

**Il Regolamento interno del Consiglio regionale toscano: la programmazione dei lavori,  
le Commissioni permanenti, le garanzie per le minoranze \***

di Massimo Rubechi \*\*

Prima di tutto mi pare doveroso soffermarmi brevemente sul ruolo che il regolamento consiliare assume negli assetti istituzionali regionali. Non si tratta solo di uno strumento attraverso il quale rendere più snelli i processi decisionali interni all'organo e più efficace il ruolo dello stesso, ma anche di un'ulteriore sede nella quale definire e specificare gli equilibri della forma di governo regionale nel suo complesso, così come ridisegnata dal nuovo statuto regionale. Per questo motivo non diviene obbligata una revisione ed un adeguamento solo delle norme esplicitamente richiamate dallo statuto (revisione necessaria), ma anche di quelle parti che risultano obsolete perché volte al raggiungimento di equilibri sistemici caratteristici della forma di governo pre-vigente, ma che mal si conciliano con il nuovo assetto istituzionale.

Importanti norme statutarie rischiano, infatti, senza la dovuta concretizzazione in norme regolamentari, di risolversi in soluzioni di cosmesi istituzionale, soprattutto quando si sia di fronte a forti innovazioni che richiedono, oltre ad una revisione puntuale, una lettura sistematica delle previsioni regolamentari ed un conseguente adattamento ad ampio spettro.

Per cui è meritorio l'intento di procedere ad una riscrittura totale del regolamento consiliare (come ha appena fatto anche la regione Friuli Venezia Giulia, con il nuovo regolamento entrato in vigore il 1 gennaio 2006) che dia piena attuazione al mutato assetto istituzionale regionale, anziché procedere con una stratificazione di riforme che rischiano di compromettere non solo la coerenza concettuale del Regolamento con lo statuto, ma soprattutto di svuotare di contenuto alcune sue rilevanti norme.

Fatta questa breve introduzione, premetto quindi che non mi occuperò solo dei temi specificamente dedicati al seminario odierno, quindi la programmazione dei lavori, le commissioni consiliari e il ruolo delle minoranze, ma che necessariamente andrò a toccare anche altri punti nevralgici del regolamento consiliare. Per questo motivo il dott. Petrillo ed io abbiamo deciso di dividerci il lavoro: io mi occuperò delle modifiche conseguenti al mutato assetto istituzionale, che si riverberano sul ruolo delle minoranze consiliari, sul ruolo dell'Opposizione, sulla struttura dei gruppi e sulla programmazione dei lavori consiliari; il dottor Petrillo si occuperà dei nuovi strumenti da assegnare, e sul nuovo assetto da conferire alle commissioni consiliari permanenti e sul ruolo e la struttura della commissione di controllo e di inchiesta, oltre che, infine, del ruolo dell'Opposizione e delle altre minoranze relativamente ad esse. Entrambi quindi, in un'ottica sistemica, cercheremo di rispondere ai temi sui quali ci è stato demandato di relazionare, integrando le proposte puntuali con altre, più organiche.

Ovviamente, entrambi, ci limiteremo a suggerire delle possibili proposte migliorative senza alcuna pretesa prescrittiva.

Venendo al punto, per mettere a sistema le proposte che presenterò più avanti è necessario - coerentemente con la premessa fatta - affrontare la macrotematica del rapporto fra maggioranza, Opposizione e altre minoranze. È infatti impossibile parlare di programmazione dei lavori e ruolo delle minoranze senza aver preventivamente sciolto il nodo che ruota attorno alla definizione del ruolo dell'Opposizione consiliare, così come definita dall'art. 10.2 St.. Questo, ci tengo a sottolinearlo, non perché questo aspetto rivesta un'importanza maggiore nei confronti degli altri che andranno trattati, ma perché dalla concreta traduzione della previsione statutaria dipendono, a cascata, conseguenze sistemiche decisive anche sul metodo adottato per la programmazione dei lavori consiliari e sul ruolo assegnato all'opposizione e delle minoranze nel procedimento legislativo.

Nell'art. 10.2 si parla di Opposizione come di «coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa», il che porta naturalmente a ricercare in un regolamento consiliare che ne dia piena attuazione almeno due cose: l'individuazione dell'atto formale che identifica l'Opposizione e la nozione di coalizione che in un certo senso ne è alla base.

La distinzione dell'Opposizione dalle altre minoranze risiede nel fatto che essa svolge una funzione specifica in ragione della sua particolare funzione di alternativa alla maggioranza (ed al suo comitato direttivo: la giunta) in un'ottica bipolare e competitiva. Il fatto che lo statuto espliciti tale distinzione, di per sé di particolare pregio, dovrebbe quindi essere

considerato come un vincolo per il regolamento (anche cioè se il vincolo non è esplicito, come quello dell'art. 10.1).

Passando all'analisi della bozza di regolamento, si nota subito come nessuno dei due elementi essenziali richiamati - istituzionalizzazione dell'opposizione e riconoscimento dell'eventuale coalizione che ne costituisce la base - si rinveniva fra le sue norme.

Con riferimento al primo elemento, non si rintracciano atti formali che portino alla chiara individuazione dell'Opposizione, al di là dell'eventuale voto (peraltro non vincolante) contrario espresso sul programma di governo all'inizio della legislatura. Tale voto può al massimo distinguere - dal punto di vista quantitativo - la maggioranza dalla minoranza, ma non consente di riconoscere l'opposizione, che è una parte della minoranza ma con essa non si identifica (particolarmente nel caso toscano, Rifondazione Comunista non svolge di certo lo stesso ruolo istituzionale della coalizione di centrodestra, anche se entrambe fanno parte della minoranza). Volendo esser pignoli, si nota come il regolamento, di conseguenza, non definisce formalmente nemmeno la maggioranza, nel senso che non esiste atto formale che consenta di individuarla chiaramente al di là del collegamento elettorale (se non, dal punto di vista politico, il voto favorevole sul programma). Ma mentre la maggioranza trova una sua fisiologica coesione e una sua più chiara rintracciabilità alla luce del vincolo formale e forte che la lega alla giunta (vigendo il principio dell'aut simul stabat, aut simul cadent), per l'Opposizione è più importante prevedere norme per lo meno di riconoscimento, se non addirittura veri e propri incentivi alla coesione.

Quanto al secondo elemento, nella bozza di regolamento non si trova traccia di coalizioni di qualsivoglia natura. Queste rimangono quindi relegate al momento elettorale - di cui sono parte fondamentale - senza che vengano predisposti i necessari legami fra diritto elettorale e diritto parlamentare.

È evidente che senza tali elementi minimi il secondo comma dell'art. 10 rischia di venire applicato solo in parte e, mi venga consentito, solo con previsioni di superficie: il regolamento consiliare prevede sì l'istituzione del portavoce dell'Opposizione, ma lo fa attribuendogli dei poteri maggiori rispetto agli altri consiglieri (il che di per sé va bene) senza metterlo a capo di un soggetto politico definito e reale.

Per quanto riguarda la scelta del Portavoce, è previsto che sia nominato dai «gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa, tramite comunicazione congiunta dei rispettivi capigruppo» (art. 14 bis; quater nel RCRbozza). Rispetto ai rilievi critici precedentemente mossi, c'è ovviamente da domandarsi: quale coalizione? Solo implicitamente, infatti, la norma cristallizza le coalizioni elettorali dando per scontato l'esplicitarsi dei loro effetti anche nel momento post-elettorale, visto che nel regolamento non vengono riconosciute le coalizioni. Ciò di per sé non costituisce un fattore necessariamente negativo - essendo la corrispondenza tendenziale tra l'assetto elettorale e quello post-elettorale una delle chiavi di un assetto di democrazia dell'alternanza - ma se la previsione può avere effetti sensati sul piano politico, certamente non garantisce la formalizzazione sul piano giuridico dell'Opposizione, che ha un compito istituzionale proprio, che va al di là del mero dato quantitativo (cioè del fatto che si trova ad essere minoranza).

Non esistendo disposizioni regolamentari relative alla costituzione di coalizioni in sede elettorale, con la disposizione si dà per implicito il riconoscimento dell'Opposizione, cioè della coalizione maggiormente rappresentativa, come la somma dei gruppi che decidono di darsi un unico portavoce: l'atto attraverso il quale si individua il Portavoce dell'Opposizione assume quindi anche la funzione di individuare, giuridicamente, i soggetti che lo esprimono. Ma questo, al di là della forzatura concettuale, non pare sufficiente e il tutto andrebbe chiaramente formalizzato, a mio avviso, tramite delle esplicite norme regolamentari, prevedendo ad esempio, in via possibilmente incrementale: a) una dichiarazione di appartenenza del singolo consigliere ad un gruppo consiliare o al gruppo misto. La disposizione è classica e nel regolamento c'è già (attualmente prevista dall'art. 12.2 bozza RCR); b) la possibilità di dichiarare l'adesione, conferita ai presidenti dei gruppi, alla maggioranza, all'Opposizione o a nessuna delle due, all'indomani della loro costituzione (da inserire, ad esempio, all'art. 13 bozza RCR). Il presidente del gruppo che dichiara di non aderire né alla maggioranza, né all'Opposizione fa sì che il suo gruppo venga qualificato come facente parte delle "altre minoranze" (ovviamente da tutelare, ma che hanno un ruolo distinto dall'opposizione e dalla maggioranza). Per i singoli componenti del gruppo misto potrebbe essere prevista una dichiarazione analoga; c) infine, si potrebbe conferire ai gruppi la possibilità di poter scegliere, con riferimento alla loro struttura dei gruppi, di dar vita a (in via incrementale):

- delle federazioni di gruppi, che servirebbero a devolvere ad organi comuni poteri di sintesi e coordinamento dell'attività consiliare dei gruppi (da lasciare alla loro libera regolamentazione). Ovviamente la federazione di uno o più gruppi dovrebbe poter avvenire solo all'interno di maggioranza, Opposizione o delle altre minoranze e non in maniera

trasversale.

- delle coalizioni, riconosciute anche all'interno del Consiglio, qualora i gruppi di maggioranza o di Opposizione decidano di formalizzare il loro collegamento anche nel momento post-elettorale, al di là della del riconoscimento che deriva dalla dichiarazione di appartenenza alla maggioranza, all'Opposizione o alle altre minoranze dei gruppi. In questo caso (come ad esempio fa il nuovo regolamento della regione Friuli Venezia Giulia all'art. 12) la coalizione avrebbe il compito di coordinare l'attività dei gruppi che ne fanno parte e potrebbe costituire la sede per il riparto degli spazi in sede di programmazione;

- infine, dovrebbero poter decidere liberamente se dar vita ad una vera e propria fusione di gruppi, da prevedere come possibilità (oltre alla scissione) direttamente nel regolamento consiliare. In questo senso andrebbe inoltre rivista la legge regionale n. 60/2000, prevedendo incentivi per i gruppi che decidano di fondersi in modo che al gruppo finale spettino almeno il totale del personale e dei contributi finanziari assegnati in precedenza ai singoli gruppi di cui fa parte, anziché quello che gli spetterebbe se fosse stato costituito ad inizio legislatura (che sarebbero minori, visto che l'attribuzione di fondi e personale non è proporzionale).

In sintesi, quindi, qualora si procedesse all'istituzionalizzazione dell'opposizione e al riconoscimento post-elettorale delle coalizioni (oltre che ad aprire la strada a possibili evoluzioni del quadro partitico), sarebbero poste le basi per una differenziazione funzionale fra la maggioranza, l'opposizione e le altre minoranze: condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per l'identificazione del loro ruolo, da cui derivano delle responsabilità precise. Ma non solo: si tratta di condizione, a modesto avviso di chi parla, indispensabile ai fini di un riequilibrio - coerente con l'impianto del sistema - della forma di governo, che rischierebbe di essere schiacciata sull'asse maggioranza giunta se non venissero poste le basi per la nascita e lo sviluppo di un'opposizione coesa ed efficiente.

Da ciò ne discende inoltre che al singolo consigliere non vengono attribuiti solo i poteri di cui all'art. 9 (con i necessari rinvii), ma anche il compito di svolgere un ruolo differenziato in ragione della responsabilità assunta dal partito di cui è espressione nei confronti della Giunta. Non va infatti dimenticato che se è indubbio che a tutti i consiglieri vanno attribuiti gli stessi diritti, non è necessariamente detto che ognuno di loro debba esercitarli allo stesso modo. Per cui la formalizzazione delle differenze appare quanto mai necessaria.

Passando al tema della programmazione dei lavori consiliari, pare prima di tutto opportuno parlare del ruolo attribuito dal nuovo statuto al Presidente del Consiglio nella programmazione dei lavori. L'art. 13.2 stabilisce infatti che egli «programma i lavori del consiglio». Non nascondendo i miei dubbi sulla formulazione in questione, ritengo che tale disposizione vada attuata dal regolamento consiliare nel modo più restrittivo possibile. Questo non per sminuire l'importante ruolo del presidente del consiglio anche, ma non solo, nella programmazione dei lavori consiliari, ma soprattutto per evitare che si verifichino due conseguenze opposte, ma entrambe profondamente negative, che possono derivare dall'attribuzione al presidente di un potere discrezionale sostanziale troppo forte.

C'è il rischio infatti da un lato che il Presidente del Consiglio divenga nella prassi l'uomo del presidente della Giunta in Consiglio (la maggioranza aggravata prevista per la sua elezione sono infatti superabili nei successivi scrutini fino alla maggioranza assoluta, cioè la stessa garantita dal sistema elettorale alla maggioranza che supporta la Giunta), quindi minandone l'imparzialità e svilendo lo stesso ruolo del Consiglio, con ricadute rispetto alla necessaria garanzia delle minoranze (qualora non vi siano spazi assicurati a loro tutela). Dall'altro egli potrebbe divenire il potenziale capo di una fronda della maggioranza contro la giunta, il che parimenti ne farebbe venir meno il ruolo necessariamente imparziale (anche se con conseguenze sistemiche molto diverse rispetto alla prima opzione; sarebbe una soluzione simile - ovviamente dal punto di vista sostanziale, non formale - a quella bocciata dalla Corte costituzionale nello Statuto Calabria dove veniva istituita la figura del Vice-Presidente, potenzialmente rivale del Presidente).

In sintesi, conferire il potere di programmare i lavori tout-court comporta un'attribuzione al PCR di un potere politico forte, che fisiologicamente rischia di farne venir meno il ruolo di garante il più possibile imparziale e di rappresentante dell'organo all'interno del quale si estrinseca la sovranità popolare a livello regionale.

Per cui proporrei due modelli, uno più coerente con l'impostazione generale di cui sopra, l'altro che parte dalla normativa attualmente vigente cercando di apportare delle modifiche, ma entrambi che ridimensionano i poteri sostanziali del Presidente del Consiglio regionale.

Un primo modello potrebbe prevedere una separazione fra la programmazione di maggioranza e quella di opposizione,

con Presidente del Consiglio garante. Coerente con la logica che vede principalmente contrapposte una maggioranza (da cui deriva la Giunta) e un'Opposizione (con ruolo alternativo), sarebbe prevedere un calendario che a) sia fissato in via prevalente dalla maggioranza (e dalla Giunta, nella sua funzione di comitato direttivo della maggioranza), sul modello previsto dallo Standing Order n. 14 della House of Commons; b) riservi una quota all'Opposizione, che possa decidere autonomamente come organizzarla; c) attribuisca degli spazi alle altre minoranze e alle iniziative dei singoli consiglieri. La proposta potrebbe essere formalizzata in questi termini, riferendosi ad un arco temporale di due mesi (opportunamente ridotto rispetto ai tre precedenti): 20 sedute dedicate alla programmazione di maggioranza; 4 sedute dedicate all'Opposizione, 2 sedute dedicate alle iniziative delle altre minoranze e alle iniziative dei singoli consiglieri.

Uno dei pregi di tale modello risiede nella garanzia di visibilità che verrebbe fornita all'Opposizione e al suo programma di governo alternativo, che si esplicita nella presentazione di progetti alternativi (senza dimenticare le iniziative dei singoli e delle altre minoranze) accorrandoli in sedute dedicate specificamente ad essi, e la cui pubblicità venga garantita con strumenti adatti (sul punto rinvio a Petrillo). La visibilità è infatti presupposto necessario affinché l'Opposizione possa svolgere la sua funzione oppositoria in maniera adeguata, proponendosi come effettiva alternativa alla maggioranza.

Il presidente, in tal caso, avrebbe l'importante compito di fungere da garante del corretto rispetto degli spazi assegnati, ma verrebbe coerentemente privato di un potere decisionale sostanziale quanto ai contenuti della programmazione.

Un secondo schema potrebbe portare ad una programmazione maggiormente concordata, a partire dal modello attuale. Nel caso il modello precedente apparisse troppo estremo - in quanto troppo lontano dalle prassi instauratesi nel corso delle precedenti legislature - si potrebbe proporre un altro, partendo da quello che attualmente c'è nel regolamento (art. 57), con alcune doverose modifiche che tengano conto delle considerazioni precedentemente sviluppate, e che presenterò separando le diverse fasi della formazione-approvazione del calendario in proposta, via principale di approvazione e via alternativa.

Per quanto riguarda la prima fase (di cui all'art. 57.1RCRbozza), l'attuale regolamento prevede che spetti al PCR predisporre la proposta tenendo conto delle proposte dei gruppi consiliari, dei singoli consiglieri, sulla base delle indicazioni e delle priorità segnalate dal PGR, sentito per i casi previsti il presidente del CAL.

L'attuale art. 57 è coerente con il modello delineato visto che viene assegnato al PCR un ruolo tutorio: sarebbe tuttavia più opportuno, ad esempio, far riferimento alle proposte dei gruppi facenti parte della maggioranza, dell'Opposizione e delle altre minoranze (trovando comunque una formulazione che tenga conto dei vincoli posti dall'art. 24 dello statuto).

Per quanto riguarda invece la via principale di approvazione (art. 57.3 e 4 RCRbozza), si notano delle parti che necessariamente vanno riviste, poiché è previsto che l'Ufficio di presidenza, integrato dai presidenti dei gruppi e dai presidenti delle commissioni (con l'aggiunta di un rappresentante della giunta ma senza voto) decida all'unanimità: proprio il quorum dell'unanimità (per definizione antitetica al principio maggioritario) va eliminato, perchè incoerente con il modello di forma di governo delineato dallo statuto.

A ciò si aggiunga che la prassi ha mostrato come l'unanimità sia particolarmente difficile da raggiungere, per cui la via principale di programmazione rischia di perdere qualsiasi significato. Se si opta per questo modello, meglio il voto ponderato: sul modello del Regolamento della Camera (presidenti dei gruppi che rappresentino almeno i  $\frac{3}{4}$  dei componenti della Camera, ma solo se decide la conferenza dei capigruppo) o con aggravio minore (con voto ponderato a maggioranza dei  $\frac{2}{3}$ , come previsto dall'art. 48 del nuovo regolamento della regione Friuli Venezia Giulia).

In questo caso parrebbe inoltre opportuno potenziare la conferenza dei capigruppo (art. 14 ter) - presieduta dal Presidente del Consiglio - rimettendogli la votazione finale: il concorso dell'ufficio di presidenza, l'intervento dei presidenti delle commissioni, della giunta e degli eventuali altri organi (ex art. 24.2 St.) dovrebbe invece venir previsto nella fase preparatoria. Istituire un'apposita conferenza per la programmazione dei lavori ad hoc pare quindi superfluo.

Infine, andrebbe prevista la partecipazione del Portavoce dell'Opposizione senza diritto di voto all'interno della conferenza dei capigruppo (o nell'organo deputato alla votazione finale), nonostante lo statuto non lo preveda espressamente (ed escluso che si tratti di un organo, ai sensi dell'art. 24.2 St.). Se rimanesse l'attuale formulazione, ne verrebbe infatti escluso, poiché è fuor di dubbio che tale figura non potrebbe cumulare su di sé la carica di Portavoce dell'Opposizione e di presidente di Gruppo, per ragioni evidentemente più politiche che giuridiche.

Infine, la via alternativa (art. 27.4), che si avrebbe qualora non si riesca a raggiungere il quorum previsto in precedenza: l'attuale art. 27.4 dispone che, qualora non venga raggiunta l'unanimità, ma si giunga all'approvazione a maggioranza, spetta al Consiglio decide a maggioranza, sentito un oratore per gruppo e il rappresentante della Giunta. La previsione è evidentemente eterodiretta rispetto alla prima perché taglia potenzialmente fuori le minoranze dalla scelta (anche se in prassi ciò non è avvenuto, non è da escludere pro-futuro). Può tuttavia andar bene se vengono previste quote riservate all'opposizione nella predisposizione del calendario dei lavori, ma su questo tornerò poi.

Qualora si opti per questo secondo modello, si potrebbero inoltre sfruttare le potenzialità espansive dell'art. 24.4 dello Statuto, che prevede la possibilità di dedicare «speciali sedute o sessioni del Consiglio all'esame di argomenti di rilevante interesse regionale», ma ci arriverò meglio con riferimento al calendario.

Per quanto riguarda il calendario dei lavori, se ne auspica una riduzione dell'arco temporale su cui va ad incidere, vista la concreta maggiore incidenza del calendario dei lavori rispetto alla programmazione dei lavori. A fronte di una programmazione su due mesi, il calendario potrebbe riferirsi a un mese o tre settimane (sul modello del Regolamento della Camera), il che ne renderebbe più stringente il rispetto e minori le possibilità di modifica in corso d'opera.

La procedura da seguire dovrebbe essere quella prevista con riferimento ai due modelli alternativi precedentemente individuati (a programmazione separata, e a programmazione concordata). Considerando un calendario di 1 mese, il primo modello (a programmazione separata) potrebbe prevedere che il Presidente del Consiglio individui le date delle sedute e ne assegni (indicativamente) 10 alla maggioranza, 2 all'Opposizione, 1 alle iniziative delle altre minoranze e dei singoli consiglieri, che poi dovrebbero farsi carico in proprio della distribuzione dei vari argomenti fra gli ordini del giorno del Consiglio. Il contingentamento dei tempi potrebbe venir posto sotto la responsabilità del Presidente del Consiglio e della conferenza dei capigruppo.

Con riferimento al secondo modello (a programmazione concordata), si potrebbe riproporre lo stesso schema previsto per la programmazione: a) predisposizione della proposta di calendario da parte del Presidente del Consiglio, tenendo conto delle proposte della giunta, dei gruppi facenti parte della maggioranza (e quindi della giunta), dell'Opposizione, degli altri gruppi di minoranza e di quelle dei singoli consiglieri, dell'Ufficio di presidenza, dei presidenti delle Commissioni e del Portavoce dell'Opposizione; b) approvazione da parte della Conferenza dei capigruppo con l'aggiunta di un rappresentante della Giunta e del Portavoce dell'Opposizione (ma questi ultimi senza voto) con il voto dei capigruppo che rappresentino almeno i 3/4 dei componenti del Consiglio, raggiunto il quale il calendario viene comunicato all'Assemblea; c) nel caso di mancato raggiungimento del quorum si potrebbe prevedere che spetta al Presidente del Consiglio la predisposizione del calendario, seguendo due criteri alternativi ma indirizzati verso lo stesso obiettivo: o garantire almeno 1/3 degli spazi totali alle proposte presentate dall'Opposizione e dalle altre minoranze (art. 5.4, lett. g), St. FVG, bozza del 20 febbraio 2006), oppure prevedere (come fa l'attuale art. 56 RCRbozza) almeno il 60% di proposte riservate all'iniziativa consiliare. Fra queste il 60% dovrebbero essere di iniziativa dell'Opposizione (36% ca. del totale), il 40% della maggioranza, qualora vi fosse una sola Opposizione; altrimenti: 50% all'Opposizione, 10% alle altre minoranze, 40% alla maggioranza.

Tornando al tema, infine, delle potenzialità espansive delle «speciali sedute o sessioni del Consiglio all'esame di argomenti di rilevante interesse regionale» (art. 24.4 St.), si potrebbe prevedere che mensilmente una di esse possa essere dedicata all'Opposizione. Sarebbe infatti coerente con l'assetto competitivo della forma di governo regionale toscana prevedere la possibilità da parte del Portavoce dell'Opposizione di richiedere al Presidente del Consiglio, in fase di formazione della proposta di calendario, l'istituzione di una speciale seduta del Consiglio per la discussione di argomenti di maggiore interesse scelti dall'Opposizione. La definizione dell'ordine del giorno di seduta potrebbe essere affidata allo stesso Portavoce, il che gli conferirebbe un ruolo di rilievo, quale leader effettivo dell'Opposizione consiliare, e garantirebbe a questa un adeguato spazio per poter formulare e rendere visibile il proprio indirizzo politico alternativo. Si potrebbe con norma regolamentare prevedere che le sessioni speciali del consiglio richieste dal Portavoce dell'Opposizione e organizzate interamente da quest'ultima possano essere al massimo una al mese. Trattandosi inoltre di sedute o sessioni speciali, non straordinarie, non costituirebbe problema il fatto che l'Opposizione ve ne facesse ricorso in maniera costante (anche tutti i mesi), ma sarebbe anzi auspicabile, potendo costituire un utile strumento per garantire visibilità al programma di governo alternativo a quello della Giunta.

Resterebbe inoltre ferma la possibilità di richiesta anche da parte di altri soggetti istituzionali, come una parte della maggioranza e le altre minoranze: in tal caso si potrebbe prevedere l'automatica attivazione su richiesta avanzata da parte di gruppi rappresentanti almeno 1/5 dei membri del consiglio.

Infine, il contingentamento dei tempi: in riferimento ad entrambi i modelli proposti, potrebbe essere previsto il contingentamento dei tempi, sul modello dell'art. 24.7 del Regolamento della Camera. Perciò sarebbe da attribuire alla Conferenza dei capigruppo, sotto la responsabilità del Presidente del Consiglio, la determinazione del tempo complessivamente disponibile per la discussione degli argomenti iscritti nel calendario dei lavori dell'Assemblea, con la stessa modalità di voto prevista per l'approvazione del programma e del calendario (nel modello a programmazione concordata: voto dei capigruppo rappresentanti almeno  $\frac{1}{4}$  dei membri del consiglio). A di là del modello del regolamento Camera - che fissa gli spazi assegnando ad ogni gruppo una quota fissa ed una variabile secondo la loro consistenza - la ripartizione potrebbe avvenire sulla base della tripartizione maggioranza, Opposizione, e altre minoranze: se esiste anche una minoranza diversa dall'Opposizione, il 55% del tempo effettivo totale potrebbe essere assegnato alla maggioranza (da ripartire a cura dei rispettivi capigruppo dei gruppi, o delle federazioni, che ne fanno parte; quadro semplificato se i gruppi si costituiscono in coalizioni), il 40% all'Opposizione (idem), e un 5% per le altre opposizioni; se ci sono solo maggioranza e opposizione il 60% sarebbe della maggioranza il 40% dell'Opposizione.

All'interno delle revisioni sistematiche previste sopra, già da adesso si possono avanzare alcune proposte puntuali di revisione:

art. 14 ter. Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari. Alla conferenza dei capigruppo dovrebbe poter partecipare anche il Portavoce dell'Opposizione, al limite senza voto (come sopra esposto). Le decisioni potrebbero esser prese a maggioranza dei  $\frac{2}{3}$  dei membri, salvo quanto previsto per la programmazione dei lavori, con il gruppo misto che conta per uno. I capigruppo espressi in maniera favorevole dovrebbero rappresentare gruppi composti da almeno lo stesso numero di consiglieri, sul totale di quelli che compongono il CR. Questo per evitare che i piccoli gruppi, anche monocellulari, godano di un potere sproporzionato rispetto alla loro reale consistenza.

art. 14 quater. Portavoce dell'Opposizione. Al primo comma rivedere la formula circolare attualmente prevista per la sua individuazione: «è un consigliere nominato dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa tramite comunicazione congiunta dei rispettivi presidenti di gruppo». Se si prevede l'individuazione formale dell'Opposizione (come detto in avvio) basta dire che è individuato tramite comunicazione congiunta dei presidenti dei gruppi facenti parte dell'Opposizione. Se si prevedono le coalizioni è ancora più semplice. Prevedere un ulteriore comma in cui si specifica che, oltre ai diritti aggiuntivi rispetto agli altri singoli consiglieri, gli vengono attribuite anche altre funzioni secondo le previsioni del regolamento (e che in parte riporto sotto, rinviando al Petrillo per ulteriori suggestioni con riferimento alla commissione di controllo e alle commissioni di inchiesta).

art. 20. Composizione commissioni permanenti. L'art. 18.4 dello Statuto prevede che i consiglieri fanno parte di una commissione permanente. C'è un problema che appare evidente: se si tratta di una sola, allora ha poco senso prevedere che ogni gruppo designi i suoi rappresentanti per le singole commissioni, visto tra l'altro che possono essere costituiti anche gruppi monocellulari. Poiché già nella prassi le cariche che spettano alla maggioranza sono decise dai consiglieri dei gruppi che ne fanno parte, ricercando equilibri di coalizione complessivi, e lo stesso per l'opposizione, si potrebbe mettere in mano al presidente il coordinamento, lasciando a maggioranza e Opposizione le scelte del caso, prevedendo, all'art. 20 che: «la maggioranza, l'opposizione e le altre minoranze presentano al Presidente i propri rappresentanti (da inserire in art. 20.3 RCRbozza), il quale valuta e garantisce che la proporzione esistente in assemblea tra maggioranza, Opposizione e altre minoranze venga per quanto possibile rispecchiata». La ripartizione delle cariche fra i vari gruppi, nel caso si siano costituite coalizioni, spetterebbe appunto agli organi ad hoc delle coalizioni, mentre nel caso di singoli gruppi, l'individuazione formale ad inizio legislatura renderebbe la distribuzione comunque agevole.

Art. 25.4 Convocazione in via straordinaria delle commissioni permanenti. Potrebbe essere aggiunto anche il Portavoce dell'Opposizione fra i soggetti che possono richiederla (PCR; GR; 3 commissari).

Art. 32. Relatore di Opposizione, relatore di minoranza. Oltre al relatore, dovrebbero essere previste due distinte possibilità: a) istituzione di un relatore di Opposizione, qualora lo richiedano i commissari facenti parte della stessa, e b) istituzione di un relatore di minoranza, qualora lo richiedano  $\frac{1}{5}$  dei commissari. Entrerà poi nel dettaglio il dott. Petrillo, per cui mi limito a ricordare che assegnando la possibilità all'Opposizione di individuare un proprio, specifico, relatore, si conferisce a quest'ultima la possibilità di evidenziare l'orientamento programmatico alternativo dell'Opposizione rispetto a determinate materie, qualora lo ritenga opportuno.

Il fatto che nella prassi le relazioni di minoranza si siano dimostrate un numero talmente esiguo da risultare pressoché irrilevanti è un indicatore, tra l'altro, della scarsa fiducia dell'Opposizione nel loro impiego: se è certamente vero che il

loro impatto concreto sull'effettiva approvazione è basso, i benefici che possono derivare dalla chiara individuazione del ruolo dell'Opposizione prima e del suo indirizzo politico alternativo nelle diverse fasi sono potenzialmente maggiori. Il ricorso a tale strumento potrebbe divenire un ulteriore strumento attraverso il quale l'Opposizione si pone in evidenza, a contrario, rispetto alla maggioranza.

Prevedere la possibilità di istituire un ulteriore relatore di minoranza mira infine a garantire anche alle altre minoranze ed eventualmente a singoli commissari dissenzienti tale opportunità, qualora ritenessero opportuno esprimere un dissenso sia nei confronti dell'orientamento politico di maggioranza che di opposizione.

Art. 60. Variazione al calendario dei lavori. Dovrebbe poter essere richiesta dal Presidente della Giunta, dal Portavoce dell'Opposizione, da 1/5 dei consiglieri e da un presidente di commissione. Quindi con esclusione dei tre presidenti di gruppo perché superfluo (se non sono ricompresi all'interno dell'Opposizione, per la quale basta il portavoce, o della Maggioranza o, per il quale basta il PGR, allora sono trasversali, ma sono di sicuro capaci di far votare 1/5 dei consiglieri).

Art. 61. Variazione all'Ordine del giorno di seduta. Può essere richiesto dal Presidente della Giunta, dal Portavoce dell'Opposizione, da 1/10 dei consiglieri e dal presidente del Consiglio. Si escludono quindi i gruppi che esprimano 1/10 dei consiglieri e tre gruppi per considerazioni analoghe al 60.

Art. 104.2 Presentazione degli emendamenti. La richiesta di presentazione di emendamenti oltre le 24 h di anticipo previste dal 104.1, potrebbe essere condizionata dalla sottoscrizione da parte di almeno 1/10 dei consiglieri per limitare le pratiche ostruzionistiche.

Art. 116. Referendum consultivo. Per evitare abusi nel ricorso a tale strumento, bisognerebbe che potesse essere richiesto non dalla sola minoranza parlamentare (Opposizione e altre minoranze), che ammonta, visto che la legge elettorale garantisce limita i seggi conseguibili dalla maggioranza, al 35% di quelli in palio, ad almeno il 35% dei consiglieri più 1.

Art. 119. Interrogazioni a risposta immediata. L'art. 119.2 è ottimo per smaltimento: «Allo svolgimento è dedicata di norma un'ora all'inizio delle sedute. Nella stessa seduta è assicurato lo svolgimento di almeno tre interrogazioni, di cui due delle minoranze». Ma sarebbe meglio prevedere che una sia di maggioranza, una di Opposizione, una dedicata alle altre minoranze.

Ovviamente gli interventi di revisione e riorganizzazione del regolamento consiliare alla luce dell'assetto istituzionale disegnato dal nuovo statuto toscano potrebbero estendersi ad ulteriori aspetti. Si è cercato qui di individuare alcuni nodi critici e di proporre delle possibili soluzioni, senza soffermarsi - per motivi legati alla coerenza complessiva dell'intervento, ai tempi ristretti - su tutte le puntuali revisioni che pure sono necessarie, con particolare riferimento alle procedure di urgenza e agli atti di sindacato ispettivo. In merito, ovviamente, mi riservo di rispondere in sede di dibattito o di ulteriore, successivo, approfondimento.

*\* Relazione al Seminario di approfondimento organizzato dalla Commissione speciale per gli adempimenti statutari ed il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale della Toscana, 24 febbraio 2006.*

*\*\* Dottorando di ricerca in diritto costituzionale - Università degli Studi di Bologna.*