali per un'audizione. E' stato evidenziato al riguardo come il clima culturale degli anni settanta abbia favorito l'inserimento negli Statuti di prima generazione delle "consultazioni delle organizzazioni sociali" al fine di promuovere il valore della "partecipazione"⁴¹.

L'esperienza ha poi dimostrato che le richiamate attività delle Commissioni abbiano avuto largo impiego tanto da rendere quasi inutile e desueto il ricorso ad indagini conoscitive vere e proprie: attivate dunque mediante autonomi procedimenti, alternativi e indipendenti dai singoli provvedimenti all'esame in Commissione, idonei ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili all'attività del Consiglio⁴². D'altra parte molte delle consultazioni poste in essere ad esempio nell'ambito del procedimento legislativo, hanno evidenziato il rilievo predominante delle iniziative provenienti dalla Giunta. Anche perché gli esecutivi regionali in forza degli apparati amministrativi di cui dispongono e "spesso intrattenendo fitti rapporti con le organizzazioni sociali riescono a costituire punto di riferimento e di coagulo della maggior parte delle iniziative e delle istanze che fanno capo all'ente Regione"⁴³. Sicché sembra che tale funzione, almeno nella prima fase del regionalismo italiano, sia stata poco efficace assegnando in definitiva ai Consigli un ruolo marginale e diretto, in buona sostanza, ad allargare la partecipazione nelle consultazioni alle minoranze consiliari.

Rispetto al riferito rendimento della funzione di controllo svolta in Commissione, le

³⁸ Sul tema ancora attuali gli studi di T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, 1981, p. 98 ss.; e V. ANGIOLINI, *Gli organi di governo della Regione*, Milano, 1983, p. 53, ove si evidenzia il fatto che in molte Regioni, anche al fine di favorire l'esercizio dei poteri di indagine e ispettivi sull'azione dell'Esecutivo, si è assistito ad uno "snellimento dell'attività delle Commissioni" piuttosto che "l'esaltazione dei loro poteri formali".

³⁹ M. CECCHETTI, G. CONTI, G. SCIOLA, *Il ruolo delle Commissioni e del Consiglio*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, vol. II, Padova 1997, p. 15 ss.

⁴⁰ V. ONIDA, op.cit., p. 5.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

Osservatorio sulle fonti

soluzioni normative introdotte dai nuovi Statuti, e in particolare da quello campano, appaiono di un certo interesse perché dirette al rafforzamento di alcuni tradizionali strumenti di controllo⁴⁴. Tale atto rinvia infatti al Regolamento interno che a sua volta dedica il Titolo VIII interamente alla disciplina specifica dell'attività di controllo delle Commissioni, assegnando ad esse il potere di disporre audizioni, indagini conoscitive, e di sindacato ispettivo. L'audizione può essere disposta per acquisire elementi utili per l'adozione di provvedimenti che rientrino tra le materie assegnate alla Commissione. L'articolo 50 del regolamento non precisa particolari limiti di intervento determinando il limite di materia come ambito entro il quale disporre l'audizione. L'ufficio di presidenza ha il compito di prendere in esame la richiesta di audizione proveniente dalla Commissione disponendone le modalità di svolgimento anche al di fuori della sede consiliare.

Le indagini conoscitive presentano una disciplina più articolata. Esse sono dirette ad acquisire “notizie, informazioni e documenti utili alle attività del Consiglio”⁴⁵. Il programma finanziario e organizzativo dell'indagine è sottoposto all'approvazione dell'ufficio di presidenza. Conclusa l'indagine potrà essere approvata una relazione conclusiva da trasmettere al Presidente del Consiglio che curerà la sua distribuzione ai singoli consiglieri. Viceversa potrà essere nominato un relatore incaricato di esporre al Consiglio le conclusioni raggiunte. Si ammettono infine conclusioni o relazioni di minoranza.

Tale disciplina ancora evoca le Commissioni speciali che possono essere istituite per far fronte ad indagini di “particolare complessità o rilevanza”. L'articolo 31 del regolamento pone in evidenza la specificità di tale procedimento stabilendo che ciascun gruppo, indipendentemente dalla composizione ordinaria delle Commissioni permanenti, potrà designare i propri membri. A tali Commissioni sono riconosciuti poteri alquanto ampi che si avvicinano molto a quelli riconosciuti alle Commissioni di inchiesta (*infra*). In particolare esse possono convocare gli assessori, i capi dipartimento, gli amministratori di enti o istituti della Regione “al fine di raggiungere gli obiettivi istituzionali fissati dai rispettivi regolamenti”. Ad esse non è opponibile il segreto d'ufficio.

La disciplina sinteticamente richiamata tuttavia sembra un po' generica sia in riferimento alle “particolari problematiche” che rappresentano il presupposto della istituzione della Commissione speciale sia per i non meglio precisati “obiettivi istituzionali” che potrebbero anche risultare sovrapposti a quelli delle Commissioni permanenti. Sarà dunque un apprezzamento di tipo politico a giustificare il ricorso a tale strumento, come quando ad esempio, a causa della trasversalità di talune materie, una singola Commissione non riesca a compiere indagini d'insieme in sede ordinaria e sia pertanto necessario ricorrere ad una Commissione speciale. Appare peraltro di un certo interesse la previsione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 31 del regolamento interno in base al quale una Commissione speciale deve essere istituita obbligatoriamente ed avere come “materia la trasparenza, il controllo delle attività della Regione e degli enti collegati e dell'utilizzo di tutti i fondi”. Una previsione assai efficace che consente al Consi-

⁴⁴ In tal senso B. RANDAZZO, *op.cit.*, p. 1.

⁴⁵ Cfr. art. 51 del Regolamento interno.

Osservatorio sulle fonti

glio di monitorare nella sua complessità l'attività regionale e la correttezza dei mezzi finanziari impiegati. Un modo dunque per misurare anche la credibilità del Consiglio stesso che dovrà adeguatamente valorizzare l'impiego di tale strumento.

7. La Commissione d'inchiesta

Si discute in ordine al fondamento del potere di inchiesta regionale, perché né la Costituzione né gli Statuti speciali, adottati con legge costituzionale, assegnano tale potere esplicitamente alle Regioni. Va precisato tuttavia come non sia da escludere il riconoscimento di tale competenza ai Consigli regionali in quanto non può dubitarsi del fatto che un'assemblea politica elettiva investita “di poteri oltre che normativi e deliberativi, anche di controllo politico sui rispettivi organi esecutivi”⁴⁶, possa istituire procedimenti diretti ad acquisire elementi ed informazioni utili all'esercizio delle proprie attribuzioni che siano appunto qualificati come inchieste⁴⁷. Con la finalità pertanto di circoscrivere tale attività alla conoscenza di uno specifico aspetto o questione ritenuta di particolare interesse, e diretta a favorire l'emersione di notizie utili a determinare un quadro univoco e veritiero del problema oggetto dell'inchiesta.

D'altra parte secondo una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, tali organi non possono essere parificati alle Commissioni parlamentari istituite ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione che come noto esercitano le loro funzioni “con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria”. Difatti la Corte nega tale assimilazione sulla base dell'argomento che alle Regioni, sia a statuto ordinario sia a statuto speciale, non sono riconosciute competenze in materia giurisdizionale⁴⁸. Sicché l'esclusione di tale materia da quelle assegnate alle Regioni impedisce di configurare un potere analogo a quello riconosciuto dalla Costituzione alla Commissione d'inchiesta parlamentare⁴⁹.

Nella prima esperienza regionale il ricorso a tale strumento da parte dei Consigli è stato alquanto modesto⁵⁰ e non sembra dunque giustificare l'importanza dedicata al tema da parte degli Statuti regionali, che appunto presentavano una disciplina piuttosto articolata relativa ai modi attraverso i quali era possibile istituire la Commissione disciplinando l'oggetto dell'indagine, i soggetti legittimati a richiederla, il tipo di atto richiesto per l'istituzione, la composizione e l'ampiezza dei poteri: commisurati agli stessi li-

⁴⁶ V. ONIDA, op.cit., p. 1.

⁴⁷ *Ibidem*. Sul punto può richiamarsi una risalente giurisprudenza costituzionale in senso analogo alla dottrina richiamata: sentenze n. 29 del 1966, n. 41 del 1991 e n. 63 del 2012.

⁴⁸ Cfr. sentenza n. 209 del 1994.

⁴⁹ Di avviso differente M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, 2002, pp. 348, 349.

⁵⁰ La ragione che tuttavia ha spinto gli statuti ad una disciplina articolata e specifica delle commissioni di inchiesta è stata individuata, V. ONIDA, op.cit., p. 2, nella volontà di valorizzare l'autonomia politica regionale e allo stesso tempo nella tendenza ad accentuare la “centralità” assembleare in una fase storica in cui il ruolo del parlamento nazionale esprimeva una caratterizzazione analoga nel sistema istituzionale.

Osservatorio sulle fonti

miti di materia propri della potestà legislativa⁵¹.

La medesima impostazione è confermata da parte degli Statuti di nuova approvazione, in cui si afferma una disciplina altrettanto dettagliata e articolata⁵².

Lo Statuto della Campania riconosce ad almeno un quinto dei consiglieri il potere di richiedere l'istituzione di una Commissione diretta a svolgere "inchieste di pubblico interesse sull'attività amministrativa della Regione, degli enti, agenzie, aziende, società e consorzi, anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla Regione, e su ogni altra questione di interesse regionale"⁵³. E' dunque lo Statuto a conferire tali poteri in via diretta alla Commissione: circostanza questa che non esclude la facoltà del Consiglio di meglio precisare, articolandole dettagliatamente, le competenze ad essa riconosciute. Sul punto, peraltro, si ragiona in ordine al problema se l'atto istitutivo della Commissione debba essere la legge, che potrà modulare l'ampiezza dei suoi poteri; o se si possa ricorrere all'adozione di un atto di natura non legislativa. Al riguardo infatti si deve tenere in debita considerazione il limite disposto dalla riserva di legge relativa prevista dall'articolo 23 della Costituzione ove si prescrive che "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge"⁵⁴. Nel senso che non potrebbe istituirsi una commissione mediante un atto subordinato alla legge che assegni alla commissione medesima il potere di disporre convocazioni personali, verifiche di documenti e altre attività nei confronti di soggetti anche non direttamente appartenenti all'amministrazione regionale. Come ad esempio una richiesta indirizzata ad un privato cittadino rappresentante di un'associazione o altro tipo di organizzazione che potrebbe fornire indicazioni ritenute utili all'oggetto dell'inchiesta.

Indubbiamente in tal caso è la legge a dover disporre simili ambiti di azione, anche perché non è certo ravvisabile, come evidenziato più sopra, alcun parallelo con le commissioni di inchiesta parlamentare.

Tuttavia il regolamento interno del Consiglio campano fa rinvio per l'istituzione della Commissione ad una deliberazione genericamente intesa, sicché a seconda delle necessità il Consiglio potrà decidere a quale tipo di atto ricorrere. Non di meno tenuto conto del fatto che lo Statuto non riconosce questo specifico potere alle Commissioni, ovvero non assegna loro la competenza in ordine alla possibilità di richiedere prestazioni personali a soggetti estranei all'amministrazione regionale, appare necessario il ricorso alla legge: sempre che vi sia la riferita esigenza. Diversamente l'atto istitutivo potrà essere anche una deliberazione non legislativa.

Il Regolamento interno⁵⁵ stabilisce che la richiesta di istituire la Commissione deve essere motivata e indicare sia le materie "di interesse regionale" sia l'oggetto specifico e le finalità dell'inchiesta sia il termine entro il quale concludere i lavori. E' riconosciuto

⁵¹ V. ONIDA, op.ult.cit., p. 4.

⁵² Una ricostruzione riferita alle Regioni nel loro insieme è in B. RANDAZZO, *Inchieste e indagini conoscitive regionali*, postilla di aggiornamento, cit., p. 2.

⁵³ Cfr. art. 44 St. Campania.

⁵⁴ B. RANDAZZO, op.ult.cit., p. 2.

⁵⁵ Cfr. art. 53, comma II.

Osservatorio sulle fonti

adeguato spazio all'opposizione, assegnando la presidenza ad un suo esponente. La composizione ancora è proporzionata alla consistenza dei gruppi.

L'oggetto dei suoi lavori coincide tendenzialmente con le materie di competenza regionale, ma in alcune ipotesi può anche non essere direttamente connesso ad esse. Come è accaduto ad esempio nel caso della Commissione regionale d'inchiesta sul fenomeno mafioso istituita della Regione Siciliana, che si andava peraltro a sovrapporre alla Commissione nazionale antimafia operante nello stesso periodo di tempo. In quel caso la Corte costituzionale esclude che vi fossero profili di illegittimità perché "...nulla vieta che una stessa realtà possa formare oggetto, per finalità diverse, di concorrenti attività di carattere conoscitivo..."⁵⁶. Di modo che, trattandosi di un'attività posta in essere anche al fine di costituire un presupposto utile al corretto esercizio della funzione legislativa e amministrativa regionale potrà ben essere utilizzata ed istituita. Latitudine e ampiezza delle sue indagini appaiono così più significative di quanto possa apparire di primo acchito. Si può infatti sostenere, con l'avallo giurisprudenziale, che esse potranno riguardare anche materie non direttamente connesse alle competenze regionali utili tuttavia alle valutazioni politiche consiliari.

In Campania due delibere non legislative hanno istituito la Commissione di inchiesta "Anticamorra, per la vigilanza e la difesa contro la criminalità organizzata" e la Commissione "Hydrogest", dal nome della società concessionaria della gestione delle infrastrutture per il sistema depurativo in alcune aree della Regione⁵⁷. Tali atti regolano dettagliatamente i poteri assegnati alle due commissioni, determinando sia i precisi ambiti di intervento, sia il tipo di attività che può essere posta in essere, riconoscendo anche specifiche competenze di vigilanza e indagine "sulle attività dell'amministrazione regionale e degli enti sottoposti al suo controllo, in ordine a possibili infiltrazioni e connivenze, e di altre associazioni criminali similari", nonché "vigilare, per le medesime finalità, sulla regolarità delle procedure e sulla destinazione dei finanziamenti erogati dalla pubblica amministrazione regionale e dagli enti sottoposti al suo controllo, nonché sulle procedure di affidamento e sull'assegnazione di appalti".

Queste competenze presentano un grado molto prossimo alle attività della magistratura ordinaria ma naturalmente non si sovrappongono ad essa quanto a possibili provvedimenti di natura sanzionatoria. Infatti l'attività di tale commissione è diretta ad accertare e dunque far emergere eventuali anomalie o forme illegali di esercizio di competenze regionali, che poi potranno essere verificate e perseguite evidentemente attraverso le forme ordinarie previste dall'ordinamento.

L'atto istitutivo dispone che la Commissione deve ultimare i lavori entro sei mesi dal suo insediamento e presentare una relazione sui risultati dell'indagine al Consiglio. Tale relazione non è stata prodotta, mentre sono state prorogati i termini dei suoi lavori. Peraltro i sei mesi previsti inizialmente per la conclusione dei suoi lavori sembrano un limite temporale angusto, tenuto conto del fatto che indagini di quel tipo possono richiedere tempi ben più lunghi per la loro conclusione. A non voler considerare le consolida-

⁵⁶ Cfr. sentenza n. 4 del 1991.

⁵⁷ Le delibere istitutive sono pubblicate nel BURC n. 60 del 6 settembre 2010.

Osservatorio sulle fonti

te attività della criminalità organizzata, che necessitano presumibilmente di azioni di varia natura e a più livelli di competenze per la loro soppressione.

8. I regolamenti

La ragione teorica che spinge a trattare il tema nell'ambito di uno studio riferito alle funzioni non legislative del Consiglio regionale muove dalla considerazione che tale potere, originariamente assimilabile, secondo un'autorevole dottrina, ad una più generale funzione normativa del Consiglio che "attrae a se tutti i procedimenti di cui... è per così dire capace e cioè il procedimento legislativo... il procedimento regolamentare e il procedimento per atti amministrativi generali, *con la risultanza finale di una funzione normativa a più procedimenti*"⁵⁸, è ora ripartito tra Consiglio e Giunta: secondo modalità procedurali non più fungibili tra loro. Come era accaduto al contrario durante l'esperienza della prima stagione statutaria, dove appunto il procedimento regolamentare risultava regolato sulla falsariga del procedimento legislativo: provocando e spiegando allo stesso tempo la sostanziale "atrofia in cui è caduta questa fonte del diritto"⁵⁹.

L'unitarietà del potere normativo consiliare e la sua natura appare mutato, e va preso in esame sia alla luce delle novità introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 sia dei nuovi Statuti⁶⁰.

Avuto riguardo alla natura del potere regolamentare⁶¹, il nuovo articolo 121 della Costituzione, anche secondo quanto ha disposto la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003, stabilisce il principio in base al quale è lo Statuto regionale la fonte legittimata a regolare la titolarità e le modalità di esercizio del potere regolamentare regionale. Infatti l'eliminazione della riserva di regolamento a favore del Consiglio regionale non significa, come parte della dottrina ha sostenuto⁶², una sua diretta attribuzione di potere in capo alla Giunta, ma più precisamente che deve essere lo Statuto, anche sulla base della forma di governo prescelta, a determinare il suo impiego secondo caratteristiche che possono risultare differenziate tra i diversi ordinamenti regionali⁶³.

⁵⁸ G. BERTI, *Il regolamento come atto normativo regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1973, p. 182.

⁵⁹ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, vol. I, Torino 1987, p. 215.

⁶⁰ In tema G. DI COSIMO, *Il potere regolamentare negli statuti regionali e nella prassi*, in *Le Regioni*, 6/2011, p. 1131.

⁶¹ Un esame dei problemi e una ricostruzione del dibattito è in M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, in *Giur. cost.*, 5/2003, p. 2984 ss.; P. CARETTI, *Stato, Regioni, Enti locali, tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, p. 113 ss.

⁶² Così G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2/2002, p. 419; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 100 ss.; G. D'AMICO, *La controversa titolarità della potestà regolamentare regionale tra modello comunale e modello statale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, p. 137 ss.

⁶³ Come ha sostenuto altra parte della dottrina, Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione: considerazioni in margine alla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2000, p. 124; R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, p. 539; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, cit., p. 421 ss.

Osservatorio sulle fonti

Come è noto peraltro gli Statuti regionali hanno distribuito la titolarità e l'esercizio della potestà regolamentare tra il Consiglio e la Giunta secondo diverse gradazioni. Al riguardo è possibile individuare talune linee di tendenza. Una prima, regressiva, assegna tale potere al Consiglio⁶⁴; e una seconda, maggioritaria, che con taluni limiti di natura sostanziale e procedurale conferisce tale competenza alla Giunta.

Lo Statuto della Regione Campania si pone in una linea intermedia tra quelle appena richiamate. Infatti qui la titolarità del potere regolamentare è assegnata alla Giunta, ma allo stesso tempo è riconosciuto al Consiglio il potere di approvazione dei regolamenti medesimi. L'articolo 56, comma II, dello Statuto infatti dispone che "i regolamenti sono sottoposti all'approvazione del Consiglio che deve provvedere entro sessanta giorni dalla loro trasmissione al Presidente del Consiglio. Se, decorso tale termine, il Consiglio non si è pronunciato, i regolamenti sono emanati e pubblicati". Si tratta evidentemente di una nuova funzione non legislativa, che presenta una natura per così dire inedita. Perché nel caso in cui il regolamento risulti approvato dal Consiglio esso entrerà in vigore e produrrà dunque effetti normativi. Ipotesi che si determinerà anche nel caso in cui, decorsi sessanta giorni, l'Aula non si sia pronunciata. Sicché in questa ipotesi sembra corretto considerare come il Consiglio e la Giunta pongano in essere un atto normativo sulla base di una comune decisione.

Tuttavia le difficoltà sembrano sorgere qualora il Consiglio esprima un voto negativo sul regolamento. In questo caso lo Statuto non chiarisce cosa debba accadere. Se cioè il regolamento non possa entrare in vigore o se, viceversa, l'atto in questione possa produrre i suoi effetti anche in presenza di una determinazione di segno contrario espressa dall'Aula. La norma statutaria manifesta una certa ambiguità. Anche perché avendo configurato la natura del potere regolamentare secondo una linea intermedia che non riconosce interamente la sua titolarità alla Giunta, ma ne assegna una porzione al Consiglio, non è molto chiaro come si debba rispondere al quesito. Al riguardo il regolamento interno del Consiglio non fissa una regola. Anzi in modo anche sorprendente non disciplina le modalità di approvazione del regolamento della Giunta da parte del Consiglio, né un preciso *iter*. Tanto meno può immaginarsi un procedimento simile a quello legislativo perché come è del tutto evidente il regolamento è un atto diverso e subordinato alla legge, destinato ad operare dunque su un diverso piano e la cui natura, anche in considerazione della potestà "condivisa" tra Esecutivo e Consiglio, è appunto inedita.

Difficile dare una risposta univoca al richiamato problema. Tuttavia la circostanza di prevedere il passaggio consiliare per l'approvazione del regolamento, e di avere stabilito che qualora il Consiglio non si sia pronunciato nei sessanta giorni dalla presentazione del regolamento quest'ultimo entrerà in vigore, rappresentano forse utili indicazioni. In modo da interpretare la disposizione statutaria nel senso che il voto contrario del Consiglio debba comportare come conseguenza il mancato perfezionamento dell'*iter* approvativo si da provocare l'interruzione del procedimento e, dunque, la sua decadenza.

Peraltro non è chiaro anche un altro aspetto non secondario del procedimento regolamentare: se invero il Consiglio possa intervenire sul regolamento emendando il testo,

⁶⁴ Cfr. art. 36 St. Abruzzo; art. 35 St. Marche.

Osservatorio sulle fonti

anche per evitare un eventuale voto negativo che possa comportare la mancata entrata in vigore dell'atto. O se viceversa debba rinviare l'atto alla Giunta con dei rilievi in modo da ottenere un'eventuale modifica nel senso indicato dal Consiglio. Anche perché gli schemi di regolamento non sono trasmessi al Consiglio per eventuali verifiche, ma restano interni alla Giunta; pertanto all'Aula giunge un atto definitivo sul quale può solo votare in senso favorevole o contrario.

Si tratta dunque di quesiti che la prassi potrà forse meglio definire, tuttavia non si può escludere un contenzioso tra Giunta e Consiglio in ordine alla titolarità sostanziale del potere regolamentare che sarà, in ipotesi, preso in esame dalla Consulta di garanzia statutaria.

9. Considerazioni finali

Le considerazioni che precedono in ordine agli istituti esaminati conducono ad un esito forse scontato quanto auspicabile: solo la più corretta attuazione dei meccanismi richiamati il Consiglio regionale potrà far valere al meglio la sua posizione nell'ambito della nuova forma di governo.

Non può essere revocato in dubbio che gli strumenti messi a punto dallo Statuto e dal regolamento interno consiliare insieme con la potestà legislativa regionale che è utile ricordare, sia pure incidentalmente, si esercita nell'ambito di una gamma di materie più vasta rispetto al passato e forse anche con limiti meno significativi, prefigurano un sistema complesso di istituti e procedure in grado di meglio conformare i rapporti tra Consiglio e Presidente incanalando le loro relazioni in circuiti formali alternativi e contrapposti ai meri rapporti di forza o alle prassi. Le relazioni tra Consiglio e Presidente appaiono pertanto giuridificate. Cosicché, sebbene talune norme non producano effetti di natura tipicamente giuridica, possono tuttavia favorire l'emersione di istanze e rivendicazioni della comunità politica, attraverso la mediazione dell'aula rappresentativa, che diversamente resterebbero prive di risalto e dunque tutela.

In uno scenario che vede i luoghi della rappresentanza politica (parlamentare e consiliare) recessivi rispetto agli esecutivi, meglio se direttamente eletti secondo la cultura politica dominante, "le attività non legislative...costituiscono un indicatore del grado di vitalità nel sistema dell'istituzione parlamentare nel suo complesso..."⁶⁵. Il che indica in altre parole come le disposizioni richiamate siano dirette a favorire la naturale, si direbbe, funzione di controllo dell'Aula, assecondando l'inaugurazione di strumenti utili ad attivare la concreta pressione sulle attività dell'esecutivo. Anche attraverso la possibilità di aggiornare e rappresentare dunque al meglio gli interessi, in ipotesi nuovi, della comunità politica regionale che dovessero emergere nel corso della legislatura.

Pertanto volendo anche richiamare una nota polemica dottrinale può dirsi che il Consiglio regionale non ha più il potere di sostituire con una certa disinvoltura il Presidente, ma ha nella sua disponibilità fisiologiche funzioni di indirizzo e controllo: le quali as-

⁶⁵ S. STAIANO, *Premessa*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008.

Osservatorio sulle fonti

sumono un più pregnante e decisivo significato nel contesto della nuova forma di governo in cui è inutile ribadire spicca la figura del Presidente eletto a suffragio universale e diretto.

La fase di crisi che attraversa il regionalismo italiano⁶⁶ induce a un certo pessimismo, si direbbe della storia; tuttavia bisogna, ancora una volta, auspicare il più efficiente lavoro dei Consigli regionali che potrà superare, come insegna Martines, non solo gli “astratti schemi normativi per renderli concretamente operanti”⁶⁷ nella dinamica istituzionale regionale, ma anche una recente disaffezione verso le istituzioni politiche regionali.

⁶⁶ V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 4/2012, p. 791 ss., spec. p. 795.

⁶⁷ T. MARTINES, *Note sul procedimento di formazione delle fonti del diritto*, in T. MARTINES, *Opere*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2000, p. 471.