

CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

SERVIZIO STUDI LEGISLATIVI E FATTIBILITA'

**POSIZIONE DELLA DOTTRINA SUL RUOLO DELLE ASSEMBLEE
ELETTIVE REGIONALI - SPUNTI DI RIFLESSIONE
SULLE PROSPETTIVE FUTURE**

**a cura di:
Ginevra Gavazzi
Luigia Alessandrelli**

Osservatorio Legislativo Interregionale

Matera 23 e 24 settembre 1999
POSIZIONE DELLA DOTTRINA SUL RUOLO DELLE ASSEMBLEE
ELETTIVE REGIONALI - SPUNTI DI RIFLESSIONE
SULLE PROSPETTIVE FUTURE

Delle forme di governo regionale ed, in particolare, del ruolo dei consigli si è molto discusso nella prima metà degli anni '70, cioè nel periodo in cui venivano predisposti ed approvati gli statuti regionali.

La Costituzione, infatti, ha definito un modello di regione abbastanza preciso nei caratteri essenziali, ma si è limitata, per quel che riguarda la forma di governo, ad elencare solo gli organi fondamentali della stessa, lasciando agli statuti il compito di disciplinare sia i rapporti tra consiglio, giunta e presidente, sia i sistemi di governo regionale.

Si è, pertanto, sviluppato un consistente dibattito politico in relazione alla forma di governo da adottare e, cioè, se di tipo presidenziale, parlamentare o assembleare.

La dottrina, dopo iniziali divisioni¹, si è andata orientando verso la conclusione che il legislatore statutario, in ciascuna regione, fosse libero di adottare un sistema organizzativo ispirato al regime parlamentare o assembleare, essendogli preclusa la possibilità di un governo presidenziale, stante il disposto dell'articolo 122, comma quinto, della Costituzione, che prevede che il presidente ed i membri della giunta sono eletti dal consiglio regionale tra i suoi componenti².

Le regioni, comunque, nella fase cosiddetta costituente, hanno mostrato uniformità di orientamento verso il sistema di tipo assembleare, che da un lato rafforzava il ruolo del consiglio, cui riconosceva una competenza normativa, amministrativa e di direzione politica; dall'altro accentuava il ruolo esecutivo della giunta regionale.

Secondo la gran parte degli statuti, infatti, la giunta veniva eletta sulla base di una proposta presentata da una parte dei consiglieri, contenente il documento programmatico. Il programma di governo era,

¹ Vedi tra i tanti Virga, *Diritto costituzionale*, Milano, 1971, 463, che propende per l'adozione di una forma di governo di tipo parlamentare; contra Bartholini, *I rapporti tra i supremi organi regionali*, Padova, 1961, 38, 122, 160 ss., che propende per una forma di governo di tipo assembleare.

² S. Andò, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto di procedura civile*, 1971, 926 ss.; F. Levi, *Prime considerazioni sulle forme di governo secondo gli statuti regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, 2467 ss.; F. Bassanini, *L'attuazione delle regioni*, Firenze, 1970, 38 ss., 47 ss., 131 ss.

quindi, interamente un atto del consiglio, che il presidente della giunta e gli assessori dovevano eseguire una volta eletti³.

Anche per quanto concerne la formazione della giunta, al consiglio venivano attribuiti rilevanti poteri, in quanto spettava allo stesso indicare sia il nome del presidente, che quello del vicepresidente e degli assessori⁴. Non avevano, comunque, rilievo significativo le modalità di elezione della giunta, sia che fossero richieste due votazioni e, cioè, una per il presidente e l'altra per gli assessori, sia che si dovesse procedere in modo unitario per tutti i suoi componenti.

Infatti, nel primo caso, dopo l'elezione del presidente poteva essere posta in votazione solo la lista degli assessori collegata al suo nome: la non approvazione della lista comportava la revoca del presidente neo eletto⁵.

Alcuni statuti prevedevano, anche, che la lista dei candidati alla carica di presidente e di assessore fosse accompagnata dall'indicazione dei settori cui dovevano sovrintendere.

In questi casi il potere del consiglio era ancora più pregnante, in quanto al presidente o alla giunta non veniva lasciata neanche la competenza di attribuire gli incarichi agli assessori⁶.

Nella quasi totalità degli statuti veniva affermato che il consiglio era titolare della potestà di indirizzo politico; alcuni di essi, in particolare, gli attribuivano il potere di indirizzo politico e amministrativo⁷; altri quello di indirizzo politico, sociale ed economico⁸; altri ancora quello di indirizzo politico e programmatico⁹.

Facevano eccezione lo statuto del Piemonte, che non parlava della funzione di indirizzo del consiglio, e quello della Liguria, che vi faceva riferimento solo in modo generico.

³ *Statuto Basilicata*, art. 35; *Statuto Calabria*, art. 18; *Statuto Emilia Romagna*, artt. 27 e 35; *Statuto Lazio*, art. 23; *Statuto Liguria*, art. 30; *Statuto Lombardia*, art. 23; *Statuto Marche*, art. 23; *Statuto Piemonte*, art. 32; *Statuto Toscana*, art. 27; *Statuto Veneto*, art. 26.

⁴ *Statuto Lombardia*, art. 23; *Statuto Marche*, art. 23; *Statuto Puglia*, art. 40; *Statuto Umbria*, art. 48.

⁵ La prima soluzione era stata prevista nella Basilicata (art. 35), nella Calabria (art. 18), nell'Emilia Romagna (art.29), nel Lazio (art. 23), nella Lombardia (art. 23), nel Piemonte (art. 32), nella Puglia (art. 40), nella Toscana (art. 37), nell'Umbria (art. 48); la seconda, invece, nella Campania (art. 34), nella Liguria (art. 38), nelle Marche (art. 23), nel Molise (art. 21), nel Veneto (art. 27).

⁶ *Statuto Basilicata*, art. 35; *Statuto Lazio*, art. 23; *Statuto Lombardia*, art. 23; *Statuto Puglia*, art. 40.

⁷ *Statuto Basilicata*, art. 11; *Statuto Emilia Romagna*, art. 7; *Statuto Lombardia*, art. 6; *Statuto Molise*, art. 6; *Statuto Toscana*, art. 21; *Statuto Umbria*, art. 39; *Statuto Veneto*, art. 8.

⁸ *Statuto Calabria*, art. 16; *Statuto Marche*, art. 21; *Statuto Lazio*, art. 6.

⁹ *Statuto Campania*, art. 20.

In ogni caso tutti gli statuti attribuivano al consiglio poteri decisivi ai fini della determinazione e dell'attuazione dell'indirizzo politico, riservando all'assemblea il potere di deliberare piani e programmi generali e settoriali.

- Anche la funzione organizzativa veniva affidata nella gran parte degli statuti al consiglio, al quale competeva non solo determinare l'ordinamento degli uffici e dei servizi della regione, ma spesso anche quello degli enti e aziende dipendenti. Alcuni statuti, infatti, non lasciavano alla giunta neanche una competenza marginale in materia di istituzione degli enti e aziende dipendenti, non richiedendo l'intervento dell'esecutivo per l'effettiva istituzione di un ufficio o di un ente¹⁰. Come necessaria conseguenza al consiglio competeva anche la potestà di determinare gli indirizzi generali concernenti le attività degli enti e delle aziende dipendenti dalla regione, nonché la vigilanza sugli stessi¹¹.

Erano, poi, affidati al consiglio non solo il potere di delega delle funzioni amministrative agli enti locali, ma anche la determinazione degli indirizzi da osservarsi nell'esercizio delle funzioni delegate, oltre il potere di assumere o cedere partecipazioni azionarie. Per alcuni statuti tale potere si concretava nella vera e propria deliberazione del contratto¹².

Il potere di indirizzo del consiglio era, di norma, accompagnato dal potere di nomina degli amministratori. La quasi totalità degli statuti riservava questa competenza all'assemblea in modo inderogabile¹³, altri invece solo in via di principio e salvo eccezioni¹⁴.

La riserva di tale competenza in capo al consiglio riduceva in maniera notevole il potere reale di governo della giunta e produceva come conseguenza la partecipazione delle minoranze alla gestione dell'attività amministrativa.

Questo principio era espressamente sancito in molti statuti, che assicuravano, nelle nomine, la rappresentanza delle minoranze consiliari¹⁵.

Si sottolinea, poi, che molti statuti prevedevano la possibilità di proporre ad uffici e servizi anche soggetti esterni all'amministrazione: alla

¹⁰ Vedi, ad esempio, *Statuto Liguria*, art. 17.

¹¹ F. Levi, *Prime considerazioni sulla forma di governo secondo gli Statuti regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2476.

¹² *Statuto Basilicata*, art. 11, comma 3, n. 14); *Statuto Emilia Romagna*, art. 7, comma 4, n. 10); *Statuto Lombardia*, art. 6, comma 5, n. 8); *Statuto Liguria*, art. 17, comma 3, n. 8); *Statuto Veneto*, art. 9, lett. g).

¹³ Vedi *Statuto Basilicata*, art. 11, comma 3, n. 16); *Statuto Emilia Romagna*, art. 62, commi 3 e 4; *Statuto Lazio*, art. 54; *Statuto Liguria*, art. 17, comma 3, n. 10; *Statuto Lombardia*, art. 6, comma 4, nn. 10 e 14; *Statuto Marche*, art. 52, commi 7 e 8; *Statuto Puglia*, art. 27, lett. o); *Statuto Toscana*, artt. 58 e 59; *Statuto Veneto*, art. 9, lett. a).

¹⁴ *Statuto Campania*, art. 20, n. 22 e art. 70, comma 4.

¹⁵ Vedi, ad esempio, *Statuto Lombardia*, art. 48, comma 4.

giunta, in genere, era riconosciuto il potere di proporre i nominativi dei soggetti, mentre al consiglio il potere di deliberarne le nomine¹⁶.

Tutti gli statuti sembravano presupporre che nell'ordinamento regionale non valesse neppure in via di tendenza il principio della ripartizione dei poteri, potendo la legge regionale liberamente attribuire competenze amministrative al consiglio. Molti, poi, riservavano al consiglio anche la competenza cosiddetta residuale, cioè, quella di adottare tutti gli atti genericamente attribuiti alla regione; altri, invece, il potere di partecipare, attraverso le commissioni consiliari, all'elaborazione di piani ed attività amministrativa della regione.

La preminenza del consiglio veniva, infine, garantita riducendo al minimo quella del presidente della giunta. Infatti tra i vari fattori che condizionano l'importanza dell'esecutivo di fronte al consiglio vi è anche il ruolo del presidente. Una giunta compatta, unificata nella figura del presidente, difficilmente svolge nei fatti un ruolo esclusivamente esecutivo; il potere della giunta di influenzare l'attività del consiglio diminuisce, invece, nel momento in cui essa diventa il punto di mediazione di diversi interessi politici¹⁷.

Al riguardo solo nello statuto del Piemonte era riservato espressamente al presidente il potere di dirigere e coordinare l'attività della giunta, assicurando all'assemblea l'unità di indirizzo politico e amministrativo.

Gli statuti delle altre regioni adottavano, invece, espressioni blande come "coordina l'attività della giunta"¹⁸ oppure "mantiene l'unità di indirizzo della giunta"¹⁹. Per i costituenti regionali il presidente non aveva, pertanto, una posizione di "premier".

Con la scelta di un sistema di tipo assembleare si intendeva fornire uno strumento che contribuisse a realizzare un effettivo decentramento e un conseguente ampio trasferimento di funzioni dal centro alla periferia. Un governo che potenziava il ruolo del consiglio sembrava consentire, attraverso l'impegno di tutte le forze politiche, una migliore mobilitazione degli interessi rappresentati a livello regionale contro il riaffiorare di vocazioni centralistiche.

La preponderanza dell'assemblea era, quindi, intesa in funzione di garanzia nei confronti di un pluralismo effettivo delle comunità locali, una

¹⁶ Statuto Emilia Romagna, art. 61, comma 3; Statuto Lazio, art. 49, comma 3; Statuto Marche, art. 53, commi 2, 3 e 4.

¹⁷ F. Levi, *Prime considerazioni sulle forme di governo secondo gli Statuti regionali*, cit., 2485.

¹⁸ Statuto Veneto, art. 30, comma 2.

¹⁹ Statuto Liguria, art. 42.

volta che le stesse venivano ad essere costituite in centri di potere autonomo²⁰.

L'affermazione del primato dei consigli si inseriva, inoltre, nel pieno di una stagione politica nella quale il rilancio delle assemblee legislative era connesso al delicato problema del passaggio del partito comunista dall'opposizione alla maggioranza prima parlamentare poi governativa. Il rilancio delle assemblee legislative doveva, cioè, contribuire a creare le condizioni che consentissero il suddetto passaggio. Superato il progetto politico e approvati gli statuti regionali, si è spento anche l'interesse sulla questione²¹.

Dopo un lungo periodo di silenzio il dibattito è ripreso in occasione dei processi di riordino istituzionale degli anni '90, in cui politici e studiosi hanno cominciato ad interrogarsi, con sempre maggior frequenza, sull'adeguatezza degli ordinamenti regionali interni e sulla loro idoneità a rispondere alle sempre maggiori esigenze del governo regionale.

I modelli statutari adottati nella fase di avvio dell'ordinamento regionale avevano, infatti, mostrato già da tempo alcune inadeguatezze.

Alcuni autori hanno sostenuto che l'asestarsi delle forme di governo regionale su modelli assemblearistici ha impedito alle giunte di svolgere un ruolo autonomo, divenendo di conseguenza una specie di "comitato esecutivo" dei consigli²².

Da un lato, infatti, il consiglio, coinvolto nell'attività amministrativa sovente per il tramite delle commissioni, era stato spesso caricato di una mole di lavoro eccessiva, che aveva compromesso l'esercizio delle sue funzioni centrali, quali la programmazione e la legislazione.

Dall'altro lato le giunte, anche in dipendenza dei ritardi dei consigli, avevano occupato spazi sempre più ampi, specie in tema di programmazione e di esercizio della funzione di indirizzo.

Negli anni '90 il declino del ruolo tradizionale dei consigli ha subito una brusca accelerazione per ragioni di carattere generale, comuni a tutte

²⁰ S. Andò, *Forme di governo regionale e ruolo delle regioni*, in *Le regioni*, 1981, 1149 ss.

²¹ M. Cammelli, *Reinventare le assemblee: la riforma del regolamento della Camera e le riforme degli anni '90*, in *Il nuovo regolamento della Camera - Spunti di riflessione per il funzionamento delle assemblee legislative regionali e provinciali - Atti del seminario nazionale di studio svoltosi il 30 ottobre 1998 a Firenze presso l'Auditorium del Consiglio Regionale*, Firenze 1999, 9 ss.

²² A. De Martino, F. Montefusco, *L'organizzazione e gli organi regionali*, in *Confronti*, 6, 1988, 73 ss.; Di Georgiacodis, *Il modello organizzativo delle Regioni; un profilo storico-istituzionale con particolare riferimento ai rapporti Giunta-Consiglio*, in *Confronti*, 6, 1988, 17 ss.

le assemblee legislative, e per ragioni di carattere particolare, proprie dei consigli regionali²³.

Tra le ragioni di carattere generale, si ricordano:

- a) la crisi del sistema dei partiti, che ha comportato sia il ridursi delle loro funzioni di raccordo tra società e istituzioni, sia la loro minore influenza nelle assemblee, con il conseguente e solo apparentemente contraddittorio fenomeno della frammentazione dei gruppi.

I partiti, infatti, chiamati dalla Costituzione a rendere concreto ed operante il principio della sovranità popolare, per lungo tempo hanno svolto un ruolo complesso e fondamentale nella vita politica italiana, costituendo il fattore dominante dell'integrazione tra cittadini ed istituzioni, quali principali portatori, all'interno delle istituzioni, delle diverse e conflittuali identità collettive. Il partito costituiva, cioè, un punto di passaggio obbligato dalla società allo Stato, un punto di mediazione importante tra cittadino ed istituzioni.

Il mutato quadro internazionale degli anni novanta e l'emergere delle forme degenerative della cosiddetta partitocrazia hanno posto in crisi tale ruolo, favorendo il ricorso a forme di mediazione diversa (quali organizzazioni di volontariato, enti non politici esponenziali di interessi collettivi professionali) e una riduzione della incisività dei partiti nelle assemblee²⁴.

A ciò si aggiunge la legge elettorale che, stabilendo un meccanismo maggioritario con la permanenza di una quota proporzionale, ha favorito la costituzione di due blocchi contrapposti al cui interno, però, si sono originati e continuano a originarsi partiti e partitini, a volte costituiti attorno ad una persona, che hanno dato origine al fenomeno della frammentazione delle grandi formazioni partitiche e, conseguentemente, dei gruppi nelle assemblee²⁵;

- b) l'emergere dei cosiddetti subgoverni o governi privatistici, cioè di nuove forme di regolamentazione che, coinvolgendo gruppi di interesse operanti in funzione di tematiche politiche settoriali, si sviluppano parallelamente alle forme di governo parlamentare e regionale, con le quali interagiscono in modo a volte cooperativo, a volte competitivo.

Si è assistito, così, al sorgere di nuove forme di regolazione, che hanno comportato un affievolimento del ruolo delle assemblee legislative. Si citano ad esempio le organizzazioni finanziarie nazionali ed internazionali, che sono in grado di influenzare o determinare l'indirizzo politico senza il coinvolgimento dei governi; le organizzazioni ambientali, che influenzano gli orientamenti legislativi tramite interventi

²³ M. Cammelli, *Reinventare le assemblee: la riforma del regolamento della Camera e le riforme degli anni '90 cit.*, 9 ss.

²⁴ P. Scoppola, *Cittadini, partiti ed istituzioni nell'evoluzione della democrazia italiana*, in *Le assemblee elettive nell'evoluzione della democrazia italiana (1978-1998) - Giornate in memoria di Aldo Moro, 8-9 maggio 1998*, Camera dei deputati 1998, 23 ss.

²⁵ A. Baldassare, *Le Assemblee elettive verso la democrazia*, in *Le assemblee elettive nella evoluzione della democrazia italiana (1978-1998) - Giornate in memoria di Aldo Moro 8-9 maggio 1998*, Camera dei deputati 1998, 99 ss.

- diretti in specifici negoziati e scelte politiche; il crescente numero di organizzazioni di pubblico interesse, che si occupano di pubblici servizi che "controllano i risultati, raccolgono reclami, organizzano incontri, formulano statuti e proposte di intervento, negoziando direttamente con la pubblica amministrazione, a diversi livelli, al fine di modificare le politiche, le procedure, ovvero specifici comportamenti e programmi"²⁶;
- c) la riscoperta del valore della stabilità dei governi, che ha comportato il potenziamento degli esecutivi;
- d) il proliferare delle leggi, che ha comportato la crisi del sistema legislativo, divenuto complicato, contraddittorio, irrazionale e pesante e la conseguente esigenza della semplificazione normativa, della delegificazione e deregolamentazione;
- e) l'integrazione europea che, per il peso che ha in quella sede l'esecutivo nazionale, non porta ad un potenziamento del ruolo delle assemblee legislative, ma ad un loro ridimensionamento²⁷.

Tra le ragioni di carattere particolare si segnalano in dottrina:

- a) l'espansione dei moduli convenzionali e negoziali o, più in generale, della pratica della concertazione, che enfatizza le funzioni degli esecutivi²⁸.

Infatti proprio le proposte di maggior rilievo di iniziativa della giunta, quelle cioè a carattere organico, sono modificabili dal consiglio sempre con maggiore difficoltà, in quanto frutto di concertazione dalla quale l'assemblea è esclusa sin dalla fase della scelta degli interlocutori e delle trattative preliminari.

Parimenti gli strumenti della consultazione e dell'audizione delle commissioni sono divenuti, con il trascorrere del tempo, sempre meno significativi e ponderanti, in quanto il confronto con le parti sociali e gli enti interessati è per lo più già stato effettuato nella fase della predisposizione degli atti da parte dell'esecutivo.

Studi non recentissimi hanno dimostrato che la consultazione in consiglio ha una certa incisività solo nei casi in cui non sia stato efficacemente raggiunto un accordo in sede preparatoria²⁹.

Ciò significa che solo in presenza di un fallimento della concertazione e, quindi, in una situazione di patologia, il ruolo del consiglio diventa determinante o comunque significativo;

²⁶ T.R. Burns, *Evoluzione di Parlamenti e società in Europa: sfide e prospettive*, in *Le assemblee elettive nella evoluzione della democrazia italiana (1978-1998) - Giornate in memoria di Aldo Moro 8-9 maggio 1998*, Camera dei deputati 1998, 49 ss.

²⁷ M. Cammelli, *Le assemblee elettive e il decentramento delle funzioni*, in *Le assemblee elettive nella evoluzione della democrazia italiana (1978-1998) - Giornate in memoria di Aldo Moro 8-9 maggio 1998*, Camera dei deputati 1998, 114.

²⁸ M. Cammelli, *Reinventare le assemblee: la riforma del regolamento della Camera e le riforme degli anni '90*, cit., 9 ss.; M. Cammelli, *Le assemblee elettive ed il decentramento delle funzioni*, cit., 111 ss.

²⁹ L. Lanzalaco, *Parlamenti regionali e gruppi di interesse in Italia: il caso della Lombardia*, in *Rivista trimestrale di scienze dell'amministrazione*, 1989, 47 ss.

- b) l'organizzazione interna dei consigli, nei quali le proposte vengono esaminate dalle commissioni in relazione ad una competenza per materia, mal si presta ad una effettiva istruttoria di provvedimenti "trasversali" (proposte di leggi finanziarie o di attuazione di conferimenti agli enti locali, proposte di deliberazioni concernenti atti di programmazione generale) che assumono sempre maggior rilievo. Di conseguenza tali atti vengono il più delle volte approvati dalle assemblee così come predisposti dagli esecutivi;
- c) le riforme dell'organizzazione della pubblica amministrazione e del pubblico impiego, che hanno comportato l'attribuzione dei poteri di indirizzo agli organi politici e dei poteri di gestione ai dirigenti. Gli strumenti tradizionali del sindacato ispettivo e, in particolare, le interrogazioni alla giunta risultano di conseguenza inadeguati, in quanto non possono essere usati per chiedere conto all'organo esecutivo di decisioni rientranti nella sfera di competenza esclusiva del dirigente;
- d) i vincoli derivanti dalla legislazione europea, che oltre a ridurre gli spazi dell'autonomia normativa interna, richiedono interventi tempestivi ed efficaci, che le assemblee non sono il più delle volte in grado di assicurare.
- Finora ai ritardi delle assemblee hanno sopperito le giunte, con la conseguenza di una loro sempre maggiore ingerenza in ambiti riservati tradizionalmente ai consigli.
- Molte regioni, infatti, hanno conferito alla giunta i poteri di modifica delle deliberazioni consiliari concernenti i programmi cofinanziati dall'U.E. e i poteri di trattativa con gli organi dell'U.E.

Il rilancio del ruolo del consiglio impone un ripensamento complessivo dell'assetto interno delle regioni, delle competenze dell'organo e delle regole di funzionamento e dei compiti ad esso attribuiti.

Si dovrebbe, secondo parte della dottrina, innanzitutto attuare una netta distinzione tra le funzioni proprie del consiglio (legislativa, di indirizzo e di controllo) e quelle proprie della giunta (di governo e di indirizzo amministrativo).

Gli statuti dovrebbero, di conseguenza, indirizzarsi verso forme di governo di tipo parlamentare.

Gli aspetti delle forme di governo di tipo parlamentare da riprodurre a livello regionale sono soprattutto quelli che riconoscono alla giunta ed al consiglio sfere di attribuzioni differenziate tali da permettere loro assunzioni di responsabilità politico istituzionali autonome. Ciò al fine di evitare forme di cogestione dell'attività amministrativa, che oltre ad intasare l'attività del consiglio, creano confusione tra il ruolo della giunta, in cui è presente solo la maggioranza, e quello del consiglio, in cui è presente maggioranza e minoranze.

Una maggiore distinzione delle funzioni dei due organi rende, inoltre, visibile il ruolo della maggioranza e dell'opposizione, anche al fine di

consentire al corpo elettorale un miglior controllo sul complesso del governo regionale. In questa prospettiva punto qualificante della ristrutturazione delle forme di governo regionale è costituito da una accentuazione del rapporto fiduciario giunta-consiglio³⁰.

Per quanto concerne le competenze delle assemblee legislative parte della dottrina ritiene che l'ordinamento regionale dovrebbe consentire che le stesse siano il luogo ove vengono assunte le decisioni di importanza strategica, le cosiddette macro decisioni (quali le grandi ripartizioni a contenuto finanziario, la definizione delle procedure di programmazione annuale e pluriennale) indipendentemente dalla veste formale degli atti³¹.

Una ripartizione delle competenze basata esclusivamente sul sistema delle fonti, che attribuisce al consiglio il solo potere legislativo e alla giunta il solo potere amministrativo indipendentemente dal contenuto dell'atto, comporta l'impossibilità per il consiglio di poter assumere le decisioni di maggior rilievo e al contempo una frammentazione delle decisioni in sedi diverse e distanti.

Sul versante delle funzioni occorre poi pensare al potenziamento della funzione di controllo da esercitarsi in due direzioni:

- a) con riferimento al rispetto dei limiti posti all'espansione della normazione e, cioè, dotare il consiglio di strumenti che permettano la preventiva verifica della necessità della regolamentazione e della sua congruità, del raggiungimento degli obiettivi di semplificazione e di revisione della normativa vigente, dell'attuazione di processi di delegificazione, della qualità delle leggi;
- b) con riferimento alla verifica dell'osservanza del patto stipulato con l'elettorato e, cioè, dell'attuazione del programma. Il controllo, pertanto, non va rivolto solo sull'esecutivo, ma sull'intera amministrazione regionale, sia che si tratti di funzioni svolte dalla giunta, dal presidente o dai dirigenti, sia che si tratti di funzioni svolte indirettamente da altri enti, ai quali sono state conferite³².

Per quanto concerne il controllo sulla produzione normativa i consigli regionali dovrebbero dotarsi di strumenti che disciplinino tutta la gamma delle cosiddette tecniche legislative, individuando il soggetto o i soggetti preposti a tali funzioni, i momenti e le sedi in cui il controllo deve essere svolto, i limiti entro cui deve operare, garantendo la loro piena autonomia dall'esecutivo.

³⁰ M. Sgroi, *Le riforme del Governo e l'Amministrazione regionale*, in *Il rapporto sulle Regioni*, Cinsedo, Milano, 1994, 396 ss.

³¹ M. Cammelli, *Le assemblee elettive ed il decentramento delle funzioni*, cit., 114 ss.

³² M. Cammelli, *Reinventare le assemblee: la riforma del regolamento della Camera e le riforme degli anni '90*, cit., 9 ss.

In tale ottica la consultazione, usata in genere solo per aprire il procedimento legislativo a soggetti esponenti degli interessi della collettività, e quindi in funzione di raccordo tra gli interessi diffusi e il legislatore, potrebbe invece essere usata in maniera costante anche al fine di un'esatta individuazione delle ragioni che richiedono l'intervento legislativo, della sua ricaduta nella società, della sua rispondenza alle richieste avanzate. La consultazione, inoltre, potrebbe anche essere aperta a singoli cittadini o a gruppi informali, in modo da instaurare continui rapporti incisivi con tutte le articolazioni della collettività.

Anche le commissioni speciali di studio, di indagine ed inchiesta, potrebbero essere usate per approfondire la conoscenza su particolari settori oggetto di intervento legislativo. I poteri di studio e di indagine dovrebbero, comunque, essere attribuiti in via permanente a tutte le commissioni consiliari anche per stabilire raccordi continui con la collettività.

Per quanto concerne la verifica dell'osservanza del patto stipulato con l'elettorato e, cioè, dell'attuazione del programma sembrerebbe necessario prevedere nuovi strumenti di controllo, al fine di assicurare alle assemblee la piena verifica di tutta l'attività amministrativa regionale, sia essa svolta direttamente dalla giunta e dai dirigenti o indirettamente da altri enti.

Uno degli strumenti per la risoluzione del problema dovrebbe, pertanto, essere la revisione degli istituti dell'interrogazione e dell'interpellanza, sia al fine di uno snellimento delle procedure richieste per la loro formalizzazione e dei tempi necessari per le risposte, sia al fine di utilizzarli anche per un controllo dell'operato dei dirigenti e degli altri soggetti preposti all'attività amministrativa.

Le assemblee, inoltre, dovrebbero costituire il punto terminale di tutti i flussi informativi e dei sistemi di controllo sul funzionamento dell'amministrazione regionale, intesa in senso allargato, e quindi:

- a) del rapporto tra esecutivo e dirigenti, nel quale la verifica dei risultati va considerata non solo elemento rilevante per l'esecutivo, che ne ha per intero la responsabilità, ma anche per l'assemblea;
- b) dei risultati dei controlli, siano essi operati all'interno (controllo di gestione, nuclei di valutazione) o all'esterno (Corte dei conti).

E' ovvio che tali innovazioni non possono non influire sull'organizzazione del consiglio. Occorre, pertanto, individuare procedure che permettano alle assemblee di funzionare efficacemente.

I consigli non dovrebbero essere solamente forti, ma anche funzionali, al fine di permettere all'esecutivo di realizzare il suo programma, assicurando tempi certi in aula per l'esame dei provvedimenti da esso proposti, e all'assemblea, ivi comprese le minoranze, di esercitare i poteri di controllo.

In proposito si possono individuare due direttrici principali. Innanzitutto occorre evitare di aggiungere fasi consiliari ai procedimenti propri o delegati all'esecutivo, quali pareri o interventi delle commissioni, al fine di evitare lentezze e cogestioni di potere nel processo decisionale. Occorre, poi, instaurare un equilibrio più corretto tra l'efficienza, cioè la capacità di produrre decisioni, e la garanzia, cioè la tutela delle minoranze.

Occorre quindi pensare a riforme che oltre a stabilire tempi rapidi e certi per l'approvazione degli atti, assicurino anche un'adeguata istruttoria oltre il rispetto dei diritti delle minoranze.

In tale ottica potrebbe essere istituito un legame forte tra programmazione dei lavori e istruttoria degli atti, prevedere, cioè, che programmi e calendari delle commissioni siano organizzati in modo da dare priorità ai provvedimenti inseriti nel programma dei lavori dell'assemblea, fissare termini per l'esame in commissione degli atti inseriti nel programma dei lavori dell'assemblea, prevedere meccanismi incisivi che impongano la discussione in aula di atti non esaminati dalle commissioni nei termini fissati dai regolamenti interni.

Si potrebbero, poi, individuare meccanismi che, oltre a diversificare le sedute a seconda degli argomenti da trattare, razionalizzino anche il dibattito in aula, quali il contingentamento dei tempi a disposizione dei singoli consiglieri e dei gruppi.

L'esperienza parlamentare ha dimostrato, infatti, che il contingentamento dei tempi si è rivelato uno strumento utile per razionalizzare il dibattito, per evitare comportamenti ostruzionistici e per garantire i diritti delle opposizioni³³.

Si potrebbe, così, prevedere, come nel regolamento della Camera, che per l'esame delle proposte della giunta i tempi lasciati ai gruppi di opposizione siano più ampi di quelli lasciati ai gruppi di maggioranza oltre che sedute completamente dedicate allo svolgimento delle interrogazioni, con risposte immediate.

Il dibattito in aula potrebbe essere diminuito con la previsione che in sede di commissione possano essere svolte interrogazioni, anche con risposta immediata, che non solo potrebbero potenziare l'attività di controllo delle commissioni stesse, ma eviterebbero loro di svolgere compiti prettamente amministrativi, quali pareri, propri dell'esecutivo, peraltro spesso disattesi.

Il consiglio andrebbe anche ristrutturato sotto il profilo delle sue articolazioni interne. Le competenze delle commissioni di settore

³³ F. Posteraro, *La logica complessiva delle riforme regolamentari*, in *Il nuovo regolamento della Camera - Spunti di riflessione per il funzionamento delle assemblee legislative regionali e provinciali - Atti del seminario nazionale di studio svoltosi il 30 ottobre 1998 a Firenze presso l'Auditorium del Consiglio Regionale*, Firenze 1999, 65 ss.

andrebbero riviste per ambiti funzionali correlati a macro obiettivi e agli interessi finali perseguiti, favorendo la verifica degli effetti prodotti dagli atti adottati oltre che il raffronto e la reciproca integrazione delle diverse politiche settoriali.

Ciò soprattutto nella fase attuale di conferimento di funzioni e di riordino dell'intera normativa regionale, che richiedono un esame trasversale di atti che le singole commissioni con le loro competenze settoriali non sono in grado di effettuare efficacemente.

I consigli non dovrebbero, poi, restare esclusi dal processo di partecipazione sul piano delle questioni europee. Le relazioni con l'Europa dovrebbero, infatti, coinvolgere ogni aspetto organizzativo delle assemblee e aprirle verso un più pregnante rapporto con il parlamento europeo. Ciò anche in prospettiva di un rafforzamento dei poteri di tale organo all'interno dell'U.E.

Il disegno di legge di riforma costituzionale, concernente l'elezione diretta del presidente della giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni, introduce rilevanti innovazioni volte a potenziare l'autonomia statutaria degli enti, rimettendo agli statuti il potere di determinare sia la forma di governo della regione che il modello elettorale ritenuto più adeguato alla realtà locale. Tali poteri vanno, però, esercitati entro i limiti fissati dalle disposizioni costituzionali volte ad assicurare la stabilità dei governi, quali la sottoscrizione della mozione di sfiducia da parte di un quinto dei consiglieri, l'approvazione della stessa a maggioranza assoluta non prima di tre giorni dalla presentazione.

Il disegno di legge indica, poi, la strada ritenuta più idonea dal legislatore costituzionale per assicurare la stabilità di governo e la democraticità delle istituzioni e, cioè:

- a) l'elezione diretta del presidente della giunta, salvo diversa disposizione statutaria;
- b) lo scioglimento del consiglio, in caso di approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del presidente della giunta, eletto a suffragio universale e diretto, o in caso di rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie dello stesso.

Tali innovazioni potenziano inevitabilmente il ruolo degli esecutivi, ponendo il presidente in una posizione di "premier". Da una parte vengono, infatti, affidati allo stesso il potere di nomina e revoca degli assessori e il potere di dirigere la politica della giunta; dall'altra non viene più riservata all'assemblea in via esclusiva la potestà regolamentare.

Si sottolinea, comunque, che, indipendentemente dalla forma di governo scelta dal legislatore regionale, i poteri attribuiti al presidente della regione e, in particolare, quello di dirigere la politica della giunta, non

sembrerebbero comportare necessariamente anche l'attribuzione allo stesso del potere di determinare l'indirizzo politico dell'ente.

Il consiglio, infatti, rimane sempre titolare della potestà legislativa, con la quale si determina anche l'indirizzo politico dell'ente.

Di conseguenza i poteri del consiglio non possono essere compressi fino al punto di sopprimere uno dei suoi essenziali e, cioè, il controllo sull'operato della giunta in merito all'attuazione delle leggi, anche ai fini della mozione di sfiducia.

Sganciare, inoltre, completamente il potere legislativo da quello esecutivo, impedendo qualsiasi controllo dell'assemblea sul governo, toglie al legislatore lo strumento primario per un intervento consapevole ed adeguato. Inutile, è, infatti, approvare leggi se le stesse non vengono attuate o vengono attuate in modo distorto.

Il disegno di legge di riforma costituzionale, poi, consentendo al consiglio di approvare una mozione di sfiducia nei confronti del presidente della giunta, sembrerebbe attribuirgli anche un potere di controllo in merito alla osservanza da parte dello stesso e della giunta del "patto stipulato con l'elettorato", cioè del programma elettorale.