

Lo statuto dell'opposizione consiliare e la tutela dei singoli consiglieri nei nuovi statuti, nei regolamenti consiliari, nelle leggi elettorali

Pier Luigi Petrillo¹

1. La nozione di opposizione “parlamentare”: minoranze, opposizione, opposizioni - 1.2 *L'opposizione in Parlamento e nei Consigli regionali: profili ricostruttivi* - 2. Nuovi statuti regionali e opposizione consiliari: a che punto è la notte? - 2.1 *Leggi elettorali e opposizione/minoranza* - 2.2. *La tutela dei consiglieri (di opposizione) nei nuovi statuti regionali* - 2.3. *Le norme di “garanzia generale”: la tutela del singolo consigliere* - 2.4 *Le norme “non politicamente qualificate”: le garanzie per il singolo consigliere, per frazioni di consiglieri, per i presidenti di gruppo, per minoranze generiche* - 2.5. *Le norme politicamente qualificate: disposizioni di garanzia a favore dell'opposizione, delle opposizioni o di minoranze “funzionali”* - 3. Regolamenti consiliari e opposizione - 4. Esperienze comparate - 4.1 *L'Opposizione con la “O” maiuscola: la Gran Bretagna* - 4.2. *Il diritto all'opposizione nei Landtag tedeschi* - 4.3 *L'opposizione “costituzionalizzata” in Portogallo* - 5. Prime conclusioni: verso una rinnovata centralità dei Consigli regionali? (da definire)

La forma di governo regionale ha subito, negli ultimi dieci anni, profondi cambiamenti.

I Consigli non determinano più la vita e la morte degli esecutivi: molto tempo è trascorso dall'assemblearismo degli anni '70², caratterizzato dal predominio delle Assemblee sulla Giunta, e da una legge elettorale proporzionale (la legge 17 febbraio 1968 n. 108) utilizzata come strumento per rendere omogenea sul territorio nazionale la forma di governo regionale³.

La riforma del sistema elettorale nel 1995 (attuata con la legge 23 febbraio 1995 n. 43) e, soprattutto, la legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, che ha modificato anche gli articoli 122 e 126 della Costituzione, prevedendo un netto rafforzamento dell'esecutivo sul Consiglio attraverso l'elezione diretta del suo Presidente ed il meccanismo dell' *aut simul stabunt aut simul cadent*, hanno attribuito un <vantaggio competitivo> alla realtà regionale nei confronti del governo centrale⁴, trasformando radicalmente i rapporti di forza all'interno del Consiglio e tra questo e la Giunta, ed affermando logiche conflittuali tra soggetti politici diversi e nuovi, come la maggioranza e l'opposizione.

Il legislatore costituzionale ha confermato, in tal modo, la sua predilezione per un sistema politico competitivo, rilanciando, a livello regionale, quell'assetto istituzionale -derivato dal nazionale- che vede contrapposti, fin dal momento elettorale, due o più aspiranti Presidenti di Giunta (ovvero del Consiglio) e, con loro, due o più coalizioni di partiti (o singoli partiti). Ed infatti, in attesa della deliberazione dei nuovi Statuti, le norme transitorie

¹ Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Siena e collaboratore stabile del Centro Studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli (e-mail ppetrillo@luiss.it).

² Cfr. L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova 2000, per il quale si trattava di una <forma di governo a tendenza assembleare> (290). Per Caretti il modello assembleare, però, pur definito a livello costituzionale (e accentuato dagli Statuti del 1971), non si è realizzato nella realtà in quanto l'esecutivo regionale ha progressivamente acquisito un ruolo più significativo fino a divenire <il centro del sistema> “appannando” il ruolo dei consigli (P. Caretti, *La forma di governo regionale*, in T. Groppi, E. Rossi, R. Tarchi (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Torino 2002, 112-113).

³ In questo senso C. Fusaro, *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini-Bologna 1997, 250.

⁴ C. Decaro, *La Best practice di Westminster: dal Parlamento ai Parlamenti*, in *Rass. parl.*, 3, 2004, 677.

predisposte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, stabiliscono l'elezione diretta del Presidente della Regione ed un sistema elettorale di tipo essenzialmente proporzionale (per l'80% dei seggi), con voto uninominale e premio di maggioranza per la/e lista/e del candidato Presidente risultato vincitore⁵.

E' in queste disposizioni che si ritrova la ragione principale di uno studio volto a rintracciare, nei nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria, elementi di garanzia in favore di quei soggetti politici estranei al raccordo maggioranza – governo⁶.

Tradizionalmente, sulla base dell'esperienza britannica, sistema competitivo per eccellenza, si definisce "opposizione parlamentare" quel soggetto politico che, organizzato secondo schemi tipizzati, esercita una funzione, da un lato, "negativa" di critica e controllo dell'operato del governo, e, dall'altro, "positiva" di prospettazione di un indirizzo politico alternativo⁷.

L'opposizione britannica è <Opposizione con la O maiuscola>, <Her Majesty's Opposition>, opposizione non allo Stato ma ai ministri dello Stato, elemento indefettibile e vitale del sistema istituzionale.

La modifica del Titolo V della Costituzione, prima con la legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1 e, da ultimo, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 ha imposto la "riscrittura" degli Statuti regionali, approvati dai Consigli a maggioranza assoluta dei componenti con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi.

E' compito dello Statuto, ex art. 123, c. 1, Cost., determinare, <in armonia con la Costituzione>, la forma di governo ed i principi di organizzazione e di funzionamento della Regione, regolando, inoltre, l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* sulle leggi e sui provvedimenti amministrativi regionali. Si tratta di un'occasione fondamentale per le Regioni, soprattutto per <rinnovare il *foedus* tra popolazione e rappresentanza politica e istituzionale, per ribilanciare il rapporto tra esecutivo regionale [...] e assemblea legislativa, per individuare i diritti di garanzia indefettibili anche di fronte allo "strapotere della

⁵ Cfr. F. Lanchester, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano 2000, 27 ss.

⁶ Così M. Olivetti (*Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna 2002, 304) per il quale la legge costituzionale n. 1 del 1999 è a <vocazione, almeno a prima vista, maggioritaria e bipolare [e] pone la questione dello Statuto dell'opposizione>. Ugualmente G. Tarli Barbieri (*La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2004, 731) per il quale, anche a livello regionale, lo "statuto dell'opposizione" opera quale correttivo, in senso lato, alla vocazione maggioritaria delle forme di governo regionali.

⁷ Cfr. C. Mortati, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Comm. Cost.*, Bologna 1978, 30-31; G. De Vergottini, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXX, Milano 1980, 532 ss.. Ricca (più del passato) la bibliografia degli ultimi anni. Per limitarsi alle monografie, si rinvia, in chiave comparata, ad A. Rinella, *Materiali per uno studio di diritto comparato sullo statuto costituzionale dell'Opposizione parlamentare*, Trieste 2000, ed a M. E. Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano 2000; più di recente, F. Sciola, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze 2001, G. G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino 2004, e A. Saitta, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizione nella democrazia costituzionale italiana*, Milano 2004.

maggioranza”, per collocare in un contesto più ampio (l’ordinamento comunitario) l’esercizio delle competenze regionali>⁸.

Il difficile lavoro di approvazione dei nuovi Statuti è stato, per lo più, compiuto da Commissioni speciali, istituite *ad hoc* da parte di ciascun Consiglio regionale. Si è trattato di un lavoro più faticoso (e lento) del previsto, in quanto i Consigli <hanno perso molto tempo nella speranza di scoprire un passaggio nell’imprevista strettoia tra la regola costituzionale del *simul-simul* e l’azzardo politico di un referendum popolare che potrebbe essere fatale>⁹.

Ad oggi (aprile 2005), dopo il rinnovo dei Consigli regionali con le elezioni del 3 e 4 aprile, sono stati approvati, in seconda deliberazione, 10 nuovi Statuti regionali e, di questi, 8 sono stati promulgati (Calabria, Puglia, Lazio, Toscana, Piemonte, Marche, Umbria, Emilia-Romagna). Dei restanti, 1 (quello della Campania) era stato approvato in prima deliberazione (ed è ora decaduto), mentre in 4 casi (Molise, Lombardia, Basilicata, Veneto) i lavori si sono fermati molto presto.

Dopo la sentenza n. 2/2004 della Corte costituzionale, che imponeva scelte nette in materia di forma di governo regionale, tutti gli Statuti hanno optato per il modello *standard* delineato in Costituzione, prevedendo l’elezione diretta del Presidente della Giunta, la contestuale elezione del Consiglio regionale ed il suo scioglimento automatico nel caso di dimissioni del primo. Da Regione a Regione cambiano, tuttavia, le modalità di relazione tra Presidente della Giunta, Esecutivo e Consiglio. Ad esempio spetta al Presidente eletto nominare gli assessori e, in alcuni casi, darne comunicazione al Consiglio <unitamente al programma di governo>¹⁰; in altri casi “presentarli” al Consiglio ed “illustrare” il programma (<sul quale si apre un dibattito>¹¹) che <è approvato entro dieci giorni dalla illustrazione>¹²; in altri ancora presentarli ed illustrare al Consiglio gli <obiettivi strategici> tra cui i consiglieri, con una mozione approvata a maggioranza, indicano quelli ritenuti prioritari sugli altri¹³. In quasi tutti gli Statuti, è previsto che il Presidente della Giunta relazioni annualmente al Consiglio sullo stato di attuazione del programma, modificando, eventualmente, le priorità¹⁴; la sfiducia ai singoli assessori o la censura che non comporta

⁸ M. Decaro, *Il Parlamento della Repubblica delle Autonomie (venti anni di Parlamento riformatore)*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 14, Giappichelli 2004, 103.

⁹ R. Bin, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4, 2004, 911; G. C. De Martin, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali*, in C. Bottari, *La riforma del Titolo V*, Maggioli 2003, 183 ss.

¹⁰ Cfr. art. 41, c. 3, St. Puglia; art. 42, c. 1, St. Lazio.

¹¹ Cfr. art. 50, c. 4, St. Lombardia; art. 7, c. 2, St. Marche; art. 44, c. 2, St. Emilia-Romagna.

¹² Cfr. art. 32, c. 2, St. Toscana; art. 28, c. 2, St. Emilia-Romagna; art. 16, c. 3, lett. a), St. Liguria; art. 16, c. 2, lett. a), St. Calabria. Questo era uno dei punti ritenuti incostituzionali dal Governo. Per la Corte costituzionale non vi è alcuna incoerenza tra la forma di governo “a elezione diretta” e l’approvazione consiliare del programma di governo, in quanto <la eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della Giunta, ovvero sulla composizione di quest’ultima> (sentenza n. 372/2004 e, ugualmente, n. 379/2004).

¹³ Cfr. art. 63, c. 2, e art. 43, c. 2, lett. a), St. Umbria.

¹⁴ Cfr. art. 64, c. 2, lett. k), St. Umbria; art. 42, c. 2, lett. f), St. Puglia. Nello Statuto abruzzese è, inoltre, previsto che il Presidente della Giunta informi periodicamente, <e comunque ogni sei mesi>, il Consiglio sulle relazioni tra la Regione e l’Unione europea, sulle negoziazioni con Stati esteri e con Enti omologhi di Stati esteri (art. 43, c. 4, St. Abruzzo).

dimissioni¹⁵; e, conformemente al dettato costituzionale (art. 126, c. 3), lo scioglimento del Consiglio in caso di approvazione della mozione di sfiducia del Presidente della Giunta, ovvero di suo impedimento permanente, morte, o dimissioni. Appare evidente, in ogni caso, come si attribuisca una specifica soggettività alla “maggioranza consiliare”, distinta rispetto all’esecutivo regionale. E’, questo, un punto su cui torneremo in sede di conclusioni.

I nuovi Statuti regionali contengono tutti espressioni quali “minoranza” e “opposizione”, sia al singolare che al plurale, spesso confondendo il significato dei due termini¹⁶. E’ possibile, di conseguenza, definire diverse “gradazioni” di garanzia per questi soggetti consiliari in relazione alla diversa tutela ad essi riconosciuta negli Statuti regionali. Tale tentativo di “classificazione” (in realtà si tratta di un procedimento meno ambizioso) potrà essere svolto solo in sede di conclusione, essendo prioritario rintracciare negli Statuti quelle disposizioni che si risolvono in favore delle forze politiche che in Consiglio si contrappongono alla maggioranza e all’esecutivo regionale.

Distinguiamo, così, tre categorie di disposizioni: quelle, per così dire, di “*garanzia generale*”, in quanto assicurano il corretto svolgimento dei lavori consiliari e, soprattutto, la parità di trattamento tra i consiglieri di diverso schieramento; quelle “*non politicamente qualificate*” come le disposizioni in favore del singolo consigliere, o che tutelano e valorizzano frazioni di consiglieri, presidenti di gruppo, o minoranze per così dire generiche, ovvero prevedono maggioranze qualificate per talune deliberazioni; ed, in ultimo, le norme che espressamente attribuiscono diritti o facoltà all’*opposizione*, alle *opposizioni*, a *minoranze politicamente qualificate*.

Nella presente sintesi riferiamo solo il contenuto di queste ultime.

Alcuni Statuti regionali dedicano all’opposizione in quanto tale specifici articoli; altri ne definiscono, in modo frammentato, poteri e funzioni. In questo paragrafo si analizzeranno le diverse realtà statutarie, Regione per Regione, partendo da quelle i cui Statuti sono già in vigore per poi analizzare, in ordine alfabetico, quelli approvati in seconda deliberazione.

La *Regione Calabria* è stata la prima ad approvare il nuovo Statuto, nella seduta del 31 luglio 2003, introducendo una forma di governo del tutto originale (<laocoontesca>¹⁷) prevedendo l’elezione diretta del Presidente della Giunta e, in caso di sfiducia, la sua sostituzione con il vice presidente senza scioglimento del Consiglio. La Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 2 del 2004, ha dichiarato in buona parte incostituzionale l’impianto definito dai riformatori calabresi, ed, il 6 luglio 2004, il Consiglio

¹⁵ Cfr. art. 9, c. 2, St. Marche; art. 71, c. 3, St. Umbria; art. 43, c. 1, St. Lazio. art. 52, St. Piemonte.

¹⁶ Sulla differenza tra “opposizione” e “minoranza” si rinvia a A. Pizzorusso, *Minoranza e maggioranza*, Torino 1993, 76-50 e A. Manzella, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. giuridica Treccani*, Roma 1990; per quest’ultimo, con il termine “opposizione”, si traduce un concetto giuridico, con il secondo un concetto numerico; se è vero, infatti, che l’opposizione è sempre una minoranza, non lo è il contrario (Id., *Il Parlamento*, Bologna 2003, 276). Offre una condivisibile rilettura di questi termini A. Saitta, *L’oscillazione del pendolo*, cit., 74 ss. .

¹⁷ E. Balboni, *Quel che resta dell’autonomia statutaria dopo il caso Calabria*, in www.forumcostituzionale.it [12 marzo 2004].

regionale ha approvato, in ottemperanza alla sentenza della Corte, il nuovo Statuto (ora Legge regionale 19 ottobre 2004 n. 25). Secondo l'art. 26, c. 3, del nuovo Statuto, il regolamento consiliare determina l'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio e dei suoi organi interni <nel rispetto dei diritti delle opposizioni>. Il contenuto di tali diritti è solo tratteggiato nello Statuto: si prevede che almeno uno dei due Vice presidenti ed uno dei due segretari-questori dell'Assemblea rivestano tale incarico <in rappresentanza delle opposizioni> (art. 20, c.1), e che la presidenza delle Commissioni d'inchiesta, istituite a maggioranza semplice, sia assegnata ad un consigliere appartenente alle opposizioni (art. 32, c. 2).

Anche lo Statuto della *Regione Puglia* prevede una riserva di "incarichi". E', infatti, espressamente previsto che <il Presidente [del Consiglio] o un Vice presidente o un segretario sono attribuiti alle opposizioni per l'intera durata della legislatura> (art. 27, c. 1); ed ugualmente è attribuita ad un consigliere di opposizione la presidenza delle Commissioni d'inchiesta o di indagine (istituite con legge a maggioranza semplice) ex art. 31, c. 2¹⁸.

Ugualmente lo Statuto della *Regione Lazio*, entrato in vigore nel novembre 2004, rinvia al regolamento consiliare il compito di assicurare l'effettivo esercizio dei diritti delle opposizioni (art. 25, c. 2), riservando, espressamente, a "suoi" consiglieri almeno una vice presidenza del Consiglio ed un incarico di segretario dello stesso (art. 20, c. 4), oltre alla presidenza degli organi consiliari di controllo e di vigilanza (art.25, c. 3, lett. f)¹⁹.

Più articolata è la disciplina dell'opposizione nello Statuto della *Regione Toscana*, approvato a larghissima maggioranza il 19 luglio 2004, ed impugnato dal governo il 3 agosto, al pari di altri Statuti di Regioni non politicamente allineate con il governo nazionale (come Umbria, Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria). Non essendo stati riscontrati vizi di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale²⁰, lo Statuto è stato promulgato l'11 febbraio 2005.

Lo Statuto toscano è l'unico a distinguere tra l'opposizione per così dire "ufficiale" e le altre minoranze politiche. Il primo comma dell'art. 10 dispone, infatti, che <il ruolo delle minoranze è garantito nella programmazione dei lavori consiliari, nella disciplina dei tempi per l'esame delle proposte e per le risposte agli atti di sindacato ispettivo, nella normativa relativa alla costituzione delle commissioni d'inchiesta, alle nomine di competenza consiliare, alla composizione degli organismi con funzioni di vigilanza e controllo>; mentre il secondo rinvia al regolamento interno <la istituzione di un portavoce dell'opposizione, espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa>

¹⁸ La legge regionale pugliese n. 4 del 19 marzo 2004, istitutiva della Fondazione del Consiglio regionale della Puglia, riserva ai <gruppi di minoranza>, ex art. 5, la nomina di 3 componenti l'Assemblea della Fondazione (su un totale di 11 componenti di cui 5 indicati dalla maggioranza), scelti tra cittadini pugliesi ex consiglieri regionali.

¹⁹ La Regione Lazio è l'unico a riconoscere, a livello statutario, un potere molto forte nelle mani del Presidente di una Commissione: ex art. 32, c. 4, infatti, se richiesti dal (solo) Presidente di Commissione, i componenti della Giunta sono obbligati a partecipare ai lavori della seduta ed a rispondere alle domande loro poste.

²⁰ Sentenza n. 372 del 2004: cfr. T. Groppi, *I nuovi statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378, 379/2004 della Corte costituzionale*, in *Dir. e Giust.*, 47, 16 ss. (per la quale quello che davvero colpisce delle impugnazioni del governo <è la assoluta casualità delle censure. E, in molti casi, la loro pretestuosità. Disposizioni identiche, contenute in Statuti diversi, in alcuni casi sono state impugunate, in altri sono andate indenni>).

garantendone le funzioni²¹. Dal combinato disposto dei due commi si può sostenere, quindi, che il nuovo Statuto regionale toscano, in *primo luogo*, riconosce l'opposizione ufficiale (intesa come "la coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa") e, accanto a questa, le altre minoranze (intese come le altre coalizioni di opposizione che, come quella "ufficiale", non hanno approvato il programma di governo regionale presentato in Aula dal Presidente della Giunta, ai sensi dell'art 32, c. 1, dello Statuto); *in secondo luogo*, istituisce – ed è l'unico Statuto tra quelli entrati in vigore- la figura del portavoce dell'opposizione ufficiale rinviando al regolamento la disciplina (e la garanzia) delle sue funzioni; *in terzo luogo*, definisce una sorta di "statuto" delle altre minoranze di opposizione prevedendo, al primo comma dell'art. 10, un minimo indefettibile di garanzie in sede di programmazione dei lavori come in sede di controllo. In materia di Commissioni d'inchiesta, l'art. 21 del nuovo Statuto ribadisce quanto già previsto dallo Statuto toscano del 1971 all'art. 34, c. 2: <il Consiglio può disporre inchieste ... L'inchiesta deve essere disposta quando lo richieda 1/5 dei consiglieri assegnati alla Regione>, limitando, però, a due il numero massimo di Commissioni d'inchiesta attive nello stesso tempo e con le stesse modalità²². Spetta, infine, ad un consigliere di opposizione presiedere una Commissione permanente con <compiti di controllo sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale, generale e di settore> (art. 20).

Ricco di spunti interessanti è anche lo Statuto della *Regione Piemonte*, entrato in vigore alla fine di febbraio 2005. L'art. 94, rinviando al regolamento consiliare la definizione delle garanzie delle opposizioni, prevede che questo assicuri tempi certi per l'attività di controllo, il coinvolgimento nelle nomine di competenza del Consiglio e nelle delegazioni e nelle occasioni di rappresentanza dello stesso, e un'adeguata informazione (esterna) sulle proprie proposte e la propria attività. L'art. 25, comma 2, garantisce, inoltre, che, nella programmazione dei lavori, siano rispettate le prerogative stabilite dallo <statuto a tutela delle minoranze>, ed i successivi articoli 35 e 36, come pure si è accennato, prevedono la composizione paritaria delle Giunte per le elezioni e per il regolamento, in quanto – al pari di quanto previsto dallo Statuto dell'Abruzzo - vi deve essere assicurato <l'equilibrio tra gli appartenenti ai gruppi consiliari di maggioranza e di opposizione>. Spetta, poi, ad un consigliere di minoranza la presidenza delle Commissioni d'indagine e di quelle d'inchiesta (istituite a maggioranza semplice, ex art. 31 commi 1 e 3); e la minoranza deve comunque essere rappresentata nell'Ufficio di presidenza (art. 22, c. 2).

Entrato in vigore alla fine di marzo 2005, lo Statuto delle *Marche* attribuisce al regolamento consiliare il compito di disciplinare <le forme di garanzia per le minoranze consiliari ai fini della loro partecipazione all'attività del Consiglio e allo svolgimento delle funzioni di vigilanza e di controllo> (art. 19, c. 2, lett. g). Si dispone, inoltre, che il Consiglio, nel provvedere alle nomine fissate dallo Statuto stesso o dalla legge, tenga conto della <rappresentanza delle minoranze> (art. 21, c. 2, lett. l), spettando, comunque, a

²¹ Sul punto si vedano le prime note di G. Tarli Barbieri, *La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2004, 691 ss. (per l'A. lo Statuto toscano tenta, in maniera discutibile, di far recuperare una nuova centralità al Consiglio, sacrificando, a tal fine, possibili correttivi al rafforzamento del Presidente quali il consiglio delle autonomie locali o il collegio di garanzia statutaria), e P. L. Petrillo, *Lo statuto dell'Opposizione nelle Assemblee regionali. Il caso della Regione Toscana*, Consiglio regionale della Toscana, Firenze 2004, da cui riprendo alcune osservazioni pure riportate nel mio *Nuovi Statuti regionali e ruolo dell'opposizione. Alcune (ulteriori) notazioni sullo Statuto della Regione Toscana*, in www.forumcostituzionale.it [18 aprile 2005].

²² Ugualmente ex art. 23, c. 4, St. Abruzzo.

queste ultime la presidenza delle Commissioni d'inchiesta, istituite su richiesta di 1/3 dei consiglieri (art. 24, commi 2 e 3).

Lo Statuto dell'*Emilia-Romagna*, pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione il 16 settembre 2004, affida al regolamento consiliare l'obiettivo di <rafforzare e valorizzare sia la funzione legislativa e di controllo, sia i ruoli della maggioranza e delle opposizioni> (art. 31, c. 1). A differenza di altri, lo Statuto in parola prevede espressamente che il regolamento, non solo tuteli i diritti delle opposizioni (*ivi*, lett. f), ma anche <la funzionalità del lavoro assembleare, stabilendo tempi certi per l'assunzione delle decisioni, e assicurando spazi ... per iniziative assembleari sia della maggioranza sia delle opposizioni, anche stabilendo sessioni tematiche> (*ivi*, lett. e). Alle opposizioni spetta presiedere la Commissione bilancio, affari generali ed istituzionali, a cui è affidata il compito di vigilare sulla gestione del bilancio e del patrimonio, sulla situazione di cassa, sulla contabilità generale e sull'amministrazione del personale (art. 38, c. 2 e c. 9); spetta, poi, all'opposizione, più di fatto che diritto, una delle due vice presidenze del Consiglio, attraverso il meccanismo del voto limitato ad un solo nome (art. 33, c. 5). E ad 1/5 di consiglieri è riconosciuto il diritto a nominare un relatore di minoranza su ogni singola proposta di legge presentata in Assemblea (art. 50, c. 3), oltre a quello, già ricordato, di ricorrere alla Consulta di garanzia statutaria (art. 69, c. 1, lett. d). E', infine, prevista, tra le funzioni dell'Assemblea, quella di deliberare le nomine comunque attribuite alla Regione <qualora prevedano l'obbligo di assicurare la rappresentanza delle opposizioni> (art. 28, c. 4, lett. m).

Il nuovo Statuto della Regione dell'*Umbria* dedica un articolo specifico allo <statuto delle opposizioni>. L'art. 49, infatti, prevede che il regolamento consiliare disciplini <gli istituti necessari ad assicurare le funzioni di opposizione ed in particolare quelle di proposta, di critica e di controllo>. A tal fine, il Regolamento deve riconoscere, a favore dei consiglieri di opposizione: l'attivazione di strumenti che consentano una comunicazione ed una informazione tempestiva e completa; la programmazione dei lavori del Consiglio regionale e delle Commissioni che permetta l'inserimento e la discussione di atti e di proposte di legge presentate dalle opposizioni; l'assegnazione di spazi di tempo adeguati per illustrare e discutere progetti di legge presentati dalle opposizioni. L'art. 54 disciplina, poi, l'istituzione di una Commissione d'inchiesta su richiesta motivata (e diretta all'Ufficio di presidenza che delibera, e, non al Consiglio) di 1/3 dei consiglieri. Infine lo Statuto umbro prevede che il Comitato per la legislazione (chiamato ad esprimere pareri non vincolanti sulla qualità dei testi normativi e a formulare proposte per il controllo sull'attuazione delle leggi regionali) sia composto da un numero pari di consiglieri di maggioranza e di opposizione (art. 61, c. 3).

Negli Statuti approvati in seconda deliberazione ma non ancora entrati in vigore, la questione dell'opposizione consiliare è affrontata con toni differenti ma significativi.

Lo Statuto della *Regione Abruzzo*, approvato il 21 settembre 2004, impugnato dal governo il 28 ottobre, e nuovamente deliberato -modificando gli articoli oggetto di ricorso governativo- il 9 novembre 2004, potrebbe sembrare, a priva vista, quello più carente in relazione al tema esaminato, non essendovi alcuna disposizione espressamente dedicata al ruolo dell'opposizione. In realtà ve ne sono almeno tre di grande interesse, tenendo presente che, ex art. 17, c. 3, il regolamento consiliare <disciplina le attività del Consiglio nel rispetto dei diritti dell'opposizione>. L'art. 21, c. 1, istituendo le Giunte per il Regolamento e per le elezioni, assicura, nella loro composizione, <il rispetto dell'equilibrio tra i componenti appartenenti ai gruppi consiliari della maggioranza e a quelli

dell'opposizione>, escludendo, perciò, una composizione delle Giunte proporzionale rispetto a quella dell'Aula. Il successivo art. 23, c. 1, riconosce ad 1/4 dei consiglieri il diritto a chiedere ed ottenere l'istituzione di una Commissione d'inchiesta (non più di quattro contemporaneamente), presiedute da un consigliere <indicato> (e, quindi, non necessariamente "appartenente") dai gruppi di opposizione. Ugualmente dispone l'art. 24, c. 1, secondo cui la presidenza della Commissione di vigilanza sulla realizzazione del programma e dell'attività dell'esecutivo, spetta ad un consigliere <designato> dall'Opposizione.

Lo Statuto della *Regione Liguria*, che dovrebbe entrare in vigore nel maggio del 2005 (se non verrà richiesto referendum), dedica l'art. 36 al <ruolo dell'opposizione>, definita <componente essenziale della democrazia>²³, rinviando, però, al regolamento consiliare (approvato a maggioranza assoluta ex art. 18) la disciplina delle prerogative, e limitandosi a prevedere che, su richiesta del 40% dei consiglieri, è comunque istituita una Commissione d'inchiesta presieduta da uno dei proponenti (art. 26, c. 3).

Seppur decaduta, la bozza di Statuto della *Regione Campania*, approvata in prima deliberazione dal (precedente) Consiglio il 18 settembre 2004, offre stimoli utili per il nostro ragionamento. L'art. 34 dello Statuto definisce, infatti, un vero e proprio "statuto dell'opposizione". Al primo comma precisa che <ogni consigliere dichiara la propria appartenenza alla maggioranza o all'opposizione>; al secondo riconosce, ai consiglieri di opposizione, il diritto di <ottenere, con il voto favorevole di almeno un terzo dei componenti del Consiglio regionale e secondo le modalità stabilite dal regolamento consiliare, l'istituzione di Commissioni di inchiesta>; al terzo e al quarto riserva, agli stessi, il tempo per l'esercizio del sindacato ispettivo e per la discussione di propri argomenti e proposte di legge o regolamentari; al quinto assegna loro le presidenze delle Commissioni di controllo; al sesto assicura la presenza dell'opposizione <nell'ufficio di presidenza di tutte le commissioni>; al settimo, infine, rinvia al regolamento la disciplina del relatore di opposizione.

²³ Riecheggia, in questa disposizione, il "modello" di opposizione parlamentare definito nelle Costituzioni dei *Länder* tedeschi: così l'art. 55 della Costituzione del Brandeburgo; l'art. 23, lett. a, di quella di Amburgo; l'art. 25 della Costituzione della città-Stato Berlino; l'art. 12 dello Schleswig-Holstein; l'art. 85, lett. b, della Costituzione della Renania-Palatinato; l'art. 16, lett. a, di quella della Baviera; l'art. 59 della Turingia. Cfr. G. Guzzetta, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Il Mulino 2004, 301 ss., per il quale <non c'è ... nel sistema tedesco un'alternativa secca tra la posizione di chi vuole rovesciare il governo e la posizione di chi lo vuole sostenere, tra *struzzen* e *stutzen*> (302).