

## OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Gruppo di lavoro sulle applicazioni regionali  
della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1

Dopo quasi cinque anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, la gran parte delle Regioni a Statuto ordinario sono prive del nuovo statuto regionale,

Sono, infatti, state promulgate solo tre leggi regionali contenenti il nuovo Statuto regionale, ed esattamente in ordine cronologico:

lo Statuto della Regione PUGLIA

- Legge regionale 12 maggio 2004, n. 7;

lo Statuto della Regione CALABRIA

- Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25;

lo Statuto della Regione LAZIO

- Legge **statutaria** 11 novembre 2004, n. 1.

Riguardo alle altre Regioni la situazione è la seguente:

REGIONI	STATO DEI LAVORI
ABRUZZO	Il Consiglio regionale ha approvato definitivamente lo Statuto il 21 settembre u.s.. Il 28 ottobre il Consiglio dei Ministri ha impugnato dinanzi la Corte costituzionale lo Statuto regionale
BASILICATA	La Commissione ha approvato il 22 dicembre 2003 la proposta del nuovo Statuto. Attualmente in discussione in aula.
CAMPANIA	Attualmente il Consiglio regionale ha approvato lo Statuto in prima lettura 18 settembre 2004.
EMILIA ROMAGNA	Il Consiglio regionale ha approvato definitivamente lo Statuto il 14 settembre u.s.. L'8 ottobre il Consiglio dei Ministri ha impugnato dinanzi la Corte costituzionale lo Statuto regionale.

LIGURIA	Il Consiglio regionale ha approvato definitivamente lo Statuto il 28 settembre u.s.. Il 28 ottobre il Consiglio dei Ministri ha impugnato dinanzi la Corte costituzionale lo Statuto regionale.
LOMBARDIA	Attualmente lo Statuto è in discussione in Commissione.
MARCHE	Il Consiglio regionale il 4 ottobre ha riapprovato a seguito di alcune modifiche dello Statuto in prima lettura.
MOLISE	La Commissione ha approvato una prima bozza di Statuto il 30 ottobre 2003. Attualmente la proposta è sottoposta ad una serie di consultazioni esterne.
PIEMONTE	Il Consiglio regionale ha approvato definitivamente lo Statuto il 19 novembre 2004.
TOSCANA	Il Consiglio regionale ha approvato definitivamente lo Statuto il 19 luglio u.s.. Il 4 agosto il Consiglio dei Ministri ha impugnato dinanzi la Corte costituzionale lo Statuto regionale.
UMBRIA	Il Consiglio regionale ha approvato il 29 luglio u.s. definitivamente lo Statuto. Il 4 settembre il Consiglio dei Ministri ha impugnato dinanzi la Corte costituzionale lo Statuto regionale.
VENETO	La Commissione ha approvato il 7 agosto u.s. lo Statuto.

Le Regioni Toscana, Umbria ed Emilia Romagna sono in attesa della sentenza della Corte costituzionale.

Il 16 novembre si è tenuta l'udienza pubblica della Corte costituzionale in ordine ai ricorsi presentati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti delle Deliberazioni statutarie delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia Romagna.

Nessuna Regione, se si esclude la piccola modifica introdotta nel 2001 al proprio Statuto dalla Regione Emilia Romagna è intervenuta a modificare il proprio Statuto in modo frazionato, modalità peraltro ritenuta ammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 304/2002. Affermava, infatti, la Corte "In assenza di statuizioni costituzionali esplicite che siano dirette a limitarne la portata, il conferimento alle Regioni di tale autonomia -statutaria- non può non incorporare il potere di determinarne le modalità e i tempi di esercizio."

Molteplici e di diversa natura sono state le ragioni che sono alla base dei ritardi accumulati da gran parte delle Regioni. Tra esse va annoverata la complessiva modifica del Titolo V, parte seconda della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e l'emanazione delle conseguenti necessarie disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla modifica costituzionale intervenuta, disposizioni recate dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 – c.d. legge La Loggia.

Legata a questa complessa vicenda è stata anche la legge 2 luglio 2004, n. 165 che attuando il primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, fissa i principi fondamentali riguardanti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali. La fissazione di tali principi erano infatti necessari affinché le Regioni potessero darsi la propria legge elettorale che a sua volta era strettamente connessa alla forma di governo regionale che era invece riservata alla fonte statutaria.

Certo è, che alla data attuale, nessuna Regione ha contemporaneamente approvato il nuovo Statuto e la nuova legge elettorale<sup>1</sup> e pertanto, secondo l'interpretazione prevalente dell'articolo 5 della legge costituzionale n.1/1999, nessuna di esse potrà andare alle elezioni con le previsioni del nuovo Statuto, ivi compresa la possibilità di indire le elezioni e di gestirne le fasi operative, oltre che l'eventuale aumento dei consiglieri regionali. Più precisamente le tre Regioni che hanno il nuovo Statuto, ed eventualmente altre, se alla data di indizione dei comizi (presumibilmente entro la metà del mese di febbraio) avranno, oltre al nuovo Statuto, una legge elettorale (che per ragionevole prudenza istituzionale sia stata pubblicata almeno sessanta giorni prima della metà di febbraio – articolo 127, 1° comma Costituzione) potranno svolgere le elezioni con la nuova normativa.

Per tutte le altre Regioni continueranno ad applicarsi il richiamato articolo 5 della l.c. 1/1999, la legge 17 febbraio 1968, n. 108 e la sentenza della Corte costituzionale n. 196/2003 sulla legge elettorale della regione Abruzzo.

Si può certamente affermare che in generale le regioni non hanno usato pienamente e tempestivamente l'autonomia statutaria e l'autonomia elettorale loro riconosciute dalla l.c. 1/1999.

Questo significa che nella legislatura 2005-2009 molte Regioni completeranno la loro nuova fase statutaria anche con l'emanazione dei nuovi Regolamenti interni dei Consigli, rinviando alla successiva legislatura l'attuazione di un proprio sistema elettorale.

Proprio partendo da queste mie osservazioni, in parte critiche, ritengo che sia molto importante iniziare ad operare un quadro di raffronto delle diverse tematiche trattate dagli Statuti approvati almeno in prima lettura, siano esse

---

<sup>1</sup> La Regione Toscana ha emanato la propria legge elettorale 13 maggio 2004, n. 25, la quale però esplicitamente all'articolo 26 rinvia la sua entrata in vigore all'entrata in vigore del nuovo Statuto.

riguardanti i contenuti c.d. necessari che i contenuti confermati ammissibili dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 2/2003.<sup>2</sup>

Tra le tematiche che il Gruppo ha individuato quelle che vengono espone oggi sono le seguenti:

1. Forma di governo;
2. Tipologia delle Fonti;
3. Consiglio regionale e Statuto delle opposizioni (meno Commissioni Consiliari);
4. Procedimento legislativo;
5. Partecipazione popolare;
6. Sussidiarietà orizzontale;
7. Organi di garanzia statutaria e di tutela.

Le altre tematiche, ed esattamente:

- Principi;
- Statuti e leggi elettorali;
- Sussidiarietà istituzionale, rapporti Regione Enti locali, Consiglio delle Autonomie locali;
- Commissioni consiliari;
- Ordinamento amministrativo;
- Semplificazione normativa: qualità della regolamentazione;
- Bilancio, finanze e patrimonio

verranno trattate nella riunione del prossimo Osservatorio, così come i colleghi che relazionano oggi aggiorneranno il proprio lavoro nel caso in cui ci siano nuove carte statutarie approvate (anche in prima lettura) ovvero ci saranno pronunce della Corte costituzionale sui 5 ricorsi promossi dal Governo.

Il lavoro consta, per ogni tematica, di tabelle ricognitive e di una breve sintesi che viene illustrata oggi.

In considerazione del fatto che le relazioni mi sono pervenute solo negli ultimissimi giorni, non mi è stato possibile procedere ad una relazione di sintesi sulle relazioni stesse, tuttavia desidero soffermarmi su alcuni aspetti degli Statuti esaminati. In particolare: **sulla dimensione degli Statuti, riguardo alle diverse modalità entrate in vigore, rispetto alla previsione di**

---

<sup>2</sup> Sentenza C.C. n. 2/2003 "...la riflessione dottrinale e la stessa giurisprudenza di questa Corte (cfr. ad esempio, sentenza n. 921 e n. 829 del 1988) riconoscono da tempo la legittimità dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari agli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo; contenuti ulteriori dei quali semmai è operabile la misura dell'efficacia giuridica (sentenza n. 171 del 1999)."

**interventi legislativi finalizzati all'adeguamento della normativa esistente alle norme degli Statuti stessi.**

Riguardo alla dimensione degli "Statuti" esaminati possiamo osservare che essi sono mediamente degli Statuti brevi. Essi vanno, infatti, da 57 articoli a 102 articoli.

Ma la gran parte si collocano intorno ai 75 articoli.

<b>Statuti regionali</b>	<b>Numero articoli</b>
Abruzzo	87
Calabria	59
Campania	75
Emilia Romagna	73
Lazio	80
Liguria	78
Marche	57
Piemonte	102
Puglia	62
Toscana	82
Umbria	85

**Riguardo all'entrata in vigore** alcuni dispongono il giorno successivo alla Pubblicazione (Abruzzo, Emilia-Romagna, Toscana), altri il quindicesimo giorno successivo a quello della Pubblicazione (Calabria, Campania, Lazio, Marche, Piemonte), altri ancora non dispongono nulla e quindi anche per essi il termine non può essere che quello di quindici giorni dopo la pubblicazione.

**Riguardo all'adeguamento della legislazione vigente** alle norme dello Statuto gli Statuti della Campania e delle Marche dispongono che avvengano entro **un anno dall'entrata in vigore dello Statuto**, quelli del Lazio e dell'Umbria **entro due anni** dalla sua entrata in vigore.

**Riguardo all'adeguamento del regolamento Consiliare alcuni Statuti** (Calabria, Campania e Umbria) entro **quattro mesi** dall'entrata in vigore dello Statuto, altri entro **sei mesi** (Emilia-Romagna, Toscana), altri ancora prevedono l'adeguamento senza fissare alcun termine (Lazio, Piemonte), altri, infine, non dicono nulla rispetto allo stesso adeguamento.

Regione Umbria

Giunta regionale

Segreteria generale della Presidenza

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 2 – 3 dicembre 2004

Gruppo di lavoro sulle applicazioni regionali della  
legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1

## **Forma di Governo**

A cura di: Rosalba Iannucci

La forma di governo viene tratta dalle disposizioni che regolano le modalità di elezione dei Consigli regionali, del Presidente della Giunta, dell'Esecutivo e da quelle che regolano altresì i rapporti tra gli organi regionali medesimi e aspetti specifici dell'attività regionale.

Le norme che vengono di seguito evidenziate, dopo aver esaminato gli statuti approvati almeno in prima lettura e quelli approvati in seconda lettura ancorché impugnati dal Governo, si riferiscono a quegli istituti statutari che non si limitano a disciplinare i modi di elezione degli organi regionali, ma aggiungono qualcosa di peculiare nella propria regione, rispetto al rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo.

UMBRIA: l'art.63 riguarda l'elezione diretta del Presidente della Giunta e prevede che, successivamente alla sua elezione, egli presenti al Consiglio regionale il programma di governo e la composizione della Giunta, in assenza di un qualsivoglia intervento da parte dell'Assemblea. Il comma 2 lett.a) del successivo art.70 prevede però, tra le funzioni della Giunta, l'attuazione del programma di governo anche in riferimento agli indirizzi ed agli obiettivi indicati come prioritari dal Consiglio regionale. Da ciò si evince che un qualche ruolo il Consiglio regionale sulla attuazione dell'indirizzo politico lo svolge, pur essendo riferibili, gli interventi attribuiti statutariamente ad esso, più alla funzione di controllo che all'indirizzo politico ( vedi, ad esempio la lett. b) del comma 2 dell'art.43 che, tra le attribuzioni del Consiglio regionale pone la determinazione, a seguito della presentazione della relazione annuale sull'attuazione del programma di governo, degli 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).

Per quanto riguarda la funzione di controllo si richiamano gli articoli 49, 53, 58, 82 (impugnato dal Governo).

TOSCANA: l'art.31 dello Statuto prevede l'elezione diretta del presidente della Giunta, il suo inserimento nel Consiglio regionale del quale però non può eleggere il presidente e l'ufficio di presidenza. Questa affermazione di estraneità e di divisione dei ruoli tra capo dell'esecutivo e assemblea, è temperata dall'articolo successivo il quale prevede la illustrazione all'assemblea del programma di governo da parte del presidente che deve essere poi approvato dalla medesima, entro dieci giorni, ponendo così in evidenza anche il bisogno di disamina approfondita e di riflessione da parte del Consiglio. Il presidente della Giunta può nominare i componenti della Giunta solo dopo l'approvazione del programma e, fino ad allora esercita da solo le funzioni dell'organo collegiale. Per quanto riguarda il Consiglio, oltre alle consuete funzioni di controllo - enunciate con chiarezza soprattutto nel comma 6 dell'art.11- si segnala che,

proprio quest'ultimo articolo, tra le altre funzioni del consiglio, include l'approvazione degli atti di indirizzo nei confronti degli organi di governo per tutti i settori di intervento e per le relazioni internazionali e gli accordi conclusi dalla regione con altri enti, secondo la formulazione già riferita per la regione Umbria. Inoltre il comma 3 stabilisce che il consiglio concorre alla concertazione sugli atti di propria competenza ed alla formazione degli atti comunitari, degli accordi con lo Stato, degli atti di intervento della regione nella programmazione nazionale, degli atti interregionali. L'ultimo comma stabilisce l'esclusività dell'esercizio delle funzioni consiliari, escludendo la delega ad altri organi regionali. Merita di essere segnalata la scelta di concentrare sul consiglio nella sua interezza la centralità del suo ruolo, rimanendo disciplinati nella sezione del medesimo titolo, rubricata "Organizzazione", le funzioni e le prerogative del presidente e dell'ufficio di presidenza dell'Assemblea.

PUGLIA: l'art.22 dello statuto pugliese affida al consiglio regionale la funzione di indirizzo e di controllo nei confronti dell'attività della Giunta, ma sembra più una affermazione di principio, non suffragata da norme che disciplinino questa potestà. Infatti l'art.41, dopo aver affermato che il presidente della Giunta viene eletto direttamente, prevede la sola comunicazione al consiglio del programma di governo e della nomina e revoca degli assessori e il successivo art.42 afferma che, tra le altre attribuzioni del presidente della Giunta, vi è la direzione della politica generale della regione e ne è responsabile. Questa prerogativa è confermata dal comma 3 dell'art.43 il quale dice che la Giunta opera secondo le direttive impartite dal Presidente che ne dirige la politica e ne coordina l'attività.

LAZIO: l'art.18 riporta la definizione della forma di governo della regione che è informata, tra l'altro al principio della separazione dei poteri. Il comma 2 dell'art.19, trattando di sistema elettorale, stabilisce che debba essere garantita, tra l'altro, una equilibrata rappresentanza consiliare di tutte le province della regione. Tra le funzioni del presidente del consiglio, all'ultimo comma dell'art.21, viene stabilita quella della richiesta al presidente della Regione dello svolgimento di comunicazioni al Consiglio sullo stato di attuazione delle politiche regionali, sentita la Conferenza dei gruppi consiliari. Per quanto riguarda il Consiglio regionale, invece, l'art.23 attribuisce allo stesso oltre alla funzione legislativa anche il concorso alla determinazione dell'indirizzo politico della regione, senza peraltro, specificarne gli strumenti, se non alla lett. q) del comma 2 del medesimo articolo, la attribuzione di una generica valutazione della rispondenza dell'attività del presidente della regione, della Giunta, degli enti dipendenti della regione, agli obiettivi della programmazione economica, sociale e territoriale, ai principi di trasparenza, imparzialità ed economicità ed ai propri atti di indirizzo politico. Tra le funzioni del presidente della regione, all'art.41 comma 6, è prevista, tra l'altro, la partecipazione, anche a mezzo di delegati, agli organi dell'UE competenti a trattare materie di interesse regionale

nonché, sentito il Consiglio delle autonomie locali, ai procedimenti diretti a regolare rapporti tra l'Unione stessa, la Regione e gli enti locali, senza alcun filtro né assembleare, né di esecutivo (se si escludono gli eventuali delegati). Inoltre, al comma 7 è prevista la prerogativa di adottare le misure amministrative urgenti e provvisorie (ma non è previsto alcun potere di "ratifica" nemmeno dall'esecutivo) di salvaguardia e di primo adeguamento agli atti comunitari immediatamente precettivi ed alle sentenze della Corte costituzionale (è difficile immaginare ipotesi concrete di atti urgenti di adeguamento in questa seconda ipotesi). I componenti della Giunta sono nominati, ed eventualmente revocati o sostituiti, dal presidente che ne deve dare successiva comunicazione al Consiglio, unitamente al programma politico (così l'art.42), le funzioni dell'esecutivo sono stabilite nell'art.46 e si limitano a stabilire che esse sono legate alla realizzazione degli obiettivi fissati dal programma politico ed amministrativo del presidente della regione e dagli atti di indirizzo del Consiglio regionale. Un Presidente quindi davvero forte che opera secondo quella separazione di poteri conclamata nella norma statutaria sopra riportata, che si riferisce, con tutta evidenza, ad una netta ripartizione di sfere di competenze tra assemblea, esecutivo e presidente, in cui quest'ultimo, forte dell'investitura diretta determina l'indirizzo politico ed ha i poteri per renderlo concreto e farlo rispettare.

LIGURIA: l'art.5 ripartisce tra presidente della Giunta e Consiglio la materia dei rapporti internazionali, affidando al primo la promozione, previa comunicazione all'Assemblea, e poi la conclusione di accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato e al secondo la potestà di autorizzare con legge la stipula di accordi e di intese che comportino oneri finanziari, modificazioni di leggi o atti di programmazione. Un'altra ripartizione riguarda, sempre nello stesso articolo, al comma 3, le petizioni e le istanze che possono essere presentate, a seconda delle rispettive competenze al Presidente della giunta o a quello del Consiglio (nella speranza che l'attività di comunicazione istituzionale così fitta che viene posta in essere a tutti i livelli orienti i cittadini in modo che essi siano in grado di indirizzare correttamente le proprie richieste). Anche in Liguria si prefigura un sistema di elezione che assicuri la rappresentanza di tutti i territori della regione in Consiglio regionale e per quanto attiene alle sue funzioni, esso, oltre ad avere quella legislativa, ispettiva, di controllo e di vigilanza, approva il programma di governo presentato dal presidente della Giunta e partecipa alla fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario. L'art. 39 stabilisce che il presidente della Giunta, entro dieci giorni dal giuramento, presenta al Consiglio regionale il programma di governo che deve essere approvato dall'assemblea con voto palese ed a maggioranza assoluta dei componenti; una maggioranza diversa comporta la decadenza del presidente e lo scioglimento del Consiglio. La disciplina della attuazione del programma di governo prevede, art.40, che trascorsi due anni dall'insediamento, il presidente della Giunta debba presentare al Consiglio regionale una relazione sullo stato del programma e, in caso di voto negativo,

espresso a maggioranza assoluta dei componenti, comporta la decadenza del presidente e lo scioglimento del Consiglio. I componenti della Giunta sono nominati dal presidente che ne dà comunicazione al Consiglio, contestualmente alla presentazione del programma di governo; la stessa procedura si segue in caso di revoca. La Giunta realizza gli obiettivi fissati nel programma di governo e dà attuazione alla normativa regionale.

PIEMONTE: Innanzi tutto è interessante notare che nella parte di Statuto dedicata alle leggi, è inserita una norma - art.49 "Principi per l'esercizio dell'attività legislativa"- con la quale si dispone che l'esercizio della principale funzione da parte del Consiglio regionale sia basata sul contenuto del titolo I dello Statuto medesimo - e cioè principi e diritti - dei quali verifica periodicamente lo stato di attuazione. Nella sua genericità, questa norma, che si può definire anch'essa di principio visto che la parte precettiva è quantomeno sfumata (come si fa a verificare l'attuazione di principi e diritti? e se comunque il Consiglio rilevasse che qualche atto non è conforme al titolo I, che succede?) è importante sotto l'aspetto della costruzione della funzione di controllo da parte dell'organo assembleare. Per quanto concerne la forma di governo, questo Statuto non si discosta dallo schema costituzionale, con la previsione della elezione diretta del Presidente al quale vengono attribuiti anche compiti di straordinaria amministrazione, in caso di urgenza, nelle more della nomina della nuova Giunta (art.50). Il Presidente eletto comunica al Consiglio la formazione della Giunta ed illustra il programma di governo che è sottoposto a dibattito, ma non ad approvazione. Come bilanciamento, l'art.33 (Rapporti delle Commissioni permanenti e speciali con la Giunta regionale) prevede la facoltà delle Commissioni consiliari, sia permanenti che speciali, di sentire su determinate materie il Presidente della Giunta o Assessori da lui delegati e, ove questi non intervengano, le Commissioni possono richiederne l'intervento: tale facoltà, per la verità è storicamente presente in quasi tutti i regolamenti consiliari attualmente in vigore. La novità consiste nell'aver dato rilievo statutario a questo genere di relazioni, per dare contestualmente rilievo alle relazioni tra le articolazioni del Consiglio regionale e l'organo di governo. L'art.57, pone in capo alla Giunta regionale la deliberazione di urgenza rispetto ad atti amministrativi di competenza consiliare, salvo ratifica da parte dell'organo competente, mutuando dalla vecchia disciplina che regolava i rapporti tra organi comunali. L'art.60, infine, stabilisce che gli Enti, aziende e società regionali sono tenute a trasmettere ogni anno, sia al Consiglio che alla Giunta, i propri bilanci corredati da una relazione sulle attività svolte e sui programmi; anche questa norma risulta in controtendenza rispetto alla prassi più recente che vedeva gli enti, aziende e società regionali sottoposti al solo controllo dell'esecutivo regionale con la motivazione che tali organismi operano per la realizzazione del programma di governo, ognuno per il proprio settore.

MARCHE: L'art.7 dello Statuto prevede che il Presidente sia eletto direttamente e che nella prima seduta del Consiglio regionale, di cui fa parte, illustri il programma di governo e presenti gli Assessori; è previsto un dibattito consiliare solo in caso di modificazione della composizione della giunta ( art.8). Per il resto, sono attribuite al Consiglio le consuete funzioni programmazione e di controllo sull'attuazione del programma di governo, ma queste ultime tramite le commissioni (lett. n)dell'art.21) con una particolare competenza a stabilire gli indirizzi generali sulla partecipazione del Presidente alla Conferenza Stato-regioni ed unificata.

EMILIA-ROMAGNA: L'art.28 dello Statuto dispone che l'Assemblea legislativa determina l'indirizzo politico generale della Regione, anche mediante l'approvazione del programma di governo, riferito all'intera legislatura ed ai settori di intervento regionale e, annualmente, ne verifica e valuta l'attuazione apportando le conseguenti modifiche. Oltre alle altre funzioni di programmazione e controllo è da segnalare la lett.l) del comma 4 del medesimo articolo, che affida al Consiglio l'approvazione degli ordini del giorno relativi alla attività della Giunta, anche con riferimento alla predisposizione di progetti legislativi di particolare complessità e rilevanza istituzionale e la successiva lett. m) che, in materia di nomine ed elezioni, opera una separazione di competenze tra Giunta e Consiglio, attribuendo a quest'ultimo quelle che sono genericamente attribuite alla Regione qualora prevedano l'obbligo di assicurare la rappresentanza delle opposizioni e quelle che siano riferite ad organismi di garanzia o di controllo amministrativo.

Un'altra particolarità dello Statuto emiliano è l'art.31 che fissa i "Principi del Regolamento interno" che regola la organizzazione istituzionale dell'Assemblea: esso contiene l'elenco tassativo dei principi fondamentali e tra questi sono rilevanti quelli contenuti nelle lettere: c) secondo il quale alla Giunta, oltre alle facoltà attribuite quale soggetto di iniziativa legislativa, spetta anche quella di esprimere pareri sugli emendamenti; d) in cui si fissa la leale collaborazione degli organi di governo regionale o sue componenti nei confronti dell'Assemblea; e) che riguarda la funzionalità del lavoro assembleare, per cui il Regolamento dovrà stabilire tempi certi per l'assunzione delle decisioni ed assicurando spazi per le richieste e le proposte della Giunta, anche ai fini dell'attuazione del programma di governo e per iniziative assembleari, sia di maggioranza che delle opposizioni, istituendo sessioni tematiche dell'Assemblea ( per la discussione del bilancio, atti di programmazione generali e di settore); h) dove si prevede che un procedimento di controllo o ispettivo, possa concludersi con la proposta di una mozione di censura nei riguardi di assessori o dirigenti, che tuttavia non comporti l'obbligatorietà delle dimissioni o revoca degli incarichi; i) in cui si fissa la necessità della approvazione, da parte dell'Assemblea, delle linee di indirizzo per le nomine e la verifica della relativa attuazione; j) la corrispondente definizione procedurale per la verifica delle ragioni delle scelte e le competenze dei nominati da parte dell'esecutivo. In questa ratio è da inserire anche la regola contenuta nell'art.44 il quale prevede

che il Presidente nell'illustrare all'Assemblea la composizione della Giunta dia conto delle scelte effettuate( similmente il precedente art.43, comma 1, lett. f) tra i compiti della Giunta pone quello di effettuare le nomine assegnategli dalle leggi, comunicandone l'esito all'Assemblea legislativa).

CALABRIA: L'art.16 dello Statuto, in vigore, innanzi tutto definisce il Consiglio regionale come organo rappresentante della società calabrese, e gli attribuisce, oltre alla funzione legislativa e quella di controllo, anche quella di definizione dell'indirizzo politico nei confronti della Giunta. Per questo, ad esso è demandata la approvazione le dichiarazioni programmatiche per la legislatura rese dal Presidente eletto ed i relativi aggiornamenti, esprime pareri sulle nomine di spettanza della Giunta, fornisce indirizzi alla Giunta e agli Assessori in ordine al coordinamento interregionale nell'esercizio delle funzioni relative alle materie attribuite alla potestà legislativa della Regione. Quest'ultimo compito, per la verità non risulta ben chiaro e la formulazione della disposizione è alquanto oscura, ma comunque se ne può trarre una corresponsabilizzazione del Consiglio regionale nella governo della regione.

Questo assetto istituzionale è confermato dall'art.36 che, tra le attribuzioni della Giunta, ne prevede alcune che sono legate al potere di indirizzo del Consiglio regionale, come l'attuazione del programma di governo, del piano di sviluppo economico sociale, la gestione di imprese, aziende, enti a partecipazione regionali o società interregionali secondo i principi generali fissati dal Consiglio.

Per quanto riguarda il sistema elettorale, lo Statuto all'art.38 demanda alla legge regionale la disciplina della materia, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla normativa statale.

CAMPANIA: L'art.25 che apre il Titolo V dello Statuto dedicato agli organi della regione, stabilisce che la forma di governo regionale è ispirata al principio democratico e a quello della separazione dei poteri, aggiungendo nel comma successivo che il Consiglio regionale esprime la centralità politico-istituzionale della regione. Ad esso il successivo art.27 affida infatti, oltre alla potestà legislativa e regolamentare, la definizione nell'ambito previsto dalle leggi, dell'indirizzo politico- amministrativo della regione, anche attraverso l'espressione di pareri sulle nomine di competenza giuntale, il controllo sull'attività della Giunta e la valutazione degli effetti delle politiche regionali, con particolare riferimento ai programmi di intervento deliberati con legge, la proposizione di mozioni di non gradimento e censura nei confronti degli Assessori ( art.55).

Una particolarità dello Statuto campano consiste nella inclusione nel testo di norme che riguardano istituti tipicamente regolamentari come gli atti di sindacato ispettivo che l'art.31, pur contenendo una riserva di regolamento, tratta fissando i principi del diritto all'informazione dei consiglieri da parte delle strutture della Giunta e degli enti dipendenti, quello del dovere al rispetto della

riservatezza sulle informazioni acquisite da parte dei medesimi, della garanzia di un adeguato spazio alla opposizione negli aspetti procedurali. Un altro esempio di queste norme è il comma 2 dell'art.37 che riguarda la formulazione dell'ordine del giorno del Consiglio, attribuita al Presidente del medesimo, ma nel rispetto dei diritti dell'opposizione, sentita la conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari e l'ufficio di presidenza e provvede alla costituzione e all'insediamento delle commissioni consiliari, d'intesa con i capigruppo.

L'art.34 poi contiene la disciplina delle prerogative dell'opposizione, un aspetto questo, qualificante del rapporto tra organo di governo ed organo assembleare.; in particolare esso prevede la possibilità di richiedere l'istituzione di commissioni di inchiesta (con il voto di almeno un terzo dei componenti dell'Assemblea), una riserva di tempi per l'esercizio del sindacato ispettivo, la riserva di argomenti e di proposte di legge da porre all'ordine del giorno dell'Assemblea, una rilevanza statutaria del relatore di minoranza in commissione consiliare. Naturalmente l'articolo demanda al regolamento consiliare il dettaglio delle varie disposizioni, ma è importante la collocazione a livello statutario di disposizioni del tenore di quelle sopra riportate.

L'art.45, in tema di sindacato ispettivo lo affida anche alle Commissioni consiliari come altre funzioni di controllo e di indagine conoscitiva sull'attività amministrativa della regione e degli enti dipendenti, secondo modalità stabilite in seguito dal regolamento.

L'art.51 prevede il gradimento del Consiglio sulla composizione della Giunta mentre, sulle eventuali revoche, il Consiglio può solo discutere sulla comunicazione che il Presidente fa in merito.

Tra le attribuzioni del Presidente della Giunta vi è anche quella della presentazione al Consiglio (ex art.32 dello Statuto medesimo) della relazione annuale sullo stato della regione e delle nomine sulle quali il Consiglio, quando è previsto deve dare il proprio parere, entro venti giorni (art.51).

Per quanto concerne le mozioni di sfiducia, l'art.55 le correda di altri istituti come il non gradimento e la censura: il primo può essere espresso dal Consiglio nei confronti di un Assessore mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti ed approvata con appello nominale con voto palese a maggioranza assoluta dei componenti. La seconda può essere espressa dal Consiglio a maggioranza assoluta dei componenti, a seguito di apposita discussione, sempre nei confronti di un assessore.

ABRUZZO: Le funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio sono fissate dall'art.12 dello Statuto e la sua competenza in materia di politica della cooperazione con Stati ed Enti territoriali stranieri si evince dal comma 2 dell'art.3, secondo il quale la ratifica di accordi ed intese è autorizzata con legge.

Per quanto riguarda la programmazione, l'art.40 disciplina la procedura di approvazione degli atti programmatici e di indirizzo generale da parte del

Consiglio: gli schemi di tali atti vengono inviati dalla Giunta ed esaminati dalla Commissione consiliare competente per materia che esprime entro 20 giorni un parere che, a sua volta, verrà riportato nel provvedimento di emanazione finale. Il Consiglio regionale, recita l'ultimo comma, può adottare una risoluzione volta ad impegnare la responsabilità politica della Giunta. In effetti quest'ultima disposizione risulta alquanto oscura, nel senso che non è chiaro se il procedimento termini con l'approvazione formale degli atti programmatici, ovvero l'Assemblea possa, alternativamente, adottare (quindi non approvare) una risoluzione per richiamare la Giunta ad una generica responsabilità politica non si capisce bene se sull'attuazione dei programmi o su altro. Un altro punto non chiaro, nella sua particolarità nel panorama delle norme statutarie regionali, è l'accenno alla "emanazione finale" dell'atto programmatico o di indirizzo, che sembrerebbe adombrare una procedura simile a quella prevista per i regolamenti ex art.121 Costit.

Il successivo art.41 prevede che le nomine dei dirigenti apicali delle strutture della Giunta e degli Enti strumentali della regione siano comunicate al Consiglio entro 10 giorni dalla loro effettuazione. Un potere di controllo quindi abbastanza accentuato che è confermato nel secondo comma dello stesso articolo che prevede la possibilità, da parte della Commissione competente, di disporre una audizione del nominato. Sono invece di diretta competenza consiliare le nomine degli amministratori di Aziende, Agenzie ed Enti della regione che vengono effettuate a voto limitato ai 2/3 degli eligendi; essi decadono con l'inizio della legislatura secondo modalità e termini stabiliti dalla legge regionale.

Per quanto concerne il rapporto tra Assemblea ed esecutivo si richiamano le disposizioni dell'art.43 le quali prevedono che il Presidente della Giunta, entro quindici giorni dalla sua proclamazione nomini gli Assessori dandone comunicazione al Consiglio, così come ogni variazione che riguardi la composizione della Giunta e il Vicepresidente, e che il Presidente stesso informi periodicamente e comunque ogni sei mesi il Consiglio regionale sulle relazioni tra la Regione e l'Unione Europea, sulle negoziazioni con Stati esteri e con Enti omologhi di Stati esteri. Gli Assessori da parte loro, in base al terzo comma dell'art.45, possono essere sfiduciati dal Consiglio: in questo caso il Presidente provvede alla loro sostituzione, mentre se il programma che il Presidente presenta al Consiglio nella prima seduta successiva all'elezione, non viene approvato, si determinano gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia.

Come è evidente, lo Statuto della regione Abruzzo ha cercato un bilanciamento dei poteri tra esecutivo ed Assemblea, abbastanza marcato.

CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE  
Roma, 2 – 3 dicembre 2004

Gruppo di lavoro sulle applicazioni regionali della  
legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1

TIPOLOGIA DELLE FONTI

A cura di: Dott.ssa Paola Garro

Il nuovo testo dell'articolo 121 della Costituzione, quale risultante a seguito della riforma introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, assegna al Presidente della Giunta regionale, tra le altre, la competenza a promulgare leggi ed emanare regolamenti, mentre non prevede più l'esplicita attribuzione al Consiglio regionale dell'esercizio della potestà regolamentare, limitandosi ad affermare che tale organo esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi.

L'eliminazione dei regolamenti dal novero degli atti di competenza consiliare ha dato vita ad un acceso dibattito in dottrina, in ordine all'individuazione dell'organo regionale titolare della potestà regolamentare, tra quanti ritenevano che il legislatore costituzionale del 1999 avesse inteso esplicitamente attribuire alla Giunta la competenza ad approvare i regolamenti, e quanti sostenevano, invece, il carattere intenzionalmente neutro della nuova disciplina costituzionale che rimetteva agli emanandi statuti regionali l'individuazione, tra Giunta e Consiglio, dell'organo competente all'esercizio della potestà regolamentare.

Intervenendo in materia, la Corte costituzionale aveva escluso, come noto, che dall'avvenuta abrogazione della relativa disposizione costituzionale e dalla espressa previsione limitata al solo esercizio della potestà legislativa, discendesse automaticamente l'attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta regionale. Nella sentenza n. 313 del 2003, infatti, ha affermato che *"la modifica del secondo comma dell'art. 121 della Costituzione, operata dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, sopprimendo dal testo costituzionale originario l'indicazione della potestà regolamentare quale competenza del Consiglio regionale, ha l'effetto **di eliminare la relativa riserva di competenza**, consentendo alla Regione **una diversa scelta organizzativa** (.....) con la precisazione che (.....) tale scelta non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione"*. Per la Corte, quindi, la competenza regolamentare, che all'indomani della legge costituzionale 1/1999 era stata, di fatto (e a questo punto possiamo anche dire frettolosamente) attribuita nelle regioni ordinarie alle Giunte, doveva invece permanere, nelle more della revisione statutaria, in capo all'organo competente ai sensi dello statuto allora vigente.

L'esame delle nuove carte statutarie presenta, dunque, un ulteriore elemento di interesse relativo proprio alla scelta operata in concreto in ordine alla titolarità del potere regolamentare. Poche regioni hanno scelto di conservare la potestà regolamentare in capo al Consiglio (Abruzzo, Campania, Marche). Tra queste, la Campania prevede un meccanismo unico che potremmo definire quasi di "silenzio devolutivo". L'art. 59, infatti, fissa per l'approvazione il termine di 60 giorni, decorsi i quali senza che il Consiglio si sia pronunciato, i regolamenti sono emanati con decreto del Presidente della Giunta, previa deliberazione della Giunta.

Solo per la Giunta regionale pugliese è previsto che, nell'esercizio dell'attività regolamentare, possa avvalersi del parere del **Consiglio di Stato (art. 44, comma 5)**.

Lo Statuto della Regione Toscana contiene all'art. 39 **l'elenco delle fonti normative regionali**, ovvero lo Statuto, le leggi ed i regolamenti, disponendo, altresì, per leggi e regolamenti, l'obbligo della motivazione, nei modi previsti dalla legge.

Altro elemento da sottolineare è la previsione di **Testi Unici**. In alcuni casi si tratta di testi unici meramente ricognitivi e di riordino, in altri hanno natura normativa. Quasi sempre è previsto il procedimento per la loro approvazione. Assolutamente originale è la previsione, da parte dello Statuto della Regione Umbria, di **t.u. contenenti le disposizioni regolamentari di esecuzione di quelle autorizzate (art. 40, comma 5)**.

Solo lo Statuto della Regione Piemonte prevede **codici di settore o di materia** predisposti dalla Giunta su delega del Consiglio e da questo successivamente approvati (art. 56, comma 1, lett. g).

## **ABRUZZO**

In Abruzzo **la potestà regolamentare**, cui è dedicata la sezione IV, è attribuita al **Consiglio** regionale dall'articolo 12, comma 1.

Sono previsti Testi Unici, ma non ne è indicata la natura. L'art. 39 stabilisce che la legge, per materie determinate ed omogenee, può prevedere la redazione di t.u. regionali, fissando termini, principi e criteri direttivi; sono approvati dal Consiglio con la sola votazione finale e possono essere abrogati o modificati, anche solo parzialmente, ma solo in modo espresso.

Si segnala che, in pendenza di giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, si è proceduto ad approvare un nuovo testo contenente le modifiche dei punti oggetto di censura governativa (che non coinvolgono comunque le disposizioni sulle fonti) realizzando, in tal modo, la terza "prima lettura" della carta statutaria.

## CALABRIA

La competenza in ordine **all'approvazione dei regolamenti è della Giunta**, con esclusione dei regolamenti di attuazione e di integrazione adottati dal Consiglio nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato in caso di delega della potestà regolamentare alla Regione.

I regolamenti che la Giunta può approvare sono esecutivi, di attuazione e di integrazione, delegati e di organizzazione dell'Amministrazione regionale. L'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea avviene con legge o con regolamento regionale a seconda delle rispettive competenze. A scanso di equivoci, lo Statuto calabrese esclude la delega legislativa.

I T.U. previsti in Calabria sono finalizzati al riordino della normativa per settori omogenei. Il Consiglio può, con legge, delegare la Giunta a riordinare e coordinare in un t.u. le disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei, con indicazione, in legge, dell'ambito del riordino e del coordinamento e precisazione dei caratteri e dei criteri direttivi. Sempre la legge, e quindi il Consiglio, individua le fonti legislative e regolamentari da raccogliere nel t.u., disponendone l'abrogazione a far data dall'entrata in vigore della disciplina di riordino. Nel termine assegnato dalla legge, la Giunta presenta il t.u. al Consiglio che lo approva con unico voto, previo parere del Consiglio delle Autonomi locali e della Consulta statutaria.

## CAMPANIA

In Campania **la titolarità del potere regolamentare è attribuita al Consiglio** che approva i regolamenti di attuazione delle leggi regionali; di esecuzione ed attuazione in materia di legislazione esclusiva dello Stato, nel caso di delega della potestà regolamentare alla Regione;

di attuazione della normativa comunitaria e degli accordi internazionali, nonché di disciplina dell'organizzazione dell'amministrazione regionale. Il Consiglio deve provvedere all'approvazione dei regolamenti entro 60 giorni dalla loro trasmissione al Presidente dell'Assemblea. **Se decorso il termine indicato il Consiglio non si è pronunciato, i regolamenti sono emanati con decreto del Presidente della Giunta, previa deliberazione della Giunta.**

Lo Statuto tace sui T.U.

## EMILIA-ROMAGNA

La Giunta regionale approva i regolamenti regionali e disciplina l'esecuzione dei regolamenti comunitari nei limiti stabiliti dalla legge regionale. **Potestà regolamentare alla Giunta**, dunque, salva la competenza dell'Assemblea per i regolamenti delegati alla Regione da leggi statali. Il Consiglio, inoltre, **esprime parere sulla conformità degli altri regolamenti derivanti dalla legge regionale o dall'ordinamento comunitario allo Statuto e alla legge**. In materie di competenza degli enti locali, lo Statuto dell'Emilia – Romagna prevede regolamenti regionali **cedevoli**, che si applicano fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti degli enti locali.

La potestà legislativa è riservata all'Assemblea e non è delegabile. E' invece possibile per la Giunta, in presenza di presupposti individuati dalla legge, **adottare in via d'urgenza atti amministrativi in materie di competenza dell'Assemblea, salvo ratifica da parte di questa**.

Al fine di attuare un processo di razionalizzazione, di coordinamento organico e di semplificazione della normativa regionale, l'art. 54 prevede la redazione di **T.U. di coordinamento e riordino delle materie**. L'Assemblea individua i casi e le procedure per la definizione del T.U. e può incaricare la Giunta di predisporre il progetto, indicando le fonti legislative e regolamentari da raccogliere fissando anche un termine per la conclusione delle operazioni di riordino. L'approvazione dei T.U., di norma, avviene con procedura redigente.

## LAZIO

La **potestà regolamentare è assegnata alla Giunta**, salva la competenza del Consiglio per l'approvazione dei regolamenti delegati dallo Stato nelle materie di legislazione esclusiva.

I commi 2, 3 e 4 dell'art. 47 indicano i tipi di regolamento, ovvero

- a) regolamenti esecutivi di leggi regionali;
- b) regolamenti di attuazione ed integrazione di leggi regionali;
- c) regolamenti autorizzati da apposita legge regionale che determina le norme generali regolatrici della materia e dispone, ove necessario, l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari, purché relativi a disciplina non coperta da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione né riservata alla legge regionale ai sensi dello Statuto.

Trattasi, evidentemente, di regolamenti di delegificazione adottati sentito il parere del Comitato di garanzia statutaria; eventuali modifiche possono essere apportate solo se compatibili con le norme generali regolatrici della materia contenute nella legge regionale di autorizzazione;

- d) regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle strutture della Giunta, secondo le disposizioni dettate dalla legge regionale;
- e) regolamenti per l'attuazione della normativa comunitaria, ove la legge regionale comunitaria, anziché provvedere a dare diretta attuazione alla normativa comunitaria, disponga che sia la Giunta a provvedervi con regolamento.

Sono previste tre tipologie di T.U: **meramente compilativo, legislativo e di riordino normativo.**

I T.U. compilativi sono periodicamente predisposti o aggiornati dalla Giunta, previa comunicazione al Consiglio, al fine della semplificazione e del conferimento di organicità alla normativa vigente. Ove tale attività perda il carattere di mera compilazione e consista in un riordino normativo ovvero comporti modifiche di carattere non meramente formale, l'iniziativa della Giunta concernente la predisposizione del t.u. è sottoposta all'esame del Consiglio sotto forma di proposta di legge per la successiva approvazione da parte del Consiglio stesso. Trattasi, in quest' ipotesi, di t.u. legislativi e di riordino normativo, che non possono essere modificati, integrati o derogati se non mediante disposizione espressa che preveda, in ogni caso, l'inserimento della nuova disposizione nel t.u.

## **LIGURIA**

**La potestà regolamentare è ripartita tra Giunta e Consiglio:** l'una approva i regolamenti regionali di esecuzione ed attuazione delle leggi regionali e degli atti normativi comunitari, previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente per materia da esprimere entro 30 giorni, trascorsi i quali s'intende reso favorevolmente; l'altro provvede ai regolamenti delegati dallo Stato e a quelli di esecuzione ed attuazione delle leggi statali. La Giunta approva, inoltre, regolamenti di delegificazione autorizzati dalla legge regionale che determina le norme generali regolatrici della materia e dispone l'abrogazione delle norme vigenti dalla data dell'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Analogamente a quanto segnalato per la Regione Campania, anche in Liguria lo Statuto nulla dice a proposito dei t.u.

## **MARCHE**

E' il **Consiglio che approva i regolamenti regionali**, salvo i casi in cui le leggi regionali ne demandino l'approvazione alla Giunta.

La potestà regolamentare si esplica nelle materie di legislazione esclusiva regionale, in quelle concorrenti, in quelle delegate dallo Stato nonché per dare attuazione agli atti normativi comunitari.

Sono previsti t.u. di riordino e coordinamento delle norme regionali per settori organici di materie, la cui approvazione spetta al Consiglio. I t.u. sono approvati con legge regionale e possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, ma solo in modo espresso. Si rinvia al regolamento interno per eventuale previsione di procedure semplificate per l' esame e l' approvazione di quelle parti dei t.u. che si limitano a riprodurre la normativa esistente o che recano modifiche di mero coordinamento. Simile procedura semplificata è esclusa per il caso di t.u. che, sempre ai fini di riordino e coordinamento, introducono modifiche non formali e/o innovazioni.

## PIEMONTE

Nelle materie di legislazione regionale **la potestà regolamentare spetta alla Giunta**, salvo nei casi in cui sia riservata dalla legge al Consiglio che è comunque il solo competente all'esercizio della potestà regolamentare delegata alla Regione nelle materie di competenza esclusiva statale. L'art. 27, comma 5, riconosce al Consiglio la facoltà di autorizzare la Giunta all'adozione di regolamenti di delegificazione in materie non riservate alla legge regionale e non oggetto di legislazione concorrente, essendo anche per quest'ultime esclusa espressamente la delegificazione. La legge di autorizzazione determina le norme generali regolatrice della materia ed individua le disposizioni di legge che sono abrogate con effetto dall'entrata in vigore del regolamento.

Per l'approvazione da parte della Giunta dei regolamenti di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti comunitari è previsto il parere obbligatorio della Commissione consiliare competente.

La potestà legislativa è riservata all'Assemblea e non è delegabile. E' invece possibile per la Giunta, in caso di urgenza e sotto la propria responsabilità, **deliberare in via d'urgenza atti esclusivamente di carattere amministrativo di competenza del Consiglio, salvo ratifica da parte di questo**. Il provvedimento urgente perde in ogni caso la sua efficacia se la ratifica consiliare non interviene entro 60 giorni dalla sua deliberazione.

Si segnala, infine, l' assoluta novità rappresentata dalla previsione di **codici**. L'art. 56, comma 2, lett. *g*), infatti, tra le attribuzioni della Giunta prevede la facoltà, su delega del Consiglio conferita con legge, di predisporre **codici di settore o di materia** sottoposti all'approvazione del Consiglio.

## PUGLIA

La potestà **regolamentare è assegnata alla Giunta**. Il Consiglio la esercita limitatamente in ordine alla propria organizzazione funzionale e contabile.

L'elenco dei regolamenti prevede regolamenti esecutivi, di attuazione, d'integrazione, delegati e di delegificazione sottoposti, tutti, al parere preventivo obbligatorio, ma non vincolante, delle competenti Commissioni

consiliari che devono esprimersi entro trenta giorni, decorsi i quali il parere s'intende favorevole. In caso di necessità ed urgenza, la Giunta può adottare il regolamento salvo l'acquisizione del parere nei successivi trenta giorni. Non è però prevista alcuna conseguenza per il caso in cui la Giunta non vi provveda.

La Giunta regionale pugliese, nell'esercizio dell'attività regolamentare, può avvalersi del parere del **Consiglio di Stato**.

## **TOSCANA**

Lo Statuto della Regione Toscana contiene all'art. 39 **l'elenco delle fonti normative regionali** che sono lo Statuto, le leggi ed i regolamenti, e dispone per leggi e regolamenti l'obbligo della motivazione, nei modi previsti dalla legge. **Esclude**, all'art. 8, comma 11, che le competenze del Consiglio possano essere esercitate dalla Giunta, **né in via d'urgenza, né per delega**.

Assegna la **potestà regolamentare alla Giunta**, con esclusione dei regolamenti delegati dallo Stato che sono approvati dal Consiglio. La Giunta esercita il potere regolamentare mediante regolamenti di attuazione delle leggi regionali e degli atti normativi comunitari, previo parere obbligatorio delle competenti Commissioni consiliari da rendersi entro 30 giorni. Scaduto il termine, la Giunta può procedere all'approvazione del regolamento.

Prevede la formazione di **t.u. legislativi e regolamentari per settori organici**. I primi sono approvati con legge. Entrambi possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, ma solo in modo espresso. Le parti del t.u. di mero coordinamento delle leggi esistenti sono approvate dal Consiglio con un unico voto.

## **UMBRIA**

La **potestà regolamentare è della Giunta**, con esclusione di quella delegata dallo Stato alla Regione che è esercitata dal Consiglio.

La Giunta emana regolamenti di esecuzione e di attuazione delle leggi regionali e regolamenti autorizzati dal Consiglio. La legge di autorizzazione dispone le norme generali regolatrici della materia nonché l'abrogazione delle disposizioni vigenti a far data dall'entrata in vigore del regolamento stesso.

Sono previsti **t.u. legislativi di riordino e semplificazione** delle disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei. L'ambito del riordino e della semplificazione, i criteri direttivi e gli adempimenti procedurali che la Giunta deve seguire nella redazione dei t.u. sono previsti dalla legge di autorizzazione. Nel termine fissato, la Giunta presenta al Consiglio il progetto di t.u. delle disposizioni di legge che è sottoposto all'approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Le disposizioni del t.u. possono essere abrogate solo espressamente; l'approvazione di deroghe, di modifiche e di integrazioni deve essere testuale e prevedere, previa verifica del coordinamento formale, l'inserimento delle nuove norme nel t.u.

Assolutamente originale è la previsione di **t.u. contenenti le disposizioni regolamentari di esecuzione di quelle autorizzate**. L'art. 40, comma 5, prevede che nelle materie oggetto del t.u. legislativo, la Giunta, previo parere favorevole della Commissione consiliare competente, approva il t.u. delle disposizioni regolamentari di esecuzione di quelle autorizzate e provvede alla redazione di un **t.u. compilativo**, con l'indicazione per ogni disposizione della relativa fonte, legislativa o regolamentare. Il tutto nel pieno rispetto dei criteri di riordino e semplificazione fissati dalla legge di autorizzazione.

CONSIGLIO REGIONALE DEL LAZIO

Servizio legislativo

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 2 – 3 dicembre 2004

Gruppo di lavoro sulle applicazioni regionali della  
legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1

**Consiglio regionale e statuto  
delle opposizioni**

A cura di: Luigi Lupo

1. Tutti gli statuti presi in considerazione (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria) determinano il numero dei componenti il proprio Consiglio, ad eccezione della Liguria che ne fissa il numero massimo in 50 oltre al Presidente della Giunta e l'Abruzzo che consente alla propria legge elettorale di prevedere dei seggi aggiuntivi rispetto ai 50 dai quali dovrebbe essere costituita, di norma, l'assemblea. Il Lazio e la Liguria hanno inoltre stabilito che comunque debba essere garantita la rappresentanza in Consiglio a ciascun territorio provinciale.

L'Emilia-Romagna risulta invece l'unica Regione che fa assumere la formale denominazione di Assemblea legislativa al proprio organo assembleare, previa diretta e formale esplicitazione in tal senso (art.27).

Il tema della prorogatio dei poteri della vecchia assemblea 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" (art.18, co.1).

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 quasi uniforme delle regioni di far proprio il modello di forma di governo suggerita 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" (art.25) 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 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" (art.16, co.3, lett. a) e b).

Il Lazio, invece, espressamente riconduce al Consiglio il compito di "concorrere", evidentemente con l'esecutivo, "alla determinazione dell'indirizzo politico regionale".

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) hanno 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'Umbria – 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.

Per quanto riguarda i diritti e le prerogative dei consiglieri regionali, oltre a quelli storicamente connaturati all'esercizio delle proprie 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 statuari 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 dei consiglieri anche nei confronti delle società a partecipazione regionale e la Puglia di quelli 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 statuari anche nei riguardi dei cosiddetti atti riservati, a fronte del dovere da parte del consigliere di mantenere il necessario riserbo.

2. 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 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 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, di fatto, anzi, aprendo la strada 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 è quella che più delle altre si è spinta nella direzione della

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 costituzionali presentate nell'attuale legislatura<sup>3</sup> 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".

Luigi Lupo  
Consiglio regionale del  
Lazio

---

<sup>3</sup> La proposta del deputato Monaco, in particolare, atto C. n. 3531, lo qualifica "capo dell'opposizione".

# OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma 2 - 3 dicembre 2004

## IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO NEGLI STATUTI REGIONALI

A cura di: **Massimo Misiti**  
Consulente per la normazione  
del Consiglio regionale delle Marche

Tutti gli Statuti regionali dedicano un apposito Titolo o Sezione del loro articolato al procedimento legislativo, ad esclusione di quello della Regione Puglia. In generale è da rilevare che gli Statuti disciplinano il ciclo procedimentale nelle seguenti fasi: iniziativa, istruttoria e approvazione consiliare, promulgazione e pubblicazione.

Si evidenzia, innanzitutto, che nelle schede comparative allegate sono riportate per ciascuna Regione le disposizioni statutarie relative:

- 1) ai soggetti titolari dell'iniziativa legislativa;
- 2) alle modalità di esercizio del diritto di iniziativa legislativa;
- 3) ai limiti e alla decadenza delle proposte di legge;
- 4) al procedimento ordinario e alla procedura d'urgenza;
- 5) al procedimento redigente;
- 6) alla promulgazione e alla pubblicazione delle leggi.

Si è ritenuto, infatti, che la suddetta suddivisione consenta un rapido confronto e analisi delle disposizioni inerenti i procedimenti in questione. Nell'individuazione dei soggetti ai quali spetta il potere di iniziativa tutti gli Statuti regionali hanno generalmente seguito le indicazioni contenute nei precedenti Statuti, legittimando: la Giunta regionale<sup>4</sup>, ciascun membro del Consiglio, i Consigli comunali (in numero variabile da Regione a Regione), i Consigli provinciali (singolarmente) e gli elettori (in numero variabile da Regione a Regione).

Per quanto concerne il numero dei Consigli comunali e la popolazione da essi rappresentata ai fini dell'esercizio del diritto di iniziativa è da rilevare che le disposizioni statutarie sono alquanto eterogenee. In sintesi il quadro che emerge è il seguente:

- alcune Regioni (Abruzzo, Marche, Puglia, Toscana)<sup>5</sup> stabiliscono che possono essere presentate proposte di legge da parte di un determinato numero di Consigli comunali, indipendentemente dalla loro consistenza demografica;
- altre Regioni (Calabria, Campania, Emilia Romagna e Lazio)<sup>6</sup>, invece, stabiliscono che possono essere presentate proposte di legge da parte di un determinato numero di Consigli a condizione che gli stessi rappresentino una determinata consistenza demografica.

Tra gli Statuti presi in esame, solamente quelli della Regione Liguria, Piemonte ed Umbria prevedono entrambe le possibilità sopra evidenziate.

---

<sup>4</sup> Lo Statuto della Regione Puglia non prevede espressamente il diritto di iniziativa delle proposte di legge da parte della Giunta regionale, in quanto ha disciplinato con un articolo specifico (art. 15) l'iniziativa popolare. L'articolo 39 che disciplina i diritti del Consigliere riconosce al medesimo il diritto di iniziativa legislativa.

<sup>5</sup> Abruzzo, Marche, Puglia (da parte di almeno cinque Consigli comunali); Toscana (da parte di almeno tre Consigli comunali).

<sup>6</sup> Calabria (da parte di non meno di tre Consigli comunali che rappresentino almeno 10.000 abitanti); Campania (da parte di non meno di tre Consigli comunali che rappresentino almeno 50.000 abitanti); Emilia Romagna (uno o più Consigli comunali che singolarmente o complessivamente rappresentino una popolazione di almeno 50.000 abitanti); Lazio (almeno 5 Consigli comunali che rappresentino congiuntamente una popolazione di almeno 10.000 abitanti).

In particolare, lo Statuto della Regione Liguria stabilisce che l'iniziativa legislativa possa essere esercitata sia da parte di dieci Comuni, indipendentemente quindi dalla loro consistenza demografica, sia da parte di uno o più Comuni che rappresentino almeno 50.000 abitanti. In modo analogo la Regione Umbria riconosce il diritto in questione ai Consigli comunali che, singolarmente o unitamente ad altri, raggiungono complessivamente una popolazione non inferiore a 10.000 abitanti ed ai Consigli di almeno cinque Comuni indipendentemente dalla loro consistenza demografica.

E' da rilevare, inoltre, che lo Statuto della Regione Piemonte stabilisce che "i Consigli comunali, in numero non inferiore a cinque, oppure uno o più Comuni rappresentanti non meno di 25.000 elettori" possono presentare proposte di legge. In questo caso, si sottolinea, però, che la disposizione statutaria non fa riferimento come negli altri Statuti regionali alla consistenza demografica dei Comuni ma al numero degli elettori.

Lo Statuto delle Regioni Calabria, Campania e Puglia, inoltre, riconoscono il diritto di iniziativa ai singoli Consigli comunali dei capoluoghi di provincia. Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa da parte degli elettori gli Statuti regionali prevedono che questa possa essere esercitata:

- da almeno 3.000 elettori (Umbria);
- da almeno 5.000 elettori (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Marche e Toscana);
- da almeno 8.000 elettori (Piemonte);
- da almeno 10.000 elettori (Campania e Lazio);
- da almeno 15.000 elettori (Puglia).

Si precisa, inoltre, che i nuovi Statuti regionali riconoscono, rispetto a quelli precedenti, ad altri soggetti la facoltà di presentare proposte di legge all'Assemblea regionale e, precisamente:

- al Consiglio delle Autonomie locali (Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Puglia, Toscana ed Umbria)<sup>7</sup>;
- al Consiglio dell'Economia e del lavoro (Campania, Liguria e Marche)<sup>4</sup>;
- ai Consigli delle città metropolitane (Liguria, Puglia e Toscana);
- ai Consigli delle Unioni dei Comuni che comprendono almeno 5 Comuni (Marche);
- ai Consigli delle Comunità montane non inferiori a due (Abruzzo);
- ai Consigli delle Comunità montane che comprendono almeno 5 Comuni (Marche).

Tutti gli Statuti regionali prevedono che l'iniziativa legislativa si eserciti mediante la presentazione di progetti redatti in articoli ed accompagnati da una

---

<sup>7</sup> E' da rilevare, in generale, che gli Statuti stabiliscono che l'iniziativa legislativa da parte del Consiglio delle Autonomie locali possa esercitarsi su materie riguardanti, in particolare, gli enti locali, mentre per il Consiglio dell'Economia e del lavoro su materie di sua pertinenza.

relazione. Lo Statuto della Regione Calabria e quello della Campania prevedono, inoltre, che se la proposta di legge comporti una spesa a carico del bilancio regionale sia allegata alla proposta medesima una relazione tecnico-finanziaria.

La maggioranza degli Statuti (Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia ed Umbria) rinviano espressamente ad una legge regionale successiva la disciplina relativa alle modalità di esercizio del diritto di iniziativa legislativa popolare. Lo Statuto della Regione Lazio stabilisce che "la deliberazione con la quale i Consigli provinciali e comunali adottano le proposte di legge è approvata con la maggioranza dei componenti dei Consigli stessi".

All'esercizio dell'iniziativa in via ordinaria (giuntale e consiliare) non vi sono limiti di oggetto, salvo la competenza della Giunta regionale (prevista da tutti gli Statuti regionali) ad elaborare i bilanci e le relative proposte di legge. Limiti all'iniziativa popolare derivano invece da specifiche disposizioni statutarie.

Per quanto concerne i detti limiti è da rilevare che alcuni Statuti regionali (Campania, Emilia Romagna e Puglia) prevedono che l'iniziativa popolare è esclusa per quanto attiene, ad esempio, la modifica o la revisione dello Statuto regionale e la materia tributaria, finanziaria e di bilancio, né può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea legislativa. Lo Statuto della Regione Liguria stabilisce ulteriori limiti in quanto prevede che l'iniziativa popolare non è ammessa nelle seguenti materie: ordinamento degli organi degli uffici regionali, vincoli paesaggistici ed ambientali, accordi e intese internazionali della Regione e attuazione delle normative comunitarie.

Gli Statuti regionali affrontano, per quanto riguarda l'iniziativa popolare, anche due questioni rilevanti. La prima è quella relativa alla sorte dei progetti di legge, presentati al Consiglio regionale, per i quali non si sia perfezionato l'iter al momento in cui ha termine la legislatura. La seconda è quella inerente la obbligatorietà o meno della discussione della proposta di legge da parte del Consiglio regionale. Gli Statuti delle Regioni Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria e Puglia prevedono espressamente che le proposte di legge ad iniziativa popolare non decadono al termine della legislatura. In particolare, è da evidenziare, a tale proposito, che lo Statuto della Regione Lazio stabilisce che le proposte di legge regionale di iniziativa popolare mantengono la loro validità fino al termine della legislatura successiva a quella nella quale la proposta di legge è stata presentata.

Diversi Statuti (Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana ed Umbria) prevedono che le proposte di legge di iniziativa popolare siano portate all'esame del Consiglio entro un determinato numero di mesi (il termine varia da Regione a Regione). Alcuni Statuti stabiliscono che, trascorso tale termine, il progetto sia iscritto all'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea e discusso con precedenza su ogni altra questione.

Allo stadio prodromico della presentazione della proposta di legge subentra quello immediatamente consecutivo del preventivo esame da parte delle Commissioni consiliari.

E' evidente che tutti gli Statuti regionali disciplinano la procedura normale che riconduce all'Assemblea, nella sua interezza, l'esercizio della potestà legislativa, lasciando alle Commissioni la funzione referente.

In generale, gli Statuti prevedono che la proposta di legge, dopo l'esame della Commissione, sia approvata dal Consiglio articolo per articolo e con votazione finale sull'intero testo.

Una disposizione particolare è quella contenuta nello Statuto della Regione Liguria. L'art. 46, c. 4, prevede che "il regolamento interno stabilisce le modalità di definizione dei termini per l'esame delle iniziative legislative in Commissione, trascorsi i quali, su richiesta del proponente, il progetto viene discusso e votato dal Consiglio anche se la Commissione non ha concluso i propri lavori".

Diversi Statuti (Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana ed Umbria) disciplinano anche la procedura d'urgenza che è una variante a quella ordinaria per abbreviare i tempi di esame ed approvazione della legge, pur rinviando al regolamento interno la relativa disciplina.

Tutti gli Statuti regionali (ad esclusione di quello delle Marche) prevedono il ricorso alla procedura redigente.

La disciplina di tale procedura è sicuramente uno degli elementi di novità delle nuove Carte statutarie, in quanto in quelle precedenti tale istituto aveva ricevuto scarsa attenzione.

Tutti gli Statuti, comunque, ad esclusione di quelli della Toscana e dell'Umbria prevedono la facoltà della Giunta regionale o di un certo numero di Consiglieri o di componenti della Commissione di richiamare la proposta di legge (in ogni momento sino all'esame conclusivo in Commissione) alla procedura normale. E' da rilevare, però, che secondo la Carta statutaria della Regione Toscana le Commissioni esercitano le funzioni redigenti (nei casi previsti dal regolamento interno) solo se lo disponga il Consiglio con voto unanime.

Lo Statuto della Regione Lazio e quello della Regione Umbria prevedono rispettivamente che può essere richiesta la procedura normale di esame della proposta di legge anche da parte di un Presidente di un Gruppo consiliare non rappresentato nella Commissione e da un gruppo consiliare.

Tutti gli Statuti regionali, ad esclusione di quello della Puglia, stabiliscono che il procedimento redigente non può essere utilizzato per determinati progetti di legge, ad esempio per quelli relativi alla modifica dello Statuto, alla legge elettorale, alle leggi di notifica delle intese della Regione con altre Regioni, alle leggi di approvazione del bilancio, del rendiconto e alla legge finanziaria ed alle leggi tributarie.

E' da rilevare che lo Statuto della Regione Campania (art. 44) prevede anche le funzioni deliberanti delle Commissioni nei casi e nelle forme stabiliti dal regolamento interno. La disposizione in questione, però, prevede che, sino all'approvazione definitiva, il provvedimento può essere rimesso alla procedura normale di esame e approvazione dell'Assemblea o sottoposto alla sua approvazione con sola dichiarazione di voto se ne fanno richiesta un decimo dei

componenti del Consiglio o un quinto dei componenti la Commissione. Anche la Regione Piemonte disciplina il procedimento in sede deliberante.

E' da rilevare, in generale, per quanto riguarda i termini per la promulgazione e la pubblicazione delle leggi regionali che questi variano da Regione a Regione.

Una disposizione, particolare è quella prevista dall'articolo 39, c. 4 dello Statuto della Regione Lazio che dispone la sospensione dei termini di promulgazione e di pubblicazione della legge regionale nel caso di richiesta (ai sensi dell'articolo 68, c. 7 dello Statuto)<sup>8</sup> della pronuncia del Comitato di garanzia statutaria sulla conformità allo Statuto della legge regionale approvata dal Consiglio. I termini riprendono a decorrere dalla data in cui il Comitato di garanzia statutaria si pronuncia favorevolmente in ordine alla conformità ovvero dalla data di riapprovazione della legge regionale sottoposta a riesame del Consiglio, ai sensi dell'articolo 68, c. 8 dello Statuto<sup>9</sup>.

Per quanto concerne, infine, le disposizioni statutarie inerenti la pubblicazione delle leggi regionali è da rilevare che alcune Regioni (Abruzzo, Lazio, Toscana ed Umbria) hanno espressamente previsto la pubblicità anche telematica relativa all'attività normativa regionale.

Gli Statuti delle suddette Regioni hanno dato, pertanto, rilevanza statutaria alla comunicazione legislativa, introducendo principi rivolti a favorire l'effettiva conoscenza dell'attività normativa regionale da parte dei cittadini.

---

<sup>8</sup> Il parere del Comitato di garanzia statutaria è formulato su richiesta del Presidente della Regione, del Presidente del Consiglio, di un terzo dei componenti del Consiglio, nonché su richiesta del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali a seguito di deliberazione assunta a maggioranza dei componenti.

<sup>9</sup> L'art. 68, c. 8 dello Statuto stabilisce che "se il Comitato si pronuncia nel senso della non conformità della legge regionale allo Statuto ne dà comunicazione al Presidente del Consiglio affinché la legge venga sottoposta al riesame del Consiglio stesso. Qualora il Consiglio intenda approvare la legge regionale senza modificarla sulla base dei rilievi contenuti nella pronuncia del Comitato occorre il voto favorevole della maggioranza dei componenti".

**GIUNTA REGIONALE  
REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE  
Roma, 2 – 3 dicembre 2004

Gruppo di lavoro sulle applicazioni regionali della  
legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1

**Partecipazione popolare**

A cura di: Dott.ssa Federica Paolozzi

## **PREMESSA GENERALE**

L'art. 123, comma 1, della Costituzione prevede che gli statuti regionali debbano regolare l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione. Si tratta dunque di un contenuto minimo che deve necessariamente essere presente in tutti gli Statuti.

Alla disciplina degli strumenti attraverso i quali il corpo elettorale regionale può concorrere alla formazione di atti e provvedimenti regionali o può determinarne la caducazione - cioè l'iniziativa legislativa regionale e i referendum - tutti gli statuti dedicano un Titolo o comunque una partizione del testo statutario. L'enunciazione dei diritti di informazione e di partecipazione, in quanto posti a garanzia anche dell'effettivo e consapevole esercizio degli strumenti di democrazia diretta, spesso precede e introduce la disciplina degli strumenti di democrazia diretta, a volte è invece contenuta nella prima parte degli statuti, quella di principio o programmatica.

## **L'INIZIATIVA POPOLARE**

L'art. 123, comma 1, della Costituzione, prevede il "diritto di iniziativa su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione". Con l'espressione "iniziativa popolare" si indica l'attribuzione del potere giuridico di dare inizio al procedimento di formazione delle leggi e degli atti amministrativi regionali a soggetti diversi dagli organi regionali a cui detta iniziativa spetta istituzionalmente (la Giunta e i consiglieri regionali). Negli statuti esaminati, oltre al corpo elettorale, tra i soggetti promotori compaiono anche i consigli comunali e provinciali (in tutti gli statuti), i Consigli delle Comunità montane (Abruzzo, Liguria, Marche), le Unioni di Comuni (Marche), il Consiglio delle Autonomie locali (Campania, Lazio, Marche, Toscana, Umbria), il consiglio dell'Area metropolitana (Puglia, Toscana), il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (Campania). Il numero degli elettori richiesto per la presentazione della proposta varia da regione a regione anche in ragione della diversa consistenza demografica; si passa infatti dai 3000 richiesti dall'Umbria, ai 5.000 dell' Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Toscana, agli 8.000 del Piemonte, ai 10.000 della Campania e del Lazio, ai 15.000 della Puglia.

Con riguardo all'oggetto, soltanto il Piemonte ha previsto l'iniziativa popolare su atti diversi da leggi, ovvero su provvedimenti amministrativi di interesse generale, mentre tutti gli altri statuti hanno disciplinato l'iniziativa popolare su leggi. Le modalità di presentazione (progetto di legge redatto in articoli e accompagnato da una relazione illustrativa) sono identiche in tutti gli Statuti, mentre la disciplina successiva (es. raccolta e autenticazione delle firme) è spesso demandata a leggi regionali.

In alcuni statuti sono invece esplicitate le esclusioni (per la revisione dello Statuto, per le leggi tributarie e di bilancio nello statuto dell'Emilia-Romagna; ordinamento degli organici e degli uffici regionali, bilancio, tributi, finanze, vincoli paesaggistici ed ambientali, accordi ed intese internazionali della Regione e attuazione delle

normative comunitarie nello statuto della Liguria; revisione dello Statuto, leggi in materia tributaria e di bilancio e nei sei mesi antecedenti la scadenza del Consiglio regionale per gli statuti della Campania e della Puglia; lo statuto della Toscana riserva l'iniziativa dei bilanci regionali e dei rendiconti alla Giunta) ed è stato individuato l'organo deputato alla verifica della sussistenza del quorum richiesto o a giudicare sull'ammissibilità dell'iniziativa (la Consulta di garanzia statutaria nello statuto dell'Emilia-Romagna; la Consulta statutaria nello statuto della Liguria; Ufficio di presidenza del Consiglio ai sensi dello statuto delle Marche; Consiglio statutario nello statuto della Puglia).

In tutti gli statuti i progetti di legge ad iniziativa popolare godono di un trattamento preferenziale: in alcuni casi è prescritta la non decadenza degli stessi al termine della legislatura in cui sono stati presentati (così è negli statuti della Calabria, della Campania, del Lazio, della Liguria, della Puglia e dell'Umbria; mentre lo statuto della Toscana prescrive il voto da parte del Consiglio entro nove mesi dalla presentazione), o sono fissati dei termini massimo per il suo esame (è il caso della Campania, dell'Emilia-Romagna e della Liguria) o è previsto un rinvio - contenuto nello statuto delle Marche - al regolamento interno del Consiglio per l'individuazione di modi e termini del loro esame (modi e termini evidentemente diversi da quelli ordinari).

Particolare la procedura per la proposta e per l'approvazione della proposta di legge popolare delineata nello statuto della regione Piemonte, che fissa dei termini massimi per l'esame in Commissione e poi per l'esame in Consiglio e prevede una sorta di intervento sostitutivo da parte di ciascun consigliere nel caso di inerzia del Consiglio.

### **L'ISTRUTTORIA PUBBLICA**

La previsione di un'istruttoria pubblica per la formazione di atti normativi e amministrativi della Regione rappresenta un tentativo di dare attuazione, anche sul piano della produzione normativa regionale, al principio di sussidiarietà stabilito dall'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione. Si tratta sostanzialmente di un "aggravamento" del procedimento di formazione delle fonti regionali attraverso la previsione di specifiche modalità procedurali di partecipazione e di consultazione di soggetti presenti nella comunità regionale. È l'incarnazione di un modello - quello della cd. "democrazia partecipativa", *tertium genus* rispetto al modello di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta - che seppur teorizzato, non è stato ancora di fatto introdotto nel nostro ordinamento, né a livello nazionale né a livello regionale. Nell'ambito di un sistema in cui la volontà popolare è rappresentata e mediata da organi elettivi, la partecipazione di soggetti nuovi nel procedimento di formazione delle leggi deve essere disciplinata nel rispetto delle competenze di quell'organo regionale, il Consiglio, a cui la Costituzione ha riservato in via esclusiva la funzione legislativa. Come si può comprendere, le esigenze e i limiti di una partecipazione "popolare" al procedimento di formazione delle leggi sono diversi da quelli sottesi alla partecipazione al procedimento di formazione e di adozione dei provvedimenti amministrativi, il cui modello positivo non può pertanto ritenersi utilizzabile.

Dell'aspirazione ad ampliare la partecipazione nei vari momenti decisionali vi è traccia in molti dei nuovi statuti; gli articoli che fanno riferimento ad un ruolo attivo, quanto meno a livello propositivo o consultivo, della collettività nel processo di formazione delle leggi sono quelli relativi ai diritti di partecipazione. Nello statuto della Calabria si legge (art.2 "Principi e finalità") che tra gli obiettivi vi è "la partecipazione popolare e delle autonomie locali alle funzioni legislative ed amministrativa"; lo statuto della Toscana (all'art. 72 "Principi") prevede "la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali"; lo statuto dell'Umbria prevede (art.20 "Istituti di partecipazione") "al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali".

L'unico statuto che sembra aver introdotto una vera e propria forma di "democrazia partecipativa" è quello della regione Emilia-Romagna. Nell'articolo 17 è prevista l'istruttoria in forma di pubblico contraddittorio a cui possono partecipare associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Detta istruttoria ha le caratteristiche di un vero procedimento, attivabile anche a richiesta di non meno di 5.000 persone, con individuazione di un responsabile, di termini per la conclusione e con l'adozione di un provvedimento finale. L'art.19 dà attuazione effettiva al diritto di partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo attraverso la previsione della tenuta di un albo generale delle associazioni che richiedano di partecipare a detto procedimento, articolato per singole commissioni consiliari, e la definizione di un protocollo di consultazione delle stesse.

Si deve altresì segnalare che entrambe le disposizioni sono state impugnate dal Governo. In particolare la disposizione di cui all'art. 17 è stata dal Governo ritenuta contrastante l'art. 97 della Costituzione, in quanto non coerente con i principi di efficienza, buon andamento ed imparzialità (i gruppi più forti ed organizzati potrebbero esercitare pressioni; inoltre il mancato rispetto dei termini procedurali non potrebbe comportare la decadenza dell'organo regionale dal potere di provvedere normativamente; infine l'attività legislativa, per definizione libera nei fini, non deve essere motivata). Per quanto riguarda la disposizione di cui all'art. 19 questa appare suscettibile di compromettere l'autonomia del Consiglio, cui è demandato dall'art. 121 Cost. l'esercizio della potestà legislativa, e anzi il ruolo attribuito alle associazioni sembra postulare "un'inidoneità del Consiglio a rappresentare con effettività gli interessi della comunità nazionale". Per il Governo, questa disposizione "altera il sistema realizzando uno specifico condizionamento nel modo di operare del Consiglio, principale istituto di democrazia rappresentativa, ad opera di gruppi di pressione organizzati, della cui struttura democratica non v'è garanzia". Su questi aspetti la regione Emilia-Romagna ha puntualmente replicato con una memoria difensiva e il Governo ha presentato le controdeduzioni. Sulla questione e soprattutto sulle modalità con le quali la regione Emilia-Romagna ha tentato di coinvolgere i diversi interlocutori presenti nel territorio regionale nel procedimento di formazione del più importante

strumento di governo regionale, interessanti appaiono le valutazioni della Corte Costituzionale.

La Corte con la recentissima sentenza n. 379 del 2004 ha ritenuto non fondate le censure di illegittimità costituzionale relative ad entrambi gli articoli. Per quanto riguarda l'art. 17, la Corte ha affermato che l'istituto dell'istruttoria pubblica "rappresenta l'inserimento anche a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee" e che "questi istituti non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche". In relazione all'art. 19 la Corte ha osservato che "la normativa prevede semplicemente alcune procedure per cercare di garantire (in termini più sostanziali che nel passato) ad organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale la possibilità di essere consultati da parte degli organi consiliari".

## **PETIZIONI E INTERROGAZIONI**

Le petizioni sono modalità con le quali i cittadini o altri soggetti presenti sul territorio regionale si rivolgono agli organi regionali (solitamente il Consiglio) per sollecitare l'adozione di provvedimenti, ottenere informazioni, sottoporre questioni di interesse regionale. Tale istituto, a cui gli statuti dedicano spesso delle norme il cui contenuto non va oltre la mera enunciazione di un principio, non produce effetti giuridici in capo agli organi interpellati. L'unico statuto che si discosta è quello della Liguria che circoscrive l'oggetto delle petizioni e istanze - che devono attenersi a funzioni proprie o delegate della Regione - e distingue tra quelle istanze e petizioni che, a seconda delle rispettive competenze, vanno presentate al Presidente della Giunta regionale da quelle che vanno presentate al Presidente del Consiglio regionale.

Merita inoltre una segnalazione la previsione contenuta nello statuto della Campania che all'art.15, comma 3, così dispone: "Gli organi regionali hanno l'obbligo di prendere in esame le petizioni e di fornire risposta scritta ai richiedenti".

## **I REFERENDUM - PREMESSA**

La Costituzione prevede espressamente quattro tipologie di referendum che vedono coinvolte le popolazioni regionali: il referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione (art. 123, comma primo), il referendum per l'istituzione di nuovi Comuni e la modifica delle loro circoscrizioni o denominazioni (art. 133, comma secondo), i referendum (cd. territoriali), per la fusione di Regioni esistenti o della creazione di nuove Regioni (art. 132, comma primo) e per il trasferimento di Province e Comuni da una Regione ad un'altra (art. 132, comma secondo), il referendum confermativo statutario (art.123, comma terzo). Queste previsioni costituzionali sono da considerarsi non tanto come attributive di competenza ma come impositive di un obbligo da parte delle Regioni di regolare la

materia. Mentre sulla natura consultiva e confermativa dei referendum previsti rispettivamente dagli articoli 132 e 133, comma secondo, e dall'art.123, comma terzo, è lo stesso testo costituzionale a dare delle indicazioni, nulla è prescritto in ordine al referendum su leggi e provvedimenti previsto dall'art. 123, comma primo, che potrebbe, almeno in linea teorica, lasciare alle Regione lo spazio per introdurre e disciplinare diverse tipologie referendarie.

Tra le ipotesi astrattamente ammissibili - secondo una tradizionale classificazione dei referendum che tiene conto degli effetti degli stessi - vi sono, oltre ai referendum abrogativi e consultivi (i primi tradizionalmente disciplinati in tutte la carte statutarie, quelli consultivi pacificamente ammessi e anch'essi previsti variamente in tutti gli Statuti), i referendum costitutivi (in cui gli elettori partecipano direttamente alla formazione degli atti regionali sostituendosi agli organi normalmente competenti), quelli propositivi, quelli approvativi (in cui gli elettori approvano leggi o atti già deliberati ma non ancora promulgati), quelli sospensivi (in cui gli elettori possono sospendere gli atti già approvati o anche promulgati ma non ancora entrati in vigore), quelli confermativi.

Nello scegliere quale delle ipotesi referendarie disciplinare nei rispettivi ordinamenti regionali, le carte statutarie, da un lato, hanno mutuato tipologie, come quella abrogativa, già previste dalla Costituzione, e dall'altra, ispirandosi ad un principio di cautela, hanno disciplinato quelle ipotesi - è il caso del referendum consultivo - che non interferiscono nel procedimento di formazione degli atti regionali di competenza dei Consigli regionali. Infatti, il modello della democrazia rappresentativa accolto dalla nostra Costituzione non attribuisce al corpo elettorale il ruolo di esprimere direttamente la volontà politica bensì quello di designare coloro (gli organi rappresentativi) che ordinariamente e istituzionalmente sono chiamati a farlo. Per tali ragioni sia i vecchi statuti sia quelli recentemente approvati, oggetto della presente disamina, si sono attenuti alla "regola non scritta" di non prevedere tipologie di referendum diverse da quelle abrogative e consultive. L'unica eccezione - come si vedrà - è rappresentata dallo statuto del Lazio che oltre ai referendum di tipo abrogativo e consultivo ha disciplinato il referendum di tipo propositivo.

In nessuno statuto - tranne che in quello della regione Emilia-Romagna - si fa invece riferimento alle due tipologie di referendum di cui all'art. 132 Cost. La ragione è sicuramente da rinvenirsi nel fatto che si tratta di referendum di interesse nazionale, il cui procedimento, che si conclude con una legge statale, costituzionale o ordinaria, è interamente disciplinato dalla legge n. 352 del 1970.

### **REFERENDUM ABROGATIVO**

Com'è noto, rispetto al referendum previsto dall'art. 75 Cost. ammesso solo rispetto alle leggi o agli atti aventi valore di legge, quello a livello regionale è ammesso sia nei confronti delle leggi che dei provvedimenti amministrativi della Regione.

A conferma che il referendum previsto dall'art. 123, comma primo, Cost. non debba essere necessariamente ed esclusivamente di natura abrogativa, l'esame degli oggetti del referendum abrogativo previsti nei diversi Statuti evidenzia che

non tutti hanno previsto la possibilità di abrogare provvedimenti regionali, mentre ben cinque Statuti (quelli delle regioni Calabria, Campania, Puglia, Toscana, Umbria) hanno circoscritto tale possibilità ai soli atti normativi, ovverosia leggi e regolamenti regionali.

Tutti gli Statuti escludono la modalità referendaria per abrogare lo Statuto o parte di esso e le leggi di bilancio e tributarie. La generalità di essi lo esclude per le leggi di adempimento di obblighi costituzionali, internazionali o europei e per le leggi di ratifica di intese con le altre regioni o di accordi con altri Stati, nonché per i regolamenti interni degli organi regionali. Dagli statuti delle regioni Abruzzo ed Emilia-Romagna è escluso per le leggi elettorali. Si segnalano le regioni Calabria e Umbria che lo escludono per le leggi di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la regione Campania che lo esclude oltre che per le leggi di governo del territorio anche per le leggi relative allo status dei consiglieri regionali.

Con riguardo alla verifica dell'ammissibilità e della regolarità dei referendum, tutti gli Statuti - tranne quello della Campania che attribuisce al Consiglio il potere di deliberare sulle richieste di referendum - la demandano ad un organo di garanzia statutaria variamente denominato (Comitato o consulta o collegio di garanzia) che tra gli altri ha il compito appunto di esprimere pareri, valutazioni o giudizi sull'ammissibilità e la regolarità dei referendum e in alcuni casi (Puglia) anche sulla sussistenza del quorum.

Se si escludono alcuni accenni ad aspetti procedurali (ad esempio, l'indizione del referendum da parte del Presidente della Giunta, come specificato negli Statuti delle regioni Abruzzo e Lazio), la disciplina delle modalità e delle procedure e di tutti gli aspetti connessi all'accertamento dell'ammissibilità e alla formulazione dei quesiti è rimessa alla legge regionale.

Le condizioni di validità del referendum sono identiche in tutti gli Statuti e in essi esplicitate. Si segnala un diversa previsione contenuta nello statuto della Toscana (che per la validità della votazione non richiede la maggioranza degli elettori della regione, ma la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali), impugnata da parte del Governo per lesione del principio di ragionevolezza e in contrasto con l'art. 75 della Costituzione. Con la recentissima sentenza n. 372 del 2004 la Corte Costituzionale ha ritenuto la questione non fondata stabilendo che "non si può considerare principio vincolante per lo statuto la determinazione del *quorum* strutturale prevista dall'art. 75 della Costituzione" e che anzi "non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un *quorum* strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio elettorale"; inoltre la Corte ha precisato che "la materia referendaria rientra espressamente, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, tra i contenuti obbligatori dello statuto, cosicché si deve ritenere che alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali".

Con riguardo agli effetti del referendum, lo statuto delle Regione Emilia-Romagna estende l'abrogazione delle leggi anche alle norme regolamentari ad esse collegate. In altri Statuti vengono fissati i termini di cessazione di efficacia della norma abrogata.

In tutti gli statuti tranne quello del Lazio, si prevedono dei termini temporali per la presentazione della richiesta di referendum (Abruzzo, Calabria, Puglia, Umbria) o dei termini minimi dal precedente referendum ad esito negativo per ripresentare la medesima proposta referendaria (Abruzzo, Calabria, Puglia, Umbria) o il numero massimo per anno delle consultazioni referendarie (Umbria). Nello statuto della Campania è contenuta un'ulteriore limitazione all'ammissibilità del referendum abrogativo, il quale non è appunto ammissibile se l'esito positivo dovesse determinare una riduzione del principio di pari opportunità.

Si segnala infine lo Statuto della regione Emilia-Romagna prevede che "dopo la presentazione della richiesta di referendum, sono ammissibili solo interventi diretti a modificare, in conformità alla richiesta stessa, la disciplina preesistente. Qualora intervengano tali provvedimenti di modifica, la Consulta di garanzia statutaria verifica se l'intervento medesimo risponda appieno al quesito referendario, rendendo quindi superfluo l'espletamento del referendum, oppure, dando atto della parzialità dell'intervento, riformula i quesiti referendari". Tale previsione tende ad evitare ogni effetto preclusivo della richiesta di referendum nei confronti del legislatore regionale, mirando al contrario a "prevenire" il referendum (e i suoi costi), ma solo nel caso in cui la modifica legislativa accolga o sia coerente con la richiesta referendaria. Qualora, a giudizio della Consulta, non sia così, si procederà al referendum, eventualmente su un quesito riformulato.

Da questo sintetico confronto tra i referendum abrogativi nelle varie Regioni emerge come la relativa disciplina non si discosta da quella dettata per il referendum abrogativo di cui all'art. 75 della Costituzione e alla legge n. 352 del 1970.

### **REFERENDUM CONSULTIVO OBBLIGATORIO (EX ART. 133, COMMA SECONDO, COST.)**

E' previsto in Costituzione. Negli statuti è indicato come referendum consultivo o consultazione popolare. Per distinguerlo da altre possibili forme di referendum consultivo regionale, la dottrina lo ha ribattezzato "referendum locale". Si tratta di una consultazione obbligatoria e preventiva rispetto alla legge regionale istitutiva o modificativa dei Comuni, non vincolante da un punto di vista giuridico, ma soltanto da un p.d.v. politico. E' disciplinato da leggi regionali alle quali la maggior parte degli statuti rinvia.

### **REFERENDUM CONSULTIVO FACOLTATIVO**

E' una forma di consultazione, presente in tutti gli statuti, di tipo non solo facoltativo ma anche discrezionale, nel senso che la decisione relativa al suo utilizzo è rimessa agli organi politici. Negli statuti le previsioni sono molto

diversificate. Differenti sono gli oggetti, le modalità di indizione e gli effetti stessi della consultazione.

La popolazione è chiamata ad esprimere valutazioni, orientamenti, opinioni su materie e questioni di interesse regionale (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Umbria) o su tutte le iniziative e i provvedimenti di competenza della Regione (Campania) oppure su provvedimenti e su proposte di legge o su leggi (Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Puglia e Toscana). L'iniziativa è prevalentemente pubblica: occorre una delibera del Consiglio regionale per lo statuto della Liguria, delle Marche, del Piemonte e della Toscana; l'iniziativa è mista (cioè proposta/decreto del Presidente della Giunta regionale e delibera del Consiglio) negli statuti del Lazio e dell' Umbria. Lo statuto della Toscana prevede due tipologie di referendum consultivo, uno di iniziativa popolare su proposte di particolare interesse per la popolazione, l'altro attivabile dal Consiglio regionale su una proposta di legge.

Gli effetti non sono mai di natura giuridica. Nello statuto del Piemonte se l'esito del referendum - relativo ad iniziative legislative o determinati provvedimenti amministrativi - è favorevole, il Presidente della Giunta regionale è tenuto a proporre al Consiglio un disegno di legge sul medesimo oggetto del quesito sottoposto a referendum; qualora l'esito del referendum sia negativo detta proposta è facoltativa.

### **ALTRI REFERENDUM**

Il Lazio è l'unica regione ad aver introdotto nel proprio statuto una tipologia referendaria diversa da quella di tipo abrogativo e consultivo. Si tratta del referendum propositivo, la cui ammissibilità nel nostro ordinamento deve ritenersi pacifica purché compatibile con l'assetto istituzionale delle competenze che la carta costituzionale attribuisce agli organi di governo regionali. In altre parole, potrebbero profilarsi dei problemi di legittimità costituzionale per quei procedimenti di legislazione popolare che escludessero del tutto l'intervento degli organi rappresentativi.

L'ipotesi contemplata nello statuto della regione Lazio non sembra correre questi rischi (per inciso, si nota anche che né l'art. 62 né altre disposizioni dello statuto sono state impugnate dal Governo). Dalla formulazione - purtroppo non chiarissima - sembra potersi ricavare che la proposta di legge regionale da sottoporre a referendum propositivo popolare sia presentata al Presidente del Consiglio regionale e che il referendum sia indetto dal Consiglio, o in caso di sua inerzia, dal Presidente della Regione. Qualora l'esito del referendum sia positivo scatta l'obbligo per il Consiglio regionale di esaminare la proposta di legge sottoposta al referendum stesso.

Al di là della denominazione, l'ipotesi disciplinata dall'art. 62 dello statuto della regione Lazio propone sostanzialmente un referendum di tipo consultivo - simile al referendum consultivo di cui all'art. 83 dello statuto del Piemonte - che non ha alcun valore deliberativo, e non incide sul potere decisionale che rimane in capo al Consiglio regionale (il quale in caso di esito positivo del referendum esamina il testo e può ovviamente modificarlo).

## **REFERENDUM CONFERMATIVO STATUTARIO**

Il referendum confermativo statutario (art. 123, comma terzo, Cost.) è stato introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 e prevede la sottoposizione dello Statuto "a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale". Si tratta di un'ipotesi di referendum confermativo analoga a quella prevista dall'art. 138 della Cost. per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali.

Tutti gli Statuti esaminati contemplano tale istituto, limitandosi o a citare l'art. 123, comma terzo, della Cost. o riproponendone il contenuto. Tutti gli Statuti, tranne quello dell'Abruzzo, rinviano per la disciplina alla legge regionale. Tutte le Regioni, tranne la Campania, la Liguria e la Puglia, hanno già adottato tale legge: L.R. Abruzzo n.5 del 23/01/2004, L.R. Calabria n. 35 del 10/12/2001, L.R. Emilia-Romagna n.29 del 27/10/2000, L.R. Lazio n.8 del 3/08/2004, L.R. Marche n.28 del 23/12/2002, L.R. Piemonte n. 22 del 13/10/2004, L.R. Toscana n.6 del 17/01/2003, L.R. Umbria n.16 del 28/07/2004.

Dal punto di vista sistematico le regioni Abruzzo, Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte e Umbria, privilegiando l'oggetto della norma, hanno collocato l'istituto tra le disposizioni relativo allo Statuto; le regioni Emilia-Romagna, Puglia e Toscana, privilegiando l'aspetto procedurale, lo hanno invece previsto tra le norme sui referendum. La regione Campania lo ha previsto tra le disposizioni transitorie e finali ed ha inoltre stabilito che le modalità del suo svolgimento sono disciplinate dal Consiglio regionale su proposta della Giunta.

La regione Emilia-Romagna inoltre, integrando - come da più parti ritenuto opportuno ed auspicato - la scarsa previsione costituzionale, individua l'oggetto del referendum nell'intero testo statutario approvato dall'Assemblea legislativa regionale e prevede che i quesiti siano formulati dalla Consulta di garanzia statutaria.

La regione Puglia, infine, ribadisce i compiti di verifica della sussistenza del quorum previsto per la richiesta di referendum statutario, che l'art. 47 dello Statuto attribuisce al Consiglio statutario regionale.

## **CONSIGLIO REGIONE PIEMONTE**

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE  
Roma, 2 – 3 dicembre 2004

Gruppo di lavoro sulle applicazioni regionali della  
legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1

### **Sussidiarietà orizzontale**

A cura di: **FEDERICA MOI**

Nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà orizzontale, prima dell'entrata in vigore della l. 3/2001 che ha modificato l'articolo 118 costituzione, era già espressamente richiamato dall'art. 4, comma 3, l. 59/1997 (prima "legge Bassanini"), secondo il quale il conferimento di funzioni agli enti territoriali deve osservare, tra gli altri, "il principio di sussidiarietà, ... attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati". Anche il Testo Unico sugli enti locali (d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 3, quinto comma) con una formulazione analoga ma più snella stabilisce che "i Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali".

Il principio di sussidiarietà orizzontale, dopo la riforma del titolo V costituzione, trova un fondamento a livello costituzionale precisamente all'art. 118, comma 4, Costituzione secondo cui "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

In via preliminare occorre specificare che la dottrina ha definito l'attività di interesse generale come quella rivolta a soddisfare i bisogni che potrebbero essere oggetto di tutela mediante l'attribuzione di diritti sociali.

Pertanto dall'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale discende che tutti gli enti pubblici rappresentativi, elencati nell'articolo 118, comma 4, Costituzione nel momento in cui decidono di tutelare un diritto sociale debbono preferire l'azione dei cittadini singoli o associati e solo dopo aver accertato la necessità di un intervento pubblico possono attribuire a sé o ad altro ente rappresentativo la tutela di quel diritto<sup>10</sup>

Di recente anche il Consiglio di Stato ha affrontato questa tematica in un parere espresso riguardo ad uno schema di regolamento governativo. *In primis*, ha osservato "l'assenza di qualsivoglia obbligo di riconoscimento, autorizzazione e qualificazione delle attività di interesse generale poste in essere da soggetti comunitari (famiglie, associazioni, comunità) da parte delle pubbliche autorità". Inoltre la Sezione consultiva del Consiglio di Stato, in un passaggio successivo, evidenzia che il precetto costituzionale contenuto nell'articolo 118, comma 4 costituzione "sancisce e conclude un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario".

Tutto ciò, sempre secondo il Consiglio di Stato, rappresenterebbe anche *una prova dell'originarietà delle autonomie sociali* in genere e, in particolare, dell'esistenza di una

---

<sup>10</sup> G. U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello stato e delle regioni*, in, *Il "nuovo ordinamento regionale"* (a cura di) S. Gambino, Milano, 2003, 125, 126.

riserva originaria di materie (...) a soggetti esponenti del fenomeno della *cittadinanza societaria*, secondo la definizione di una recente dottrina sociologica<sup>11</sup>.

La Sezione consultiva prosegue poi l'argomentazione e definisce il concetto di cittadinanza societaria come quella "forma di un complesso di diritti-doveri delle persone e delle formazioni associative che articola la vita civica in "autonomie universalistiche", capaci di integrare la generalità dei fini con pratiche di autogestione"<sup>12</sup>. Si tratta di "sfere relazionali che sono private nella loro gestione mentre agiscono – in maniera pubblicamente rendicontabile – in funzione di uno scopo sociale di solidarietà, quindi non per interessi strumentali propri o altrui"<sup>13</sup>. In questa prospettiva, accanto alle note categorie del *pubblico* e del *privato*, occorrerebbe distinguere la categoria del *privato sociale*<sup>14</sup>, originaria e autonoma rispetto allo Stato e al mercato. Le iniziative del "privato sociale" esprimerebbero infatti, nel quadro di una "cittadinanza societaria", veri e propri "diritti e doveri pubblici".

In particolare, il Consiglio di Stato sottolinea *la distinzione fra il modello della cittadinanza societaria e quello della cittadinanza partecipativa o procedimentale*, "nella quale si realizzano le garanzie prevalentemente giuridiche del *soggetto privato*". In tal modo, si evidenzia che le forme tipiche di cittadinanza societaria pur non essendo ancora compiutamente definite si differenziano per alcuni aspetti dalla promozione dell'autonomia sociale.

Per ciò che concerne *la relazione fra autonomie sociali e autonomie territoriali*, la Sezione consultiva ritiene che *le pubbliche autorità debbano favorire e rispettare le iniziative dei cittadini* (art. 118, ult. comma Cost.); soltanto in un momento successivo, quando tali attività assumono particolari forme e contenuti, le autonomie territoriali ne *possono riconoscere la pubblica utilità*. A questo proposito il Consiglio di Stato richiama l'art. 3, quinto comma, T.U.E.L., secondo cui *"I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali"*.

Inoltre la Sezione consultiva evidenzia, come si è visto in più passaggi, *il profilo soggettivo* delle espressioni proprie di *cittadinanza societaria*, rappresentato da "soggetti prevalentemente comunitari" (famiglie, associazioni, comunità); da categorie di cittadini "utenti e agenti al medesimo tempo"; da "cittadini operanti nella propria comunità di base"

---

<sup>11</sup> G. Razzano, "Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese" in, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). Il Consiglio di Stato precisa che "Il riconoscimento della coerenza all'interesse generale degli interventi della comunità di base non costituisce anche il titolo per la qualificazione del fenomeno comunitario e della sua ricezione nell'ordinamento generale, posto che, in quest'ultimo, il riconoscimento opera in virtù della primaria forma di espressione della soggettività a livello singolo o associativo qui definita come cittadinanza societaria. Si tratta, in definitiva, di rideterminare le metodiche della democrazia non solo con riferimento ai poteri dei singoli nell'ordinamento generale (diritti soggettivi pubblici e situazioni giuridiche collegate), ma anche con riguardo alle forme di estrinsecazione della personalità sociale nel proprio contesto di base in ragione della consapevolezza democratica e della volontà sempre più decisa delle singole comunità di base di regolare al proprio interno scelte di interesse generale. Sotto un profilo puramente teorico, si tratta di prendere atto della sussistenza di ordinamenti di base muniti di una intrinseca capacità di gestione di interessi con rilievo sociale. In tali ordinamenti lo sviluppo delle relazioni e la scelta dei mezzi per il conseguimento di un fine giusto e adeguato è rimessa alla capacità delle organizzazioni societarie (in quanto munite della relativa cittadinanza) di interpretare e gestire i bisogni della collettività di riferimento.

<sup>12</sup> La teoria della cittadinanza societaria è stata elaborata da P.DONATI, *La cittadinanza societaria*, cit., 300.

<sup>13</sup> P. DONATI, *Il problema della "regolazione promozionale" del terzo settore: una prospettiva relazionale*, in *Capire gli organismi non profit*, supplemento de *Il Fisco*, n. 26 del 30 giugno 1997, 7584.

e, più in generale, da "ordinamenti di base muniti di una intrinseca capacità di gestione di interessi con rilievo sociale"<sup>15</sup>.

Accanto a questa componente soggettiva si delinea anche l'aspetto oggettivo relativo alle caratteristiche che presentano le attività in questione. Il Consiglio di stato rinviene dette attività principalmente in quelle "a cura e iniziativa di cittadini, famiglie, ecc."; tali da rivelarsi "adeguate", "di interesse generale", "tipiche", "riferibili esclusivamente a quei soggetti", in grado di porsi a beneficio della comunità di riferimento e quindi di essere utilizzabili da parte dell'intera collettività.

In definitiva il parere soffermandosi sui *caratteri sostanziali* e sulle *condizioni soggettive e oggettive dei fenomeni tipici della cittadinanza societaria*, manifesta chiaramente di ritenere secondaria la *forma giuridica* degli stessi, sebbene in un passaggio del testo si specifichi che questi fenomeni "si esprimono in *forme diverse dall'impresa*". Il Consiglio di stato riflettendo sulle forme giuridiche in cui può manifestarsi l'attività di interesse generale svolta dal c.d. *privato sociale*, differenzia l'impresa *for profit* (impresa *tout court*, finora), da quella *non profit*.

A questo punto, dopo aver brevemente analizzato il principio di sussidiarietà nelle sue implicazioni sociali, politiche e giuridiche pare opportuno verificarne il significato e la posizione nei redigenti testi statutari.

In via preliminare si osserva che tutte le regioni hanno menzionato la sussidiarietà orizzontale quale principio informatore delle politiche e delle attività regionali. In particolare il Lazio favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini proprio sulla base del principio di sussidiarietà mentre la Puglia specifica meglio i contenuti di tale principio affermando che il medesimo si sostanzia anche nell'integrazione costante con le iniziative delle formazioni sociali e del volontariato. La Toscana menziona il principio in ben quattro articoli dedicandone uno appositamente alla sussidiarietà sociale quale mezzo per migliorare il livello dei servizi, superare le disuguaglianze economiche, favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali valorizzando al contempo la persona e la comunità. **La partecipazione dei cittadini alla vita sociale e alle funzioni regionali è anche promossa a livello legislativo. Anche la Campania menziona il principio di sussidiarietà in ben tre articoli e ne dedica uno espressamente alla sussidiarietà orizzontale.**

Una prescrizione analoga è rinvenibile nel testo statutario della Liguria in cui il principio di sussidiarietà orizzontale assurge a metodo istituzionale di azione legislativa e amministrativa nonché nel rapporto con gli enti locali e le autonomie funzionali.

Anche l'Umbria collega l'attuazione del principio alla realizzazione di livelli ottimali di esercizio delle funzioni mentre il Piemonte sancisce che La Regione, attraverso la programmazione e nel rispetto del principio di sussidiarietà, valorizza e coordina in una prospettiva unitaria l'azione dei soggetti pubblici e privati, anche mediante incentivi e disincentivi.

---

<sup>15</sup> L'espressione "ordinamenti di base" va evidenziata per confermare l'idea (già espressa in G. RAZZANO, *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà nel quadro dei più recenti interventi legislativi per la "semplificazione"*, cit., 278) secondo cui il principio di sussidiarietà rivaluta e aggiorna inevitabilmente il pensiero di Santi Romano non solo in riferimento alla concezione dello Stato come istituzione di istituzioni (egli portava ad esempio le province, i comuni ma anche "le scuole, le accademie, gli stabilimenti di ogni genere") ma anche in riferimento alla pluralità degli ordinamenti giuridici e, in definitiva, a tutto ciò che concerne la serrata critica alla concezione per cui l'unico ordinamento giuridico è quello statale (S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico* (1918), Firenze, 1951, in partic. 38 e 106).

Infine si segnala ancora l'Emilia – Romagna che utilizza la sussidiarietà sociale come strumento per riconoscere e valorizzare l'autonoma iniziativa delle persone singole o associate assicurando il carattere universalistico del sistema di garanzie sociali; l'Abruzzo che parla di solidarietà sociale e la Calabria che cita in generale il principio di sussidiarietà.

**CONSIGLIO REGIONE PIEMONTE**  
*Settore studi e documentazione legislativi*

**Giunta Regionale del Piemonte**  
*Direzione Affari istituzionali e processo di delega - Settore giuridico-legislativo*  
*Direzione Affari istituzionali e processo di delega - Settore giuridico-legislativo*

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE  
Roma, 2 – 3 dicembre 2004

Gruppo di lavoro sulle applicazioni regionali della  
legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1

**ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA E DI TUTELA**

A cura di: **ANNAMARIA CUCURACHI, FEDERICA MOI E ALESSANDRA BLASI**

### ***Gli organi di garanzia statutaria.***

Le problematiche relative alla garanzia della rigidità statutaria e all'individuazione degli strumenti più idonei a perseguirla si collocano fra le tematiche di maggior rilievo, sollevate dalle recenti riforme costituzionali.

Infatti, la legge costituzionale 1/1999 ha attribuito un ruolo nuovo allo Statuto, custode dell'autonomia e dell'identità regionale, nonché fonte di vertice del relativo ordinamento giuridico.

In particolare, un significativo contributo a questa trasformazione è dato dal rinnovato *iter* formativo dell'atto statutario, disciplinato dall'art. 123 Costituzione, che elimina ogni controllo parlamentare e, soprattutto, attribuisce alla fonte in parola nuovi ambiti contenutistici. Pertanto, è evidente che, rispetto al passato, si configurano oggi inedite necessità di garanzia, tali da rendere opportuna la previsione di strumenti realmente efficaci nell'assicurare allo Statuto la possibilità di contribuire in modo effettivo all'evoluzione del regionalismo italiano.

Proprio l'estensione degli ambiti materiali disciplinati dallo Statuto, e la presenza di materie che trovano in tale fonte un'autonoma disciplina (si pensi alla forma di governo e ai "principi di organizzazione e funzionamento"), pare giustificare l'istituzione di organi ad hoc che garantiscano il rispetto dello Statuto da parte delle fonti regionali subordinate.

Un secondo motivo per il quale le commissioni regionali per la redazione degli Statuti hanno ritenuto utile l'istituzione di un collegio di garanzia è ravvisabile nell'inesistenza di azioni legittimanti un organo dell'ente territoriale ad impugnare davanti alla Consulta una legge regionale per violazione della fonte di vertice del relativo ordinamento.

Mancando questa possibilità, infatti, è soltanto lo Statuto che può individuare strumenti in grado di perseguire tale obiettivo e proprio l'istituzione di un organo di garanzia pare costituire la strada più indicata.

Probabilmente proprio sulla scorta di queste e altre considerazioni in tutti gli Statuti regionali approvati in prima o seconda deliberazione è stato previsto un organo di garanzia, variamente denominato, a tutela della rigidità statutaria e, più in generale, dell'equilibrato esercizio delle funzioni politiche e normative dell'ente regione.

In particolare alcune regioni (Abruzzo, Liguria, Calabria) lo qualificano espressamente "organo di consulenza della regione" altre specificano che si tratta di un organo autonomo e indipendente (Liguria, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte) conferendogli autonomia organizzativa e amministrativa già a livello statutario (Calabria) oppure demandandone la disciplina alla legge regionale (Umbria).

Tale indipendenza viene subito resa operante attraverso le disposizioni statutarie riguardanti la composizione ed elezione del medesimo organo, le incompatibilità e la sua durata in carica. Tralasciando la sede che, per le regioni Liguria, Calabria e Lazio è presso il Consiglio, un primo meccanismo previsto dai vari Statuti al fine di garantire la terzietà del collegio rispetto alla Giunta e al Consiglio regionale riguarda le modalità di elezione e nomina dei suoi organi. In generale i testi finora predisposti si preoccupano di garantire le minoranze attraverso l'elezione dei garanti da parte dell'Assemblea con maggioranze qualificate. In alcune regioni, come il Piemonte si parla di maggioranza qualificata *tout court* lasciando ad altra fonte le ulteriori specificazioni, in altre si stabilisce, già in Statuto la maggioranza qualificata con cui avverrà l'elezione dei componenti il collegio: 3/4 per l'Abruzzo, la Liguria, il Lazio, la Toscana; 2/3 per la Calabria e l'Umbria. Le uniche regioni che non prevedono, a livello statutario, una maggioranza qualificata sono l'Emilia-Romagna e la Puglia. Altre regioni hanno perseguito l'obiettivo di rendere indipendente il collegio diversificando i soggetti titolari del potere di designazione o nomina dei componenti riconoscendolo anche al Consiglio delle autonomie locali (Abruzzo, Emilia-Romagna e Toscana) oppure ai Presidenti della Giunta e del Consiglio regionale (Lazio).

Altro dato comune che emerge dalla lettura dei testi è la diffusa propensione per un numero ridotto di membri tale da assicurare la massima efficienza dell'organo: si va dai 5 componenti di Abruzzo, Liguria, Calabria, Emilia-Romagna e Puglia ai 7 di Lazio, Piemonte e Toscana.

Sempre funzionali all'indipendenza del collegio sono quelle disposizioni che, già a livello statutario (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio) oppure demandandone la disciplina a successive leggi regionali (Liguria, Calabria, Umbria, Puglia), definiscono lo *status* giuridico dei componenti e il relativo regime delle cause di incompatibilità e ineleggibilità.

Dal punto di vista contenutistico si va dalle previsioni particolarmente garantiste della Calabria che prevedono l'incompatibilità fra i membri della commissione "con altre cariche pubbliche, con l'esercizio delle professioni o dell'impresa e con lo status di dipendente pubblico o privato" a disposizioni più "aperte" che sanciscono l'incompatibilità fra la carica di componente e lo svolgimento non solo delle cariche pubbliche elettive ma anche di tutte quelle funzioni che siano in conflitto con i compiti istituzionali del comitato stesso. Alcune regioni si preoccupano anche del trattamento economico dei membri componenti l'organo di garanzia rinviandone la regolazione alla legge regionale (Puglia, Lazio, Calabria).

Sempre in tema di tutela dell'indipendenza dell'organo occorre prestare attenzione agli articoli che ne stabiliscono la durata: tutte le regioni, tranne l'Abruzzo che stabilisce una durata di 5 anni, quantificano il mandato dei garanti in sei anni e specificano che non sono *immediatamente* rieleggibili (Abruzzo, Lazio, Toscana) o *rieleggibili* (Liguria, Calabria, Piemonte). Si differenziano dalle altre regioni l'Umbria e la Puglia che non hanno previsto a livello statutario la durata dell'organo. L'Emilia-Romagna precisa invece che la consulta è nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo 18 mesi dall'insediamento dell'Assemblea.

La diversificazione fra la durata del consiglio regionale e quella del collegio di garanzia pare non avere soltanto una funzione di tutela dell'indipendenza di quest'ultimo ma, evitando il contemporaneo rinnovo dei due collegi, evita le potenziali disfunzioni al normale esercizio dell'attività di controllo.

Per quanto riguarda la professionalità richiesta ai membri del collegio alcune regioni parlano genericamente di esperti (Abruzzo), oppure richiedono loro una specifica esperienza in materia di pubblica amministrazione o di diritto pubblico (Liguria, Toscana) mentre altre circoscrivono la scelta dei componenti dell'organo di garanzia a giuristi (Lazio, Puglia) oppure a magistrati delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile, ad avvocati e docenti universitari (Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte). Inoltre è utile precisare che il Piemonte e la Puglia prevedono anche la presenza nell'organo di garanzia di due ex consiglieri regionali.

Infine, prima di passare al tema delle competenze dell'organo, si osserva che le regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte e Puglia prevedono già a livello statutario che il collegio elegga il suo presidente. In argomento meritano particolare attenzione le disposizioni dello Statuto calabrese che specificano come il voto del Presidente del collegio prevalga in caso di parità e gli articoli dell'Emilia-Romagna e del Lazio che stabiliscono la durata del suo mandato.

Per quanto riguarda le funzioni degli organi di garanzia statutaria e, in particolare, in ordine alla loro competenza principale cioè l'esercizio del controllo sulla conformità delle proposte di leggi e regolamenti regionali allo Statuto, è necessario premettere alcune riflessioni della dottrina e della giurisprudenza.

In particolare, il nodo problematico più condizionante le scelte delle Regioni si sostanzia nel limite dell'unità del controllo di costituzionalità, ribadito in più occasioni dalla Corte costituzionale in merito alla vicenda dell'Alta Corte per la regione siciliana. In una sua risalente pronuncia, proprio relativa alla sorte di questo Giudice delle leggi regionali, la Consulta affermò che "il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, espresso nella unicità dell'organo competente ad amministrarla, è non soltanto un dato certo del nostro ordinamento positivo, ma una conseguenza necessaria del nostro ordinamento costituzionale".

Questa regola fondamentale del nostro sistema pare rivestire forza precettiva anche riguardo gli organi di garanzia statutaria previsti nei diversi testi. Quindi, in applicazione dell'invocata unità del controllo spettante soltanto alla Corte costituzionale, è preclusa l'introduzione di autentici "giudici statutari" preposti alla tutela della fonte in esame e legittimati ad annullare leggi (e regolamenti) regionali con essa contrastanti.

In particolare le regioni Liguria, Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte, Umbria e, con alcune peculiarità, Lazio attribuiscono, con formulazioni non sempre precise, all'organo di garanzia la competenza ad esprimere pareri sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge e regolamento.

La necessità di chiarire nelle disposizioni statutarie che la competenza dell'organo di garanzia può soltanto essere consultiva e preventiva pare essere confermata dal ricorso ex art. 123 , 2 comma Costituzione presentato dal Consiglio dei Ministri nei confronti della Regione Umbria per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dello Statuto. L'articolo 82 dello Statuto violerebbe, secondo il Governo, gli articoli 121 e 134 della Costituzione attribuendo alla Commissione di garanzia la funzione di esprimere pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali. Non è dato con certezza comprendere dal testo se tale parere attenga ad un momento procedimentale dell'attività normativa anteriore al suo compimento ovvero segua a tale compimento. Ove dovesse risultare esatta tale seconda esegesi la norma violerebbe i principi costituzionali richiamati, conferendo ad un organo amministrativo un inammissibile potere di sindacato su leggi e regolamenti già definitivamente adottati dagli organi competenti.

Passando all'esame degli altri Statuti si osserva che quello approvato dalla Regione Abruzzo limita il controllo di conformità alle sole deliberazioni legislative mentre gli Statuti di Puglia e Toscana attribuiscono all'organo di garanzia rispettivamente il potere di intervenire nell'accertamento dell'incompatibilità statutaria delle proposte di legge e il potere di verificare la rispondenza "delle fonti normative regionali allo Statuto".

Il collegio di garanzia svolge però anche altre funzioni: ad esempio quasi tutte le regioni (Liguria, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte, Toscana) stabiliscono che tale collegio dirime i conflitti fra gli organi regionali e alcune (Abruzzo, Liguria, Piemonte, Puglia) gli attribuiscono anche competenze in materia di verifica dell'ammissibilità dei referendum e delle iniziative legislative popolari.

Altre regioni (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte) prevedono poi anche una "norma aperta" affermando che la commissione di garanzia svolge tutte le funzioni attribuitegli dallo Statuto oppure dalle leggi regionali. Infine è degna di particolare attenzione la disposizione della Regione Piemonte che attribuisce una funzione consultiva alla commissione di garanzia in ordine al carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato.

Quasi tutte le regioni individuano già a livello statutario quali soggetti sono titolari del potere di richiedere l'intervento consultivo dell'organo di garanzia: ad esempio, Calabria e Lazio lo attribuiscono ai Presidenti del consiglio e della Giunta regionale, al Presidente del consiglio delle autonomie locali e ad un terzo dei componenti il Consiglio regionale. Il Piemonte, con una disposizione quasi del tutto analoga alle precedenti, specifica che i pareri sono espressi su richiesta del consiglio delle Autonomie Locali nella materie di sua competenza. L'Umbria invece non menziona il Consiglio delle autonomie locali. Si differenziano i testi delle regioni Emilia Romagna e Toscana : la prima legittima 1/5 dei consiglieri regionali o dei componenti del Consiglio delle autonomie Locali e la Giunta a richiedere l'intervento del collegio di garanzia, la seconda stabilisce testualmente che "il presidente della giunta, il presidente del consiglio, almeno 3 presidenti di gruppi consiliari, almeno un quinto dei consiglieri regionali possono chiedere l'intervento del collegio di garanzia".

Per quanto riguarda la natura giuridica dei pareri si osserva che in generale le regioni permettono al consiglio regionale di deliberare in senso contrario con motivata decisione (Abruzzo, Emilia-Romagna); altre (Piemonte) prevedono semplicemente che il parere venga trasmesso al Consiglio e che, quest'ultimo, riesamini il provvedimento oggetto di rilievo.

Nel caso di valutazione negativa delle proposte di legge o di regolamento da parte del collegio di garanzia si rileva una maggior precisione in ordine alle modalità con cui il Consiglio regionale può superare detto parere : Lazio e Umbria disciplinano la procedura a livello statutario mentre la Toscana la rinvia alla legge.

In argomento è necessario tener conto anche di quanto affermato dal Governo in riferimento allo Statuto della Regione Abruzzo e cioè che l'obbligo da parte del consiglio di motivare una deliberazione legislativa contraria al parere del Collegio di garanzia costituisce un limite ingiustificato alla potestà legislativa del Consiglio Regionale, ponendosi in contrasto con l'articolo 121, comma 2, Costituzione e con il principio per cui la legge è atto politico per eccellenza e dunque libero nei fini.

### ***Gli organismi consultivi***

Quasi tutte le regioni, fra gli organi di garanzia, hanno inserito anche Consulte ed osservatori per tutelare attraverso funzioni consultive o informative i diritti e le politiche enunciate a livello statutario.

Ad esempio la Regione Abruzzo ha previsto l'Osservatorio dei diritti che verifica periodicamente l'attuazione dei principi sanciti dallo Statuto, demandandone alla legge regionale l'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento.

Le regioni Emilia Romagna e Marche hanno istituito il Garante per la tutela dei diritti dei minori, con sede presso il Consiglio. Anche in questo caso la disciplina della sua organizzazione interna e delle modalità di nomina dei suoi componenti è rinviata alla legge regionale che, nel caso della prima regione su citata, specifica come tale organizzazione debba essere finalizzata al raccordo con analoghi organismi nazionali e internazionali.

Il Lazio invece istituisce, con legge regionale, la Consulta per i problemi della disabilità e dell'handicap, organismo consultivo che si occupa anche di promuovere la partecipazione attiva delle persone disabili alla vita della collettività. Un ulteriore organismo istituito dalla regione è l'Osservatorio regionale permanente sulle famiglie che si occupa di monitoraggio e valutazione dell'efficacia degli interventi locali (regioni, enti locali, gruppi, associazioni) in favore delle famiglie.

Passando all'esame dei testi statutari delle altre regioni, si osserva che la Puglia istituisce il Consiglio generale dei pugliesi stabilitisi all'estero mentre la Calabria istituisce a livello statutario la consulta dell'ambiente, inserendola nel titolo II, dedicato alla partecipazione popolare sebbene si possa configurare come organo di garanzia.

Il Piemonte, diversamente dalle regioni fin qui prese in esame, rinvia alla legge regionale l'istituzione di osservatori e consulte senza specificarne la materia oggetto di studio.

Infine, nell'ambito degli organismi consultivi previsti nei vari Statuti regionali meritano particolare attenzione i Consigli regionali dell'economia e del lavoro.

Le relazioni tra gli organi di governo e consiliari e le forze economico-sociali erano per la maggior parte disciplinate dagli Statuti ante riforma costituzionale attraverso il ricorso al meccanismo delle consultazioni ed alle audizioni. Spettava, poi, alle leggi di settore dettare, di volta in volta, discipline che prevedessero canali settoriali di raccordo con le forze economico-sociali.

Ad oggi, negli Statuti approvati di 4 Regioni (Campania, Lazio, Marche, Piemonte) sono previsti i Consigli regionali dell'economia e del lavoro, dotati di funzione consultiva nei confronti del Consiglio e della Giunta regionali.

I contenuti definitivi di tali organi, ricalcano quelli di cui all'art. 99 della Costituzione che attribuisce al CNEL funzioni di consulenza delle Camere e del Governo *«per le materie e secondo le funzioni attribuite dalla legge. Ha iniziativa legislativa e può contribuire all'elaborazione della legislazione economico-sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti con la legge»*.

In linea generale i campi di intervento, come d'altronde la composizione, sono anch'essi simili a quelli attribuiti al CNEL (politica economico-sociale; sviluppo; programmazione), per la compiuta disciplina occorrerà attendere il legislatore ordinario.

Un dato fondamentale distingue il CREL campano: l'art 23 dello Statuto riconosce espressamente il suo diritto di iniziativa legislativa e regolamentare in materia economica e sociale. In merito alla composizione, la norma annovera, accanto ad esperti e rappresentanti delle categorie produttive, e sindacali, i rappresentanti del sistema Camerale.

Lo Statuto piemontese inserisce il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (art. 87) tra gli istituti di partecipazione (referendum, iniziativa legislativa, Consiglio delle autonomie locali). La trattazione in tale ambito non è rilevante posto che anche gli istituti di partecipazione esplicano una funzione fortemente garantista. Su tale organo lo Statuto piemontese appare piuttosto conciso assegnandogli la generica funzione di contribuire all'elaborazione delle politiche di sviluppo della regione, rimettendo per intero la relativa disciplina alla legge regionale.

***Gli organi di tutela***  
***(La difesa civica e le pari opportunità)***

L'ufficio del difensore civico regionale, quale organo di garanzia dei diritti dei cittadini nei confronti del potere amministrativo regionale - in attuazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 cost. - è stato già da tempo introdotto nei vari ordinamenti regionali, seppur in molti casi dalla legislazione ordinaria regionale.

Solo in alcune Regioni, il difensore civico regionale ha trovato collocazione nell'ambito degli stessi Statuti regionali antecedenti alla riforma costituzionale del 2001 (ad esempio Piemonte, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana).

Alla luce del novellato assetto di responsabilità degli Enti territoriali, nell'attuale processo di riscrittura delle "carte costituzionali" regionali, è divenuta pregnante l'esigenza delle Regioni di radicare nei loro Statuti e definire nelle loro leggi nel rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di difesa civica a "rete" improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra difesa civica regionale e locale, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello la tutela del difensore civico per tutti i cittadini e per ogni altro soggetto titolare di diritti e interessi giuridicamente rilevanti nei confronti degli atti e dei comportamenti di tutti i soggetti che esercitano funzioni pubbliche.

**Premesso ciò, si rileva che i nuovi Statuti contengono ben poche novità su un istituto di garanzia già ampiamente regolato dalle vigenti leggi regionali - si pensi alla Calabria e Campania che si limitano a prevedere la sua istituzione, operando un mero rinvio alla legge regionale (art. 6 dello Statuto calabrese; art. 16 dello Statuto campano).**

Nella maggioranza dei casi, dunque, viene sinteticamente sancita la sua natura di «*autorità*» od «*organo*» (come espressamente previsto dallo Statuto emiliano) indipendente, prevedendo generiche funzioni di tutela amministrative dei cittadini, rinviando la sua pressoché integrale definizione alle leggi regionali (si pensi all'Abruzzo, Liguria, Marche, Umbria e Lazio).

In particolare l'Umbria richiamando i principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa formalizza nel proprio Statuto l'esigenza di coordinamento con la rete civica nazionale.

L'art. 70 dello Statuto emiliano specifica la funzione del difensore civico di segnalazione alle Commissioni assembleari competenti situazioni di difficoltà e disagio dei cittadini, nell'applicazione di norme regionali, e di proposta per la rimozione delle cause, prevedendo altresì un termine entro cui le Commissioni competenti devono pronunciarsi sulle proposte avanzate.

A differenza degli altri Statuti regionali, quello pugliese prevede, all'art. 50 l'istituzione di un apposito ufficio della difesa civica, costituito da cinque componenti eletti dal Consiglio regionale. Una ulteriore differenza riguarda le funzioni, in quanto la norma in esame sancisce la il perseguimento della tutela nelle seguenti forme: la tutela (non giurisdizionale) dell'infanzia, degli adolescenti e

dei minori; la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali degli immigrati; la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti. Analogamente agli Statuti piemontese ed umbro è disposto il coordinamento con analoghe istituzioni che operano a livello locale, nazionale ed internazionale.

Una considerazione a parte merita il difensore civico toscano che non è espressamente qualificato come organo indipendente, ma sia lo Statuto sia la legge regionale a lui dedicata contengono numerose disposizioni volte a garantirne l'indipendenza e l'imparzialità.

Il tema delle pari opportunità fra uomini e donne, è oggetto di previsione del novellato testo costituzionale (artt. 51 comma 1, e 117 cost.).

In particolare l'art. 117, comma 7, della Costituzione individua come finalità delle leggi regionali in materia la rimozione degli ostacoli sulla via della parità nella vita sociale ed economica, nonché la promozione della parità di accesso alle cariche elettive.

La diretta attribuzione alla regione di questi obiettivi ha spinto i legislatori regionali ad introdurre nella Carta statutaria disposizioni di principio sul tema e, nella quasi totalità degli Statuti approvati, a prevedere l'istituzione di specifici organismi di partecipazione femminile (consulte, commissioni, centri di parità) dotati di poteri di proposta autonoma, di parere, di monitoraggio.

In tale quadro si distinguono lo Statuto ligure e quello pugliese: il primo cita il tema delle pari opportunità solo come disposizione di principio all'art. 2 comma 2 lett. b); il secondo non ha previsto la Commissione pari opportunità o altro organismo deputato alla tutela delle pari opportunità, operando la scelta di rinviarne la costituzione alla legge regionale ex artt. 3 e 51 della Costituzione.

Lo Statuto piemontese, si mostra particolarmente attento al tema delle pari opportunità.

In attuazione del principio delle pari opportunità di cui all'art. 13, il Piemonte annovera due istituti di garanzia: la Consulta delle elette (art. 38) e la Commissione per le pari opportunità tra uomini e donne (art. 93).

La Consulta delle elette, istituita presso il Consiglio regionale, esercita funzioni consultive e di proposta in relazione all'attività normativa del Consiglio e della Giunta regionale per la piena parità delle donne e degli uomini nella vita sociale, culturale ed economica.

La Commissione per le pari opportunità tra uomini e donne opera (in conformità ad una futura legge regionale di attuazione) per rimuovere gli ostacoli in campo economico, sociale e culturale che di fatto costituiscono discriminazione diretta o indiretta nei confronti delle donne.

Non è da meno lo Statuto toscano che, fermo il rinvio al legislatore regionale per la compiuta disciplina della Commissione pari opportunità, all'art. 55 specifica il contenuto dell'attività prevedendo, accanto alle funzioni consultive e di proposta nei confronti degli organi regionali, anche funzioni di controllo e di monitoraggio sulle politiche regionali ai fini dell'applicazione dei principi di non discriminazione e di pari opportunità fra donne e uomini e di verifica sull'attuazione

dell'art. 117, comma 7, della Costituzione. Per il resto si rimanda alla legge regionale.

### *Il controllo gestionale e finanziario*

Solo quattro regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio e Piemonte) hanno previsto nei loro Statuti l'istituzione di un sistema di controlli interni sull'attività amministrativa ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

L'Emilia-Romagna ed il Piemonte hanno disposto una disciplina simile, demandando alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il suddetto controllo nonché l'esercizio della funzione consultiva in materia di contabilità pubblica. Tali competenze possono essere esercitate a richiesta del Consiglio regionale. La legge regionale, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge statale, determina strumenti e procedure per la valutazione del rendimento e dei risultati dell'attività amministrativa regionale. Tale Sezione può essere integrata, secondo i principi stabiliti dalla legge dello Stato, da due componenti designati dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali.

Il Lazio e l'Abruzzo hanno preferito deputare al controllo finanziario e gestionale della regione un apposito organo, rispettivamente il Comitato regionale di controllo contabile ed il Collegio dei revisori dei conti; quest'ultimo non è inserito fra gli organi di garanzia, bensì nel Titolo V dedicato alla finanza regionale.

In merito al Comitato regionale di controllo contabile, l'art. 70 dello Statuto laziale specifica la funzione di riferire al Consiglio regionale sulla gestione del patrimonio immobiliare della regione, sul rispetto del bilancio regionale, sul rendiconto generale regionale, sull'adeguatezza e completezza della documentazione contabile, sulla regolarità degli adempimenti fiscali. I cinque componenti del Comitato sono eletti dal Consiglio regionale.