

COMMISSIONE SPECIALE PER GLI ADEMPIMENTI STATUTARI E PER IL NUOVO REGOLAMENTO INTERNO DEL CONSIGLIO REGIONALE

REDATTORE: Cesare Belmonte

1. L'approvazione del nuovo regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale; 2. L'articolazione interna: Presidente, Ufficio di presidenza, gruppi consiliari, status dei consiglieri; 3. L'articolazione interna: le commissioni consiliari; 4. L'attività delle commissioni e degli organismi esterni; 5. Organizzazione dei lavori e regole generali per l'attività dell'Aula; 6. Il procedimento legislativo: peculiarità; 7. Atti di sindacato ispettivo e di indirizzo

1. L'APPROVAZIONE DEL NUOVO REGOLAMENTO INTERNO DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA REGIONALE

La Commissione speciale per gli adempimenti statutari e per il nuovo regolamento interno, costituita nel 2005 e oggetto di ripetuti rinnovi, ha approvato all'unanimità la proposta di nuovo regolamento interno nella seduta del 16 dicembre 2009.

Il Consiglio regionale a sua volta ha approvato il nuovo regolamento interno nella seduta del 27 gennaio 2010. Il testo approvato coincide, salvo limitati aggiustamenti, con quello proposto dalla commissione, a conferma di un clima collaborativo e fortemente orientato all'aggiornamento di uno strumento procedurale regolativo della macchina regionale e quindi a forte valenza istituzionale.

Si conclude in questo modo un lungo processo di adeguamento dell'ordinamento interno consiliare ai principi statutari che fino alla svolta del nuovo regolamento si era snodato mediante singoli correttivi¹ del regolamento interno adottato dall'Assemblea nel 1973.

Il regolamento viene dunque integralmente innovato sia per il necessario adeguamento al contesto statutario, sia per recepire moduli procedurali già invalsi in via di prassi, sia per la soluzione di una molteplicità di profili critici evidenziati dall'esperienza empirica.

Nel passare sinteticamente in rassegna i tratti salienti della fonte regolamentare, si segnala come nello stesso si alternino naturali elementi confermativi della precedente disciplina ed elementi di sostanziale discontinuità.

¹ Un primo intervento di ampio respiro è stato operato con la deliberazione consiliare del 12 dicembre 2006, fra l'altro ulteriormente disciplinando la figura del portavoce (*speaker* nell'accezione anglosassone) dell'opposizione, una figura del tutto innovativa nel panorama degli ordinamenti regionali ed espressiva della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa nell'assemblea.

Con un secondo intervento (modifiche regolamentari del 14 ottobre 2008) è stata data attuazione alla legge regionale sulla qualità della normazione (l.r. 55/2008). Anche in questo caso il regolamento interno dà svolgimento concreto ad una legge assolutamente innovativa a livello sia regionale che nazionale, introducendo l'obbligo di motivazione fra i contenuti necessari delle leggi e dei regolamenti.

Infine, nel corso del 2009 (modifiche regolamentari del 14 luglio 2009) sono state introdotte nel regolamento interno varie previsioni attuative della legge istitutiva della Conferenza permanente delle autonomie sociali (l.r. 20/2007), organo collocato presso il Consiglio e rappresentativo del mondo dell'associazionismo e del volontariato.

2. L'ARTICOLAZIONE INTERNA: PRESIDENTE, UFFICIO DI PRESIDENZA, GRUPPI CONSILIARI, STATUS DEI CONSIGLIERI.

Il Presidente si qualifica, in coerenza con la legge sull'autonomia² del Consiglio, quale titolare della rappresentanza dell'Assemblea in giudizio, e mantiene il ruolo primario di direzione dei lavori consiliari sovrintendendo fra l'altro alla tenuta di un repertorio delle decisioni in materia di interpretazione del regolamento stesso. Con norma innovativa, ove lo stesso non designi un vicepresidente a sostituirlo in caso di impedimento temporaneo, le funzioni vicarie sono assunte dal vicepresidente più anziano di età.

L'Ufficio di presidenza a sua volta è costituito informandosi al principio che garantisce la *proporzione* fra maggioranza e minoranza e la presenza di *entrambi* i generi. Da rimarcare inoltre come sia stata espressamente assicurata la *continuità* dell'organo prevedendo che quello uscente eserciti le funzioni fino alla prima riunione di quello nuovo o fino al giorno antecedente la prima seduta del nuovo Consiglio. Sotto il profilo funzionale, fra le funzioni dell'Ufficio di presidenza declinate dal regolamento, spiccano quelle sul contenzioso e quelle attuative degli indirizzi consiliari.

I gruppi consiliari sono puntualmente disciplinati definendo ruoli e competenze dei relativi presidenti, vicepresidenti e tesoreri, conformemente al dettato statutario.

In ogni caso, la figura maggiormente novellata dal regolamento è quella del *portavoce dell'opposizione*, organo statutariamente necessario ed esponenziale delle minoranze. La procedura di nomina dell'organo, che si risolveva sinora in una comunicazione congiunta dei presidenti dei gruppi interessati, viene ampiamente riscritta. Tale procedura si articola adesso attraverso l'iniziale costituzione della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa nell'ambito consiliare; la convocazione dell'assemblea dei consiglieri appartenenti a tale coalizione; la nomina del portavoce da parte della predetta assemblea previo raggiungimento dei quorum prescritti³. Il portavoce è revocabile dall'assemblea di coalizione con lo stesso quorum con cui è stato nominato, compreso il caso in cui l'interessato passi ad altro gruppo, comunque appartenente alla coalizione che lo ha nominato. Inoltre, il portavoce decade se per effetto del ritiro di un gruppo viene meno una coalizione di almeno due gruppi, o se la coalizione residua non si configura più come quella di minoranza maggiormente rappresentativa, o se il portavoce appartiene al gruppo che ha dichiarato il ritiro.

In discontinuità con la precedente disciplina, la *verifica dei poteri dei consiglieri* eletti è effettuata non più a campione ma mediante la procedura del controllo *puntuale* di tutte le dichiarazioni rese. Per garantire la tutela della riservatezza il principio è comunque temperato con la previsione che i dati sono acquisiti, ove ciò sia possibile, limitatamente agli aspetti rilevanti ai fini dell'ineleggibilità e incompatibilità. Inoltre, sono innovati i termini⁴ assegnati alla giunta delle elezioni per riferire al Consiglio e

² L.R. 5 febbraio 2008, n. 4 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale)

³ Due terzi dei componenti la coalizione nelle prime due votazioni; maggioranza dei votanti nella terza votazione.

⁴ La Giunta delle elezioni riferisce al Consiglio non più entro quarantacinque giorni dall'inizio del procedimento, ma nella prima seduta successiva alla scadenza del predetto termine. Parimenti, in caso di contestazioni il consigliere interessato può presentare per iscritto le proprie controdeduzioni entro un termine che da quindici giorni è ridotto a dieci.

quelli concessi al consigliere interessato per eventuali controdeduzioni.

Il regolamento prevede poi espressamente anche l'accertamento dei titoli di ammissione dei consiglieri subentrati in corso di legislatura, regolando altresì puntualmente la causa di incompatibilità sopravvenuta costituita dall'elezione al Parlamento nazionale, ad altro consiglio regionale o al Parlamento europeo.

3. L'ARTICOLAZIONE INTERNA: LE COMMISSIONI CONSILIARI

Il regolamento attende ad una rilevante opera di revisione nell'articolazione delle *Commissioni permanenti* introducendo la Settima Commissione permanente, che nasce dalla scissione in due dell'attuale Sesta Commissione e assume le competenze in materia di casa, mobilità e infrastrutture. Viene inoltre introdotto un elemento di notevole elasticità ammettendo, ove necessario, la modifica o specificazione delle declaratorie delle competenze proprie di ciascuna commissione all'inizio di ogni legislatura per mano dell'Ufficio di presidenza del Consiglio.

Cambiano le regole sulla durata in carica dei membri delle commissioni, valendo il principio per cui non solo i componenti dell'Ufficio di presidenza delle commissioni, come sinora, ma tutti i componenti delle stesse restano in carica trenta mesi e possono essere confermati. Cambia anche il sistema di elezione dei componenti dell'Ufficio di presidenza delle commissioni, prima incentrato su votazioni separate e adesso sostituito dalla elezione di una lista unitaria di *tre* candidati alla carica rispettivamente di presidente, vicepresidente e segretario, previo raggiungimento delle maggioranze richieste.

Significative innovazioni hanno poi investito il regime delle *commissioni speciali e d'inchiesta*⁵, mentre si colloca in una posizione *sui generis* la Commissione istituzionale per le politiche comunitarie e gli affari internazionali, che può essere costituita all'inizio di ogni legislatura ed in tal caso resta in carica per l'intera durata della stessa, con compiti di studio e di supporto trasversale.

Infine, colmando una lacuna regolamentare si dispone che in presenza di una pluralità di proposte avanzate dai commissari di opposizione il Presidente della *Commissione di controllo* sia eletto sulla base della proposta presentata dai commissari appartenenti ai gruppi maggiormente rappresentativi all'interno del Consiglio.

4. L'ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI E DEGLI ORGANISMI ESTERNI

Sul versante *procedimentale*, il regolamento distingue (recependo la prassi attuale) fra *pareri referenti e pareri secondari* delle commissioni⁶, introduce una disciplina organica del procedimento in *sede redigente* ed enfatizza le funzioni delle commissioni in tema di *monitoraggio, valutazione e controllo*. Permane il *parere*

⁵ Le commissioni speciali sono ora istituibili per una durata non superiore a tre mesi, rinnovabile una sola volta. Le commissioni di inchiesta si caratterizzano sotto il profilo del meccanismo di votazione, in quanto ogni rappresentante di gruppo viene dotato di voto ponderato corrispondente alla consistenza numerica del gruppo stesso.

⁶ Il termine per l'espressione del parere in sede referente o redigente è ridotto da quattro mesi a tre.

obbligatorio della commissione competente in materia istituzionale per i profili statutari, mentre l'attuale parere obbligatorio della commissione competente in materia finanziaria è sostituito con una apposita attestazione di regolarità contabile rilasciata dalle strutture di assistenza di ciascuna commissione referente.

Per quanto concerne il quorum strutturale e quello funzionale richiesti per le determinazioni delle commissioni, la presenza del *numero legale* è accertata d'ufficio dal presidente della commissione non solo all'inizio di ogni seduta ma anche prima dell'inizio di ogni deliberazione o votazione, mentre il voto è negativo in caso di parità fra i voti favorevoli e la somma dei voti contrari e delle astensioni.

Sul versante *motivazionale*, il preambolo o la parte narrativa degli atti esaminati devono essere integrati dalla commissione di merito con il riferimento ai pareri obbligatori e ad eventuali considerazioni sui pareri secondari. Il regolamento prevede poi un *relatore unico* per l'Aula, che coincide col presidente della commissione salvo che quest'ultima non decida di nominare un diverso relatore.

Per quanto riguarda gli organismi esterni, viene ridotto il termine entro il quale il *Consiglio delle autonomie locali* può esprimere in via d'urgenza i pareri obbligatori di sua competenza. Al contempo, sono adottate procedure omogenee per i pareri obbligatori della *Commissione pari opportunità* e della *Conferenza permanente delle autonomie sociali*, unitamente a norme procedurali relative alla verifica di conformità statutaria spettante al *Collegio di garanzia*.

5. ORGANIZZAZIONE DEI LAVORI E REGOLE GENERALI PER L'ATTIVITÀ DELL'AULA

La *programmazione* delle attività dell'Aula è scandita dal *calendario dei lavori*, che passa da una cadenza bimestrale ad una *trimestrale* riportando *l'insieme* degli atti da trattare nel periodo di riferimento. Il calendario è definito dal Presidente sulla scorta delle indicazioni di un nuovo organismo, che eredita le funzioni del precedente Ufficio di presidenza integrato, rappresentato dalla *Conferenza di programmazione dei lavori*; organismo in cui permane la convivenza fra Ufficio di presidenza consiliare e presidenti dei gruppi consiliari, aperto alla partecipazione della Giunta e del portavoce dell'opposizione, ma non più inclusivo dei presidenti di commissione, coinvolti in una fase prodromica.

Per quanto riguarda le diverse tipologie di sedute dell'Aula, alle sedute *ordinarie* si affiancano quelle *urgenti, speciali o solenni*, che si configurano come *aggiuntive* rispetto alle prime assumendo tuttavia lo *stesso valore* delle sedute ordinarie ai fini dei lavori dei consiglieri.

I principi fondamentali che ispirano le regole generali sulla *discussione* degli atti si traducano nella fissazione di termini puntuali⁷ e relativamente brevi condizionanti gli *interventi* dei consiglieri, *l'illustrazione* dei pareri referenti e degli emendamenti, le *dichiarazioni di voto*. Proprio gli emendamenti sono toccati da una rilevante innovazione

⁷ La durata ordinaria di ciascun intervento è ridotta da dieci a cinque minuti. Il termine per l'illustrazione dei pareri referenti è di dieci minuti e quello per l'illustrazione degli emendamenti di tre minuti. Fatti salvi i casi di dissenso, per le dichiarazioni di voto è previsto l'intervento di un consigliere per ciascun gruppo, per una durata non superiore a cinque minuti, ridotti a tre nelle dichiarazioni di voto sugli emendamenti.

procedurale, in quanto gli stessi sono illustrati dai presentatori ma non sottoposti a discussione generale, sull'assunto che la *dialettica* fra le parti sia comunque salvaguardata dall'espressione di una dichiarazione di voto sui medesimi ad opera di un consigliere per ciascun gruppo consiliare.

Il regolamento ammette inoltre il *contingentamento dei tempi* complessivi della discussione, assegnando a tal fine un ruolo essenziale alla conferenza di programmazione e riservando comunque a ciascun consigliere la facoltà di esprimere una eventuale posizione autonoma rispetto a quella assunta dal gruppo di appartenenza.

Quanto ai principi fondamentali che presidiano *la fase della votazione* degli atti, la modalità ordinaria di votazione è quella *per alzata di mano*. Il voto *elettronico* a sua volta può essere richiesto *in alternativa* all'alzata di mano da un gruppo consiliare, dal portavoce dell'opposizione o da cinque consiglieri e in ogni caso *rappresenta la regola per le votazioni finali delle leggi*, fatti salvi i casi di appello nominale. A quest'ultimo riguardo, la votazione *per appello nominale* è obbligatoria nell'ambito di una enumerazione tassativa di casi esemplificabili nelle votazioni finali relative alle modifiche statutarie, al programma di governo, al PRS, alla legge elettorale e allo status di assessori e consiglieri, nonché nelle votazioni finali delle leggi in genere qualora ne faccia richiesta *un terzo* dei consiglieri.

In merito al *quorum struttura e al quorum funzionale*, può osservarsi che la *verifica del numero legale* può essere chiesta, nell'imminenza di una votazione per alzata di mano, non da ciascun consigliere, come in precedenza, ma da un presidente di gruppo consiliare o dal portavoce dell'opposizione; e come in caso di parità fra i voti favorevoli e la *somma* dei voti contrari e delle astensioni le proposte si intendano respinte.

6. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: PECULIARITÀ

Il regolamento identifica nel *procedimento legislativo* il modello cui si ispirano, ferme talune specifiche varianti⁸, anche gli altri moduli procedimentali, enucleando in primo luogo i contenuti e *requisiti necessari* delle proposte di legge ed identificando nel Presidente del Consiglio il soggetto competente a dichiarare *l'improcedibilità* delle proposte prive dei requisiti predetti. La fonte regolamentare disciplina inoltre per la prima volta il *ritiro* delle proposte di legge e attende alla distinzione, formale e concettuale, fra ordini del giorno di *indirizzo* alla Giunta e ordini del giorno *procedurali*, volti ad impedire il passaggio agli articoli della proposta normativa..

Una particolare attenzione, fra le varie fasi procedimentali, è prestata alla presentazione degli *emendamenti*, identificando il termine *ordinario* per la presentazione degli stessi nel giorno precedente la seduta, ma considerando al contempo ammissibili anche gli emendamenti presentati *prima della discussione* della proposta di legge, se sottoscritti da almeno tre consiglieri o dalla Giunta, e riservando in ogni al Presidente la facoltà di ammettere emendamenti *in qualsiasi momento*, quando se ne manifesti

⁸ Riguardo ai procedimenti particolari trattati dal regolamento, si segnala che sono ora espressamente previsti i pareri secondari sul PRS; che l'iter delle variazioni dei bilanci è assimilato a quello di approvazione di questi ultimi; che l'iniziativa per sottoporre a referendum consultivo una proposta di legge regionale è attribuita a tre consiglieri. Inoltre, il regolamento disciplina per la prima volta il processo di revisione statutaria nonché quello di attuazione delle sentenze della Corte costituzionale e della Corte di giustizia.

l'opportunità.

Gli emendamenti devono comunque rispondere, pena la loro inammissibilità, a requisiti di determinatezza, omogeneità e conformità ai principi di qualità normativa, in coerenza con la legge sulla normazione⁹.

Le modalità e la successione cronologica delle votazioni sono poi puntualmente definite con la progressiva disamina degli emendamenti, degli articoli, del *preambolo*, recante la parte *motiva* dell'atto normativo, e infine col *voto finale* sulla legge nel suo complesso; votazione quest'ultima cui però non si provvede laddove tutti gli articoli siano respinti dall'Aula.

Il regolamento detta inoltre prescrizioni specifiche in merito alla *documentazione a corredo dell'istruttoria*, alla *cura della qualità normativa*, di cui sono *garanti* i presidenti delle commissioni, alla *motivazione* delle fonti normative, nonché in merito *all'analisi e valutazione di impatto* della regolazione.

7. ATTI DI SINDACATO ISPETTIVO E DI INDIRIZZO

Il regolamento innova la disciplina procedurale dell'atto tipico di *sindacato ispettivo*, *l'interrogazione* alla Giunta, scritta od orale, prescrivendo in particolare che la decisione in merito allo svolgimento delle interrogazioni *orali in aula o in commissione* è assunta dal Presidente su indicazione della Conferenza di programmazione dei lavori, che è inoltre chiamata ad indicare quali tra le interrogazioni *orali* da svolgere in aula debbano avere *risposta immediata*, nella frazione di seduta a ciò dedicata (*question time*). Fatta salva quest'ultima fattispecie, è inoltre da rimarcare come il termine per lo svolgimento delle interrogazioni sia *unico* e corrisponda a sessanta giorni.. Quanto alle modalità di discussione di un tipico *atto di indirizzo* quale la *mozione*, se da un lato è fissato il tempo massimo per i singoli interventi nonché per le dichiarazioni finali ad opera di un esponente per gruppo, dall'altro è diversamente disciplinato il *possibile rinvio* della stessa in commissione, che non discende più da una disposizione discrezionale del Presidente ma da una eventuale deliberazione assunta dall'Aula su richiesta di un numero minimo (cinque) di consiglieri..

Quanto poi agli altri atti di indirizzo e sindacato ispettivo delineati dalla fonte interna, viene operato un inquadramento sistematico, prima mancante, degli *ordini del giorno*, delle *interpellanze* e delle *risoluzioni*, fornendo la *definizione esplicita* dei predetti istituti.

⁹ L.R. 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione)