

**CONSIGLIO REGIONALE
E STATUTO DELLE OPPOSIZIONI**

*A cura di:
Luigi Lupo*

CONSIGLIO REGIONALE E STATUTO DELLE OPPOSIZIONI

1. CONSIGLIO REGIONALE

Tutti gli Statuti presi in esame determinano il numero dei componenti il proprio Consiglio, ad eccezione della Liguria che si limita a fissarne il numero massimo in 50 oltre al Presidente della Giunta, e dell'Abruzzo che consente alla propria legge elettorale di prevedere seggi aggiuntivi oltre ai 50 dai quali dovrebbe essere costituita, di norma, l'Assemblea. Il Lazio e la Liguria hanno inoltre stabilito che comunque debba essere garantita a ciascun territorio provinciale la rappresentanza in Consiglio.

L'Emilia-Romagna risulta invece l'unica Regione a denominare formalmente "Assemblea legislativa" il proprio organo assembleare.

Il tema della continuità dei poteri della vecchia Assemblea in occasione del suo rinnovo è affrontato in maniera diversa: l'Abruzzo, la Calabria, la Campania, la Puglia e l'Umbria dispongono che il Consiglio continui ad esercitarli fino alla proclamazione dei nuovi eletti, mentre l'Emilia-Romagna, la Liguria e le Marche hanno stabilito che lo spartiacque temporale sia rappresentato dal momento dell'insediamento della rinnovata Assemblea. Il Lazio, il Piemonte e la Toscana fanno invece riferimento non alla proroga dei poteri dell'organo Consiglio in quanto tale, bensì a quella dello status di consigliere: così per il Lazio i consiglieri regionali esercitano le funzioni dal momento della proclamazione fino a quello dell'insediamento del nuovo Consiglio, mentre per la Toscana ed il Piemonte il momento dell'entrata in carica dei consiglieri risulta disgiunto da quello dell'esercizio delle funzioni che coincide con la prima seduta dell'Assemblea. Il Piemonte, in particolare, stabilisce che "lo status di Consigliere regionale si acquisisce al momento della proclamazione. I Consiglieri entrano nell'esercizio delle proprie funzioni alla prima seduta del Consiglio".

Soltanto tre Regioni fanno espressamente riferimento ai poteri attenuati di cui disporrebbe il Consiglio in occasione del suo rinnovo: l'Emilia-Romagna, le Marche e l'Umbria hanno infatti rispettivamente stabilito che dalla data di indizione dei comizi elettorali, dal 45° giorno antecedente la data delle elezioni ovvero dalla scadenza della legislatura, il Consiglio non possa approvare che atti indifferibili ed urgenti.

E' da segnalare, peraltro, che quelle disposizioni statutarie che hanno previsto la continuità dei poteri dell'Assemblea a prescindere dall'esistenza dei presupposti dell'indifferibilità e dell'urgenza non appaiono di per sé viziate da

illegittimità alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale ¹. Naturalmente altro discorso potrebbe essere effettuato, in base al noto principio di rappresentatività, sul quale pure in passato si è soffermata la Corte ², circa l'opportunità da parte del Consiglio uscente di avvalersi indiscriminatamente di tale facoltà.

Diversi criteri sono adottati per quanto concerne il soggetto deputato a procedere alla convocazione per la prima seduta: è il Presidente del Consiglio uscente per la Calabria, l'Emilia Romagna, le Marche ed il Piemonte; il Presidente della Regione per la Campania; il consigliere anziano per l'Abruzzo ed il Lazio; il consigliere più anziano di età, infine, per la Puglia, la Toscana e l'Umbria.

Gli articoli dedicati alle attribuzioni dell'organo assembleare risultano essere quelli più corposi degli interi Statuti. Ad eccezione dell'Abruzzo che molto sinteticamente menziona le branche in cui si articola l'attività consiliare, tutte le Regioni considerate hanno sviluppato elenchi molto dettagliati in ordine alle funzioni ed ai compiti, replicando spesso contenuti di disposizioni costituzionali che non avrebbero certo avuto alcun bisogno di essere riportate.

E' probabilmente prevalsa, in tal senso, l'esigenza di dover in qualche maniera riaffermare il ruolo del Consiglio regionale che la riforma costituzionale del Titolo V ha indubbiamente intaccato con l'indicazione del rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo.

Degne di particolare menzione appaiono quindi quelle previsioni statutarie che risultano essere maggiormente in linea con le esigenze che scaturiscono dal nuovo modello di relazioni che sottintende la scelta delle Regioni di far proprio il modello di forma di governo suggerito dalla legge costituzionale 1/1999.

Così l'Abruzzo stabilisce che "il Consiglio regionale predispone gli strumenti per esercitare la funzione di controllo, per valutare gli effetti delle politiche e per verificare il raggiungimento dei risultati previsti" e disposizioni pressoché analoghe sono presenti in diversi altri testi statutari. L'Emilia-Romagna sviluppa particolarmente tale funzione di controllo politico-amministrativo, poiché afferma che "l'Assemblea, nei tempi definiti dal Regolamento interno, discute e approva il programma di governo predisposto

¹ Dalla lettura della sentenza della Corte Costituzionale n.196/2003, relativa ai giudizi di legittimità costituzionale della l.r. 14/2002 della Calabria e della l.r. 1/2002 dell'Abruzzo, sembra possa evincersi, tra le righe, un convincimento in tal senso. Afferma infatti la Corte che "Un'interpretazione sistematica...conduce a ritenere che la disciplina della eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali...e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fundamentalmente di competenza dello statuto della Regione...".

² Si veda, in particolare, la sentenza n. 515/1995.

dal Presidente della Regione riferito all'intera legislatura e a tutti i settori d'intervento regionale. Annualmente ne verifica e valuta l'attuazione e ne approva le modifiche.”.

La funzione di indirizzo politico continua ad essere generalmente attribuita al Consiglio, anche se con accenti diversi. Nel testo della Liguria, pur mancando tale riconoscimento, è previsto che l'Assemblea abbia il compito di approvare il programma di governo presentato dal Presidente della Giunta nonché “i piani e i programmi aventi valenza generale adottati dalla Giunta”. Il Lazio, invece, espressamente riconduce al Consiglio il compito di “concorrere”, evidentemente con l'Esecutivo, “alla determinazione dell'indirizzo politico regionale”, esplicitando, in tal modo, un indubbio effetto della scelta che ha operato dell'elezione diretta del Presidente della Regione.

L'autonomia dell'organo assembleare è sancita nelle sue diverse esplicazioni in tutti gli Statuti. Differente è, invece, il grado di consenso richiesto, o quanto meno tendenzialmente ricercato, ai fini dell'approvazione del regolamento interno. La maggior parte delle Regioni (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia e Umbria) ha optato tout court per la maggioranza dei componenti l'organo; il Lazio per quella dei tre quinti, l'Abruzzo dei due terzi e la Toscana, infine, dei tre quarti. Anche per queste ultime tre Regioni è comunque sufficiente il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati qualora nelle prime due votazioni - tre per la Toscana - non sia raggiunto il qualificato quorum previsto.

Per l'elezione del Presidente dell'Assemblea è ugualmente prevista da gran parte delle Regioni una maggioranza particolarmente qualificata – due terzi o addirittura quattro quinti come richiesto dall'Emilia-Romagna e dall'Umbria³ – destinata ad essere ridotta, dopo i primi infruttuosi tentativi, alla maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. In controtendenza le Marche, che partendo dalla previsione della maggioranza assoluta considerano sufficiente, a decorrere dalla terza votazione, la maggioranza dei voti validi espressi.

Alcune considerazioni possono poi essere effettuate in merito al ruolo che i Presidenti delle Assemblee legislative sono destinati ad assumere a seguito degli enunciati statutari di diverse Regioni e che può apparire non sempre in totale coerenza con l'opportunità, a cui in precedenza si è fatto riferimento, di bilanciare l'avvenuta estensione dei poteri dell'Esecutivo con un corrispondente rafforzamento delle prerogative e dell'immagine dei Consigli regionali.

³ La Regione Emilia-Romagna e la Regione Umbria peraltro già richiedevano negli “originari” Statuti tale maggioranza dei 4/5 relativamente alle prime votazioni.

Infatti, se sotto l'aspetto dell'attenzione dedicata dai nuovi Statuti alla figura del Presidente del Consiglio regionale è sicuramente riscontrabile una ben maggiore cura rispetto al passato, resa evidente anche dal fatto che vi siano specifici articoli che disciplinano le prerogative che ad esso fanno capo, sotto un altro aspetto si può rilevare come diversi testi statutari, con l'eccezione del Lazio, delle Marche e della Puglia ⁴, continuino a prevedere un incarico a termine, naturalmente rinnovabile, per tutti i componenti degli Uffici di presidenza ovvero non diano indicazioni esplicite al riguardo.

Non può sfuggire che in tal modo non si sia certo contribuito a potenziare al massimo grado il ruolo delle Assemblee che nel Presidente hanno il loro rappresentante. Oltretutto non appare facilmente spiegabile la scelta prima segnalata di richiedere maggioranze qualificate per l'elezione del Presidente, che dovrebbe testimoniare la volontà da parte dei Consigli di dotarsi di rappresentanti particolarmente "forti", alla luce della previsione del conferimento di mandati di durata inferiore a quelli della legislatura e che, oggettivamente, pongono il Presidente stesso in una posizione non esattamente corrispondente a quella che auspicabilmente dovrebbe ricoprire anche nei rapporti con il Capo dell'Esecutivo.

Per quanto riguarda i diritti e le prerogative dei consiglieri regionali, oltre a quelli storicamente connaturati all'esercizio delle funzioni e relativi all'insindacabilità per le opinioni e voti espressi, all'attività di indirizzo politico ed al sindacato ispettivo, è da segnalare la particolare attenzione che i legislatori statutari hanno posto in tema di diritto di accesso agli atti ed ai documenti in possesso non solo dell'amministrazione regionale ma anche degli enti, delle aziende e delle agenzie dipendenti od istituiti dalla Regione. Le Marche estendono tale diritto anche nei confronti delle società a partecipazione regionale e la Puglia nei confronti dei soggetti privati concessionari di pubblici servizi regionali.

Tale diritto di accesso e di acquisizione di copie di documenti viene espressamente riconosciuto da più testi statutari anche nei riguardi dei cosiddetti atti riservati, a fronte del dovere da parte del consigliere di mantenere il necessario riserbo.

2. STATUTO DELLE OPPOSIZIONI

Sul piano parlamentare si è soliti parlare di opposizione per definire quei gruppi politici che nell'assemblea elettiva abbiano negato la fiducia all'esecutivo ovvero, nei sistemi nei quali l'istituto della fiducia non sia contemplato, quei gruppi espressione di partiti che nelle elezioni abbiano

⁴ Più precisamente, la Calabria, il Piemonte, la Toscana e l'Umbria prevedono un incarico della durata di 30 mesi, mentre la Liguria di un solo anno.

appoggiato un leader diverso rispetto a quello poi prescelto dal corpo elettorale, e che conseguentemente assumeranno una posizione di contrasto nei confronti dell'azione di governo e delle scelte effettuate dalla maggioranza parlamentare.

In ogni caso la configurazione del ruolo dell'opposizione è ben diversa a seconda del sistema di governo vigente. Laddove, infatti, esista un sistema caratterizzato da un parlamentarismo maggioritario vi sarà un prevalente bipolarismo con due partiti o, più realisticamente, due coalizioni di partiti tra esse contrapposte destinate ad essere l'una maggioranza e l'altra opposizione. Ove al contrario vi sia una forma di governo parlamentare con accentuazione del ruolo dell'Assemblea elettiva rispetto all'Esecutivo ci troveremo davanti ad un governo di coalizione che trae origine da accordi tra i partiti e la cui esistenza è in itinere evidentemente subordinata alle decisioni di questi ultimi. Una delle differenze fondamentali tra le due forme di governo sta nel fatto che nella prima i ruoli antagonisti siano chiaramente definiti prima del voto popolare, per cui il soggetto politico che risulterà sconfitto dovrà approntare un'azione tesa a controllare l'attività del governo e al tempo stesso indicare le proprie soluzioni alternative, in modo da potersi candidare a sua volta in futuro alla guida dell'esecutivo. Nell'altro sistema, cioè quello parlamentare multipolare, tale unità manca e risulta pertanto difficile, se non impossibile, ipotizzare l'esistenza di un'opposizione coesa ed in grado di esprimere stabilmente una comune strategia ed un'unica posizione nei confronti di chi governa.

Nell'attuale fase di riscrittura degli Statuti regionali appare delinearsi prevalente, come già accennato, la scelta dell'elezione diretta del Presidente della Giunta e quindi dell'adesione al primo modello considerato.

Tralasciando qualsiasi valutazione nel merito, su tali basi è certamente possibile ipotizzare l'introduzione, negli ordinamenti regionali impostati sull'opzione dell'elezione diretta del Presidente, di un istituto, quale il cosiddetto "statuto dell'opposizione", che, al di là del riconoscimento, come avvenuto fino ad oggi, di specifiche prerogative ai consiglieri in quanto tali, garantisca anche con forme innovative la minoranza politica nell'esplicazione del proprio diritto-dovere di opposizione.

Si potrebbe anzi sostenere che tale eventualità sia stata già indirettamente prefigurata dalla riforma costituzionale del 1999, dal momento che tra le disposizioni a carattere transitorio da essa stabilite vi è quella che, nelle more dell'entrata in vigore dei nuovi Statuti e delle leggi elettorali regionali, prevede che al candidato alla carica di Presidente della Giunta che abbia ottenuto tra quelli non eletti il maggior numero di voti sia ipso iure attribuita la carica di consigliere. In tal modo è indubbio che la stessa disposizione attribuisca un ruolo peculiare al leader della coalizione non

risultata vittoriosa, aprendo anzi la strada, di fatto, ad un'istituzionalizzazione del ruolo stesso.

Tra i testi statutari presi in considerazione il tema delle garanzie per l'opposizione è affrontato in maniera variegata.

Innanzitutto è da rilevare come in alcuni casi si parli di diritti dell'opposizione, in altri di diritti delle opposizioni e in altri ancora di diritti delle minoranze.

E' evidente che l'utilizzo del termine al singolare o al plurale non possa essere scevro di conseguenze, né considerato ininfluenza. In ogni caso sta ad indicare un diverso approccio culturale nei confronti del tema in questione, tale da poter determinare differenti modalità di rapporti tra le componenti dell'opposizione consiliare nonché tra l'esecutivo e i gruppi di minoranza.

E' possibile, per semplificare la lettura delle diverse previsioni statutarie, individuare approssimativamente tre distinti livelli di tutela dei diritti dei gruppi di opposizione.

Nel primo livello possiamo ricomprendere quei testi che demandano al regolamento consiliare il compito di disciplinare il funzionamento delle attività del Consiglio e dei suoi organi interni nel rispetto dei diritti ovvero del ruolo dell'opposizione od opposizioni; così l'Abruzzo, la Calabria, l'Emilia-Romagna, la Liguria e le Marche. Secondo lo Statuto del Lazio, poi, il regolamento "deve assicurare l'effettivo esercizio dei diritti dell'opposizione".

Il secondo livello riguarda l'attribuzione della presidenza di commissioni e giunte consiliari ai gruppi dell'opposizione. L'Emilia Romagna è la Regione che sotto questo aspetto più delle altre si è spinta nella direzione delle garanzie della minoranza, stabilendo che alle opposizioni sia conferita la presidenza della commissione bilancio, affari generali ed istituzionali. Altre Regioni dispongono in tal senso per quanto riguarda le commissioni consiliari di controllo, come la Campania, il Lazio e la Toscana (quest'ultima sull'attuazione delle politiche regionali), mentre l'Abruzzo e il Piemonte hanno stabilito il principio della presenza equilibrata tra esponenti della maggioranza e dell'opposizione nella Giunta per le elezioni e in quella per il regolamento. Diverse altre Regioni, inoltre, riservano all'opposizione la presidenza delle commissioni d'indagine e d'inchiesta.

Il terzo livello contempla il riconoscimento di un vero e proprio "statuto dell'opposizione", anche se diversamente denominato, ad opera di uno specifico articolo.

Così lo Statuto della Campania, il quale prevede preliminarmente che ogni consigliere debba dichiarare la propria appartenenza alla maggioranza o all'opposizione. Lo stesso testo poi demanda al regolamento interno la

disciplina sia della previsione di una riserva di argomenti e di proposte di legge da porre all'ordine del giorno del Consiglio su richiesta dell'opposizione, sia del ruolo del cosiddetto "relatore di minoranza".

Il Piemonte, poi, affida al regolamento consiliare il compito di riservare alle opposizioni tempi di lavoro in Consiglio per l'attività di sindacato ispettivo; garanzie per quanto concerne nomine, elezioni e designazioni, anche di competenza della Giunta, nonché per l'informazione sull'attività delle stesse opposizioni.

L'Umbria risulta invece essere l'unica Regione ad aver inserito un articolo avente quale rubrica "Statuto delle opposizioni", il quale a sua volta rinvia al regolamento interno la disciplina di istituti di garanzia, fra i quali la riserva di tempi in Consiglio per le iniziative delle opposizioni.

La Toscana, infine, è la Regione che appare aver compiuto, sotto questo aspetto, la scelta più radicale ed innovativa, prevedendo l'istituzione, da parte del regolamento consiliare, del cosiddetto "portavoce dell'opposizione". Tale figura è già contemplata in proposte di legge istituzionali presentate nell'attuale legislatura ⁵ e s'ispira ad istituti e prassi vigenti in Gran Bretagna. Per espressa previsione dello Statuto toscano, il portavoce dell'opposizione è designato "dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa".

⁵ La proposta del deputato Monaco, in particolare, atto C. n.3531, lo qualifica "capo dell'opposizione".