

Silvio Troilo (*)

LE REGIONI COME ENTI POLITICI: CONSIDERAZIONI SUL PERDURANTE IATO TRA LE ASPIRAZIONI E LA REALTÀ⁽¹⁾

Sommario: 1. Le Regioni dopo la riforma del Titolo V, tra innovazione e conservazione. – 2. L'incerto potenziamento della funzione di controllo dei Consigli regionali. – 3. L'insufficiente attenzione alle esigenze organizzative e decisionali. – 4. Le prospettive future, tra segnali incoraggianti e problemi irrisolti.

1. Le Regioni dopo la riforma del Titolo V, tra innovazione e conservazione

Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione ha indubbiamente configurato, per le Regioni ordinarie, un ruolo di enti politici, ben diverso da quello svolto nella prassi antecedente, in cui, al di là del dato costituzionale, erano state chiamate ad attuare o, al massimo, ad integrare – magari con strumenti formalmente legislativi – decisioni prese a livello statale oppure a gestire interessi territorialmente localizzati mediante una legislazione di spesa e una amministrazione di erogazione⁽¹⁾.

Tuttavia, nella riforma costituzionale – come ebbe lucidamente a segnalare Valerio Onida, nella sua veste di Presidente della Corte costituzionale – “si sono individuati degli obiettivi, più o meno condivisibili che siano, ma non si sono individuati con sufficiente precisione e realismo i percorsi necessari e possibili per passare dall’assetto preesistente a quello nuovo prefigurato”⁽²⁾.

Persino nella (ri)organizzazione interna dei diversi enti territoriali, pur rimessa, in ampia parte, alle autonome scelte locali, le scelte operate nell’ultimo decennio sono risultate solo parzialmente adeguate a tale nuovo assetto.

(*) Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Bergamo.

(#) Il presente scritto riproduce, con qualche aggiornamento, il contributo destinato alla pubblicazione in AA.VV., *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Atti del Convegno Issirfa-CNR, svoltosi a Roma il 20-22 ottobre 2011. Esso, per i limiti di spazio della sede cui è destinato, non ha potuto dar conto dell’ampia bibliografia generale ormai esistente sulla forma di governo regionale e ha dovuto circoscrivere anche i riferimenti agli scritti relativi ai singoli aspetti qui affrontati.

¹() Cfr. le considerazioni svolte già negli anni Settanta da G. AMATO, *I limiti innovativi dell’esperienza regionale* (1975), ora in *Una Repubblica da riformare. I dibattiti sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Bologna, 1980, pp. 114-115.

²() *Relazione del Presidente della Corte costituzionale*, Valerio Onida, 28 gennaio 2005, in www.cortecostituzionale.it, par. 4.

A tal proposito, risaltano, nel complesso, due speculari incongruenze: se, da un lato, in molte Regioni – stando alla lettera delle pur riformulate disposizioni statutarie e regolamentari – non sembrano sufficientemente “presenti le condizioni che consentirebbero di definire la Giunta regionale, per i poteri che le spettano, l’organo direttivo del lavoro dell’assemblea” (3), dall’altro, i nuovi statuti ordinari, più che articolare i rapporti fra esecutivo e legislativo in termini di separazione funzionale (coerentemente con la forma di governo ovunque adottata, “neo-parlamentare” o “di legislatura con elezione diretta del vertice dell’esecutivo” (4)), hanno voluto conservare un regime di co-determinazione e di co-gestione della complessiva funzione di governo regionale (5), con il concreto rischio di finire per ridurre, anziché promuovere, il ruolo delle assemblee elettive, favorendo l’insorgere di contrasti con l’esecutivo o, comunque, ostacolando una valida collaborazione con esso (6).

Invece, andando “al di là della forma di governo in senso stretto”, occorre individuare nuove modalità per lo svolgimento “di una più incisiva funzione legislativa, di una effettiva capacità di controllo e di un più efficace esercizio della funzione rappresentativa” (7), anche per consentire alle Regioni di guidare i sistemi policentrici di autonomie territoriali e funzionali presenti nel loro ambito territoriale e di misurare i risultati delle politiche adottate (ciò che, oltre tutto, avrebbe consentito alle assemblee di recuperare non poco del peso perduto a favore degli esecutivi).

³) S. BARTOLE, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in A. D’ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, p. 141. Ed infatti una commissione di studio istituita dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali ha proposto di realizzare tanto uno “statuto dell’esecutivo in Consiglio” quanto uno “statuto delle opposizioni”, per rendere effettive e compatibili sia l’esigenza del primo di realizzare il suo programma in tempi certi, sia quella delle seconde di controllare l’operato dell’esecutivo e di discutere le proprie proposte (Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome – Commissione di studio per il rafforzamento dell’istituzione e dell’autonomia organizzativa e funzionale delle Assemblee legislative regionali, *Documento finale*, 3 ottobre 2007, in www.astrid-online.it, pp. 4-5 e 7 ss.).

⁴) Anche se è noto che, nel classificare tale forma di governo, in dottrina sono state proposte svariate altre formule definitorie (sulle quali non si può ritornare in questa sede), a seconda delle prerogative considerate, di volta in volta, prevalenti.

⁵) Cfr., per tutti, C. FUSARO, *Statuti e forma di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica delle Regioni italiane*, Bologna, 2007, p. 39, che evidenzia come prevalgano dappertutto “gli elementi di coordinamento fra poteri rispetto a quelli di separazione”; N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, 2010, pp. 135-136. Di conseguenza i Consigli, nell’VIII legislatura regionale, hanno complessivamente adottato più pareri su atti di Giunta e più atti amministrativi (circa il doppio) che leggi (cfr. il *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, tomo II, in www.issirfa.cnr.it, pp. 23 ss.).

⁶) Cfr., *ex plurimis*, R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in A. D’ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V*, Milano, 2005, p. 102; P. CAVALERI, *Ambiguità del ruolo attribuito ai Consigli regionali dai nuovi Statuti ordinari*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Il Filangieri – Quaderno 2009, Napoli, 2010, pp. 339-340.

⁷) C. FUSARO, *op. cit.*, p. 27.

2. *L'incerto potenziamento della funzione di controllo dei Consigli regionali*

È ampiamente condivisa in dottrina la convinzione che, se l'obiettivo dei legislatori statutari, dopo aver fatto propria la forma di governo neo-parlamentare, “era di rafforzare il Consiglio per bilanciare gli incisivi poteri del Presidente, ... tale finalità doveva essere perseguita attraverso una valorizzazione del suo ruolo come organo, oltre che legislativo, principalmente «di controllo», senza nostalgie per il quadro istituzionale precedente la riforma del 1999, quando il Consiglio era organo «di governo», almeno sulla carta”⁽⁸⁾.

Una tale valorizzazione è stata, in effetti, ricercata dai nuovi statuti, che però non hanno rinunciato a coltivare anche quelle nostalgie. Sono stati, così, previsti numerosi strumenti di controllo: essi fanno tutti perno sul Consiglio regionale – a cui è affidato il compito di valutare “la rispondenza dell'attività del Presidente della Regione e della Giunta ... ai propri atti di indirizzo politico”⁽⁹⁾ – ma in alcuni casi si qualificano per il ruolo riconosciuto alle opposizioni, in altri sono, invece, posti nelle mani dei singoli consiglieri ovvero delle commissioni permanenti. Destinataria del controllo non può che essere la Giunta, insieme all'amministrazione regionale (in senso ampio)⁽¹⁰⁾, anche se la lettera delle disposizioni statutarie fa riferimento spesso alla sola Giunta⁽¹¹⁾, talora alla sola amministrazione regionale⁽¹²⁾, oppure non dà indicazioni precise.

In alcune Regioni è disposta una verifica periodica dello stato di attuazione del complessivo programma di governo: in Emilia-Romagna, in Molise, in Umbria e in Veneto si prevede una relazione annuale del Presidente della Giunta in proposito⁽¹³⁾, in occasione della quale il Consiglio approva le eventuali modifiche al programma⁽¹⁴⁾ o

⁸) V., per tutti, P. CAVALERI, *op. cit.*, p. 339.

⁹) Come afferma, similmente agli altri statuti, l'art. 14.3, lett. q), St. Lombardia.

¹⁰) Così indica, correttamente, l'art. 28.1 St. Emilia-Romagna.

¹¹) V. gli artt. 16 St. Calabria, 23.1 St. Lazio, 14.1 St. Lombardia, 21.1 St. Marche, 26 St. Piemonte, 22 St. Puglia.

¹²) V. l'art. 26.1 St. Campania.

¹³) Art. 28.2 St. Emilia-Romagna, art. 16.2, lett. r), St. Molise (non ancora entrato in vigore al momento in cui si scrive, essendone state dapprima impugnate dal Governo alcune norme e poi revocata, con l.r. n. 4 del 2012, l'approvazione in seconda deliberazione), art. 65.2, lett. k), St. Umbria, art. 52.3 St. Veneto. In Emilia e in Veneto, la relazione del Presidente è opportunamente svolta in occasione della presentazione del documento annuale di programmazione economica (art. 19 regolam. Cons. reg. Emilia) o del bilancio (art. 52.3 St. Veneto).

¹⁴) Art. 28.2 St. Emilia-Romagna: non è chiaro se questa previsione consenta al Consiglio di modificare unilateralmente il programma, oppure se le modifiche da approvare debbano essere proposte dal Presidente.

una serie di osservazioni o indicazioni alla Giunta ⁽¹⁵⁾, sicché la relazione rappresenta l'occasione per rinnovare gli indirizzi consiliari. In Puglia la verifica assume contorni appena più circoscritti, vertendo sullo stato di attuazione del piano regionale di sviluppo e dei piani e dei programmi attuativi, nonché sulla situazione gestionale complessiva della Regione, su cui il Presidente della Giunta riferisce annualmente al Consiglio ⁽¹⁶⁾. In Campania, invece, oltre ad un controllo più mirato, relativo allo stato di attuazione del piano regionale di sviluppo, dei piani settoriali e dei relativi progetti attuativi corredati dei costi e dei risultati finanziari, si tiene un più ampio “dibattito annuale sullo stato della Regione” (“anche al fine di contribuire alla costruzione dell'opinione pubblica regionale”), aperto anch'esso da una relazione del Presidente ⁽¹⁷⁾. Nel Lazio e nelle Marche la verifica avviene con periodicità non definita, su iniziativa del Presidente del Consiglio, d'intesa con la conferenza dei capigruppo ⁽¹⁸⁾.

In altri enti territoriali il controllo sullo stato di attuazione del programma è affidato alle commissioni consiliari permanenti ⁽¹⁹⁾ o verte su aspetti più definiti dell'attività della Giunta ⁽²⁰⁾. Talora è affidato a commissioni *ad hoc*, la cui presidenza viene riservata ad un esponente dell'opposizione ⁽²¹⁾.

In vari enti è, poi, previsto un controllo consiliare, preventivo o successivo, sulle nomine effettuate dall'esecutivo, operato – tramite audizioni, pareri, osservazioni,

¹⁵) Art. 16.2, lett. r), St. Molise e art. 43.2, lett. b), St. Umbria. In Veneto, invece, si prevede che il Consiglio rivolga alla Giunta, in sede di approvazione del documento di programmazione economico-finanziaria, indirizzi per la predisposizione del bilancio preventivo ovvero, senza scadenze definite, atti di indirizzo generale sulle questioni di rilevante interesse per la comunità regionale o riguardo ai rapporti con l'Unione europea, lo Stato, le altre Regioni, gli enti locali (art. 33.3, lett. b.3) e r), St.).

¹⁶) Art. 42.2, lett. f), St. Puglia.

¹⁷) V., rispettivamente, gli artt. 62.2 e 31 dello statuto.

¹⁸) Infatti, il Presidente del Consiglio “chiede al Presidente della Giunta lo svolgimento di relazioni al Consiglio sullo stato di attuazione delle politiche regionali” (art. 14.4 St. Marche; simile l'art. 21.4 St. Lazio).

¹⁹) Così, in Abruzzo, in Lombardia e ancora nelle Marche si prevede che siano le commissioni permanenti ad intervenire in materia, nell'esercizio dell'azione di controllo che compete loro (art. 25 St. Abruzzo, art. 21.2, lett. n), St. Marche, nonché art. 51 regolam. Cons. reg. Lombardia, secondo cui le commissioni possono chiedere alla Giunta di riferire in merito all'attuazione dei piani e programmi nonché delle deliberazioni consiliari che prevedono adempimenti da parte della stessa Giunta).

²⁰) In Calabria “con il rendiconto generale la Giunta presenta al Consiglio una relazione sullo stato di attuazione della programmazione economico-sociale della Regione, dei piani settoriali e dei singoli progetti concernenti servizi ed opere della Regione, con l'indicazione dei costi e dei risultati finanziari ed operativi” (art. 53.2 St.); in Piemonte “la Giunta presenta ogni anno, oltre al documento di programmazione economico finanziaria e al bilancio di previsione, una relazione sullo stato di attuazione della programmazione” (art. 62.6 St.); anche in Toscana il controllo verte sulla coerenza degli atti dell'esecutivo rispetto alla programmazione, generale e settoriale (art. 20 St.), mentre in Liguria concerne l'attuazione degli atti di indirizzo del Consiglio (art. 20.1 regolam. Cons. reg. Liguria).

²¹) L'art. 25 St. Abruzzo e l'art. 20.1 St. Toscana prevedono che sia costituita una apposita commissione permanente per la “vigilanza sulla realizzazione del programma e sull'attività dell'Esecutivo”, in un caso, e il “controllo sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale, generale e di settore”, nell'altro.

acquisizione di comunicazioni motivate del Presidente della Giunta – dalle commissioni permanenti o, talora, da commissioni apposite (come in Piemonte e in Liguria) ⁽²²⁾.

I Consigli, inoltre, sono spesso chiamati ad effettuare un innovativo controllo sull'attuazione delle leggi e sugli effetti delle politiche regionali, attraverso la comparazione degli obiettivi fissati e dei risultati raggiunti ⁽²³⁾. Le modalità variano da Regione a Regione, oscillando gli statuti fra previsioni generiche – ai sensi delle quali le commissioni consiliari controllano tale attuazione o chiedono ai membri della Giunta di riferire, in forma orale o scritta, su di essa – e disposizioni di più ampia portata, che introducono strumenti innovativi quali l'inserimento nelle leggi regionali delle clausole valutative (volte ad imporre ai soggetti attuatori di fornire informazioni e dati al Consiglio) ⁽²⁴⁾, le missioni valutative ⁽²⁵⁾ e, in alcuni casi, un organo consiliare quale referente e garante di tale attività ⁽²⁶⁾.

All'attribuzione della funzione di controllo al Consiglio fa da corollario la previsione di numerosi strumenti ispettivi, azionabili dai singoli consiglieri, oppure da una minoranza di essi, o dalle commissioni o, talora, dall'assemblea nel suo complesso, la cui disciplina è di solito riservata ai regolamenti consiliari. Tra di essi si possono

²²() Prevede, ad esempio, che il Consiglio esprima un parere sulle nomine effettuate dalla Giunta l'art. 16.2, lett. h), St. Calabria, mentre l'art. 48 St. Campania stabilisce che l'assemblea manifesti il proprio "gradimento" su di esse, consentendo peraltro al Presidente della Giunta di procedere anche se il Consiglio si esprime in senso contrario, dandone comunicazione motivata all'assemblea. In altri casi, si prevede un parere sui criteri di carattere generale ai quali l'esecutivo deve attenersi per l'effettuazione delle nomine (così dispone, ad esempio, l'art. 37.1 St. Piemonte, che ne affida la formulazione alle commissioni consiliari competenti) o solo un onere del Presidente o della Giunta di dare comunicazione al Consiglio in merito alle nomine fatte (cfr. l'art. 42.1 St. Abruzzo, l'art. 28.1, lett. h), St. Lombardia, l'art. 34.2 St. Toscana, l'art. 54.2, lett. d), St. Veneto).

²³() V. gli artt. 26.1 St. Abruzzo, 26.4, lett. j), St. Campania, 28.3 St. Emilia-Romagna, 21.2, lett. n), St. Marche, 16.2, lett. q), St. Molise, 71.1 St. Piemonte, 20.1 e 45 St. Toscana, 61.1 St. Umbria, 33.3, lett. o, St. Veneto. In Liguria e Puglia gli statuti tacciono in proposito, mentre in Lombardia l'art. 14.3, lett. q), St. dispone più genericamente che il Consiglio valuti "la rispondenza dell'attività del Presidente della Regione e della Giunta, nonché degli enti di cui all'articolo 48, agli obiettivi della programmazione economica, sociale e territoriale, ai principi di trasparenza, imparzialità ed economicità, e ai propri atti d'indirizzo politico". In Calabria (art. 31.3 St.) e nel Lazio (art. 33.7 St.) si prevede che le commissioni consiliari permanenti possano chiedere ai membri della Giunta di riferire, anche per iscritto, sull'attuazione delle leggi regionali.

²⁴() V. gli artt. 26.2 St. Abruzzo (e 3 ss. legge reg. n. 26 del 2010); 53.2 St. e 50, commi da 1 a 5, regolam. Cons. reg. Emilia-Romagna; 45.2 St. e 110 regolam. Cons. reg. Lombardia; 45.2 St. e 24, commi 3, 4 e 7, regolam. Cons. reg. Toscana; 61.5 St. e 42 regolam. Cons. reg. Umbria. Le clausole valutative sono previsioni normative che definiscono le informazioni necessarie per l'esame del processo di attuazione delle leggi e per la ricostruzione dei risultati delle politiche regionali. Esse individuano i soggetti idonei a fornire informazioni al Consiglio, stabiliscono i tempi e le modalità di trasmissione delle stesse, prevedono adeguate risorse finanziarie per lo svolgimento dell'attività di controllo e valutazione.

²⁵() V. l'art. 50.6 regolam. Cons. reg. Emilia-Romagna e gli artt. 45.2 St. e 111 regolam. Cons. reg. Lombardia. Con le missioni valutative si intendono verificare l'attuazione delle leggi regionali e valutare gli effetti delle politiche degli enti territoriali tramite metodi che garantiscano la terzietà e l'imparzialità dell'analisi.

²⁶() In Lombardia il comitato paritetico di controllo e di valutazione propone, d'intesa con le commissioni, l'inserimento di clausole valutative nei progetti di legge e lo svolgimento di missioni valutative (art. 45 St.). In Umbria il comitato per la legislazione formula proposte per l'inserimento nei testi normativi di clausole valutative (artt. 61, commi da 3 a 5, St. e 39.5, lett. b), regolam. consiliare).

annoverare le interrogazioni (anche a risposta immediata: c.d. “*question time*”⁽²⁷⁾) e le interpellanze, la convocazione del Presidente e dei membri della Giunta, dei dirigenti dell’amministrazione regionale, nonché dei responsabili degli enti ed aziende dipendenti, la richiesta di informazioni a tali amministrazione, enti ed aziende e, infine, le commissioni di inchiesta (spesso istituite su richiesta di una minoranza qualificata).

Ad essi si aggiungono svariati strumenti non ispettivi – quali le indagini conoscitive, le audizioni, le consultazioni dei rappresentanti della società civile, le commissioni speciali con fini di indagine e di studio, la consulenza di esperti e i sopralluoghi – che perseguono un differente, duplice, obiettivo: da un lato, rendere autonomo il Consiglio dall’esecutivo nel procurarsi le informazioni necessarie alle proprie determinazioni; dall’altro, valorizzare le istanze partecipative della società civile, instaurando un rapporto continuativo tra rappresentanti e rappresentati.

Peraltro, gli strumenti di controllo, come quelli di indirizzo, ricalcano spesso quelli di cui i Consigli disponevano prima del 1999⁽²⁸⁾ e non sembrano in grado di rafforzare l’esercizio della relativa funzione in misura adeguata a quanto sarebbe necessario; d’altra parte, anche ove riprendono strumenti “classici” del diritto parlamentare, rivestono una certa utilità per qualunque assemblea rappresentativa⁽²⁹⁾.

3. *L’insufficiente attenzione alle esigenze organizzative e decisionali*

²⁷() I regolamenti consiliari prevedono che sia indetta una seduta appositamente dedicata alla presentazione di tale tipo di interrogazioni (così in Abruzzo, Campania, Puglia e Umbria) o che sia riservata ad esse una parte delle sedute ordinariamente convocate. Le interrogazioni possono venire presentate dal capogruppo (in Abruzzo e Campania) ovvero dai consiglieri, singolarmente o in forma associata (in Calabria almeno due; in Lombardia almeno cinque). Per far sì che la funzione di controllo possa non solo incidere sulla concreta condotta degli organi regionali di governo, ma anche portare a conoscenza dell’opinione pubblica le critiche svolte dalle minoranze consiliari, le sedute dedicate al *question time* possono essere trasmesse in diretta televisiva e radiofonica, anche attraverso i canali telematici dei Consigli (in Abruzzo, Campania, Calabria, Liguria, Lombardia, Puglia, Umbria).

²⁸() Sui quali v., per tutti, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, pp. 338 ss. Tra le novità si possono segnalare, oltre alla possibilità di istituire commissioni d’inchiesta su richiesta di una minoranza qualificata (come contemplato dagli statuti di Campania, Liguria, Lombardia, Toscana e Umbria), la già citata previsione di plurimi strumenti e sedi volti a garantire la qualità della legislazione, nonché l’introduzione di commissioni *ad hoc* per l’esercizio della funzione di controllo (scelta, quest’ultima, che può contribuire alla valorizzazione di tale funzione e allo sviluppo di competenze specialistiche nei commissari, ma che può anche spingere il *plenum* del Consiglio ad interessarsi meno del controllo e può, magari, far sorgere qualche conflitto di competenza con altre commissioni permanenti).

²⁹() In dottrina prevalgono gli accenti critici: si parla di una configurazione dell’attività di controllo politico carente e poco innovativa (P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2009, p. 192) e di incapacità dei nuovi statuti di arricchire in maniera significativa quanto era già presente in precedenza (S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, p. 102). Giudizi simili sono rintracciabili nei commenti ai singoli statuti (così A. POGGI, *Forma di governo e processi normativi*, in F. PIZZETTI, A. POGGI (a cura di), *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, Torino, 2006, pp. 26-27). Non mancano, comunque, talune aperture di credito (cfr., ad esempio, F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *op. cit.*, pp. 216 ss.).

Nel complesso, e non senza qualche contraddizione, le diverse Regioni ordinarie hanno operato una ripartizione delle funzioni relative all'indirizzo politico non disarmonica rispetto alla forma di governo neo-parlamentare, da tutte adottata. Nessuna di esse, però, è stata pienamente coerente con tale forma di governo, né ha brillato per innovatività.

In particolare, tutte hanno affidato all'esecutivo la determinazione dell'indirizzo politico (tramite il programma di governo), lo hanno spesso dotato di strumenti per specificarlo (mediante la potestà regolamentare e quella programmatica) o per ottenerne in tempi non troppo dilatati la precisazione da parte dell'assemblea (attraverso le leggi, il cui *iter* può essere accelerato), mentre solo in certi casi gli hanno assegnato adeguati poteri in materia di bilancio (strumento determinante per la precisazione dell'indirizzo politico regionale). Il Consiglio è stato, invece, incaricato di controllare la realizzazione dell'indirizzo stesso. Sulla carta ne risulta un sistema complessivamente in equilibrio, che sembrerebbe assegnare un ruolo adeguato ad ognuno dei due attori principali sulla scena ⁽³⁰⁾.

Ma – anche non volendo considerare che alcuni enti hanno deviato da una ripartizione dei compiti “ottimale” rispetto alla forma neo-parlamentare, attribuendo all'assemblea il potere di incidere sul programma di governo, aggiungendovi contenuti o decidendone le priorità ⁽³¹⁾, o quello di adottare i regolamenti ⁽³²⁾, o quello di svolgere attività amministrativo-gestionali ⁽³³⁾ – tutte le Regioni hanno cercato di riequilibrare il

³⁰() Cfr., per tutti, G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale fra legislativo ed esecutivo*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *op. cit.*, p. 181; S. TROLO, *L'articolazione della forma di governo regionale dopo l'adozione dei nuovi statuti ordinari, tra uniformità del modello e spunti di differenziazione nei singoli enti territoriali*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, pp. 1983 ss., nonché in www.federalismi.it, n. 2, 2012 (che segnalano, peraltro, la precarietà o l'insufficienza di tale equilibrio).

³¹() Rispettivamente in Calabria, dove sono ammesse “mozioni integrative” del programma (art. 57, commi 2-4, regolam. Cons. reg., che innova rispetto allo statuto), in Umbria (dove l'art. 43.2, lett. b), St. prevede che il Consiglio “determina, in seguito alla presentazione della relazione annuale del Presidente della Giunta sull'attuazione del programma di governo, gli indirizzi degli atti di programmazione, delle intese con il Governo, con altre Regioni e con i soggetti economici e sociali della Regione, degli accordi con Stati e delle intese con enti territoriali interni ad altro Stato”, mentre l'art. 82.2 regolam. Cons. reg. dispone che il Consiglio discuta e possa integrare e modificare il documento annuale di programmazione, approvato dalla Giunta, il quale determina i contenuti della politica sociale ed economica regionale), in Veneto (art. 33.3, lett. a), St., secondo cui l'assemblea discute il programma di governo, “indicando in particolare gli indirizzi e i progetti ritenuti prioritari”).

³²() In Abruzzo (art. 37 St.) e, con effetti sostanzialmente analoghi, nelle Marche (art. 28.1, lett. b), St.) e in Veneto (art. 33.2 St.), dove la potestà regolamentare spetta al Consiglio salvo che le singole leggi la devolvano alla Giunta. In Campania, poi, solo la prassi dirà se l'approvazione consiliare dei regolamenti deliberati dalla Giunta, prevista dall'art. 56.2 St., diverrà, o meno, atto di pura ratifica.

³³() Così in Calabria (art. 16.2, lett. m), St.) e in Molise (art. 16.2, lett. f), St.) è il Consiglio che delibera sulla partecipazione della Regione a società ed enti, pubblici e privati. Altrove, l'assemblea deve “istituire, disciplinare e sopprimere con legge enti, agenzie e aziende dipendenti dalla Regione” (art. 21.2, lett. h) St. Marche; simili le disposizioni di altri statuti). Diversamente, e più correttamente, l'art. 14.3, lett. m), St. Lombardia dispone che il Consiglio detti le norme generali per la partecipazione della Regione a tali enti o per la promozione della loro

peso del Consiglio rispetto all'esecutivo anche sul piano dell'indirizzo politico e dei compiti "di governo": così, oltre ad assegnare all'assemblea non poche funzioni amministrative (dall'approvazione di piani e programmi all'effettuazione di nomine e all'espressione di pareri) ⁽³⁴⁾, hanno previsto obblighi di carattere procedurale a carico del Presidente, tentando di riprodurre, sul versante politico, ciò che il rapporto fiduciario costituisce sul piano (anche) giuridico.

Insomma, non di rado "gli statuti rivelano il tentativo dei Consigli di restaurare, per quanto possibile, antiche e spesso mai utilizzate prerogative ...: in questo senso appaiono rivolti al passato più che al futuro" e si sono dimostrati – chi più, chi meno – poco capaci di prefigurare un nuovo ruolo del Consiglio regionale ⁽³⁵⁾.

Soprattutto, gli statuti non hanno prestato sufficiente attenzione all'efficienza dei processi decisionali, affidati ai regolamenti consiliari e, ancor più, alle dinamiche politiche. Anzi, hanno proceduto quasi sempre ad incrementare le dimensioni dei Consigli ⁽³⁶⁾ e non hanno contrastato in alcun modo la frammentazione partitica. Se è

costituzione. Quanto alle nomine dei titolari degli organi direttivi dell'amministrazione regionale o di enti ed aziende dipendenti, nelle Marche spettano al Consiglio, salvo che la legge le attribuisca alla Giunta o al Presidente (art. 21.2, lett. i), e 47.3 St. Marche; similmente dispone l'art. 33.3, lett. d), St. Veneto per la nomina dei "rappresentanti della Regione", mentre in Abruzzo competono al Consiglio le nomine degli amministratori di aziende, agenzie ed enti (art. 42.3 St.) e alla Giunta quelle dei dirigenti apicali delle strutture della Giunta e degli enti strumentali della Regione e dei direttori delle agenzie regionali (art. 42.1 St.). In Toscana il Consiglio nomina i rappresentanti dell'ente territoriale negli organismi e società a partecipazione regionale (art. 51.2 St.), mentre l'esecutivo provvede alle nomine negli organi di amministrazione degli enti ed organismi dipendenti dalla Regione (art. 50.2 St.). Nel Lazio, invece, il Consiglio delibera le nomine degli amministratori degli enti pubblici dipendenti dalla Regione, nonché degli enti privati a partecipazione regionale, nei casi in cui vi sia l'obbligo di rappresentare le opposizioni (art. 23.2, lett. p), 41.8, 53 e 55.3 St.), mentre in Lombardia delibera le designazioni e le nomine nei soli organi di revisione di enti, aziende, agenzie ed altri soggetti dipendenti dalla Regione o a partecipazione regionale, nonché dei rappresentanti del Consiglio nei casi previsti dalla legge (art. 14.3, lett. p), e 28.1, lett. h), St.). Nelle altre Regioni gli statuti non dettano regole a riguardo, lasciando che sia la legislazione ordinaria a farlo o rinviando espressamente ad essa.

³⁴⁾ Per cui si assiste al paradosso di un organo che, pur aspirando ad essere "il collegio in cui si incarna la rappresentanza politica della comunità regionale", si preoccupa principalmente di esercitare funzioni amministrative (A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica, rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 2010, p. 755). Né tale paradosso rimane confinato sul piano delle previsioni statutarie: infatti, gli atti amministrativi adottati complessivamente dai Consigli regionali sono passati dai poco più di 1000 del 2007 ai 1750 del 2008, fino a raggiungere i 2350 del 2009, e rappresentano quasi il doppio delle leggi da loro approvate (cfr. il *Rapporto 2010 sulla legislazione ...*, tomo II, cit., pp. 103 e 111).

³⁵⁾ C. FUSARO, *op. cit.*, pp. 36-37. Cfr., *ex plurimis*, R. BIN, *op. cit.*, p. 102; P. CAVALERI, *op. cit.*, pp. 340-341.

³⁶⁾ Il numero dei consiglieri è aumentato del 25% in Calabria (dove è possibile un ulteriore incremento per gli effetti dell'applicazione della legge elettorale), del 18,33% nel Lazio, del 16,66% in Puglia, inizialmente del 30% e poi – a seguito di una revisione statutaria del 2010 – del 6% in Toscana (dove è possibile, ed è avvenuto, un ulteriore incremento per gli effetti dell'applicazione della legge elettorale), del 7,5% (ossia di 2 consiglieri più il Presidente della Giunta) nelle Marche, del 6,66% in Molise (dove l'incremento sarà effettivo dopo l'entrata in vigore del nuovo statuto, la cui approvazione in seconda deliberazione è stata revocata), di 2 unità (il Presidente della Giunta e il primo tra i candidati a tale carica risultati sconfitti) in Abruzzo (dove è possibile, ed è avvenuto, un ulteriore incremento per gli effetti dell'applicazione della legge elettorale), di una unità (il Presidente della Giunta) in Campania nonché – dopo la revisione statutaria del 2010, che ha riportato da 37 a 31 i membri del Consiglio – in Umbria. In Liguria può aumentare, al massimo, del 27,5% – ossia fino a 50 consiglieri più il Presidente della Giunta – a seguito delle statuizioni della legge elettorale regionale (non ancora approvata), anche se nell'attuale IX legislatura l'assemblea risulta composta ancora da 40 membri. Soltanto in Lombardia, in Piemonte ed ora anche in Emilia non vi è stato alcun incremento dei seggi consiliari (rimasti, nei primi due enti, rispettivamente 80 e 60 e

vero che questa deriva innanzitutto dal sistema elettorale vigente, con limitate varianti, in tutte le Regioni – il quale incentiva la presentazione di una pluralità di liste alle elezioni –, è altrettanto vero che gli statuti, o almeno i regolamenti consiliari, avrebbero potuto introdurre alcuni correttivi successivi, mentre hanno accettato e tutelato la frammentazione⁽³⁷⁾: così i gruppi costituiti all'interno dei Consigli regionali sono spesso formati da pochissimi membri, se non addirittura da una sola persona⁽³⁸⁾.

Alla frammentazione politica si aggiunge, poi, la pluralità di organi interni ai Consigli, che gli statuti hanno voluto prevedere: così, considerando la necessità di partecipare all'ufficio di presidenza o alla conferenza dei capigruppo, alle giunte, al comitato per la legislazione (dove previsto), alle commissioni permanenti, a quelle speciali, a quelle d'inchiesta, il risultato non può che essere il cumulo delle cariche da parte dei consiglieri e una grande difficoltà nel funzionamento degli organi e nello svolgimento delle funzioni, a cominciare da quella di controllo⁽³⁹⁾.

Pertanto, se dalla frammentazione delle assemblee regionali può derivare, come effetto, una certa resistenza (di frazioni) della maggioranza consiliare ad accettare supinamente le proposte del Presidente, con conseguente minor spazio di manovra di quest'ultimo – ma anche minore efficienza dell'azione regionale –, in concreto ne discende soprattutto “l'attenuazione della capacità di controllo del Consiglio e, dunque, l'ancora maggiore forza del Presidente, in primo luogo nei rapporti con gli apparati, che si fanno pressoché esclusivi”⁽⁴⁰⁾.

Infatti, affinché le previsioni sull'indirizzo e sul controllo consiliari – e ancor più l'aspirazione a co-determinare e co-gestire l'attività di governo regionale – si

riportati nell'altro – dopo la revisione statutaria del 2009 – da 67 a 50). In Veneto, poi, il nuovo statuto prevede che vi sia un consigliere ogni 100.000 abitanti – e comunque non più di 60 – oltre al Presidente della Giunta ed al primo tra i candidati a tale carica risultati sconfitti: grazie alla presenza di tali due soggetti, si potrebbe avere un incremento di poco più del 3% dei seggi, ma, in pratica, essendoci attualmente poco meno di 5 milioni di abitanti, si dovrebbe avere una significativa riduzione a 51 o 52 consiglieri.

³⁷() Infatti, pressoché tutti gli statuti ed i regolamenti interni, pur prevedendo (e non sempre) che i gruppi consiliari siano formati da almeno due o tre componenti, ammettono deroghe che consentono la costituzione di gruppi monopersonali, formati dagli unici eletti di liste presentatesi alle elezioni. Il solo statuto un poco più rigoroso è quello campano (art. 40.1), che consente di formare, in deroga al limite minimo di cinque consiglieri, gruppi di almeno due membri, quando siano stati eletti nella medesima lista e il partito di riferimento abbia rappresentanti nel Parlamento nazionale o in quello europeo.

³⁸() All'inizio del 2012 i gruppi consiliari, compreso quello misto, erano 7 in Toscana (su 55 consiglieri effettivi), 8 in Lombardia (su 80 consiglieri), 9 in Calabria e in Emilia-Romagna (su 50 consiglieri), 9 anche in Campania (ma su 61 consiglieri), 10 in Puglia (su 70 consiglieri). Ed erano 10 in Liguria (di cui 2 monopersonali) su 40 consiglieri effettivi, altrettanti in Umbria (di cui 6 monopersonali) su appena 31 consiglieri, 12 in Abruzzo (di cui 6 monopersonali) su 45 consiglieri effettivi, 13 in Piemonte (di cui 7 monopersonali) su 60 consiglieri, 15 nelle Marche (di cui 9 monopersonali) su 43 consiglieri effettivi, addirittura 15 nel Molise (di cui 7 monopersonali) su appena 30 consiglieri, 17 nel Lazio (di cui 8 monopersonali) su 71 consiglieri.

³⁹() Cfr. R. BIN, *op. cit.*, p. 109.

⁴⁰() S. STAIANO, *Le elezioni regionali in tempo di crisi del sistema*, in *www.federalismi.it*, n. 2, 2010, p. 2.

trasformino in prassi effettiva non basta l'assegnazione all'assemblea dei relativi poteri giuridici, ma occorre che tale organo ed i gruppi politici che lo animano agiscano di conseguenza: perché ciò avvenga, sono necessarie, innanzitutto, un'adeguata "cultura" ed una costante e condivisa volontà politica e, poi, la presenza di valide strutture tecniche di supporto, distinte da quelle poste alle dipendenze della Giunta, che possano fornire informazioni, valutazioni, analisi, proiezioni atte a consentire al Consiglio l'adozione di decisioni ponderate e consapevoli. Senonché, mentre pressoché tutti gli statuti prevedono norme a tutela dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle assemblee, quasi nulla dispongono, invece, in ordine a dette strutture ⁽⁴¹⁾.

Al contrario, in tutte le Regioni proliferano gli uffici di diretta collaborazione con il Presidente della Giunta e gli assessori (ma talora anche con il Presidente del Consiglio) ⁽⁴²⁾: senonché, anziché costituire strutture leggere e svolgere effettivamente funzioni di *staff*, operando da supporto tecnico-progettuale per gli organi politici e da raccordo tra questi ed i dirigenti amministrativi, sono spesso apparati di dimensioni ragguardevoli, dotati di personale prevalentemente distaccato dalla stessa amministrazione regionale o da quella degli enti locali che, pur non possedendo una specifica professionalità, viene scelto fiduciarmente e si trova a percepire retribuzioni nettamente superiori a quelle dei ruoli di provenienza. Inoltre, tali uffici tendono ad occuparsi più degli affari politici e delle relazioni istituzionali del Presidente e degli assessori che del raccordo con l'amministrazione regionale e non di rado presentano gli stessi problemi che affliggono gli altri apparati amministrativi (dal livello qualitativo

⁴¹() Quando "gestire processi conoscitivi, raccogliere ed elaborare informazioni complesse, promuovere e realizzare studi valutativi su particolari politiche sono attività che, se fatte seriamente, richiedono la disponibilità, oltre che di tempo e di adeguate risorse tecnico-professionali, anche di risorse finanziarie appositamente dedicate" (come viene sottolineato dai promotori del progetto CAPIRE – Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali, nato per iniziativa dei Consigli di Emilia, Lombardia, Piemonte e Toscana, in www.capire.org; cfr. anche R. BIN, *op. cit.*, p. 123; C. FUSARO, *op. cit.*, p. 37). Qualche interessante spunto in proposito si trova negli art. 45 St. Toscana e 46.3 St. Veneto (che dispongono che al Consiglio siano garantite adeguate risorse per lo svolgimento delle funzioni assegnate, in particolare di quelle di controllo e di valutazione) e, soprattutto, nell'art. 22 St. Lombardia, i cui commi 3 e 4, dopo aver previsto la presenza di personale, appartenente al ruolo organico consiliare, per garantire "l'assistenza tecnica all'esercizio delle funzioni del Consiglio e dei singoli consiglieri regionali", dispongono che siano istituiti con legge "appositi uffici ed organismi di studio e di ricerca, che collaborano direttamente con i singoli consiglieri e con i gruppi consiliari al fine di garantire l'efficiente ed efficace svolgimento della loro attività, nonché di assicurare l'effettiva indipendenza e autonomia del mandato".

⁴²() Essi sono denominati in modo diverso nelle singole Regioni: strutture amministrative di supporto agli organi elettivi in Abruzzo (l.r. n. 77 del 1999) o strutture speciali di supporto in Toscana (l.r. n. 26 del 2000) o semplicemente strutture di supporto in Umbria (l.r. n. 26 del 2000), ma anche strutture di diretta collaborazione nel Lazio (r.r. n. 1 del 2002) e strutture organizzative speciali in Emilia-Romagna (l.r. n. 43 del 2000). Si tratta di segreterie politiche, uffici di gabinetto, consiglieri politici e diplomatici del Presidente, portavoce, uffici stampa, uffici di controllo strategico, uffici legislativi e comunitari, incardinati ora nei dipartimenti o nelle direzioni generali dell'amministrazione di *linea*, ora al di fuori di essi, ed istituti talora con legge o con regolamento regionali, talaltra con delibere di Giunta o con decreti presidenziali. Per una loro analisi v. M. VERONELLI, *Gli uffici di diretta collaborazione nella normativa regionale*, in www.unitus.it/dipartimenti/dsg.

non adeguato alla lentezza d'azione, dall'incapacità di prevenire le difficoltà all'insufficienza nell'individuare soluzioni efficaci ai problemi) ⁽⁴³⁾.

Sul versante dell'amministrazione, poi, né la chiara configurazione delle Regioni come enti di legislazione, programmazione e coordinamento, operata dal nuovo Titolo V, e nemmeno la riallocazione delle funzioni amministrative realizzata dopo l'approvazione delle "leggi Bassanini" hanno messo in discussione l'ampiezza degli apparati amministrativi regionali, soprattutto degli enti strumentali creati nei decenni precedenti, ma, al più, hanno rappresentato una spinta al loro riordino ⁽⁴⁴⁾. Peraltro, solo la Basilicata ha previsto un organico riassetto delle funzioni, disponendo la soppressione di alcuni enti e la modifica della disciplina di altri (nonché nuove norme sul controllo e sulle nomine di competenza regionale) ⁽⁴⁵⁾, mentre in tutte le altre Regioni si è assistito, nell'ultimo decennio, al perdurante "dilagare" di "una selva di autorità, comitati, commissioni, conferenze, consigli, consorzi, consulte, enti, osservatori, società e soggetti vari", cui sono state esternalizzate svariate competenze amministrative ⁽⁴⁶⁾.

Certamente, occorre considerare che il nuovo art. 118 Cost. non configura più la Regione come ente ad amministrazione indiretta necessaria (secondo la celebre definizione di Massimo Severo Giannini), "basata su un apporto senza intermediari tra legge regionale ed enti locali" ⁽⁴⁷⁾, ma come soggetto sussidiario effettivamente esercitante le funzioni amministrative che gli enti locali non sono in grado di svolgere adeguatamente. Inoltre, rimangono valide le esigenze di affidamento ad apparati *ad hoc* dei compiti che gli uffici locali (e, spesso, quelli dell'ordinaria amministrazione regionale) non sono, in genere, preparati ad affrontare.

Tuttavia, se si guarda alla loro legislazione complessiva, si ricava l'impressione che le Regioni siano mosse non tanto dalla volontà di attuare il principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale, quanto da quella "di occupare ambiti nei quali possono vantare, dopo la riforma del titolo V, più ampie competenze legislative o di dar

⁴³) Cfr. *ibidem*, p. 5. Basti pensare che nel Lazio gli addetti a tali uffici rappresentano, all'incirca, al 10% di tutto il personale dell'amministrazione regionale diretta, e la situazione non è molto diversa in altri enti, pur non mancando Regioni dove sono istituiti solo uffici di gabinetto e segreterie politiche.

⁴⁴) Cfr. L. CASTELLI, *L'amministrazione regionale*, in *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, pp. 286 ss., e l'ampia casistica ivi riportata.

⁴⁵) Con l.r. 14 luglio 2006, n. 11, recante "Riforma e riordino degli enti ed organismi subregionali".

⁴⁶) L. CASTELLI, *op. cit.*, pp. 290-291. Del fenomeno e delle sue dimensioni si sono occupate anche le sezioni unite della Corte dei Conti, che hanno svolto una "indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di Comuni e Province" (deliberazione n. 14/AUT/2010/FRG, in www.corteconti.it).

⁴⁷) N. MARZONA, *L'impresa pubblica regionale e le autonomie locali*, in *Le Regioni*, 1977, p. 648.

seguito a discipline statali in materie concorrenti o trasversali”: se ne deve dedurre che l’organizzazione e l’attività amministrative “continuano ad essere i campi tipici della legge regionale, a fronte della conservazione in capo allo Stato di oggetti quali il diritto civile, il diritto penale e il diritto processuale” (48).

Eppure, dopo la riforma del Titolo V, una delle maggiori questioni istituzionali da affrontare sarebbe quella di una radicale revisione del modello amministrativo regionale (49).

4. *Le prospettive future, tra segnali incoraggianti e problemi irrisolti*

Nelle Regioni italiane, pur afflitte dai problemi fin qui evidenziati – tanto sul versante dell’amministrazione quanto, ancor più, su quello della funzionalità (se non della stessa identità) dei Consigli –, non mancano comunque segnali incoraggianti: dai meccanismi rivolti a garantire *ex ante* la qualità della legislazione, che si accompagnano alla tendenza ad una sua riduzione e ad una sua maggiore organicità (attraverso i testi unici e le leggi di riordino o di manutenzione normativa) (50), alla sperimentazione di forme di verifica *ex post* dell’impatto delle norme e delle politiche regionali (51), dagli organi e strumenti di raccordo con gli enti locali e la “società regionale” (come i Consigli delle autonomie locali (52) e i Consigli regionali dell’economia e del lavoro) o

⁴⁸() M. DI FOLCO, *L’amministrazione regionale*, in *Quinto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2008, p. 431. Ed infatti non mancano casi in cui le Regioni tuttora trattengono per sé funzioni amministrative puntuali, di tipo autorizzatorio (v., ad es., l’art. 4 l.r. Abruzzo n. 25 del 2007, recante “Disciplina dell’attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente”, o l’art. 4 l.r. Emilia-Romagna n. 10 del 2007, recante “Norme sulla produzione e commercializzazione delle piante forestali e dei relativi materiali di moltiplicazione”) o in cui si limitano a delegare compiti agli enti locali, nonostante i dubbi sulla sopravvivenza dell’istituto della delega dopo la riforma del Titolo V. Vi è, quindi, un’ampia continuità rispetto alla situazione antecedente alla riforma del Titolo V (situazione, a sua volta, ben sintetizzata dai seguenti dati numerici: dal 1992 al 2002, a fronte di 743 provvedimenti legislativi istitutivi e di 543 modificativi di enti pubblici dipendenti dalle Regioni, si sono avuti soltanto 73 provvedimenti soppressivi: v. M.L. D’AUTILIA, A. FIORITTO, N. ZAMARO, *Le trasformazioni delle istituzioni pubbliche subregionali: dagli enti pubblici regionali alla sussidiarietà*, in P. VENTURI, N. MONTINARI (a cura di), *Modelli e forme organizzative del decentramento: ruolo e sviluppo del terzo settore*, Forlì, 2005, pp. 83 ss.).

⁴⁹() In tal senso cfr., fra i soli interventi più recenti, S. STAIANO, *Questione morale o questione regionale?*, in www.news.unina.it; nonché M. DI FOLCO, *op. cit.*, pp. 439 ss.; L. CASTELLI, *op. cit.*, pp. 287 ss.

⁵⁰() Cfr. S. MANGIAMELLI, *Introduzione*, in *Rapporto 2011 sulla legislazione fra Stato, Regioni e Unione europea*, tomo II, in www.camera.it, p. 14, e C. DESIDERI, *L’attività normativa delle Regioni. La produzione legislativa nella VIII legislatura delle Regioni ordinarie*, in *Sesto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2011, pp. 451 ss.

⁵¹() Su cui v., da ultimo, C. SPERANDII, *Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali*, in *Rapporto 2011 sulla legislazione...*, tomo II, cit., pp. 93 ss.

⁵²() Che talora operano in una duplice composizione, da un lato ristretta ai soli rappresentanti degli enti locali e, dall’altro, allargata a quelli delle autonomie funzionali (e in Lombardia anche sociali), con (in Lombardia) o senza (nel Lazio) diritto di voto. Ma non mancano altre forme di raccordo e collaborazione: si può, ad esempio, ricordare la l.r. Piemonte 7 febbraio 2006, n. 8 (recante “Disposizioni in materia di collaborazione e supporto all’attività degli enti locali piemontesi”), che trasferisce alle Province risorse per incrementare l’attività di assistenza tecnico-

con l'Unione europea, fino a innovative modalità di coinvolgimento della popolazione, come le istruttorie pubbliche (previste in Emilia e in Toscana).

D'altra parte, sulla forma di governo neo-parlamentare, adottata in tutte le Regioni, si è innestata la formula politica del "partito personale", affermatasi, pur con diverse varianti, in non poche di loro (⁵³). Mentre la crisi delle assemblee elettive sembra avere cause più ampie e più profonde della sola "torsione personalistica" della forma di governo.

Vi hanno, infatti, contribuito anche la presenza pervasiva di un sistema di partiti e di altri attori socio-politici radicato a livello nazionale (anche perché costretto ad organizzarsi a tale livello dalla lunga inattuazione delle Regioni) e un'organizzazione amministrativa territoriale che ha replicato il modello nazionale, facendo perno su strutture piramidali – gli assessorati – e su enti "pararegionali".

Ma vanno ricordati anche altri due fattori, messi in luce in dottrina: il venir meno delle strutture tecniche che i partiti offrivano ai consiglieri, tramite centri studi, riviste ed altro, con la conseguente dipendenza dall'esecutivo anche riguardo agli strumenti conoscitivi necessari a deliberare (⁵⁴); e il rafforzarsi sempre più di un circuito parallelo a quello previsto dalla Costituzione, basato sul rapporto non fra singolo Consiglio e Parlamento ma fra gli esecutivi regionali, nel loro complesso più che singolarmente, ed il Governo nazionale: una situazione in cui "al grado di legittimazione formale degli organi del primo circuito non corrisponde ... lo stesso grado di capacità decisionale, e viceversa" (⁵⁵).

Forse occorre addirittura prendere atto, come viene sollecitato da altri autori (⁵⁶), che le Regioni sono diventate soggetti in cui la distinzione tra legislativo ed esecutivo si pone in termini soltanto sostanziali e che la loro "politicalità" – e la conseguente rappresentatività delle loro assemblee –, pur affermate chiaramente dal nuovo Titolo V, sono diverse da quelle tipiche dello Stato e del Parlamento nazionale: infatti, solo all'interno della Regione ai Consigli sono affidate funzioni di rappresentanza generale,

amministrativa che esse già svolgono nei confronti dei Comuni ed istituisce un ulteriore servizio di consulenza regionale gratuita verso tali enti.

⁵³() M. OLIVETTI, *La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, in *www.federalismi.it*, n. 2, 2009, pp. 4-5; S. STAIANO, *Le elezioni regionali ...*, cit., pp. 3 ss. Il fenomeno era stato già prefigurato da G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 505.

⁵⁴() R. BIN, *op. cit.*, p. 123; cfr. C. FUSARO, *op. cit.*, p. 37.

⁵⁵() C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, p. 1788.

⁵⁶() V. A. MANGIA, *op. cit.*, p. 759 e, in precedenza, G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 1994, pp. 158 ss.; cfr. anche S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Bologna, 1997, p. 126.

mentre nel contesto nazionale essi si trovano a svolgere compiti di rappresentanza dei soli interessi localizzati sul territorio e in rapporto ai poteri dell'amministrazione⁽⁵⁷⁾.

Comunque sia, in ogni Regione l'assetto organizzativo e l'efficacia dei processi decisionali sono elementi fondamentali, anche per intessere adeguati ed innovativi canali di comunicazione con gli enti locali e con la società civile presenti nel territorio regionale: solo prestando la dovuta attenzione a tali elementi, le Regioni potranno svolgere effettivamente un ruolo anche politico e potrà avvenire che non solo i loro esecutivi, ma pure le loro assemblee riescano a rappresentare, di fronte allo Stato ed all'Unione europea, le complessive esigenze delle popolazioni regionali e degli altri enti e soggetti locali che di esse si curano.

⁵⁷ O. A. MANGIA, *op. cit.*, p. 766.