

Bilancio e tendenze dell'ultima legislatura regionale*

Gianliborio Mazzola

Sommario: 1. La potestà legislativa. – 2. La potestà regolamentare. – 3. L'attività dei Consigli regionali nella VII Legislatura. - 4. L'attività "non normativa" dei Consigli regionali. - 5. Alcune riflessioni conclusive sull'attività dei Consigli nella VIII Legislatura.

1. La potestà legislativa

La produzione della VIII legislatura regionale, conclusasi nel 2010 (2005-2010), presenta indubbiamente alcune caratteristiche interessanti.

C'è da premettere che - escludendo le Regioni Abruzzo e Molise le cui consultazioni elettorali per motivi diversi si sono svolte in una fase successiva – nel corso della VIII legislatura, le Regioni ordinarie hanno prodotto un numero di leggi sostanzialmente simile alla precedente legislatura.

Nella VII Legislatura (2000-2005), infatti, le Regioni ordinarie avevano approvato circa 2050 leggi, mentre nella legislatura testè conclusa (2005-2010) le stesse Regioni hanno esitato 2099 leggi.

Appare opportuno fornire un quadro analitico complessivo dei testi legislativi approvati dalle diverse Regioni:

Totale leggi – VIII Legislatura	
Regioni	Leggi
Basilicata	171
Calabria	170
Campania	93
Emilia-Romagna	116
Lazio	125
Liguria	226
Lombardia	161
Marche	141
Piemonte	168
Puglia	183
Toscana	261

* I dati del presente articolo sono tratti dal "Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea" curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati.

Umbria	132
Veneto	152
Totale	2099

Si può affermare che non si è realizzato quell'incremento di produzione legislativa che era lecito attendersi dopo le modifiche costituzionali del Titolo V; il dato quantitativo è rimasto sostanzialmente stabile anche perché alle cifre della VII Legislatura bisogna aggiungere le leggi approvate nell'ultimo semestre del 2000.

È opportuno esaminare anche il tipo di legislazione approvata dalle diverse Regioni.

La legislazione regionale è intervenuta soprattutto nel settore dei servizi alla persona ed alla comunità (24,6% delle normative approvate), si segnalano in particolare interventi in materia di "tutela della salute" e di "servizi sociali"; seguono leggi concernenti il territorio e l'ambiente e le infrastrutture (17,7%), con particolare riferimento alla "protezione della natura" ed al "territorio ed all'ambiente"; altro settore fondamentale è quello dello sviluppo economico e delle attività produttive (17,2%) in particolare per quanto concerne le materie dell'"agricoltura e foreste" e della "caccia e pesca".

Caratteristiche particolari presentano le normative riguardanti gli ordinamenti istituzionali che coprono il 16,2% della produzione legislativa regionale e soprattutto le finanziarie regionali che costituiscono il 21,7% dell'intera legislazione regionale nel quinquennio 2005-2010.

È importante notare come la "potestà residuale" regionale, di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., riguardi circa il 50% dell'intera produzione legislativa. Le Regioni, pertanto, non hanno incrementato il numero complessivo delle leggi approvate ma sono soltanto intervenute su molte materie rientranti nella potestà "residuale".

Quando si modificò l'articolo 117 della Costituzione, prevedendo che le Regioni potessero legiferare in tutti gli ambiti in cui non era espressamente prevista la competenza statale, molti commentatori sollevarono perplessità, ma la realtà ha smentito tali previsioni pessimistiche.

Le Regioni sono ricorse alla potestà residuale soprattutto nel macrosettore dello "sviluppo economico e attività produttive" (circa l'80% della produzione legislativa), dell'"ordinamento istituzionale" (circa il 70% della legislazione), dei "servizi alla persona e alla comunità" (oltre il 30%) ed, infine, in materia di "territorio, ambiente ed infrastrutture" (meno del 20%).

Per quanto concerne la produzione legislativa degli ultimi anni bisogna ricordare che le Regioni ordinarie e speciali hanno emanato il seguente numero di leggi: 709 nel 2009; 640 nel 2008; 656 nel 2007; 632 nel 2006.

Un certo incremento si è avuto nell'approvazione di normative nelle Regioni ordinarie: 492 nel 2006; 506 del 2007; 513 del 2008; 570 del 2009.

Nel 2009, ad esempio, Regioni come la Liguria hanno prodotto 67 leggi, seguita dalla Toscana con 65, dalla Calabria con 58, dalla Basilicata con 43 e dal Piemonte con 39.

Nelle Regioni speciali e nelle Province autonome ci sono da registrare dei dati costanti e piuttosto "deludenti" per quanto concerne la produzione legislativa; in particolare 140 leggi nel 2006; 150 nel 2007; 127 nel 2008 e 139 nel 2009.

Per quanto riguarda il 2009 la Valle d'Aosta ha approvato 53 normative, il Friuli Venezia-Giulia 25, la Sicilia 12, il Trentino-Alto Adige 11 e la Sardegna 6.

Anche da questi dati parziali emerge che la potestà legislativa delle Regioni è sostanzialmente stabile e, se si è verificato un incremento nel 2009, il fenomeno è probabilmente da ricondursi alla prossimità delle elezioni regionali che si sono svolte nel 2010.

Si può affermare che le Regioni, dopo un avvio promettente, alla fine degli anni '90 hanno ridotto la loro produzione legislativa e che ormai, da alcuni anni, il numero delle leggi regionali si è sostanzialmente stabilizzato.

Cercheremo di analizzare il fenomeno fra le varie Regioni soprattutto fra il 2008 ed il 2009, ultimo anno di cui sono disponibili dati analitici.

Tra le Regioni ordinarie i maggiori incrementi si sono realizzati in Liguria con 19 leggi in più rispetto al 2008: da 48 a 67; in Abruzzo con 15 leggi in più: da 17 a 32; in Toscana con 13 leggi in più: da 52 a 65; in Calabria con 12 leggi in più: da 46 a 58; in Basilicata con 10 leggi in più: da 33 a 43. Pertanto, la maggiore produzione legislativa nel 2009 si è verificata soltanto in alcune Regioni. Infatti nel medesimo anno in altre Regioni ordinarie (Campania, Lombardia, Marche, Molise e Puglia) si sono avuti dei decrementi nell'approvazione di nuove normative, il Lazio è rimasto sostanzialmente stabile mentre leggere variazioni in aumento si sono avute in Regioni come l'Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte.

Nel 2009, per quanto concerne le Regioni speciali il maggiore incremento si è realizzato nella Valle d'Aosta con 22 leggi in più: da 31 a 53; mentre un notevole decremento si è registrato in Sicilia con 13 leggi in meno (da 25 a 12) ed in Sardegna con 11 leggi in meno (da 17 a 6); mentre, leggeri incrementi nel 2009 si sono realizzati in Friuli Venezia-Giulia ed in Trentino.

2. La potestà regolamentare

La potestà normativa delle Regioni ordinarie non si può esaurire nella potestà legislativa delle medesime; seppure di livello "gerarchicamente" immediatamente inferiore nel sistema delle fonti, ha una notevole importanza quantitativa e qualitativa la produzione regolamentare delle Regioni ordinarie.

Dagli Statuti regionali emerge che prevalentemente il potere regolamentare è attribuito alle Giunte regionali seppure non in modo esclusivo (esempio Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Calabria, Lazio, Liguria, Toscana, Umbria, Puglia).

Gli Statuti dell'Abruzzo e delle Marche, invece, attribuiscono al Consiglio il compito quasi esclusivo di approvare i Regolamenti, mentre la Campania prevede un procedimento molto articolato.

Comunque alcuni Statuti (esempio Lombardia, Umbria, Liguria, Toscana, Puglia, Piemonte) prevedono il coinvolgimento dei Consigli regionali – mediante l'emissione di un parere obbligatorio da parte della Commissione competente – nell'approvazione dei Regolamenti regionali.

I Regolamenti sono prevalentemente di attuazione anche se talvolta "innescano" veri e propri processi di delegificazione; e, in altri casi, possono realizzare anche "percorsi di integrazione normativa".

Nella VIII Legislatura le Regioni ordinarie hanno approvato 648 Regolamenti.

Appare opportuno fornire un quadro dettagliato della produzione regolamentare delle diverse Regioni:

Regolamenti approvati – VIII Legislatura	
Regioni	Regolamenti
Basilicata	25
Calabria	43
Campania	30
Emilia-Romagna	14
Lazio	79
Liguria	24
Lombardia	37
Marche	20
Piemonte	83
Puglia	129
Toscana	100
Umbria	58
Veneto	6
Totale	648

Vi è un notevole incremento dei Regolamenti approvati nella VIII Legislatura regionale rispetto alla medesima produzione regolamentare della VII Legislatura.

Infatti negli anni 2001-2005 (VII Legislatura) le stesse Regioni avevano emanato 453 Regolamenti (mancano, come per le leggi regionali, i dati relativi al periodo maggio-dicembre 2000) mentre nella VIII Legislatura ne sono stati approvati 648.

La potestà regolamentare è stata utilizzata con una certa intensità soprattutto da alcune Regioni ordinarie. Quando furono approvate le leggi costituzionali n.1/1999 e n. 3/2001, alcuni studiosi "paventarono la preoccupazione" che molte Regioni sarebbero potute ricorrere spesso alla fonte regolamentare, nonostante il carattere secondario di tale fonte.

Certamente l'utilizzazione non è stata "massiccia", ma indubbiamente il potere regolamentare regionale "vive una stagione fortunata"; basti ensare che, sul totale della produzione normativa, l'incidenza

dei regolamenti nella VIII Legislatura è stata del 23,6%, con una "banda" nelle diverse Regioni oscillante fra il 3,8% ed il 41,3%.

In base alle previsioni dell'articolo 117, sesto comma, la potestà regolamentare si è estesa a tutti gli ambiti della potestà concorrente e residuale.

Per le materie comprese nella potestà residuale, l'incidenza della potestà regolamentare è pari al 65,3% se calcolata sul totale dei regolamenti per quasi tutti i macrosettori con l'eccezione della "finanza regionale" e degli interventi riguardanti diversi comparti.

In particolare in materia di competenza residuale nel macrosettore "territorio, ambiente ed infrastrutture" incide per il 12,3%; per il macrosettore "servizi alla persona e alla comunità" si assesta al 35,6%; mentre raggiunge l'86,4% per il macrosettore "sviluppo economico ed attività produttive" e l'88% in quello dell'"ordinamento istituzionale".

Per quanto riguarda la ripartizione complessiva dei regolamenti fra i diversi macrosettori vi è qualche differenza con i dati riguardanti le leggi regionali.

Il primo macrosettore di intervento regionale è quello dello "sviluppo economico e attività produttive" con il 29,6% di regolamenti emanati; seguono i macrosettori "servizi alla persona ed alla comunità" con il 27,4%; "territorio, ambiente ed infrastrutture" con il 22,6% e l'"ordinamento istituzionale" con il 16,7%. Pochi regolamenti hanno interessato il settore della "finanza regionale", con appena il 2,3%.

Si può concludere che i regolamenti hanno riguardato soprattutto materie che da molto tempo erano attribuite alle Regioni mentre pochi fra leggi e regolamenti sono stati adottati in settori di "competenze nuove".

3. L'attività dei Consigli regionali nella VIII Legislatura

L'attività dei Consigli regionali è rimasta piuttosto costante nei cinque anni (2005-2010) della legislatura: ogni anno gli organismi consiliari hanno approvato fra 5700 e 6000 atti. Sarà interessante scomporre questo dato complessivo nei diversi settori di attività dei Consigli regionali.

La potestà legislativa ha rappresentato dal punto di vista quantitativo l'impegno meno significativo dei Consigli, nonostante la legge costituzionale n. 3/2001 abbia ampliato le competenze e le materie attribuite alle Regioni.

È opportuno ricordare che per quanto riguarda le Regioni ordinarie (escluso l'Abruzzo ed il Molise) vi è stato un certo incremento nel periodo della VIII legislatura. Si è passati dalle 492 leggi del 2006 alle 570 del 2009.

L'entità numerica delle leggi è stata, comunque, inferiore rispetto ai pareri, agli atti di indirizzo e controllo ed agli atti amministrativi approvati dai Consigli regionali nel corso della VIII Legislatura.

Addirittura superiore all'intera produzione normativa dei Consigli è stata l'emissione di pareri su atti della Giunta; quasi un quarto di questo tipo di attività è riconducibile ai pareri resi sui regolamenti delle Giunte.

Basti riflettere sul dato che, nel 2009, a differenza degli anni precedenti in alcune Regioni (esempio Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Puglia) i Consigli regionali hanno espresso pareri su tutti i regolamenti predisposti dalle Giunte.

I Consigli regionali nella VIII legislatura hanno adottato quasi un numero di atti amministrativi quasi doppio rispetto a quello delle leggi.

Tale dato certamente richiede di essere analizzato anche perché testimonia una "scarsa propensione alla differenziazione" fra l'attività del legislativo e dell'esecutivo.

Comunque l'attività principale dei Consigli dal punto di vista quantitativo è stata quella di indirizzo e di controllo sull'azione delle Giunte.

In linea generale si può ricordare che nei cinque anni sono stati presentati nei Consigli circa 28.000 atti di indirizzo e di controllo e ne sono stati definiti circa 20.000. Quasi tre quarti di questi documenti sono identificabili come atti di sindacato ispettivo mentre un quarto è riconducibile ad atti di indirizzo che hanno impegnato le Giunte.

Si tratta di circa 4.000 atti l'anno, anche se nel 2007 e nel 2009 è stato definito l'*iter* di circa il triplo di interrogazioni ed interpellanze rispetto agli atti di indirizzo mentre normalmente la proporzione è stata doppia.

Per quanto concerne l'articolazione dei consiglieri regionali in gruppi parlamentari si è notata una notevole frammentazione.

In generale un Consiglio regionale medio, composto da 50 Consiglieri, si è suddiviso in 11 gruppi. Nelle Regioni a Statuto ordinario i 779 Consiglieri regionali si dividevano nel 2007 in 220 Gruppi; nel 2008 in 211 e nel 2009 in 205.

A questa frammentazione ha notevolmente contribuito il fenomeno dei monogruppi, cioè gruppi costituiti da un solo Consigliere regionale.

I monogruppi hanno rappresentato il 25% dei gruppi parlamentari e sono stati particolarmente presenti in quelle Regioni in cui è prevista la possibilità di costituire un gruppo con un solo consigliere o in via ordinaria od in via del tutto eccezionale.

L'articolazione interna dei Consigli si è sviluppata tramite le Commissioni permanenti e speciali il cui numero è stato per lo più costante nel corso della legislatura.

Le Commissioni permanenti nelle Regioni ordinarie considerate sono state 145 con una media di 6 Commissioni per Consiglio.

Le Commissioni speciali hanno presentato numeri più bassi e mutevoli. Nel 2009 si era verificato un lieve incremento ed il totale è passato da 33 del 2008 a 35 del 2009.

È interessante notare che è aumentata, nel corso della legislatura, la partecipazione dei Presidenti delle Regioni e degli Assessori ai lavori assembleari in particolare sul finire del quinquennio.

Per quanto riguarda l'attività legislativa c'è da rilevare con soddisfazione che il tasso di approvazione dell'iniziativa legislativa del Governo non ha mai superato l'81%, con una percentuale media del 75% nel corso dell'intera legislatura; i disegni di legge di iniziativa parlamentare sono stati approvati con una media che si aggira, nel corso dei cinque anni (2005-2010), fra il 16% ed il 23%.

Sono dati incoraggianti per i Consiglieri regionali perché addirittura sono più significativi dell'iniziativa parlamentare a livello nazionale.

Nonostante l'elezione diretta del Presidente della Regione, a livello regionale, sono state approvate un maggior numero di iniziative legislative di natura parlamentare rispetto a quanto si è verificato al Parlamento nazionale.

I disegni di legge di iniziativa governativa hanno indubbiamente avuto "maggior successo" ma la "forbice" fra testi legislativi governativi e parlamentari si è ridotta nel corso degli anni. Ad esempio nel 2009 il 34% delle leggi promulgate sono attribuibili all'iniziativa consiliare mentre nel 2008 solo il 30% discendeva da disegni di legge di origine parlamentare; conseguenzialmente dei testi legislativi governativi nel 2009 sono diventati leggi il 63%, mentre nel 2008 erano il 65%.

Nell'intera legislatura una legge su tre è di origine parlamentare con il 67% attribuibile a testi delle Giunte ed il 29% ad iniziative consiliari.

È chiaro che i dati sono differenziati per le diverse Regioni così come sono diversificate le percentuali degli *iter* legislativi fra le diverse realtà regionali. Tutto ciò dipende dai diversi contesti politici regionali.

Nell'ambito della produzione normativa dei Consigli, ad un incremento dell'attività legislativa ha corrisposto un rallentamento nell'esame dei Regolamenti dei Consigli.

Sarebbero stati esaminati dai Consigli cui si faceva in precedenza riferimento (escluso Abruzzo e Molise): 33 Regolamenti nel 2006, 32 nel 2007, 18 nel 2008 e 16 nel 2009. In questo caso i dati fanno riferimento ai Regolamenti di competenza esclusiva dei Consigli, e non riguardano l'intera produzione regolamentare.

I Regolamenti dei Consigli all'interno della potestà regolamentare nel 2009 rappresentano in media meno del 4% dell'intera produzione regolamentare, anche se per le Regioni a Statuto ordinario la percentuale raggiunge l'8%.

Nell'intera legislatura nelle 13 Regioni interessate sui 583 Regolamenti di Giunte sono stati resi 380 pareri dai Consigli con una proporzione del 65%.

L'attività consultiva dei Consigli sugli atti della Giunta non si è limitata all'emissione di pareri sui Regolamenti; ad esempio nel 2009 questo tipo di attività ha rappresentato meno del 20% dell'intera attività consultiva.

L'attività consultiva su atti non regolamentari della Giunta rappresenta un aspetto molto rilevante dell'intera attività dei Consigli: si è passati dai 426 pareri del 2006, ai 567 del 2007, ai 521 del 2008 ed infine ai 548 del 2009.

In molte leggi regionali è previsto che vi sia un parere dei Consigli su atti della Giunta; per questo tipo di attività consultiva si sono riscontrate molte differenze fra le diverse Regioni. Nel corso dell'ultima legislatura regionale, ad esempio, mentre il Consiglio del Veneto ha adottato quasi 850 pareri di questo tipo, la Liguria ne ha esitati una decina circa.

4. L'attività "non normativa" dei Consigli regionali

L'attività di controllo ed indirizzo ha rappresentato l'impegno principale dei Consigli regionali: tale dato è riscontrabile in tutti gli organismi elettivi.

La percentuale media di atti definiti rispetto alle interrogazioni ed alle interpellanze presentate si aggira sul 60%.

Esistono però differenze sostanziali fra le diverse Regioni; in tal senso i due opposti potrebbero essere rappresentati dall' Emilia-Romagna con circa 4000 atti presentati con risposte pari a circa l'80% e dalla Calabria con meno di 500 atti e risposte aggirantesi sul 10% .

Complessivamente sono stati presentati i seguenti atti di sindacato ispettivo: 6741 nel 2007; 4555 nel 2008; 6446 nel 2009.

Nel 2010 sembra che siano state predisposte molte interrogazioni ed interpellanze a cui però non sembra essere stata data risposta forse per la vicinanza con le consultazioni elettorali che hanno visto le Giunte impegnate su più fronti.

Anche per quanto concerne gli atti di indirizzo dei Consigli nei confronti delle Giunte, stando gli atti presentati sono stati "conclusi" all'incirca nel 60% dei casi. Esistono anche in quest'ipotesi differenze significative fra le diverse Regioni con "picchi" estremi: ad esempio, il Consiglio regionale della Liguria che ha approvato più del 90% degli atti presentati.

Comunque, per il complesso delle Regioni considerate, mentre nel 2007 la percentuale di atti di indirizzo definiti si aggirava sul 50%, nel 2008 si era innalzata al 69% e nel 2009 si è assestata al 58%.

Un notevole incremento nel corso della VIII Legislatura regionale vi è stato nell'attività amministrativa che ha avuto uno sviluppo senza precedenti. Nel 2007 gli atti amministrativi dei Consigli si aggiravano sulle 1000 unità ma sono diventati 1750 nel 2008 e 2350 nel 2009.

Anche in questo settore vi sono state differenze significative fra le diverse Regioni però mentre nel 2008 le Regioni che avevano approvato un maggior numero di leggi erano le stesse che avevano emesso il maggior numero di atti amministrativi, nel 2009 la Liguria e la Toscana hanno esitato il maggior numero di disegni di legge mentre il maggior numero di atti amministrativi è stato adottato dalla Puglia e dal Molise.

All'interno dell'attività amministrativa un ruolo fondamentale spetta agli atti amministrativi di competenza dei Consigli: 2005- 2006: 1150 atti; 2007: 983; 2008: 1519; 2009: 1562.

È importante notare come nel corso della VIII Legislatura all'interno della categoria dell'attività amministrativa dei Consigli il ruolo prevalente l'abbiano avuto proprio gli atti di autonomia contabile ed amministrativa dei medesimi organismi.

5. Alcune riflessioni conclusive sull'attività dei Consigli nella VIII Legislatura

Dalle statistiche fornite emerge che il numero delle leggi nella VIII e nella VII legislatura è stato sostanzialmente stabile. Ciò significa che l'attività legislativa non ha avuto un notevole sviluppo, come ci si aspettava, dopo la modifica del Titolo V della Costituzione. Questione quest'ultima, del "mancato decollo", sulla quale sarebbe interessante interrogarsi.

Dai dati a disposizione, l'attività legislativa non risulta essere la principale "occupazione" dei Consigli regionali. Al contrario, rappresenterebbe appena un terzo dell'attività dei Consigli regionali. Tanto da essere stata "soppiantata" dall'attività amministrativa dei medesimi organismi.

Fra i diversi tipi di potestà legislative attribuite alle Regioni, con grande sorpresa rispetto alle previsioni iniziali, un notevole sviluppo ha avuto la "potestà residuale" ai sensi del quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione (che ha rappresentato circa il 50% dell'intera produzione legislativa regionale). Tutto ciò è avvenuto nonostante la grande mole del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni per la fissazione delle competenze in fase di attuazione dello stesso nuovo Titolo V della Costituzione. Su diverse materie sono stati sollevati conflitti fra Stato e Regione risolti con interpretazioni della Corte Costituzionale. Tale stato di incertezza non ha certamente favorito l'attività legislativa dei Consigli regionali.

Quanto, all'attività regolamentare, se ne è registrato un notevole incremento sia in materie concernenti le potestà concorrenti che residuali.

Ad ogni modo, l'attività principale dei Consigli regionali si sarebbe concentrata sull'attività di indirizzo e di controllo sull'operato delle Giunte. Stando ai dati, sembrerebbe che i Consigli regionali finalmente si siano "adeguati" all'elezione diretta del Presidente della Regione. Infatti gli organismi consiliari dovrebbero fondamentalmente sviluppare la funzione di controllo, imputando al Presidente della

Regione ed alla sua Giunta l'intera funzione esecutiva. Pervenire, però, a tale conclusione appare piuttosto affrettato.

I Consigli regionali hanno incrementato notevolmente i pareri sugli atti della Giunta. È comunque significativo notare che l'attenzione dei Consigli regionali non si sia accentrata soprattutto sui Regolamenti della Giunta (circa il 20% dei pareri) ma ha riguardato principalmente altri tipi di atti dell'amministrazione regionale. In via generale, i Consigli regionali sono intervenuti nei procedimenti amministrativi per condizionare l'operato della Giunta.

È, inoltre, aumentata "notevolmente" l'attività amministrativa dei Consigli. I Consigli si sono trasformati sempre di più da organismi di indirizzo politico in enti che, sia pure limitatamente alle loro specifiche competenze, hanno cercato di sviluppare un'azione amministrativa simile a quella della Giunta.

Le considerazioni appena sviluppate, portano allora a confermare la valutazione che i Consigli regionali "soffrono" ancora delle conseguenze dell'elezione diretta del Presidente della Regione. A supporto di tale affermazione, bastino le brevi considerazioni esposte di seguito.

Il "potere esecutivo" appartiene al Presidente della Regione ed alla Giunta nominata dallo stesso Presidente. I Consiglieri regionali sono stati "privati" dalla riforma costituzionale del 2001 del "loro principale potere": eleggere il Presidente della Regione e gli Assessori e si sentono "orfani" di un'effettiva "capacità di incidere nella vita della Regione". Il potere contrattuale dei consiglieri regionali nei confronti dei rispettivi elettori si limiterebbe alla presentazione di emendamenti nel corso dell'esame dei disegni di legge, soprattutto di carattere finanziario.

In alcune Assemblee regionali (tra queste, ad esempio, la Sicilia) l'attività legislativa annuale si limita fondamentalmente alla trattazione del bilancio e della finanziaria. In quella sede è un "fiorire" di emendamenti da parte dei singoli deputati e del Governo che spesso sono ritirati in Commissione od in Aula per mancanza di copertura finanziaria oppure perché improponibili, essendo in contrasto con altre normative vigenti. Questo tipo di emendamenti sono "normalmente" presentati per soddisfare le richieste degli elettori, essendo il consigliere regionale cosciente che l'attività legislativa dell'Assemblea regionale nell'anno solare si concentra nella sessione di bilancio. Gli stessi consiglieri regionali presentatori sono ben "consapevoli" che gli emendamenti presentati saranno ritirati oppure saranno respinti nel corso dei lavori d'Aula o di Commissione.

I consiglieri regionali cercano altresì di superare "questo stato di inferiorità intercettando l'attività amministrativa" del Governo, ad esempio, mediante l'emissione di pareri che soprattutto agli occhi dell'elettorato li "rendono decisivi mediante la cogestione" delle scelte decisionali dell'esecutivo. Nella stessa direzione vanno i tentativi fatti dai Consigli regionali "di attivare" un'autonoma azione amministrativa che li renda quanto più simili alla Giunta regionale (esempio: gestione interna del Consiglio).

I Consiglieri regionali, dunque, si vanno via via trasformando in "controllori" dell'attività della Giunta con lo scopo di verificare i meccanismi del potere regionale per avere visibilità nei confronti dei rispettivi elettori.

A tutto ciò è da attribuire lo sviluppo dell'attività di controllo e di indirizzo da parte dei Consigli regionali, sia nella forma dell'attività ispettiva (interrogazioni ed interpellanze), sia nell'esercizio dell'azione di indirizzo (mozioni ed ordini del giorno). A mio giudizio, non è un caso che il "controllo" dei Consigli regionali raggiunga i "maggiori effetti" in prossimità delle elezioni regionali in cui il Presidente della Regione uscente, che probabilmente si ricandida, "tenta di ottenere" il maggior consenso da parte dell'elettorato dei singoli consiglieri soprattutto della maggioranza uscente.

L'attività legislativa non rappresenta più la funzione "principale" dei Consigli, perché i "processi di cambiamento" nella società avvengono tramite decisioni adottate prevalentemente dagli esecutivi in una dimensione di raccordo sia nazionale che sovranazionale. C'è una crisi di tutti gli organismi legislativi che certamente si "accentua" a livello regionale data la forma di governo regionale prescelta. Nella quale, vi è una posizione di assoluta prevalenza del Presidente della Regione e della Giunta nei confronti dei Consigli regionali, la cui "vita" è appesa a quella del Presidente della Regione per il principio del "*simul stabunt simul cadent*".

In conclusione, l'attività legislativa delle Regioni sembra attraversare una fase di "stasi" in attesa della riforma federalista dello Stato. Sembra che le Regioni abbiano esaurito la fase "propulsiva" ed attendano la "svolta" soprattutto dall'attuazione della legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale e dalle normative discendenti dai decreti attuativi.