

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
Servizio studi

Osservatorio legislativo interregionale – Roma 2 - 3 Dicembre 1999

Il (possibile) "rilancio" delle assemblee elettive regionali
**Prime considerazioni alla luce delle recenti modifiche costituzionali in materia
di forma di governo regionale**

Intervento di Alfonso Di Giovanni

Il presente testo costituisce essenzialmente un'elaborazione dell'intervento svolto a Matera nella discussione della relazione del gruppo di lavoro sul "Ruolo delle assemblee legislative regionali". Nello scritto si è tenuto conto di una prima lettura della legge costituzionale approvata il 12 novembre scorso sulla forma di governo regionale, nonché del testo in discussione sulla stessa materia di modifiche dello Statuto della Regione autonoma della Sardegna. Per altre note sull'esperienza della Sardegna si rimanda alla relazione ed alle schede predisposte per la riunione di Matera.

Il (possibile) "rilancio" delle assemblee elettive regionali

Prime considerazioni alla luce delle recenti modifiche costituzionali in materia di forma di governo regionale

Una tendenza in atto: l'ampliarsi dei poteri degli esecutivi

La recente modifica della Costituzione (artt. 121, 122, 123 e 126) riguardo alla forma di governo delle regioni ordinarie (così come quella non dissimile nell'impostazione in discussione per la Regione Sardegna) porta il segno di una tendenza, in atto a vari livelli, verso la svalutazione del ruolo tradizionale delle assemblee elettive.

In generale si può forse dire che è in crisi l'idea della democrazia parlamentare come forma ideale di governo.

La riflessione deve dunque essere guidata da due binari:

- abbiamo di fronte un passaggio delicato ed importante per la nostra democrazia: il ruolo delle assemblee elettive ha a che fare in modo stretto con l'evoluzione complessiva della democrazia nel nostro ordinamento
- è in atto una spinta al rafforzamento degli esecutivi, che ha motivazioni profonde che attengono sia alle attese dei cittadini sia alle esigenze poste dal governo di una società complessa e globalizzata. Queste ragioni non si possono esorcizzare né ignorare, almeno nella parte in cui spingono all'evoluzione di un sistema per molti versi attardato ed appesantito.

Sono segnali di questa tendenza, ad esempio:

- la richiesta di maggior decisionismo e in generale di sistemi politici ed elettorali che rendano possibile assicurare decisioni rapide e ed esecutivi stabili;
- le attese rivolte sempre più verso le decisioni dell'Esecutivo e le concrete azioni amministrative (sono queste in grado di fare notizia e di mobilitare l'attenzione più che le decisioni legislative);
- la personalizzazione della politica, la spinta alla polarizzazione delle forze politiche, le nuove forme di comunicazione e di relazione tra eletti e corpo elettorale (condotte in modo del tutto prevalente attraverso i mezzi di comunicazione di massa) rispetto al precedente sistema basato prevalentemente sui partiti e sulla loro connotazione ideologica.

Riscontri si hanno anche sul piano giuridico formale, ed anzi si può dire che molti dei mutamenti in atto nell'ordinamento sono ispirati da queste tendenze.

La stessa modifica costituzionale della forma di governo regionale era stata anticipata in parte nelle ultime competizioni elettorali dove si prevedeva la designazione del Presidente della Giunta già nella campagna elettorale¹.

Ma assai numerose e profonde sono le trasformazioni che erodono il ruolo delle assemblee regionali. Come ad esempio:

- la forte compressione della potestà legislativa regionale ed il contemporaneo attenuarsi dell'iniziativa regionale rispetto alle precedenti legislature²;
- la centralità assunta dalle politiche finanziarie e di controllo della spesa, prevalentemente definite a livello statale da cui discendono forti limitazioni all'autonomia regionale;
- il moltiplicarsi di atti di grande rilevanza a carattere non legislativo: programmi, piani, documenti attraverso cui si assumono decisioni pregnanti talora più di quelle legislative; se è vero che in taluni casi essi sono deliberati dai Consigli regionali, è anche vero che il passaggio consiliare ha spesso in questi casi un peso limitato³;
- il concentrarsi in sedi sovra - regionali di importanti decisioni cui la Regione può semplicemente concorrere; in questi casi è la Giunta a fare da interlocutore e a trattare i contenuti di determinazioni assunte da altre autorità (attività attinenti al rapporto con la Comunità europea, decisioni assunte a livello di Conferenza Stato Regioni ecc.);
- più in generale il moltiplicarsi di ambiti di concertazione, gestiti dall'esecutivo secondo poteri di contrattazione elastici e difficilmente verificabili;
- elevata tecnicità di talune leggi, per cui le assemblee si trovano di fronte a proposte di difficile modificazione o condizionate fortemente da vincoli sottratti alla loro valutazione;
- l'affermarsi di organi ed istituzioni di derivazione non direttamente elettorale dotate di poteri normativi che pongono definitivamente in crisi il sistema delle fonti concepito tradizionalmente come sistema unitario e gerarchico dominato dalla legge (ad es. a livello statale le autorità indipendenti; a livello locale il rafforzarsi di autonomie settoriali o di categoria).

Vi è quindi una reale preoccupazione di un esaurimento del ruolo dei Consigli, per il concentrarsi di poteri in altre sedi.

I poteri delle assemblee regionali

Se si vuole che l'evoluzione del sistema istituzionale non si tramuti in un'involuzione della democrazia, è necessario che i Consigli (le assemblee elettive in genere) rafforzino il

¹ Tale sistema era stato adottato ad esempio dalla Regione Sardegna già nelle elezioni del 1994 e poi dal legislatore nazionale per le regioni ordinarie nelle elezioni del 1995. Ancor prima delle scelte costituzionali dunque il legislatore nazionale e quello sardo si erano avvicinati a questo sistema in modo omologo.

² Una spinta in senso opposto discende ora dalla Bassanini e dalla sua attuazione che chiama le regioni ordinarie ad un poderoso sforzo di nuova legislazione oltre che di revisione e riforma della normativa esistente.

³ Ciò è dovuto a molteplici ragioni fra le quali ad esempio la natura tecnica o al contrario generica dei contenuti, il ricorso a procedure misurate su quelle legislative non sempre adeguate ecc.

proprio ruolo in modo compatibile con le richieste di maggiore efficienza e di maggiore governo⁴.

Ciò è possibile perché sono gli stessi consigli i titolari dei poteri che consentono un loro possibile rilancio.

La riforma costituzionale lascia infatti a ciascuna regione di determinare la propria forma di governo nel proprio Statuto⁵.

Di questa (nuova) potestà statutaria occorre indagare con attenzione i limiti; è probabile che essa risulti condizionata più del necessario dalle scelte del legislatore costituzionale. Al suo interno c'è però lo spazio per ripensare e definire un nuovo equilibrio nel rapporto Giunta - Consiglio.

Una seconda leva è costituita dai regolamenti consiliari, attraverso i quali è possibile attivare poteri e strumenti idonei a condurre il nuovo rapporto con l'Esecutivo, sia introducendo modifiche sia valorizzando quanto già previsto.

Inoltre, terzo aspetto, bisogna tenere presente che se talune delle tendenze richiamate sono irreversibili, altre possono essere contrastate, razionalizzate, delimitate. E ciò può avvenire tramite un'opportuna politica legislativa, il cui esercizio compete comunque alle assemblee regionali.

Un punto di forza è dato dal fatto che la sfida che i consigli regionali hanno di fronte riguarda tutte le assemblee, da quelle locali al Parlamento. In questo quadro la ricerca di alleanze e di raccordi fra assemblee rappresenta un passaggio strategico.

Occorre prendere consapevolezza che molto della possibile evoluzione dell'intero sistema e della tenuta della democrazia dipende dunque da quanto le assemblee sapranno fare nel prossimo periodo.

La riflessione sul proprio ruolo e sulla propria attività diventa perciò un nodo centrale della attività dei Consigli regionali sia a livello politico che a livello di strutture. Ma essa va condotta tenendo presente non solo l'impatto delle modifiche costituzionali, ma più in generale il problema dell'indebolimento della rappresentanza nel nostro ordinamento e della funzione equilibratrice che sotto questo profilo le assemblee devono svolgere rispetto all'intero sistema.

L'obiettivo può riassumersi nella formula: *più governo ma anche più parlamento*.

Quanto alle direzioni da intraprendere si possono indicare alcuni indirizzi:

- più efficienza ed efficacia nell'esercizio delle funzioni proprie delle assemblee;

⁴ Dalla stessa legislazione nazionale proviene qualche indicazione in questo senso. La recentissima legge sulle autonomie locali (la legge 265 del 1999, che modifica la legge 142 sulle autonomie locali) mostra di voler recuperare un maggior peso ai consigli comunali sia sul piano organizzativo, sia su quello del rapporto con l'Esecutivo.

E' vero che specie per quest'ultimo aspetto si rinvia ampiamente agli Statuti comunali; ma questa, se adeguatamente sfruttata, può costituire una ragione di forza: vi è spazio perché siano i consigli comunali a definire il ruolo e le funzioni che si vogliono attribuire.

E' una condizione non dissimile da quella dei consigli regionali (che peraltro possono contare su una fisionomia assai più delineata e su una esperienza più significativa).

⁵ Allo stato della discussione possiamo dire (sia pure un po' semplificando) che anche per la Sardegna si profila una situazione simile. Il discorso viene qui condotto senza tenere conto delle differenze.

- redistribuzione delle competenze con l'Esecutivo e fra livelli territoriali;
- espansione della funzione di indirizzo e di vigilanza;
- estensione del proprio ruolo attraverso la copertura di alcuni ambiti di competenza decisivi per lo sviluppo della democrazia (*Rappresentanza*);
- realizzazione di una rete delle Assemblee (*Parlamento diffuso*).

Una rassegna articolata è condotta nell'ampia relazione del gruppo di lavoro; qui mi limiterò perciò ad alcune considerazioni, mentre rimando alla relazione ed alle schede per ulteriori indicazioni sull'esperienza della Regione Sardegna.

Tempestività e qualità degli atti

Le assemblee devono darsi organizzazione e strumenti regolamentari in grado di garantire per quanto possibile tempestività e qualità delle decisioni.

Gli strumenti non mancano e vanno dalla verifica della qualità e leggibilità dei testi e del loro coordinamento rispetto ai testi già in vigore, alla verifica della ricaduta delle decisioni legislative, dei loro costi, dell'effettività della loro applicazione.

La riflessione su questi temi si è sviluppata da anni, anche se non ha del tutto fatto breccia al di là della cerchia di addetti ai lavori e di un ancora limitato numero di rappresentanti elettivi dei diversi organi.

La sperimentazione è ancora limitata.

Un punto va segnalato: la difficoltà di comporre le esigenze di una migliore qualità degli atti con la potestà e le prerogative dell'assemblea e di ciascun suo componente.

Un'adeguata istruttoria tecnica, che si avvalga di regole e metodi sempre più affinati, è la premessa necessaria. Ma non è sufficiente; va delineato e chiarito il ruolo degli organi politici cui affidare la vigilanza sulla qualità della legislazione (uffici di Presidenza, comitati della legislazione, relatore e Commissione in Aula ecc.) e vanno calibrati gli strumenti per non limitare oltre misura il dibattito politico e l'iniziativa di ciascun eletto, che rimangono aspetti essenziali della funzione di ciascuna assemblea.

Sono questi gli aspetti che sembrano tuttora condizionare l'attività del Comitato della legislazione della Camera dei Deputati.

Un secondo profilo riguarda aspetti regolamentari più tradizionali, ma da pensare in termini nuovi: in particolare la programmazione dei lavori, i calendari dell'attività e gli spazi da riservare in essi a maggioranza ed opposizione.

Esempi utili vengono dalle recenti modifiche regolamentari introdotte dalla Camera dei Deputati, in parte mutuati anche dalla Regione Sardegna.

La loro sperimentazione nel nostro Consiglio è ancora embrionale, considerata soprattutto la tormentata fase iniziale vissuta dalla legislatura. Tuttavia ad esempio la limitazione dei tempi (ridotti a 20' per la discussione generale) ha già dato qualche risultato.

Operare su questo piano significa rispondere ad un'esigenza profondamente avvertita dalla cittadinanza e porre le basi per un rilancio dell'immagine delle assemblee e del loro rapporto coi cittadini.

Redistribuzione delle funzioni normative con l'Esecutivo e fra livelli territoriali.

L'efficienza dell'attività assembleare dipende anche da una corretta ed equilibrata distribuzione delle funzioni normative.

La modifica della Costituzione non riserva più al Consiglio le funzioni regolamentari. E' questo un aspetto che non deve essere enfatizzato. L'esperienza della Regione Sardegna (dove fino al 1985 la competenza era della Giunta ed è poi tornata al Consiglio) dimostra che l'esercizio della potestà regolamentare non risulta decisivo nel delineare l'equilibrio fra poteri.

Semmai si deve tenere conto della miriade di altre fonti (programmi, piani, direttive ...) i cui contenuti sono assai meno tipizzati e la cui distribuzione fra i due organi deve essere equilibrata..

In sede statutaria il problema va affrontato con attenzione ma anche con coraggio.

Un alleggerimento dei compiti del Consiglio con l'attribuzione di una potestà secondaria di normazione all'esecutivo può divenire un elemento di razionalizzazione dell'attività legislativa e può contribuire ad elevarne la qualità.

Resta da valutare ad esempio la possibilità di prevedere in relazione a materie particolarmente tecniche forme di normazione delegata all'esecutivo, accompagnata da opportune verifiche e controlli da parte del Consiglio, così come sperimentato dal Parlamento per i decreti legislativi di attuazione della Bassanini.

E' da comprendere quali limiti derivino dall'attuale testo costituzionale. Tuttavia è evidente che il sistema delle fonti nella sua tradizionale concezione non regge rispetto alla trasformazione in atto nell'ordinamento.

In questo senso continuare ad identificare i consigli con la funzione legislativa e la legge col terreno elettivo dell'azione consiliare, oltre che una finzione costituisce un'auto-limitazione.

La frontiera della democrazia oggi si giuoca non solo nel rapporto tra cittadino e legge, ma talora in modo più pregnante in sedi diverse ove si assumono decisioni che incidono fortemente sul sistema economico e sociale.

La cessione di quote di normazione a favore di altri organi può dunque essere accettata, se compensata da una maggiore capacità di conoscenza e di incidenza sugli indirizzi delle principali politiche economiche, sociali, amministrative (oggi solo in parte governate dalla legge o da fonti tradizionali).

Analogo discorso va fatto per l'attribuzione di competenze normative agli enti locali; processo ormai reso necessario dalla riforma Bassanini e dall'affermarsi del principio di sussidiarietà. La fonte regolamentare locale sembra destinata ad espandersi e corrispondentemente la legge regionale dovrà assumere caratteri e contenuti diversi.

Ciò richiederà anche un nuovo rapporto con le assemblee locali.

Rafforzamento della funzione di indirizzo e di vigilanza

E' questo l'ambito in cui è naturale prevedere un maggiore sviluppo del ruolo dei Consigli, tenuto conto del nuovo modo di porsi del rapporto fiduciario.

Più che gli strumenti qui sembra mancare la piena consapevolezza del rilievo di questa attività; ciò contribuisce a sminuirne l'efficacia. Assieme agli atti tradizionali del diritto regolamentare (interrogazioni, interpellanze, indagini, rapporti di verifica ...) altri sono stati introdotti dalla legislazione come le relazioni annuali (sia di accompagnamento al DL di Bilancio, sia riguardo all'applicazione di determinate leggi) che sono però poco utilizzati e talora ignorati.

Un primo passaggio è dato dalla ricognizione completa di questi strumenti all'interno di ciascun ordinamento regionale.

E' utile poi introdurre elementi di razionalizzazione che contribuiscano a meglio tipizzare i diversi atti sia sul piano delle procedure che su quello dei contenuti⁶.

Infine può essere utile una sede di verifica dell'utilizzo di questi strumenti e dell'andamento dei rapporti in proposito fra Giunta e Consiglio (v. ancora recenti modifiche del Regolamento in Sardegna che dedicano la seduta semestrale obbligatoria a tale verifica in un confronto tra Giunta e Consiglio).

Il Consiglio insomma deve porsi come il terminale e il riferimento di tutte le attività di controllo e di verifica dell'azione politica e amministrativa, onde ricondurne la finalità oltre che lo sbocco naturale al controllo democratico.

In Sardegna, ad esempio, attraverso un opportuno dialogo tra Corte dei Conti e Presidenza del Consiglio è stato possibile concordare un raccordo fra attività di controllo ed attività consiliare. In base all'art. 3 comma 6 della legge 1994 n. 20 (*Disposizioni in materia di giurisdizioni e controllo della Corte dei Conti*), la Corte trasmette al Consiglio tutti gli atti relativi al controllo di gestione da essa effettuato; gli atti sono poi trasmessi alle Commissioni competenti per materia. La sperimentazione è agli inizi; ma anche questo mezzo se applicato con coerenza può contribuire a rafforzare la funzione del Consiglio e nel contempo a ricondurre il controllo alla sua origine di attività ausiliaria degli organi elettivi.

L'insieme dell'attività di verifica può supportare e rafforzare l'attività di indirizzo (oltre che quella legislativa) del Consiglio.

Anche per questo aspetto la natura politica degli atti (mozioni, ordini del giorno, risoluzioni ecc.) ha indotto forse talora a sottovalutarne il significato nell'ambito del sistema. Inoltre la mozione di fiducia ha forse esercitato un ruolo assorbente che ha attenuato la visibilità di questi atti. Ora il rapporto di fiducia (che non si può ridurre evidentemente alla sola possibilità di sfiduciare l'esecutivo) va inteso in modo ancor più dinamico e richiede una maggiore iniziativa.

Anche l'elezione diretta del Presidente della Giunta non preclude questo rapporto: mutano gli sbocchi estremi (sfiducia = scioglimento), ma la responsabilità per l'attuazione del programma in capo al Presidente della Giunta non impedisce al Consiglio il ricorso ad atti di indirizzo.

La partita si giuoca su un piano più squisitamente politico, ma dipende di fatto dalla capacità del Consiglio di far pesare il proprio ruolo come organo di rappresentanza, espressione delle istanze della cittadinanza, portatore degli interessi emergenti e dei diritti dei singoli.

La rappresentanza

Fondamentale rimane dunque per le assemblee la funzione di rappresentanza. Essa va interpretata e svolta in modo dinamico per dare espressione alle istanze che provengono dalla società.

⁶ Ad esempio le recenti modifiche del Regolamento del Consiglio della Sardegna da un lato hanno abolito il *Question time* (prima previsto ogni 6 mesi), dall'altro hanno fortemente ridotto i tempi di discussione delle interpellanze, prevedendone nel contempo come obbligatoria la discussione per un tempo preciso all'inizio di ogni tornata.

Mentre infatti il governo tende per sua natura a gestire e tutelare gli interessi già affermati, è nella sede della rappresentanza che si esprimono i fermenti nuovi e i nuovi bisogni che ancora non trovano nell'ordinamento un pieno riconoscimento.

Anche se il sistema istituzionale raggiungesse una piena efficienza e una capacità di decisione elevata, insostituibile rimane dunque il ruolo delle assemblee rispetto alla rappresentanza.

La certezza dei procedimenti di decisione, la loro rapidità può anche favorire la trasparenza delle decisioni. Potrà però anche accentuare la discriminazione fra interessi forti (strutturati, organizzati, dotati di risorse) ed interessi deboli ed emarginati; far prevalere le esigenze di efficienza (economica, finanziaria, di controllo sociale) rispetto a quelle della tutela dei diritti e dei bisogni delle persone; amplificare la capacità di partecipazione di quanti sono in grado di incidere anche in modo indiretto sulle opinioni e di influenzare le scelte a discapito di quanti non dispongono di questi mezzi.

Un sistema imperniato in modo fortemente prevalente sull'Esecutivo e sui valori dell'efficienza rischia di escludere dal quadro sociale le parti più deboli della società e di contrarre il tasso di democrazia.

Emergono così tre ambiti privilegiati in cui le assemblee debbono rilanciare la propria azione:

- conoscere ed interpretare i bisogni delle parti deboli della società ed esprimerne le istanze per adeguare ad esse il sistema e le decisioni di governo;
- garantire i diritti di cittadinanza dando ad essi certezza giuridica ed promuovendone l'espansione attraverso l'iniziativa legislativa e la vigilanza sul loro rispetto e la loro piena attuazione;
- rappresentare, dibattere, elaborare le grandi questioni che emergono nel territorio della Regione, comprese quelle (ed anzi queste in modo privilegiato) che sono di competenza degli organi statali.

Bisogna passare da un criterio di competenza ad un principio di rappresentanza che deve guidare tutta l'azione del Consiglio. Anche lì dove è l'esecutivo titolare dei poteri o soggetto della procedura di concertazione con organi dello Stato o di altri livelli, è evidente che la sua azione può acquisire un peso significativo solo se accompagnata da adeguata legittimazione.

Spetta ai consigli garantire tale legittimazione e mediante essa indirizzare e determinare anche l'azione degli esecutivi. Recuperano vigore in questa luce anche gli atti di indirizzo politico. Sotto questo profilo non vi sono ambiti di materie sottratte ai consigli.

Rifacendosi all'esperienza della legislatura regionale appena trascorsa si possono ad esempio indicare alcune grandi questioni, in cui può esprimersi in modo privilegiato l'iniziativa politica dei Consigli (in sintonia ed anche in dissonanza con quella degli esecutivi):

- le questioni istituzionali ed in generale il dibattito sulle cosiddette regole, sede privilegiata di iniziativa parlamentare (le riforme; a breve per le regioni ordinarie gli statuti);
- i problemi dell'informazione;
- le grandi questioni anche di rilievo nazionale, specie se presentano connotazioni peculiari a livello regionale, come per la Sardegna la

criminalità e i sequestri di persona, i trasporti in relazione a poteri di monopolio delle compagnie aeree e marittime ecc.

In questo i consigli svolgono una funzione insostituibile per l'intera democrazia, riconducendo la funzione di mediazione politica (svolta dai partiti in modo sempre più insufficiente e in forme non sempre democratiche) in ambito istituzionale e contribuendo alla effettiva articolazione federale della funzione di indirizzo politico.

Il ruolo del Presidente del Consiglio

In un sistema così concepito e tutt'altro che assestato in un preciso equilibrio, vi è ampio spazio per un'azione più visibile ed attiva del Presidente del Consiglio regionale.

Colle nuove norme risalta più evidente l'esigenza di una funzione di garanzia e di tutela dell'assetto dei poteri regionali, già avvertita nel sistema finora vigente. Ruolo che dovrebbe competere naturalmente al Presidente dell'assemblea, in quanto figura più idonea ad esprimere l'insieme delle rappresentanze politiche (comprese quelle che non partecipano all'Esecutivo) e voce di tutto il Consiglio regionale in cui tali rappresentanze hanno sede per diretta derivazione dal corpo elettorale.

La mancata previsione nelle nuove norme costituzionali (è una carenza che si ripete) non sembra costituire un limite decisivo. Intanto perché può essere recuperato in sede di Statuto⁷. In secondo luogo perché si tratta di una funzione che può essere svolta anche "senza poteri" e che deriva naturalmente dal ruolo attribuito. In ogni caso si tratta (se e fino a quando non esistono altre norme) di coprire un vuoto che può essere causa di squilibri del sistema di rapporti istituzionali.

Naturalmente la condizione essenziale è che il Presidente sia realmente in grado di esprimere tale rappresentanza e goda effettivamente della "fiducia" dell'Assemblea. In questo senso l'associazione a tale funzione degli organi collegiali del Consiglio mediante la loro costante consultazione è il presupposto necessario per qualsiasi iniziativa. All'iniziativa del Presidente si accompagna dunque (e la rafforza) quella dell'ufficio di Presidenza e di tutti gli organi consiliari.

Questa funzione, che molto dipende dalla sensibilità personale e dalla capacità di interpretare le diverse fasi della vita istituzionale, si può esprimere in diverse direzioni.

Una prima, più tradizionale, è rivolta all'interno del Consiglio regionale, attraverso l'esercizio dei poteri connessi alla programmazione dei lavori, l'invio di messaggi, la segnalazione di questioni, la sollecitazione di iniziative, la mediazione e la promozione del dialogo fra le forze politiche.

Non solo infatti è compito del Presidente assicurare l'ordinato svolgimento dei lavori e tutelare prerogative dei singoli, delle minoranze, dei gruppi; ma anche favorire e promuovere la piena esplicazione delle prerogative dell'intera assemblea e perciò la piena espansione delle sue funzioni ed in specie quella di rappresentanza.

Una seconda direzione riguarda i rapporti con la Giunta. Non sembra dubbio che al Presidente del Consiglio competa la possibilità di segnalare questioni di portata generale, proporre alla Giunta argomenti di confronto col Consiglio (lasciando ad essa l'iniziativa), richiamare al rispetto degli atti e delle prerogative del Consiglio.

⁷ Naturalmente questo aspetto andrà inquadrato nell'equilibrio dei poteri che ciascun Statuto dovrà definire e dall'inquadramento che si vorrà dare ai rapporti Giunta Consiglio. I regolamenti consiliari potranno però sviluppare la definizione in genere adottata del Presidente del Consiglio quale "rappresentante ed oratore ufficiale dell'Assemblea".

Una terza riguarda i rapporti fra assemblee, di cui si dirà oltre; è evidente che spetta al Presidente del Consiglio (in quanto oratore ufficiale e rappresentante dell'assemblea) promuovere tali rapporti, sovrintendere ad essi ecc.

Infine un ampio spazio di iniziativa, è aperto dall'esigenza oggi sempre più avvertita di colmare il distacco tra cittadini ed istituzioni. Interloquire con la società, aprire il dialogo fra essa e gli organi politico istituzionali, creare occasioni di confronto con le formazioni sociali anche promuovendo ove necessario forme di consultazione, sono tutte espressioni di quella funzione di rappresentanza che è propria delle assemblee.

Questo complesso di attività si svolge mediante atti non tipici che possono indicarsi nel loro insieme come esternazioni e vanno perciò incontro ai limiti che la riflessione giuridica ha già ampiamente indicato con riguardo agli organi istituzionali che svolgono funzioni neutrali⁸.

Un Parlamento diffuso

L'esigenza di una profonda trasformazione dell'ordinamento in senso più spiccatamente regionalista e federale deve trovare sviluppo anche nei rapporti fra assemblee legislative.

E' riconoscimento comune che una delle ragioni di rafforzamento delle giunte regionali a discapito dei consigli sta nel rapporto privilegiato che lo Stato ha intessuto con esse. Non solo il Governo ma anche il Parlamento ha spesso privilegiato questo raccordo (anche se per la verità si può dire il Parlamento ha continuato a funzionare in tutti questi anni essenzialmente come un organo di uno stato centralista per lo più trascurando il rapporto con le regioni).

Mentre le riforme istituzionali (e prima ancora la proposta di una camera a base territoriale) sembrano essersi ancora una volta arenate, c'è l'esigenza di realizzare un sistema della rappresentanza capace di esprimere anche a livello centrale le diverse realtà del Paese.

Per i consigli regionali non si tratta perciò di conquistare poteri o funzioni che si sviluppano nel dialogo fra esecutivi (qui varrà piuttosto quanto si è detto a proposito del rafforzamento della funzione di vigilanza e indirizzo delle assemblee sugli esecutivi).

Ma di realizzare un intenso rapporto fra assemblee con l'intento di dar vita ad una rete di assemblee rappresentative.

In tal modo la rappresentanza del Parlamento si integrerà con quella delle assemblee delle autonomie; né uscirà rafforzato il ruolo delle assemblee ed il tasso di democrazia del Paese.

Iniziative in questo senso sono state avviate dalla Presidenza Violante, ma il processo deve ancora crescere.

Almeno due sono gli ambiti in cui si può operare:

- raccordi tra organi delle assemblee, in modo che l'attività istruttoria sia supportata reciprocamente. Le Commissioni parlamentari devono operare sul territorio e analogamente i Consigli articolare la loro attività verso le diverse realtà territoriali. I consigli regionali devono divenire interlocutore diretto delle Commissioni Parlamentari secondo un'ordinaria forma di scambio che investe tutte le materie;

⁸ Per una sintesi si può vedere ad esempio D'AMBROSIO R. *Il potere di esternazione del Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Rass. Parlamentare* 3/99.

- **attivazione di forme costanti di raccordo e confronto fra assemblee: iniziative comuni sui grandi temi (informazione, rappresentanza, cittadinanza, riforme ecc.); supporti tecnici condivisi; forme di scambio e di comunicazione fra organi e strutture.**

In particolare il rilancio del ruolo delle assemblee può essere il terreno comune di incontro, se come è vero il problema riguarda l'intero sistema e non solo le assemblee regionali.

Ai Consigli regionali poi spetta aprire con decisione ai consigli comunali e provinciali, la cui esperienza sembra avviarsi ora in una nuova direzione. Del resto la stessa capacità di rappresentanza (funzione centrale di tutte le assemblee) dipende ampiamente dalla capacità di dialogo e di interrelazione fra soggetti istituzionali e fra questi ed il corpo elettorale e la società in genere nelle sue molteplici espressioni.