

Osservatorio legislativo interregionale – Matera 23 24 settembre 1999

Gruppo di lavoro: Ruolo delle assemblee elettive regionali
Esperienza della Sardegna: relazione

a cura di Alfonso Di Giovanni

Ruolo delle assemblee elettive regionali

Relazione

Sistema delle fonti

Il sistema delle fonti sembra soffrire delle incertezze e delle carenze che caratterizzano anche il sistema dell'ordinamento statale. In particolare è indefinita la distinzione sostanziale fra legge e fonti secondarie.

I regolamenti

Fino al 1985 i regolamenti regionali erano emanati dalla Giunta; con la sentenza della Corte Costituzionale n. 371 tale competenza è stata ricondotta al Consiglio come prevede lo Statuto. In seguito a ciò il Consiglio ha provveduto alla riapprovazione, previa razionalizzazione ed unificazione dei testi, di tutti i regolamenti fino ad allora approvati.

Successivamente si è fortemente ridotto e quasi annullato il ricorso alla fonte regolamentare. Tuttavia vengono talora rimandate al regolamento non solo determinazioni di dettaglio o specificazioni, ma anche scelte controverse o complesse; non è dunque sempre possibile cogliere con nettezza una sostanziale distinzione fra le disposizioni dei due tipi di fonti.

Lo scarso ricorso alla fonte regolamentare (già moderatamente utilizzata nel periodo precedente), è in parte spiegabile colla sostanziale identità del procedimento (salvo che per il controllo: per la legge affidato al Governo, per il regolamento rimesso alla Corte dei Conti attraverso il D.P.G.R. che lo assume) e la conseguente preferenza per la fonte legislativa.

Si manifesta ora da più parti l'esigenza di ricondurre il potere regolamentare alla competenza della Giunta regionale.

Altre fonti

Rimane invece frequente il ricorso ad altri atti di carattere secondario variamente denominati: direttive, indirizzi, programmi.

La competenza ad emanarli è volta a volta demandata all'Esecutivo o all'Assemblea senza che sia possibile individuare un netto criterio. La scelta appare piuttosto legata agli equilibri politici ed ai rapporti di forza, ovvero all'oggetto assegnato alle norme da emanare. In linea generale il Consiglio tende a tenere a sé gli atti a contenuto più generale o che investano questioni ritenute rilevanti. Tuttavia non mancano per converso casi in cui all'Esecutivo viene demandato il compito di disciplinare quasi per intero materie appena individuate dalla legge. Ciò viene talora (ma non in tutti i

casi) compensato colla previsione del parere consultivo della commissione consiliare competente prima dell'emanazione dell'atto.

Parere che, come indicato nelle schede, permane anche per numerosi programmi amministrativi.

Fonti e rapporti tra Consiglio e Giunta

Il sistema pencola insomma tra "deleghe" all'Esecutivo (talora assai ampie anche senza alcun controllo successivo da parte del Consiglio) e commistioni di funzioni amministrative e normative in capo all'Assemblea.

Nel dibattito sono ricorrenti le voci, generalmente condivise, che propongono l'abolizione di tutti i pareri consiliari sugli atti dell'Esecutivo. Le motivazioni sono per lo più legate ad esigenze di efficienza e rapidità; meno frequenti argomenti attenti all'equilibrio complessivo di poteri.

Quest'ultimo aspetto però assume notevole rilievo se si ha riguardo ad importantissimi poteri, quali la definizione di **programmi comunitari** con l'accesso ai relativi finanziamenti, il cui peso nel bilancio regionale è crescente.

Una recente legge regionale (L. R. n. 20 del 1998) ha stabilito che spetta al Consiglio:

- formulare gli indirizzi per l'azione della Giunta fin dalla fase preliminare;
- approvare i programmi comunitari una volta concordati con gli organi comunitari e statali;
- approvare alcune modifiche ai programmi, mentre per altre è sufficiente il parere della Commissione.

Ciononostante non per tutti i passaggi si può dire che la legge sia stata rispettata e comunque la determinazione dei programmi permane ampiamente nell'ambito di decisione dell'Esecutivo, anche a causa delle procedure previste a livello europeo e statale che di fatto rendono vane o vanificabili le previsioni regionali.

Altro aspetto è quello della **frammentarietà** delle decisioni legislative e la mancanza di una coerente e continua opera di coordinamento. Un tema ripetutamente proposto è ad esempio quello del **coordinamento dei testi di legge** e della realizzazione di testi unificati, vista l'ormai lunga durata dell'esperienza regionale. Mancano tuttavia realizzazioni pratiche (se si escludono alcuni tentativi di studio). Sul finire della scorsa legislatura è stato presentato dalla Giunta un testo unificato in materia di incentivi per l'industria, ma non ha concluso il suo iter.

Riprendendo un'iniziativa proposta dal Consiglio, la Giunta ha ora avviato uno studio per l'unificazione e il riordino delle norme legislative in

particolare quelle riguardanti incentivi per i settori produttivi, affidata al Formez. E' in corso la fase ricognitiva.

Il problema si pone anche per i **documenti contabili** che pure dovrebbero rappresentare la sintesi delle scelte di politica economica. La dispersione dei capitoli di bilancio indebolisce notevolmente la capacità del Consiglio di incidere realmente sugli indirizzi di spesa. A ciò reagisce la recente legge di riforma delle procedure di bilancio che introducendo una sorta di DPEF regionale e la suddivisione del bilancio in unità previsionali di spesa individuate in base all'organo responsabile della spesa (mentre i singoli capitoli sono definiti dall'Esecutivo nell'ambito delle somme previste dal Consiglio), chiama il Consiglio a deliberare sugli indirizzi generali piuttosto che su decisioni di dettaglio (L. R. n. 11 del 1998).

In questo quadro in progressivo anche se non sempre evidente mutamento è difficile affermare quale organo rivesta competenza prevalente.

Certo la competenza legislativa (in astratto di carattere generale e tale da imporsi in ogni materia) si indebolisce in ragione del progressivo migrare delle decisioni normative dalla legge verso altre fonti non sempre gerarchicamente inquadrabili come fonti secondarie.

Corrispondentemente si indebolisce il ruolo del Consiglio, che continua tradizionalmente ad essere prevalentemente legato alla produzione legislativa, mentre tende ad accrescersi la facoltà di decisione dell'Esecutivo.

Separazione dei poteri.

Il principio di separazione dei poteri tendenzialmente esiste e si è anche in parte affermato nel tempo ed ora almeno in linea di principio tende a rafforzarsi.

L'esperienza regionale ha conosciuto fasi diverse; dagli anni 70 si è affermata la fase dell'intesa fra Giunta e Consiglio, per la quale diverse procedure erano rivolte a realizzare l'intesa fra i due organi sulle decisioni più rilevanti per la Regione (programmazione economica, Piano di Rinascita ecc.). Ora si registra una tendenza inversa anche se non sanzionata in evidenti modifiche del sistema istituzionale e procedurale (degli istituti tipici della fase dell'intesa pare debitrice ad esempio anche la citata legge 20 del 1998 in materia di procedure per i programmi comunitari).

Di fondo si avverte la tendenza (o forse solo una simpatia) ad un progressivo rafforzamento dell'Esecutivo, per il quale si rivendica un maggior potere decisionale. Mentre però sul piano dei rapporti e della prassi questa tendenza è più evidente, non se ne ha sempre riscontro sul piano normativo e istituzionale, dove le riforme tardano ad attuarsi.

Ad evidenziare ruolo e responsabilità del Presidente della Giunta ha certamente contribuito la legge elettorale che ne prevede la designazione sin dalla fase elettorale da parte delle liste che si presentano nel Collegio

regionale. L'elezione naturalmente permane in capo al Consiglio il quale però sinora si è conformato alle indicazioni elettorali¹.

Da questa modifica del sistema elettorale si trae sempre più spesso argomento per sostenere l'esistenza di un ambito di responsabilità autonoma del Presidente e della sua Giunta, e perciò di una sorta di obbligo di non interferenza del Consiglio in ordine a talune scelte dell'Esecutivo².

Due vicende della scorsa legislatura appaiono indicative.

Una prima riguarda la nomina da parte della Giunta di un componente del Consiglio di amministrazione di un Ente; **nomina** per legge di sua competenza.

In seguito veniva presentata ed approvata in Consiglio una mozione che sconfessava la scelta della Giunta ed invitava l'Esecutivo a revocare la nomina.

Nelle polemiche che ne seguivano uno degli argomenti addotti riguardava la presunta ingerenza dell'Assemblea in ambito di competenza riservata dell'Esecutivo. Da parte opposta si sosteneva la facoltà dell'Assemblea di intervenire in tutte le materie con atti di indirizzo e di vigilanza. Il cui valore peraltro rimane essenzialmente di ordine politico.

La Giunta non si è conformato all'indirizzo del Consiglio.

Analogie vi sono con la seconda vicenda relativa alla trattativa condotta dalla Giunta col Governo ai fini della delimitazione dei confini dell'istituendo **Parco del Gennargentu**.

Anche in questo caso una mozione consiliare sconfessava l'operato dell'Esecutivo. Ma la Giunta non manifestava l'intendimento di conformarsi all'indirizzo consiliare. Solo successivamente la trattativa veniva ripresa e di fatto condotta in direzione simile a quella indicata.

Queste vicende costituivano l'occasione per un intervento del Presidente del Consiglio, che con una lettera al Presidente della Giunta richiamava l'esigenza di salvaguardare il rapporto fiduciario fra Giunta e Consiglio quale cardine della democrazia parlamentare sottolineando i rischi di una contrapposizione fra i due organi istituzionali.

Emergeva peraltro evidente come le conseguenze e le eventuali sanzioni non potessero che registrarsi sul piano politico e fossero da un lato legate all'iniziativa del Consiglio (eventuale mozione di sfiducia) e dall'altro alla necessità per la Giunta di poter contare su un adeguato appoggio del Consiglio³.

¹ Da tale sistema non è però derivata maggiore stabilità: nella scorsa legislatura si sono avute 6 giunte, anche se tutte col medesimo presidente.

² L'argomento peraltro è portato in modo indiretto e non vi è perciò alcuna precisazione dell'ambito in cui tale "autonomia" si eserciterebbe.

³ Vedi anche: Rapporto fiduciario; Vigilanza e controllo

Ripartizione delle competenze e sua tutela. Ruolo svolto dal Presidente del Consiglio.

Altro elemento interessante che può trarsi dalle vicende richiamate riguarda il ruolo del Presidente del Consiglio regionale. Anche in altre circostanze (oltre a quella già richiamata) nel corso dell'ultima legislatura il Presidente del Consiglio ha spesso assunto la funzione di tutore del sistema istituzionale e dell'autonomia regionale.

Funzione che per quanto non espressamente prevista (e in ciò si rivela una lacuna delle previsioni statutarie rispetto all'evolversi del sistema), appare coerente con i compiti del P.C.R. ed anzi necessaria in fasi di conflittualità e di fragilità degli assetti politico istituzionali. Si tratta peraltro di una funzione senza poteri, fondata sull'autorevolezza e sull'incisività dei richiami e dei messaggi indirizzati di volta in volta alla Giunta, alle forze consiliari, all'Assemblea.

Questa attività, in particolare nel corso dell'ultima legislatura, non si è limitata a reclamare il rispetto dei deliberati consiliari; ma si è rivolta anche a consentire la piena estensione delle prerogative consiliari sollecitando la Giunta a informare il Consiglio di iniziative di particolare rilievo (politica energetica, trattative col Governo per l'intesa di programma, programmi urbanistici di particolare rilievo ecc.). In altri casi si è spinto a segnalare e sollecitare iniziative su questioni di particolare importanza.

Ne è scaturito in qualche fase un rapporto conflittuale e talora concorrenziale tra Presidente della Giunta e Presidente del Consiglio; ed anche un confronto (anche se non un vero e proprio dibattito) sul ruolo del Presidente del Consiglio.

Anche in questi casi le reazioni della Giunta erano motivate con un'invasione delle prerogative dell'Esecutivo.

Di fatto in talune materie si è affermata ed ha prevalso l'iniziativa consiliare. In particolare ciò è avvenuto per le riforme istituzionali (materia tradizionalmente trattata in sede consiliare), ma anche per i problemi della criminalità e dei sequestri di persona (con significative iniziative dell'Assemblea che ha interloquuto sia col Governo che con gli organi parlamentari) e per l'informazione (specie per i Co. Re. com., rapporti con l'autorità per le telecomunicazioni ecc.).

In altre materie l'Esecutivo ha aderito alla richiesta di riferire in Consiglio. In altre ancora le iniziative si sono sovrapposte come per i trasporti (problema delle tariffe aeree e rapporti con l'Autorità per la concorrenza ecc.) o per la scuola.

Per quanto riguarda i rapporti Regione - Stato, nel corso della passata legislatura si è sviluppato il rapporto tra Consiglio ed organi parlamentari; si va definendo una distinzione di ambiti per cui i rapporti si sviluppano tra

organi che esercitano funzioni corrispondenti (Giunta - Governo, Consiglio Parlamento), anche se non in modo esclusivo (il Parlamento continua a sentire anche il Presidente della Giunta; il Consiglio su taluni argomenti interloquisce anche con organi di Governo e trova con essi forme di collaborazione. Ad esempio sui temi della criminalità un importante dialogo si è svolto col Ministro dell'interno che ha scelto il Consiglio come sede per un incontro con rappresentanze degli enti locali; il Presidente del Consiglio ha sempre partecipato insieme a quello della Giunta al Comitato regionale per l'ordine pubblico).

Un profilo aperto ed interessante riguarda i rapporti con le autorità indipendenti (livello statale) e la possibilità che queste rispondano o meno ai consigli regionali in relazione a richieste o questioni di interesse regionale.

Rapporto fiduciario

Vicende come quelle richiamate (alimentate da condizioni politiche di forte instabilità e dalla mancanza di maggioranze coese) manifestano un modificarsi dei rapporti fra assemblee ed esecutivi. Il rapporto fiduciario acquisisce profili e sfumature diverse rispetto a quelle tradizionali.

Ciò che può apparire singolare è che la schematica contrapposizione maggioranza - minoranza (o minoranze), nonostante le affermazioni in senso opposto e gli obiettivi perseguiti con le riforme elettorali attuate o proposte, assume sfumature assai varie e non sempre definisce adeguatamente l'assetto dei rapporti.

La fiducia si presenta, ancor più in questa fase, come un aspetto dinamico legato all'evolversi del rapporto fra Consiglio e Giunta, ed al confronto che fra questi si instaura in relazione a molteplici questioni, il cui peso varia in relazione al tempo e alle modalità con cui ciascuna si propone; analogamente è mutevole l'assetto delle competenze.

La dinamica di questo rapporto si sviluppa attraverso una molteplicità di strumenti. Il dibattito sulla fiducia non assorbe evidentemente tutte le ragioni di confronto e di conflitto; la stessa mozione di sfiducia (alla quale peraltro nella scorsa legislatura si è fatto ricorso in modo più frequente che in passato), in mancanza della reale possibilità di dar vita a maggioranze alternative, non può costituire (come testimoniano gli episodi richiamati) strumento utile in tutti i casi a definire il modo di essere di tali rapporti né a tutelare le ragioni del Consiglio.

Emerge invece l'esigenza del Consiglio di rafforzare e sviluppare al massimo gli strumenti di indirizzo, di vigilanza e di controllo (richieste alla Giunta di riferire, interpellanze, rapporti di verifica ecc.), onde evidenziare responsabilità dell'Esecutivo non solo verso l'assemblea e le forze politiche ma anche verso il corpo elettorale.

Allo stesso modo procedure contrattuali o concertate ed esigenze politiche o di tempi impongono agli Esecutivi decisioni autonome e rapide;

ma richiedono anche un impegno più intenso nel rafforzare e alimentare il rapporto con le forze politiche e con l'Assemblea.

Se infatti spetta al Consiglio rafforzare e tutelare il suo ruolo, è altrettanto vero che un Esecutivo sempre più spesso chiamato a contrattare con livelli di decisione più elevati (Governo, UE) o con realtà territoriali fortemente radicate (autonomie locali, comitati e gruppi di pressione) scelte spesso determinanti per l'intera Regione non possa fare a meno di un solido rapporto con l'assemblea elettiva.

E' vero infatti che il consenso può essere cercato e viene sempre più spesso cercato in un rapporto diretto coi cittadini privilegiando l'accesso e il linguaggio dei mezzi di comunicazione. Ma l'accrescersi di competenze e perciò di responsabilità non può prescindere da un solido supporto politico - parlamentare, a meno di non voler mettere a rischio l'intero sistema e complessivamente la posizione dell'autonomia.

Vigilanza e controllo

In questo contesto assume dunque sempre maggiore rilievo il problema della vigilanza sull'attività dell'Esecutivo e del controllo sui suoi atti.

Il sistema regionale è mosso in varie direzioni, ma non ha acquisito piena consapevolezza del rilievo di tale aspetto rispetto all'assetto di poteri che si va componendo; manca perciò di sistematicità.

Tra gli strumenti che vengono riproposti, c'è quello della relazione annuale dell'Esecutivo al Consiglio. Si tratta di previsioni inserite in diverse leggi coll'intento di assicurare una verifica periodica sull'attuazione di determinate disposizioni.

Nel nostro ordinamento sono previste ad esempio per la legge sull'accesso e la trasparenza amministrativa (scarsamente attuata), l'attività degli enti (per queste è prevista la discussione dell'Aula⁴) ecc. Alcune devono essere allegate al bilancio oltre a quelle tradizionali come quella relativa al patrimonio, altre come quella sul personale dell'amministrazione regionale).

Oltre al mancato rispetto dei termini, che fa cadere queste norme in disuso, si deve registrare anche la carenza di modi adeguati di discussione e di presa d'atto da parte del Consiglio. Vi è in ciò sovente un difetto di iniziativa delle Commissioni.

E' in disuso anche il rapporto di verifica (relativo al complessivo andamento delle funzioni di competenza di ciascun assessorato) da svolgersi in Commissione annualmente previa presentazione di una relazione da parte

⁴ Così prevede, operando forse un'interferenza rispetto al Regolamento interno la L. R. n. 13 del 1995. L'articolo 2 dispone infatti che la relazione disposta dalla Giunta, corredata delle eventuali risoluzioni della Commissione, è esaminata in un'apposita sessione da tenersi entro il 30 giugno di ogni anno.

dell'Assessore. Introdotto dal Regolamento consiliare già da due legislature, l'istituto ha avuto un'applicazione pressoché nulla.

Scarsi risultati ha dato anche il *question time*, che si è rivelato inadeguato per consentire una reale discussione dei temi proposti ed è stato eliminato nella recente riforma del Regolamento. In sua vece è stata introdotta come obbligatoria la discussione di interpellanze all'inizio di ogni sessione (almeno un'ora). I tempi di discussione sono stati ridotti per tutte le interpellanze (cinque minuti per l'interpellante fra presentazione e replica, cinque minuti per la Giunta).

Da verificare alla luce dell'esperienza anche la novità introdotta con la legislatura appena avviata dell'obbligo della Giunta di riferire due volte all'anno **sull'attuazione delle mozioni e degli ordini del giorno** approvati dal Consiglio. Rappresenta il tentativo di creare periodiche occasioni di verifica dei rapporti fra Giunta e Consiglio. Manca però tuttora un effettivo supporto tecnico per la raccolta e la verifica dei deliberati consiliari (compito affidato ai consiglieri Segretari, ma solo per gli ordini del giorno). Probabilmente più efficace sarebbe affidarlo direttamente alle Commissioni.

In questo contesto momento privilegiato di verifica dell'attività rimane la discussione del bilancio, nel cui corso tutti gli assessori vengono di fatto sentiti dalle commissioni competenti.

Nel complesso si può dire che si registra un incremento del ricorso agli atti ispettivi (soprattutto quelli tradizionali) ed in parte anche del tempo dedicato ad essi dall'Aula; ma ciò spesso al prezzo di un loro depotenziamento nei contenuti e nell'efficacia⁵.

Più che una carenza di strumenti, pare esservi una carenza di iniziativa e di consapevolezza del rilievo che queste funzioni possono assumere, specie alla luce delle modifiche del sistema elettorale e dell'ordinamento ora in itinere.

Gruppi

Capogruppo e Assessore

La frammentazione politica e i profondi mutamenti in corso nel sistema dei partiti hanno reso sempre più complesso il problema dei gruppi e della loro costituzione.

Nella scorsa legislatura una vicenda significativa ha riguardato il caso di un gruppo il cui Presidente è stato nominato Assessore. Il consigliere ha assommato in sé le due cariche, esperienza del tutto estranea alla prassi consiliare ed a quella del Parlamento.

⁵ Significativi alcuni dati della scorsa legislatura: mozioni presentate 184, mozioni svolte 77. Ordini del giorno approvati 134. Interpellanze presentate 549, svolte in Assemblea 170; svolte in Commissione 6. Interrogazioni presentate 1316; interrogazioni che hanno ricevuto risposta scritta 549; interrogazioni svolte in commissione 1.

La mancanza di una norma espressa di incompatibilità (che difficilmente potrebbe essere dettata in sede di Regolamento interno) non ha consentito di rimuovere questo doppio incarico, che pure sembra costituire, per le funzioni attribuite al Presidente di Gruppo nell'ambito della programmazione dei lavori e nell'attività consiliare, un'anomalia rispetto al sistema e alle distinzioni delle funzioni attribuite ai diversi poteri istituzionali.

Di fatto le funzioni di presidente di Gruppo sono state svolte da altro consigliere indicato dallo stesso Presidente - Assessore.

Gruppi in deroga

Altro aspetto rilevante ha riguardato le autorizzazioni a costituire gruppi in deroga al numero ordinariamente previsto che è di cinque consiglieri (*Reg. int.* art. 20 comma 4). La deroga è consentita per gruppi di almeno tre consiglieri; un punto delicato riguarda però l'apprezzamento dei requisiti di fatto richiesti (rappresentanza di partiti organizzati nel territorio regionale e presentazione di candidati in tutte le circoscrizioni elettorali).

I casi controversi hanno riguardato la richiesta di un consigliere eletto in lista diversa di aderire al Gruppo di Rifondazione (insieme ad altri due consiglieri richiedenti) al fine di consentirne la rappresentanza in Consiglio. La richiesta è stata respinta dal Presidente a partire dal fatto che il consigliere in questione non risultava eletto nelle liste del partito che il Gruppo voleva rappresentare.

In queste prime battute della nuova legislatura il problema potrebbe risorgere, anche se in chiave diversa. La difficoltà sta nell'esercizio dei poteri di valutazione del Presidente del Consiglio in relazione ad elementi di fatto che è difficile comprovare ed apprezzare con certezza (la rappresentanza che un Gruppo avrebbe di un partito politico; il fatto che questo sia effettivamente organizzato nel territorio regionale; la candidatura in tutti i collegi in relazione all'ipotesi di parentamenti con altre liste ecc.).

Le difficoltà di una precisa collocazione dei gruppi nell'ambito del diritto parlamentare rendono questi aspetti complessi e particolarmente delicati. Entrano in conflitto le prerogative dei consiglieri e le esigenze di visibilità delle forze politiche con quelle di organizzazione e gestione dei lavori consiliari.

Rappresentanze Gruppo misto

Nuove norme sono state introdotte nell'ultima modifica del Regolamento; si è con esse preso atto della recente esperienza, che ha visto aumentare notevolmente la consistenza del Gruppo misto (fino a farne in qualche fase il terzo o quarto gruppo consiliare), spesso contenitore di molteplici ed assi distanti rappresentanze politiche. Su ciò ha influito certamente l'instabilità dei diversi gruppi con frequenti migrazioni da gruppo

a gruppo, scioglimenti, nuove composizioni ecc., con frequenza mai registrata in passato.

Le norme, tese a riconoscere una qualche visibilità alle forze politiche meno rappresentate, sono ora attese alla prova dei fatti.

Dott.. Alfonso Di Giovanni