



**REGIONE PIEMONTE**

**Osservatorio Legislativo interregionale  
Matera 23-24 settembre 1999**

**Il ruolo delle assemblee elettive:  
situazione attuale e prospettive future**

*Laura Faina*

Il ruolo delle Assemblee elettive, argomento oggetto di approfondimento e di dibattito in occasione del 20° anno di attività dell'Osservatorio è certamente un tema assai complesso ed impegnativo se inquadrato nel contesto normativo ed istituzionale attuale denso di cambiamenti e dai toni quanto mai preoccupanti che delineano spinte neocentraliste capaci di minare il federalismo amministrativo avviato con la L. 59/97 e proseguito con i successivi decreti Bassanini.

Costituisce un chiaro esempio di tale tendenza il rafforzamento della figura del Prefetto, che non emerge espressamente dai disposti normativi di cui al d.lgs. 300/99, di riforma dell'organizzazione del Governo ma che, attribuendo oltre alle funzioni che non possono essere rimesse al sistema delle autonomie, quelle di raccordo e supporto con gli enti locali, prefigura un indebolimento del ruolo di coordinamento che è proprio della Regione e che rappresenta una fondamentale funzione di stimolo soprattutto nei confronti dei Comuni spesso inerti nell'esercizio di funzioni proprie o delegate.

Sulla stessa linea si pone il d.lgs. 279/99 che, modificando il decreto 112/98, inserisce nel Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica la figura del Presidente della Provincia ponendosi, in tal modo, in contrasto con la funzione della Regione in materia di protezione civile, escludendone la partecipazione di un rappresentante in seno al Comitato Regione e negandole di fatto qualsiasi ruolo in una materia che per la sua complessità necessiterebbe - almeno in teoria - di interventi differenziati ma coordinati a livello regionale.

Infine la L. 265/99 (di modifica della L. 142/90) che, a fronte di una proposta di revisione costituzionale di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, che incide profondamente sulla forma di governo locale e conseguentemente sul ruolo dei due organi (assemblea ed esecutivo), creando un rapporto diretto tra i cittadini e il Presidente della Giunta e legittimando di fatto forti aspettative sulla capacità di azione e di governo di quest'ultimo, prevede un rafforzamento del ruolo dei Consigli provinciali e comunali, che di fatto si può tradurre nella limitazione dell'incisività e del potere di intervento dei rispettivi esecutivi.

Come gruppo di lavoro, ci siamo dati un approccio metodologico che tocca una serie di temi strettamente collegati, prescindendo da un'analisi della situazione attuale delle Assemblee elettive (peraltro sintetizzata nelle schede di alcune Regioni a Statuto ordinario e speciale), già oggetto di confronto e dibattito in varie sedi (da ultima quella di Firenze). Le diverse problematiche sono state affrontate orientandosi sulle prospettive future e tentando una prima individuazione di linee e strumenti operativi funzionali ad un rimodellamento del processo decisionale in capo alle assemblee.

Nel presente documento sono condensate visioni e proposte formulate dai vari componenti il gruppo di lavoro che rispecchiano retroterra e modelli difforni che necessitano di una ricomposizione organica che il dibattito odierno ha il compito di avviare.

Gli aspetti esaminati sono stati:

**a - il ruolo del Presidente del Consiglio regionale e Ufficio di Presidenza;**

**b - le condizioni che rendono effettive le funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio regionale;**

**c - le modalità di funzionamento che accrescono l'efficienza operativa del Consiglio;**

**d - la qualità della legislazione regionale;**

**e - il ruolo dei consigli regionali nella valorizzazione degli strumenti di partecipazione degli enti locali nei processi decisionali regionali**

## **a - Il ruolo del Presidente del Consiglio regionale e Ufficio di Presidenza.**

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, del bisogno della forma di governo "assembleare" presente 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 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.

**b - Le condizioni che rendono effettive le funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio regionale.**

E' indispensabile ricordare sinteticamente le cause generali, comuni a tutte le assemblee legislative, e in particolare ai Consigli regionali, che hanno portato ad un indebolimento delle centralità dell'Assemblea:

- la crisi del sistema dei partiti;

- 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;
- la riscoperta del valore della stabilità dei governi;
- il proliferare delle leggi, che ha comportato la crisi del sistema legislativo;
- 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 ridimensionamento;
- l'espansione dei moduli convenzionali e negoziali o, più in generale, della pratica della concertazione, che enfatizza le funzioni degli esecutivi;
- 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";
- 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;
- 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.

A queste cause 'strutturali' di crisi dell'assemblea si aggiunge oggi, per quanto riguarda le Regioni, la riforma costituzionale che introduce l'elezione popolare diretta del Presidente della Regione.

Non ci si è ancora occupati di esaminare a fondo quali conseguenze questa riforma, sulla quale pare esistere un accordo politico che ne garantisce l'applicazione per le prossime elezioni regionali del 2000, comporti sul ruolo dei Consigli regionali. E' possibile tuttavia indicarne, in prima approssimazione, alcuni effetti:

- ⇒ Un rilevante indebolimento dei poteri consiliari di indirizzo politico. Infatti il Presidente verrà eletto sulla base di un suo programma, che riceve il consenso dell'elettorato e che costituisce la sintesi dell'indirizzo politico dell'esecutivo regionale, senza neppure bisogno di un qualsiasi voto formale del Consiglio.
- ⇒ L'alterazione profonda dei rapporti Giunta – Consiglio. Oggi, almeno in teoria, il Consiglio ha poteri "di vita e di morte" sulla Giunta: in particolare un voto di sfiducia (che solo in alcune, poche, Regioni deve essere una sfiducia "costruttiva") può far cadere la Giunta lasciando il Consiglio arbitro della formazione del nuovo governo regionale. Con la riforma, il rapporto quasi si rovescia: il Presidente della Giunta diventa arbitro della prosecuzione della legislatura, poiché le sue dimissioni comportano automaticamente lo scioglimento del Consiglio. E' facile comprendere che la sfiducia, da arma nelle mani del Consiglio, si trasforma in arma di pressione nelle mani del Presidente.
- ⇒ Una distinzione di ruoli tra Giunta e Consiglio più netta e più "dialettica" di quella attuale. Il Consiglio dovrà puntare sulla funzione normativa (ma perde la funzione regolamentare), e dovrà ricalibrare la funzione di controllo. La Giunta si attingerà progressivamente come un governo di tipo "presidenziale", con una propria importantissima sfera di libertà d'azione amministrativa.

Insomma, la riforma costituzionale produrrebbe dunque innovazioni nella forma di governo regionale: innovazioni introdotte, sul piano formale, come parzialmente transitorie e derogabili, ma prevedibilmente destinate a consolidarsi ed a svilupparsi nel senso di un "presidenzialismo" regionale.

Già in questa prima fase siamo comunque di fronte ad un rafforzamento relevantissimo degli esecutivi regionali cui vengono attribuiti, direttamente o attraverso la rinnovata figura del Presidente:

- \* una autonoma legittimazione popolare diretta, distinta e parallela a quella dei Consigli regionali, con tutto quanto ne consegue sul piano politico ed istituzionale;
- \* un potere autonomo di determinazione dell'indirizzo politico, attualmente spettante invece ai Consigli regionali;
- \* un importante potere normativo, consistente nel potere regolamentare che è la chiave di volta di ogni azione di delegificazione.

A fronte di questo immediato potenziamento degli esecutivi regionali, la riforma non ha posto direttamente gli elementi per quel contestuale rafforzamento delle assemblee che è indispensabile per un complessivo riequilibrio del sistema istituzionale regionale e per la salvaguardia di una effettiva e paritaria dialettica tra organi che sono ugualmente espressione, sia pure con ruoli diversi, della rappresentanza popolare. Questo riequilibrio è affidato essenzialmente ad una revisione degli statuti regionali, e dovrà esprimersi – oltre che negli statuti – anche nei regolamenti consiliari e nella ordinaria legislazione regionale.

Rebus sic stantibus giova ora indicare le ipotizzabili linee di riposizionamento delle assemblee regionali alla luce del nuovo scenario istituzionale.

Una prima linea è certamente quella di analizzare il possibile recupero, nel rispetto della riforma, di forme di indirizzo politico generale da parte delle assemblee. Qui, accanto alla valorizzazione degli strumenti tradizionali (mozioni, risoluzioni, o.d.g. riguardanti l'attuazione delle singole leggi), va indicata l'opportunità di conservare o di introdurre dei "vincoli di dibattito politico" in assemblea sugli atti dell'esecutivo riguardanti i grandi temi di competenza regionale e/o i provvedimenti fondamentali di determinazione delle scelte politiche generali, al fine di recuperare una parte della propria discrezionalità sacrificata sull'altare della programmazione e snellimento dei lavori.

Si può ritenere che, nel rimodellamento del processo decisionale, si debba immaginare un'assemblea che può perdere quote significative del processo di regolazione e normazione perché si appropria, in pari tempo, degli elementi chiave delle decisioni strategiche relative ai grandi temi.

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.

Una seconda linea è quella di potenziare gli strumenti di controllo consiliare sull'attività dell'esecutivo, da esercitarsi in due direzioni:

1. 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. A tal fine i consigli regionali dovrebbero dotarsi di strumenti che disciplinino tutta la gamma delle cosiddette tecniche legislative, individuando i soggetti preposti a tali funzioni, i

momenti e le sedi in cui il controllo deve essere svolto ed i limiti. In tale ottica la consultazione, che oggi sembra superata dalla "concertazione preventiva" presso l'esecutivo, ed attuata nei vari organismi quali Conferenze permanenti Regione-autonomie locali, Consulte..., potrebbe essere usata in maniera costante anche al fine di un'esatta individuazione delle ragioni che richiedono un intervento legislativo, ed essere aperta anche a singoli cittadini o a gruppi informali, in modo da instaurare rapporti incisivi con tutte le articolazioni della collettività;

2. con riferimento alla verifica dell'osservanza sull'attuazione del programma, il controllo 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 conferite. Ai tradizionali, ma ormai non più adeguati strumenti di "controllo ispettivo" (come interrogazioni, interpellanze, commissioni di indagine o di inchiesta, che potrebbero essere usate per approfondire la conoscenza di particolari settori, oggetto di intervento legislativo), devono affiancarsi strumenti di "controllo - verifica" (come l'obbligo di relazione in assemblea o in commissione, l'esame dei documenti obbligatori da presentare contestualmente al bilancio, legge finanziaria e rendiconto) diretti a valutare non tanto i singoli atti, ma l'attività dell'esecutivo in generale e strumenti di "controllo - orientamento" (previsione di pareri di assemblea o di commissione su atti di competenza dell'esecutivo, funzione di "vigilanza" politica delle commissioni).

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 lato, e quindi:

- \* del rapporto tra esecutivo e dirigenti, nel quale la verifica dei risultati va considerata non solo elemento rilevante per l'esecutivo, ma anche per l'assemblea;
- \* dei risultati dei controlli, siano essi operati all'interno (controllo di gestione, nuclei di valutazione) o all'esterno (Corte dei conti). Si pensi al "controllo strategico" istituito con il d.lgs. 286/99, quale delicatissimo "snodo" tra funzione e organi di indirizzo e attività gestionale, previsto nell'intento di assicurare un momento di collegamento e di valutazione funzionale a ricalibrare gli indirizzi del vertice politico.

Una terza linea, probabilmente la più importante, riguarda il controllo della "qualità" della legislazione, tanto in sede preventiva alla approvazione delle leggi (drafting, fattibilità, esame della compatibilità e coerenza finanziaria), quanto successivamente in sede di implementazione della legislazione. Questa linea si incardina sulla competenza legislativa dei Consigli, rappresenta il proprium inalienabile delle funzioni consiliari e sarà oggetto di una puntuale trattazione nel proseguito.

Tutte queste linee di azione, necessarie al "riposizionamento" dei Consigli nel nuovo rapporto che andrà ad instaurarsi con gli esecutivi, vedono come fondamentale punto di riferimento le presidenze dei Consigli stessi. Da questo punto di vista, la riforma costituzionale rappresenta un'occasione perduta per una valorizzazione in senso più marcatamente istituzionale dei Presidenti dei Consigli e degli uffici di presidenza.

In ogni caso, è chiaro che un rafforzamento dei Consigli quanto alle funzioni di indirizzo, di controllo anche sulla qualità della legislazione, passa attraverso un potenziamento delle presidenze dei Consigli stessi, che dovrà trovare espressione nelle modifiche statutarie e regolamentari che discendono come necessarie dalla riforma istituzionale.

Infine, e proprio con riferimento all'ultimo punto, occorre farsi carico di una esigenza organizzativa e funzionale dei Consigli. Gli attuali apparati, in diversi casi neppure distinti in un ruolo autonomo



del personale dei Consigli, non appaiono sempre adeguati alle nuove esigenze: sembra, quindi, necessaria una parziale, ma sostanziale, riconversione di essi. I servizi di acquisizione e di elaborazione delle informazioni, fatto pregiudiziale ad una seria attività di indirizzo e di controllo, vanno potenziati.

**c - Le modalità di funzionamento che accrescono l'efficienza operativa del Consiglio regionale.**

Le considerazioni fin qui espresse evidenziano l'esigenza di porre l'attenzione su alcuni momenti qualificanti che rendono i meccanismi della funzione precipua delle Assemblee, e cioè quella legislativa, più flessibili e adatti al cammino delle riforme, consentendo così anche un'autoriforma delle assemblee regionali che non può non passare, oltre che attraverso una attività più serrata, anche per una più puntuale autonomia.

Questo significa anche, come chiaramente enunciato nelle relazioni ai disegni di legge di modifica della L. 6.12.73, n. 853 presentati alla Camera dei deputati: autodeterminazione del proprio fabbisogno e quindi necessità di una vera autonomia organizzativa, funzionale, finanziaria (con possibilità di avere altre entrate) e contabile.

Si pongono quindi in evidenza alcuni punti che, possono ulteriormente qualificare il funzionamento dei Consigli, rispetto a quanto finora si è detto.

#### Regolamenti: contenuti qualificanti

CONSIGLIO

CRITERI PER LA PRESENTAZIONE  
E IL RITIRO DELLE PROPOSTE DI ATTI

PROCEDURE D'URGENZA PER GLI ATTI  
DI REALIZZAZIONE DEL PROGRAMMA

LAVORI DELLE COMMISSIONI  
IN SEDE REFERENTE

PRESENZA DEI CONSIGLIERI ALLE SEDUTE  
DI CONSIGLIO E COMMISSIONI

INFORMAZIONE DEI CONSIGLIERI

QUALITA' DELLE LEGGI

Il criterio che ha ispirato lo schema sopra riportato è quello di rendere i lavori del Consiglio non solo più efficienti (parola di cui si abusa), ma appunto “qualificanti” rispetto a tutto il processo dell’azione amministrativa e di governo, dalla quale non devono essere avulsi e alla quale non devono essere di “ostacolo”. Da più parti, infatti, quando si parlava di attuazione del D.lgs. n. 112/98, veniva segnalato il pericolo di una eccessiva permanenza in assemblea, anche dei più volenterosi progetti di legge regionale, a causa di statuti e regolamenti datati ed eccessivamente “garantisti”.

Ecco perché sarebbe utile evitare, attraverso accorgimenti di carattere procedurale (come, appunto, le procedure d’urgenza, il procedimento in sede redigente in commissione ecc.) il blocco in aula di provvedimenti di realizzazione del programma politico, senza con questo togliere significato alle consultazioni, alle partecipazioni, alle concertazioni di carattere politico-istituzionale, (attraverso gli strumenti di tutela previsti da tutte le leggi regionali in attuazione dell’art. 3 L. 142/90).

Né, con una scansione più stretta tra le fasi del procedimento legislativo o uno scorrimento meno farraginoso degli atti, verrebbe sminuita la funzione di controllo, che anzi, diventerebbe anch’essa più agevole (una volta realizzate, per esempio, una soddisfacente informazione dei consiglieri ed una migliore qualità delle leggi).

Certo, un salto di qualità, sotto l’aspetto del funzionamento dell’organizzazione e quindi del risultato (“buone” leggi sotto ogni aspetto, compresa, per esempio, la valutazione della ricaduta economica e sociale delle scelte di programmazione) necessita di un sostegno non solo tecnico ma anche politico attraverso una maggiore consapevolezza, in una fase di transizione, come quella che stiamo vivendo, della definizione del ruolo assembleare che deve, per essere costruttiva e tendere al meglio, rimanere di trasformazione e, non certo, diventare critica.

#### **d - La qualità della legislazione regionale.**

La riorganizzazione del processo legislativo è diventata oggetto e obiettivo di ampie politiche istituzionali incentrate sul problema del metodo e della qualità della legislazione.

Basti pensare alle innovazioni introdotte nel nuovo regolamento della Camera volte ad orientare la logica della decisione legislativa sulla base dei criteri di economia procedurale, ma soprattutto della semplificazione normativa e del riordino della legislazione.

L’effettiva necessità delle norme, la loro coerenza con il sistema delle fonti, l’omogeneità dei testi, la chiarezza e proprietà della loro formulazione nonché l’efficacia di essi per la semplificazione e il riordino della legislazione sono tutti aspetti che necessariamente devono informare il procedimento legislativo fin dalla fase di elaborazione del testo normativo.

L’azione di riordino della legislazione si è fino ad oggi espressa sotto forma di una più chiara individuazione delle finalità proprie dei diversi tipi di intervento normativo: la legislazione intersettoriale per interventi di riforme di ampio impegno politico, la legislazione ordinaria per la realizzazione degli interventi che riguardano le politiche di settore, la legislazione destinata a misure marginali e di manutenzione normativa (a cominciare dalle abrogazioni fino a forme più complesse di coordinamento come i testi unici e altre forme di riorganizzazione normativa).

Per ridefinire la qualità della legislazione non si può prescindere da tre elementi base:

**1 - qualità della progettazione:** le norme devono essere coerenti tra loro - non devono sovrapporsi o essere contraddittorie. Dovrebbero anche essere flessibili in modo da essere adattate a situazioni particolari e a nuove tecnologie o circostanze.

**2 - qualità analitica:** le norme devono riguardare un obiettivo definito. Nel loro insieme devono

produrre vantaggi superiori ai costi che impongono e costituire la scelta più efficace per raggiungere l'obiettivo prefissato.

**3 - qualità nei rapporti con l'utente:** le norme devono essere accessibili a coloro che dovranno osservarle e ai diretti destinatari.

Devono, pertanto, essere scritte in un linguaggio chiaro e semplice, in modo da essere facilmente comprensibile, concise e non troppo numerose.

**4 - trasparenza dell'attività decisionale relativa alla normativa:** complemento fondamentale della responsabilità della partecipazione democratica, la trasparenza nel processo decisionale rappresenta anche un contributo diretto alla regolamentazione della legislazione attraverso due vie:

- qualsiasi progetto che sia il risultato di un processo di concertazione ha maggiori probabilità di essere accettato da coloro che ne subiscono gli effetti e quindi sarà maggiore l'adesione alla normativa.

Per tali motivi la regolamentazione di qualità elevata deve essere sviluppata e implementata attraverso processi aperti e trasparenti.

- ciò significa che deve esservi un'ampia consultazione pubblica che deve iniziare già nella fase di progettazione attraverso i vari organismi di concertazione presenti nelle varie Regioni. Ma di questo se ne parlerà nel prosieguo.

Il concetto di qualità della legislazione deve mirare alla valutazione di tutti i valori importanti per la società, non limitandosi soltanto a ciò che può essere qualificato o misurato in termini monetari (massimizzazione dei benefici e minimizzazione dei costi).

Sempre più si riconosce che l'elemento dinamico della qualità della regolamentazione è un fattore fondamentale. Le norme scadenti inibiscono l'innovazione, l'imprenditorialità e gli investimenti in particolare nel settore delle piccole imprese e causano una perdita di opportunità.

L'intero processo di redazione e revisione della normativa deve essere progettato tenendo presente le esigenze di qualità e di deregolamentazione anche sulla scia degli indirizzi dell'OCSE e dei Parlamenti Europei, nonché della semplificazione amministrativa e dei relativi procedimenti.

Si ottiene una regolamentazione di alta qualità grazie all'azione sinergica di diversi elementi del sistema.

L'impegno verso la qualità della legislazione deve iniziare già a livello politico, assicurando che si creino le strutture organizzative necessarie per consentire l'applicazione della politica, al fine di assicurare che l'attività di riforma sia monitorata e promossa.

Per raggiungere tale obiettivo è auspicabile che Assemblea ed Esecutivo condividano un codice operativo comune seguendo la legge dalla progettazione alla promulgazione.

In questa direzione si è mossa la Regione Piemonte con la stesura di un protocollo d'intesa (cd. Flusso integrato dei testi delle proposte di legge) siglato nel maggio '99 tra Consiglio e Giunta.

Il flusso integrato non solo consente di introdurre innovazioni tecnologiche ma anche innovazioni procedurali, costituendo al tempo stesso il primo nucleo per la generazione e gestione del "dossier virtuale" degli atti regionali.

Con l'integrazione, il flusso si estende innanzi tutto alla fase di promulgazione e pubblicazione degli atti includendo nel flusso i Settori Legislativo e Protocollo cui fa capo il Bollettino Ufficiale con adeguamenti nel processo gestionale consiliare e, in fasi successive e con la gradualità prevista, anche alla fase della progettazione nell'ambito delle strutture della Giunta ed alla fase della iniziativa consiliare (attraverso i gruppi consiliari).

Questo implica anche un'attenzione ai processi connessi all'introduzione della firma digitale e alla definizione delle regole procedurali sul c.d. drafting in ingresso e sul drafting in fase di promulgazione.

Su quest'ultimo si sono peraltro già introdotte alcune prassi da rendere coerenti attraverso regole codificate, in particolare riguardo al riscontro formale di eventuali discordanze o refusi nel testo - che con il flusso integrato interviene preventivamente alla fase di promulgazione e quindi permette di apportare eventuali avvisi di rettifica contestualmente alla pubblicazione del testo nel Bollettino Ufficiale - e riguardo al caso di promulgazione parziale per la quale si propone un coordinamento del testo dal punto di vista redazionale in sede di promulgazione e pubblicazione della legge per evitare la discontinuità nella numerazione ed un'eventuale non corrispondenza dei rinvii interni.

Ciò presuppone ovviamente una formazione, rispondenza e fattiva collaborazione delle strutture dell'Esecutivo nella fase di progettazione del testo.

Non si può, quindi, prescindere dalla creazione di un nucleo di valutazione come trade union tra Esecutivo ed Assemblea che potrebbe formalizzarsi in un pool giuridico, giuspolitico, economico, gestionale, di comunicazione.

**Pool giuridico:** per la riduzione dello stock normativo e per la semplificazione dei procedimenti

**Pool giuspolitico:** per la valutazione etico-politica dei disegni di legge e atti di importanza strategica.

**Pool economico:** per progetti di elevato impatto economico.

**Pool gestionale:** per valutazioni e iniziative in tema di risorse interne, enti strumentali, partecipazioni.

Questa ipotesi ha anche l'obiettivo di valorizzare gli staff professionali degli Esecutivi e delle Assemblee ed opera a supporto di una innovativa politica della legislazione.

La qualità decisionale necessita, quindi, di una base dati informativa, di strumenti conoscitivi e di analisi articolati, che possono essere prodotti secondo strutture generate ad hoc in relazione al tema o agli obiettivi di analisi e di ricerca o secondo strutture predefinite, con supporti tradizionali cartacei o elettronici.

Uno strumento fondamentale a supporto dell'attività legislativa è senz'altro il dossier di documentazione che, sulla spinta dei processi di qualità della legislazione, sta subendo importanti evoluzioni finalizzate:

alla selezione delle informazioni essenziali per l'istruttoria legislativa attraverso schede di sintesi coerenti con le regole di qualità legislativa;

alla comunicazione efficace per la lettura di sistemi complessi e di politiche trasversali.

Da questa linea di sviluppo si prospetta un nuovo percorso che oltre ad essere centrato sulla componente documentale fa emergere anche l'esigenza di altre componenti informative, di processo e di flusso.

Alcuni nuclei di tale tendenza sono presenti anche nel dossier provvedimento finalizzato alla produzione di una documentazione di supporto all'attività legislativa per fornire elementi informativi strutturati sui provvedimenti più importanti

In queste linee il motore è principalmente il prodotto documentale, qualificato e finalizzato, ma non ancora organicamente interagente con le componenti di processo e di flusso, necessarie alla costituzione di una base informativa orientata al governo della documentazione complessa.

Questo ulteriore sviluppo comporta peraltro una rilettura del concetto di dossier documentale: infatti, l'inserimento di rilevanti funzionalità informative e di filtro implica un nuovo paradigma affinché il motore documentale interagisca dinamicamente con tutte le informazioni disponibili nel sistema informativo.

Uno strumento già prospettato per tali esigenze, sia decisionali che gestionali, è il dossier virtuale del provvedimento, la cui metafora è quella del dossier cartaceo che contiene tutta la documentazione raccolta su di un dato argomento, ma con una base informativa composta da: componenti testuali, dati di processo, dati e strumenti di analisi, informazioni desumibili dal sistema

informativo dell'Ente o dalla rete.

Una tale base informativa permette la generazione dinamica di diverse tipologie di dossier che possono essere predefinite rispetto a tipologie di atto o personalizzate dall'utilizzatore rispetto alle proprie esigenze.

A supporto della qualità legislativa il dossier fornisce anche uno strato di metadocumentazione, vale a dire di documenti (ad es. regolamenti, manuali, guide, griglie, schede) a supporto della creazione dei singoli documenti.

L'elemento fondamentale del dossier virtuale è il modello ipertestuale che consente di collegare ogni parte del dossier con concetti ed informazioni anche esterni.

Caratteristica interessante del dossier virtuale è quella di esistere solo al momento della consultazione della base informativa in rete.

Questa soluzione consente quindi di disporre di uno strumento dinamico e sempre attuale da cui è possibile derivare anche il dossier cartaceo e l'archiviazione delle fasi di vita del dossier. In questa accezione il dossier documentale costituisce uno spaccato del dossier virtuale.

Anche sul piano gestionale il dossier virtuale ha indubbi vantaggi in quanto evita un massiccio ricorso alla gestione cartacea.

Ovviamente il dossier virtuale può essere generato solo in un sistema informativo che incorpori la gestione delle basi dati documentali e del processo legislativo (cioè il workflow del processo).

Questa architettura, in particolare, concorre a qualificare il processo decisionale in quanto consente la generazione del dossier fin dalla fase di progettazione del provvedimento nell'esecutivo e via via in quella istruttoria nell'assemblea legislativa.

Il concetto di dossier virtuale qui proposto rispetto all'attività legislativa può ovviamente essere esteso ad altri gestioni documentali ed informative (ad es. indagini conoscitive, analisi sulle politiche)

## **e - Il ruolo dei consigli regionali nella valorizzazione degli strumenti di partecipazione degli enti locali nei processi decisionali regionali.**

### **a) Rivalutazione del ruolo dei Consigli regionali nel rapporto interistituzionale regione/enti locali.**

La centralità che ha assunto negli ultimi anni il rapporto tra i diversi livelli istituzionali locali, quale elemento fondamentale oltre che qualificante della riforma federalista in corso, impone una riflessione circa il fondamentale ruolo dei Consigli regionali nel rafforzamento degli strumenti di partecipazione ai processi decisionali regionali già riconosciuti agli altri enti del sistema, nonché, in sede di progettazione, nella individuazione d'altri strumenti idonei a garantire maggiore incisività oltre che maggiore stabilità a tali rapporti.

Su questo versante, è evidente, infatti, che è il Consiglio regionale, l'organo deputato alla elaborazione e realizzazione di un confronto che non sia caratterizzato da frammentarietà nei rapporti con i singoli enti, spesso circostanziati a singole questioni (come attualmente avviene con il tradizionale sistema delle "consultazioni") ma che assuma la valenza di un dialogo "istituzionale", idoneo a fornire valenza anche formale, alla volontà espressa dagli enti nei processi decisionali regionali che li coinvolgono.

### **b) Individuazione di nuovi strumenti rafforzativi dei rapporti Consigli regionali /enti locali.**

#### **1) Partecipazione degli enti locali alla definizione dei nuovi statuti regionali.**

In questa direzione un'opportunità qualificante di partecipazione e confronto può essere rappresentata in divenire dalla previsione di una diretta partecipazione di questi ultimi alla

definizione dei nuovi statuti regionali, che si connoterebbero quali strumenti del sistema autonomistico.

E, su questo versante, le modalità di coinvolgimento possono differenziarsi sia nella previsione di una loro diretta partecipazione alla elaborazione dello Statuto stesso, sia nel loro coinvolgimento nella fase di approvazione dell'atto fondativo regionale che, ferme restando le esclusive prerogative regionali, assumerebbe sempre più la connotazione di un atto fondamentale del sistema delle autonomie nel suo complesso.

Entrambe le opzioni, come evidente, si muovono nella previsione di un Consiglio regionale, integrato, per la circostanza, dai rappresentanti del sistema stesso.

## **2) I Consigli delle autonomie locali.**

Si ritiene inoltre che, a "regime", la rappresentanza degli enti deve sostanziarsi in strumenti e sedi permanenti di raccordo e concertazione che assumano la rilevanza di organi statutari, elettivi, rappresentativi e autonomi, deputati a intervenire nel procedimento legislativo regionale a tutela delle prerogative degli enti, ma che non devono diventare centri di demagogia.

Questi, incardinati presso il Consiglio, forniti di poteri consultivi forti, assumono una connotazione istituzionale fortemente incentrata sui principi di sussidiarietà, partecipazione e codecisione, differenziandosi, nel ruolo, dalla funzione di concertazione, di connotazione eminentemente politica, tipica della fase preparatoria degli atti, e riservata spesso ai rapporti Giunta /organismi rappresentativi delle autonomie

Tutto ciò come è evidente più che una "diminutio" del ruolo dei Consigli regionali non può che essere salutata e letta quale occasione di significativa valorizzazione di tale organo che, anche nella prospettiva del maggior rafforzamento del ruolo di governo delle giunte, sempre più diverrà la sede deputata al confronto interistituzionale.

In questa direzione sembra muoversi del resto anche il recente disegno di legge di riforma della Costituzione del 9 marzo 1999 (Amato) che prevede l'introduzione di una espressa disposizione costituzionale per l'inserimento negli statuti regionali della disciplina relativa alla istituzione e al funzionamento dei Consigli delle autonomie locali.

Nella stessa direzione si muovono, peraltro, alcune esperienze pilota già avviate da alcune regioni.

## **3) Rafforzamento della partecipazione degli enti locali nella funzione del Consiglio regionale di valutazione e verifica sull'attuazione dei provvedimenti regionali che incidono sulle prerogative degli enti di verifica e controllo del Consiglio regionale.**

Un ulteriore significativo versante su cui rafforzare, nell'ambito delle competenze del Consiglio, la partecipazione degli enti locali potrebbe essere rappresentato dal coinvolgimento di questi ultimi nella funzione consiliare di valutazione e verifica sull'attuazione dei provvedimenti regionali che direttamente incidono sulle loro prerogative.