

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

(Matera, 23 – 24 settembre 1999)

La resistibile emarginazione delle assemblee regionali.

**a cura di Marco Zanini
responsabile del Servizio legislativo e Commissioni
del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna**

Il progressivo indebolimento del ruolo delle assemblee regionali deriva, come si è detto, da diverse ragioni. Per quanto ci interessa in questa sede, crediamo che vadano in particolare esaminati tre ordini di ragioni

- **le disfunzioni delle assemblee regionali;**
- **l'indeterminatezza e l'insignificanza istituzionale del ruolo dei presidenti e degli uffici di presidenza delle assemblee;**
- **la scarsa rilevanza attribuita dagli statuti e dai regolamenti ai presidenti ed agli uffici di presidenza delle assemblee.**

Le assemblee regionali si sono dimostrate incapaci di essere sedi di decisione tempestiva. Non hanno saputo liberarsi, attraverso una legislazione regionale intelligentemente interpretativa – al bisogno - delle forme di governo “assembleare” presenti in molte regioni, di sovraccarichi di competenze, di attribuzioni minute e poco significative.

I consigli regionali hanno ritenuto contraddittoriamente di dover essere detentori di tutto il potere decisionale, e di poterlo gestire lavorando come “foro di dimostrazione”, cioè come luogo in cui si svolgono lunghe e poco concludenti discussioni destinate più che altro ad illustrare alla pubblica opinione (peraltro non spasmodicamente interessata) le rispettive e di solito inconciliabili posizioni della maggioranza e della minoranza. Le assemblee regionali hanno così adottato regolamenti interni

- **che privilegiano la moltiplicazione e la dilatazione delle discussioni rispetto alla rapidità ed all'efficienza decisionale ;**
- **che affidano la programmazione dei lavori al consenso, quasi sempre richiesto ad ogni costo come unanime, dei gruppi consiliari, col risultato di togliere di fatto ogni potere di governo dell'assemblea al presidente;**
- **che non prevedono “corsie preferenziali” per particolari proposte dell'esecutivo, alle quali perciò non è garantita una approvazione in tempi certi e prevedibili;**
- **che non consentono margini per costruire uno “statuto dell'opposizione in assemblea”: alle minoranze, che hanno ovviamente forze molto minori, si riconosce il diritto di tentare di fare tutto ciò che fanno le minoranze, che hanno però la forza per farlo. Così il confronto politico si sposta da un terreno “dialettico” ad un terreno “competitivo”, dove però la competizione è in realtà impossibile per la diversità di forze: e la funzione propria della minoranza (che è di controllo e di stimolo) si svalorza per mancanza di strumenti adeguati.**

Da questo punto di vista, non è difficile indicare i possibili rimedi: difficile sarà, se mai, raccogliere forze e volontà politica sufficienti alla loro realizzazione. Il ruolo delle assemblee sarebbe rilanciato se nei regolamenti consiliari

- **si introducessero regole simili a quelle che, sotto la complessiva etichetta di “democrazia decidente”, hanno riformato nel regolamento della Camera l'organizzazione e la programmazione dei lavori;**
- **si abbassasse il livello di consociativismo assembleare nella programmazione dei lavori, introducendo la decisione a maggioranza sul programma e sul calendario, con riserve di spazi e/o tempi alle proposte di minoranza;**
- **si bilanciassero meglio e con maggiore efficienza le esigenze di discussione con**

quelle di decisione, istituzionalizzando il “contingentamento” dei tempi fino a considerarlo il modo ordinario di lavoro, razionalizzando la presentazione e la discussione degli emendamenti (oggi in molti casi possibile durante la stessa discussione in aula), concentrando le votazioni in particolari e predeterminati momenti delle sedute, ecc.;

- si ponessero le basi di uno “statuto dell’opposizione”, che le consentisse di svolgere le sue funzioni senza prevaricare sul diritto delle maggioranze a decidere, ma anche senza lasciare a sua disposizione strumenti di ostruzionismo più o meno mascherato.

Da questo versante e con questi ed altri simili interventi andrebbero dunque affrontate le disfunzioni decisorie dei consigli regionali, con l’intenzione di togliere alle assemblee l’etichetta di “organi decorativi” o di inutili arene di discussioni.

Più difficile è il tentativo di rendere più significativo il ruolo dei presidenti e degli uffici di presidenza delle assemblee.

Preliminarmente si può notare una situazione di schizofrenia. Da un lato, presidenti ed uffici di presidenza lamentano di avere una fisionomia istituzionale scialba e inconsistente; dall’altro non mettono alcun impegno nel rivendicare e nel costruirsi un ruolo più forte. La posizione del presidente e della presidenza è tale per cui ogni rafforzamento passa attraverso l’assunzione di responsabilità politiche di garanzia e di guida; queste responsabilità sono difficili da reggere perché richiedono indipendenza e “terzietà” spinte, senza alcuna timidezza. Capita allora che si rifugga da queste responsabilità giudicate troppo pesanti o troppo compromettenti, giacché comportano il rischio di dispiacere, a rotazione, a tutti.

Ci sono poi le debolezze politiche, che molte volte trasformano le presidenze in soggetti di grandi parole e di piccoli fatti. Valga l’esempio delle riforme istituzionali. A suo tempo la Conferenza dei presidenti delle assemblee approvò un proprio progetto, di notevole qualità, sulle riforme: poi nessun presidente ebbe la forza, o il coraggio, o tutte e due, per proporlo formalmente al proprio consiglio.

Se questa mentalità da “vorrei ma non oso” persisterà, tutto sarà inutile. Augurandoci che la mentalità si evolva, e che il coraggio diventi pari alle ambizioni, si possono indicare alcune linee di azione.

L’autonomia contabile dei consigli può essere uno strumento importante: per questo va valorizzata ed esplorata fino in fondo. Tale autonomia, fondata sulla legge 853 del 1973, prevede per esempio un capitolo di spesa per il personale del Consiglio: questa potrebbe essere la base per una generale rivendicazione di un ruolo autonomo del personale dei consigli rispetto alle giunte regionali.

La costituzione di un ruolo autonomo del proprio personale è indispensabile per mettere i consigli in condizione di sviluppare liberamente le loro funzioni di controllo politico, di presidio della qualità della legislazione, ecc. La riforma costituzionale riguardante l’elezione diretta del presidente della giunta amplia notevolmente l’autonomia statutaria, e richiede comunque ampie revisioni

statutarie: questo può costituire l'occasione buona per ampliare l'autonomia contabile dei consigli e per introdurre, dove non c'è ancora, il ruolo autonomo del personale consiliare.

La conferenza dei presidenti delle assemblee regionali sta discutendo se ai consigli regionali debba intendersi obbligatoriamente applicabile il D. Lgs. 29 /1993 (e successive frenetiche modificazioni). Il problema è rilevante, non tanto per il contenuto del D. Lgs., quanto per il punto di fondo: quello cioè se i consigli regionali siano da considerarsi "pubblica amministrazione" o se invece, come si ritiene da più parti in seno alla conferenza, essi siano fuori del novero delle "amministrazioni pubbliche" in quanto organi legislativi di rilevanza costituzionale. Se passasse questa ultima opinione, tutt'altro che infondata ed insostenibile, i ruoli autonomi del personale consiliare acquisterebbero una forza ed una operatività di assoluto rilievo: e le presidenze avrebbero una libertà di azione molto maggiore: non sarebbero più i gestori disimpegnati di un organico sulla cui consistenza e sul cui regime hanno pochi o punti poteri; potrebbero invece creare organici finalmente adeguati per qualità e quantità alle incombenze di una assemblea legislativa che intenda misurarsi con i problemi della qualità delle leggi, dell'implementazione legislativa, della divulgazione e dell'informazione legislativa, e via dicendo.

Campo di azione istituzionale interessante è anche quello della partecipazione : non tanto della utopica "partecipazione popolare", feticcio degli anni '60 e '70: quanto quello della partecipazione strutturata, mediata dalla galassia di enti esponenziali, di associazioni, di formazioni sociali di ogni tipo. I consigli, e per essi i presidenti e le presidenze, hanno già oggi i mezzi per governare questo tipo di partecipazione, e per porsi come terminali istituzionali di essa. Attraverso questa partecipazione le stesse presidenze possono costruire e gestire raccordi permanenti con le formazioni sociali, e far passare e crescere attraverso questi raccordi un loro ruolo istituzionale riferito all'informazione, all'acquisizione di dati e di richieste, ecc.

Quanto infine alla scarsa rilevanza attribuita dagli statuti regionali e dai regolamenti consiliari del presidente del consiglio ed all'ufficio di presidenza, i rimedi possibili sono di due ordini.

Il primo è quello di sfruttare fino in fondo le possibilità oggi offerte. Per esempio, la programmazione ed il calendario dei lavori consiliari funzionano, nella pratica, esattamente al contrario di quanto previsto dai regolamenti. In teoria dovrebbero essere le decisioni degli organi di programmazione (conferenza dei capigruppo, presidente) a stabilire i programmi di lavoro ed i calendari delle commissioni; in pratica sono le esigenze della Giunta e le scelte, spesso arbitrarie, delle commissioni, a determinare programmi e calendari del Consiglio. Basterebbe che i presidenti avessero il coraggio di rimettere nel giusto sesto la programmazione dei lavori per configurarsi un ruolo forte. Altrettanto potrebbe dirsi dei poteri di direzione delle sedute consiliari: poteri oggi usati in modo timido ed accomodante.

Il secondo ordine di rimedi consiste nella modificazione degli statuti e dei regolamenti: e qui veramente non ci sono limiti alla fantasia, a condizione che la fantasia si fermi nella sfera della direzione , latamente intesa, dei lavori

dell'assemblea, giacché ormai i poteri istituzionali delle presidenze sembrano confinati in questo ambito: la riforma costituzionale *in itinere* non ha lasciato altri margini. In questo ambito, si può pensare a molte innovazioni, ispirate al regolamento della Camera (poteri del presidente di far votare "per principi", o di invertire l'ordine delle votazioni), o anche ulteriori: come l'introduzione di un generale sindacato di ammissibilità, ispirato a criteri obiettivi, riguardo le varie proposte da sottoporre al consiglio; la determinazione di rigorosi contenuti minimi e di requisiti formali e sostanziali per l'accettazione di proposte o disegni di legge; e via dicendo; fino a riconoscere in capo all'ufficio di presidenza, adeguatamente assistito sul piano tecnico, funzioni affini a quelle attribuite alla Camera al Comitato per la legislazione.

(Marco Zanini)