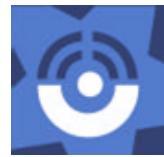


Camera dei
deputati



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME



Senato della
Repubblica

Commissioni di studio interregionali
per la riforma dei regolamenti delle Assemblee
e della connessa legislazione

Linee guida

Il presente fascicolo nasce da un progetto promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, d'intesa con la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, volto a dare nuovo slancio alle Assemblee legislative, utilizzando al meglio ed in maniera coordinata il sistema delle fonti regionali: Statuti, leggi statutarie, regolamenti interni consiliari, leggi di organizzazione delle principali politiche settoriali.

La Conferenza si è avvalsa dell'esperienza degli uffici delle Assemblee parlamentari, sperimentando così una collaborazione istituzionalizzata nel Protocollo d'intesa tra le Camere e la Conferenza, siglato a Roma lo scorso 28 giugno 2007.

Il progetto è articolato in tematiche corrispondenti alle finalità di riforma e di modernizzazione emerse nelle più recenti e avanzate esperienze di ciascuna Regione. Per ciascuna tematica di lavoro è stata costituita una Commissione di studio coordinata da un Consiglio regionale capofila ed aperta alla partecipazione delle altre Regioni. Il Presidente e Coordinatore della Conferenza, Alessandro Tesini, ha dato impulso al progetto, assicurando il coordinamento delle Commissioni di studio anche attraverso riunioni periodiche. Le Commissioni di studio hanno elaborato documenti finali (*linee guida*)¹, riportati nel presente fascicolo.

¹ I dossier istruttori alla base dei lavori delle commissioni di studio e dei documenti da esse elaborati sono disponibili sul sito Internet www.parlamentiregionali.it.

Commissione di studio per l'armonizzazione delle fonti dell'ordinamento regionale (Costituzione, Statuti, legislazione, regolamenti interni) e l'equilibrio nei rapporti tra gli organi che compongono la forma di governo regionale

Consiglio regionale capofila: Lombardia – VicePresidente Enzo Lucchini

Coordinamento tecnico: Giuliano Banterle (Consiglio regionale) e Valerio Di Porto (Camera dei deputati)

Componenti della Commissione

Felice Mancinelli (Molise), Franco Rizzo e Emma Vanni (Liguria), Patrizia Perino (Sicilia), Mauro Ceccato (Trento), Luigi Lupo (Lazio), Mirella Gallinaro (Veneto), Antonio Dessì (Sardegna), Antonio Russi (Marche), Renato Guaccero, Settimio Giuliese, Nicola Scelsi e Silvana Vernola (Puglia), Elisa Restelli (Lombardia), Claudio Malacarne (Friuli Venezia Giulia), Giovanni Giardino, Antonella Minunni e Gabriella Rosa (Abruzzo), Francesco Pallante e Tiziana Zaniolo (Piemonte), Pietro Modafferi, Sergio Lazzarino e G. Luigi Multari (Calabria), Gianni Corporente e Felice Casucci (Campania), Cesare Belmonte (Toscana).

Commissione di studio per il rafforzamento dell'istituzione e dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Assemblee legislative regionali

Consiglio regionale capofila: Liguria – Presidente Giacomo Ronzitti

Coordinamento tecnico: Franco Rizzo (Consiglio regionale) e Alfonso Sandomenico (Senato della Repubblica)

Componenti della Commissione

Mario Naldini (Toscana), Luigi Ciambriello (Molise) Emma Vanni, Mario Gonnella e Augusto Pessina (Liguria), Ignazio La Lumia (Sicilia), Tiziana Chiasera (Trento), Giuliana Gugliotti, Graziamaria Rugna, Teresa Malavenda e Francesco Drago (Lazio), Alberto Panunzi e Stefano La Micela (Marche), Renato Guaccero, Settimio Giuliese Francescopaolo Di Giesi e Silvana Vernola (Puglia), Cristiana Aglio e Gianluca Geniori, (Lombardia), Dorianna Fontana (Bolzano), Giovanni Mazzolini (Friuli Venezia Giulia), Stefano Amadi (Veneto), Domenico Addamiano (Basilicata), Michele Pantè, Aurelia Jannelli e Laura Spagnolini (Piemonte), Renato Carullo, Lucia Caccamo e Ester Latella (Calabria), Gianni Corporente e Felice Casacci (Campania)

Commissione di studio per lo sviluppo e l'integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo nell'ambito delle politiche regionali complesse

Consiglio regionale capofila: Campania – Presidente Alessandrina Lonardo

d'intesa con il Consiglio regionale del Molise - Presidente Mario Pietracupa
Coordinamento tecnico: Gianni Corporente, Paola Cocca, Adele Neri, Felice Casacci (Consiglio regionale) e Giovanni Rizzoni (Camera dei deputati)

Componenti della Commissione

Franco Rizzo e Emma Vanni (Liguria), Maria Ingrao (Sicilia), Gianna Morandi (Trento), Luigia Alessandrelli e Maria Rosa Zampa (Marche), Settimio Giuliese, Nicola Scelsi, Giuseppe Nunziante ed Emanuele Rossiello (Puglia), Giuseppina Dantino (Lombardia), Antonella Minunni e Gabriella Rosa (Abruzzo), Gisella Macovaz (Friuli Venezia Giulia), Vesna Alagia e Tommaso accosto (Basilicata), Silvia Arneodo e Federica Moi (Piemonte), Dominella Colla, Silvana Sarlo e Lucia Caccamo (Calabria), Mara Veronese (Emilia-Romagna)

Commissione di studio per lo sviluppo delle procedure relative alla partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla formazione e attuazione del diritto comunitario; con attenzione anche alle ricadute territoriali nei rapporti con gli enti locali, i CAL e CREL, nella loro differente valenza istituzionale

Consiglio regionale capofila: Emilia-Romagna – Presidente Monica Donini
Coordinamento tecnico: Anna Voltan, con la collaborazione di Cecilia Odore (Consiglio regionale) e Francesco Marcelli (Senato della Repubblica)

Componenti della Commissione

Franco Rizzo e Emma Vanni (Liguria), Salvatore Pecoraro (Sicilia), Maurizio Fontana (Trento), Giuliana Gugliotti (Lazio), Lina Cannas (Sardegna), Massimo Misiti (Marche), Giancarlo Melita (Lombardia), Francesca Di Muro e Giovanni Giardino (Abruzzo), Anna Leone (Friuli Venezia Giulia), Settimio Giuliese, Nicola Scelsi e Giuseppe Nunziante (Puglia), Claudio De Donatis e Roberto Valente (Veneto), Leonardo Viaggiano e Costantino Pugliese (Basilicata), Antonella Boffano, Angelo Casolo e Giuseppina Nazario (Piemonte), Maurizio Priolo, Paolo Albano, F. Antonio De Angelis e Ester Latella (Calabria), Gianni Corporente e Felice Casucci (Campania), Giuseppe Adduci (Toscana)

Commissione di studio per lo sviluppo degli strumenti di partecipazione, comunicazione e informazione con i cittadini, tra le Assemblee, le comunità regionali e altre istituzioni anche appartenenti a diversi livelli territoriali

Consiglio regionale capofila: Veneto – VicePresidente Carlo Alberto Tesserin
Coordinamento tecnico: Lino De Marchi e Claudio De Donatis (Consiglio regionale) e Enrico Seta (Camera dei deputati)

Componenti della Commissione

Emma Vanni e Mariacristina Cambri (Liguria), Enrico Paissan (Trento), Simone Socionovo (Marche), Waldemaro Morgese e Michele Cozzi (Puglia), Francesca Bertolami e Roberta Lupi (Lombardia), Giuseppe Sansone (Friuli Venezia Giulia), Rita D'Ambrosio e Antonella Salvati (Abruzzo), Marina Ottavi e Silvano Ghiglione (Piemonte), Riccardo Barbucci e Silvana Sarlo (Calabria), Patrizia Comi (Emilia-Romagna), Gianni Corporente e Felice Casucci (Campania), Marina Ricciarelli (Umbria), Filippo Tornambè e Giancarlo Drago (Sicilia)

Coordinamento generale:

Paolo Pietrangelo - Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali

Alessandro Palanza e Carlo D'Orta – Camera dei deputati

Giuseppe Castiglia e Daniele Ravenna – Senato della Repubblica

INDICE

Commissione di studio per l'armonizzazione delle fonti dell'ordinamento regionale (Costituzione, Statuti, legislazione, regolamenti interni) e l'equilibrio nei rapporti tra gli organi che compongono la forma di governo regionale: <i>linee guida</i>	1
PREMESSA	3
1. Gli obiettivi della Commissione di studio	3
2. La riunione del 25 maggio 2007	4
3. Le possibili linee guida	5
ALLEGATO	16
Partecipazione del Consiglio regionale e delle Commissioni permanenti all'attivita' della Giunta regionale	16
Commissione di studio per il rafforzamento dell'istituzione e dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Assemblee legislative regionali: <i>linee guida</i>	23
PREMESSA	25
1. L'oggetto di studio e gli obiettivi della Commissione	25
2. Il lavoro della Commissione	26
LINEE GUIDA	30
1. Il Presidente	30
2. Programmazione dei lavori, statuto dell'Esecutivo in Consiglio e statuto delle opposizioni	31
3. I Gruppi	34
4. Le Commissioni	35
5. Le strutture di supporto all'Assemblea.	37
ALLEGATO	39
1. Autonomia finanziaria e contabile	39
2. Soggettività giuridica, autonomia patrimoniale e autonomia organizzativa	40
3. Il sistema dei controlli	43

Commissione di studio per lo sviluppo e l'integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo nell'ambito delle politiche regionali complesse: <i>linee guida</i>	45
PREMESSA	47
POSSIBILI LINEE GUIDA	50
Commissione di studio per lo sviluppo delle procedure relative alla partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla formazione e attuazione del diritto comunitario; con attenzione anche alle ricadute territoriali nei rapporti con gli enti locali, i CAL e CREL, nella loro differente valenza istituzionale: <i>linee guida</i>	55
PREMESSA	57
LE POSSIBILI LINEE GUIDA	59
1. La fase ascendente e la gestione del flusso documentale.	59
2. La fase discendente.	62
3. Con riferimento tanto alla fase ascendente che alla fase discendente.	64
4. Lungo la linea della sussidiarietà: il ruolo dei CAL.	67
Commissione di studio per lo sviluppo degli strumenti di partecipazione, comunicazione e informazione con i cittadini, tra le Assemblee, le comunità regionali e altre istituzioni anche appartenenti a diversi livelli territoriali: <i>linee guida</i>	69
SINTESI	
PREMESSA	72
1. I temi della Raccomandazione	75
2. Interventi infrastrutturali	76
3. Informazione radiotelevisiva	77
4. Network istituzionale	78
5. Il sito Web come area partecipativa.	79
6. Il monitoraggio delle attività nel settore della informazione e comunicazione	81

**Commissione di studio per l'armonizzazione
delle fonti dell'ordinamento regionale (Costituzione,
Statuti, legislazione, regolamenti interni)
e l'equilibrio nei rapporti tra gli organi
che compongono la forma di governo regionale**

linee guida

PREMESSA

1. Gli obiettivi della Commissione di studio

La Commissione coordinata dal Consiglio regionale della Lombardia ha ad oggetto l'analisi delle proposte volte a riequilibrare la forma di governo regionale, specie nei rapporti fra potere legislativo ed esecutivo, a seguito del processo di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione e dei nuovi Statuti regionali. La prospettiva è quella di verificare i modelli di forma di governo sviluppati negli Statuti ed il complesso delle leggi che regolano il funzionamento del sistema istituzionale regionale, a partire dalla legge elettorale, al fine di rilanciare il ruolo dei Consigli – anche attraverso un potenziamento della figura del Presidente di Assemblea – nonché di integrare maggiormente i rapporti e i metodi di lavoro tra Giunte e Consigli, nella cornice di un vero e proprio piano di sviluppo istituzionale.

Obiettivi del gruppo di lavoro sono:

- monitoraggio dell'attuazione del Titolo V della Costituzione e del processo di approvazione degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale, con specifico riguardo ai modelli di forma di governo sviluppati negli Statuti stessi e nei progetti di revisione statutaria, al fine di elaborare proposte volte al rafforzamento dei Consigli, anche attraverso un potenziamento del ruolo del Presidente di Assemblea;
- analisi delle leggi elettorali e delle altre leggi che regolano il sistema istituzionale regionale;
- monitoraggio delle iniziative assunte in ordine all'attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con l'elaborazione di eventuali proposte;
- raggiungimento di una intesa istituzionale tra Giunta e Consiglio, basata sulla definizione di metodi di lavoro congiunti tra i due organi.

2. La riunione del 25 maggio 2007

La riunione svoltasi presso il Consiglio regionale della Lombardia il 25 maggio 2007 è stata presieduta ed introdotta dal Vice Presidente Lucchini ed ha visto l'attiva partecipazione di rappresentanti di numerosi Consigli regionali. La riunione si è incentrata su alcuni degli argomenti che erano stati individuati nel dossier predisposto d'intesa dagli uffici del Consiglio regionale della Lombardia e della Camera, il quale, dopo una rapida ricognizione degli Statuti approvati, ha presentato in maniera sintetica lo stato dell'arte con riguardo ad alcuni dei temi oggetto di analisi del gruppo di lavoro.

In particolare:

1. i modelli di forma di governo sono stati sondati attraverso l'analisi, nei soli Statuti, di alcuni indicatori dei rapporti Giunta-Consiglio:
 - a) la formazione della Giunta e la presentazione del suo programma al Consiglio;
 - b) il rapporto fiduciario (mozioni di sfiducia e di censura; questione di fiducia);
 - c) le funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio;
 - d) il sistema delle fonti, investigato con specifico riguardo all'attività consultiva del Consiglio su atti del Governo, all'introduzione di regolamenti di delegificazione, ad un breve cenno ai rapporti tra legislazione e programmazione;
 - e) gli obblighi informativi della Giunta al Consiglio;
2. una panoramica delle leggi elettorali;
3. una ricostruzione delle iniziative assunte dalle Giunte e dai Consigli regionali in ordine all'attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione;
4. una ricognizione delle esperienze di intese istituzionali riguardanti metodi di lavoro congiunti tra Consiglio regionale e Giunta regionale.

Il dibattito che ne è seguito si è incentrato principalmente sui seguenti argomenti:

a) in relazione alla forma di governo:

- le funzioni di indirizzo e controllo;
- l'attività consultiva su atti della Giunta;
- i rapporti tra legislazione e programmazione;
- la programmazione dei lavori consiliari;
- le previsioni di maggioranze qualificate, in particolare per l'elezione del Presidente del Consiglio, e la valorizzazione del ruolo delle minoranze e delle opposizioni.

b) in relazione alle leggi elettorali: il dilemma rappresentanza – governabilità, anche con riguardo alla rappresentanza territoriale;

c) la realizzazione di metodi di lavoro congiunto tra Consiglio e Giunta regionale.

Sono stati inoltre affrontati ulteriori temi, che investono gli ambiti di attività di altri gruppi di lavoro, con specifico riguardo, in particolare, ai rapporti con i Consigli delle autonomie locali ed al rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio e dell'Ufficio di presidenza. Il presente documento cerca di rispettare il riparto degli ambiti di attività degli altri gruppi di lavoro, pur con inevitabili e logiche interrelazioni.

3. Le possibili linee guida

Elementi di quadro. La cornice istituzionale nella quale si inscrive l'attività del gruppo di lavoro è rappresentata dalla forma di governo tracciata nella Costituzione e confermata nei dieci Statuti finora approvati, imperniata sull'elezione diretta del Presidente della Regione, che al momento non sembrerebbe essere messa in discussione nei lavori preparatori dei restanti cinque Statuti delle Regioni a Statuto ordinario e degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale.

Gli ulteriori elementi di quadro sono così riassumibili:

- lo Statuto, fonte a competenza specializzata come precisato dalla stessa Corte costituzionale, rappresenta lo strumento formalmente più idoneo per introdurre norme e principi che rafforzino il “sistema regionale” nel suo complesso. E’ qui pertanto che vanno sanciti, oltre alle scelte in tema di forma di governo, il ruolo autonomo del Consiglio, la disciplina “minima” delle fonti regionali (che meriterebbe maggiore attenzione negli Statuti, anche con riguardo al ruolo giocato dal Consiglio), l’importanza della programmazione, il ruolo del Presidente del Consiglio, dell’Ufficio di Presidenza e delle Commissioni consiliari quali organi regionali che pur non con copertura costituzionale rivestono funzioni fondamentali, nonché il riconoscimento del ruolo dell’opposizione e/o delle minoranze;
- per i due terzi delle Regioni a Statuto ordinario, che già si sono dotate dei nuovi Statuti, nonché per la Regione Friuli Venezia Giulia, è opportuno che il lavoro si concentri sull’asse regolamenti interni – legislazione ordinaria, con la previsione di eventuali limitati ritocchi alle previsioni statutarie;
- per le restanti Regioni, si possono prospettare possibili indicazioni utili in fase di adozione dei nuovi Statuti;
- i regolamenti interni consiliari necessitano, generalmente, di una complessiva revisione, tesa ad aggiornare l’impianto risalente, nelle sue linee essenziali, agli anni Settanta, anche alla luce delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001;
- occorre pensare, dove è possibile, ad una connessione tra grandi leggi volte a disegnare l’assetto di *governance* dei diversi ambiti delle politiche regionali e le previsioni regolamentari interne, allo scopo di proceduralizzare il ruolo delle Assemblee legislative e, al loro interno, il coinvolgimento ed i diversi apporti del sistema delle Commissioni e dell’Aula. Nell’ambito di tale proceduralizzazione, vanno rafforzate, in particolare, funzioni e interconnessioni delle Commissioni consiliari, dotandole degli strumenti procedurali e istruttori idonei a mettere in condizione i loro componenti di svolgere al meglio le proprie attività istituzionali;

- le diverse funzioni consiliari, pur trattate separatamente nel presente documento, vanno pensate in una logica integrata, prestando attenzione ai processi che le connettono tra di loro.

Spunti di riflessione. Delineati la cornice e gli elementi di quadro entro i quali si è svolto il dibattito, La Commissione offre alla Conferenza i seguenti spunti di riflessione, premettendo che alcuni di questi investono solo le dinamiche e le regole politico-istituzionali ed altri richiedono – per risultare compiutamente efficaci – un investimento nelle strutture e risorse (soprattutto umane) messe a disposizione del Consiglio, che deve essere fortemente autonomo (con riguardo, in primo luogo, all'autonomia di bilancio).

In ogni caso, si evidenzia come il tema della rappresentanza e la sua declinazione – soprattutto con riguardo alla sua effettività anche in relazione ai territori – sia stato un tema “trasversale” che ha condizionato l'intera discussione.

E' apparso altresì chiaro come sia necessario prevedere tanto nello Statuto quanto nel regolamento interno un forte investimento sul ruolo e la figura del Presidente del Consiglio e dell'Ufficio di presidenza quali organi decisori “forti, ultimi ed autorevoli” soprattutto in tema di programmazione dei lavori e gestione degli emendamenti (inammissibilità, improcedibilità, procedure di votazione, ecc.), sulla falsariga di quanto avviene nel Parlamento nazionale.

Le funzioni di indirizzo. Come già rilevato nel dossier, gli Statuti, nel loro complesso, si limitano a previsioni generiche, riconoscendo solitamente ai singoli consiglieri la potestà di attivare gli strumenti di indirizzo tradizionali declinati nei regolamenti interni consiliari.

Anche in questo caso, si tratterebbe di riportare alcune attività al circuito Commissioni-Assemblea, prevedendo, sulla base di un modello ricorrente nel Parlamento nazionale (DPEF, programma legislativo dell'Unione europea) ed in alcune Regioni (ad es. Lombardia e Calabria con il DPEFR), che le singole Commissioni, dopo aver acquisito i pareri

delle altre Commissioni interessate, riferiscano all'Assemblea su singoli argomenti, con la possibilità di terminare la discussione con la votazione di un atto di indirizzo alla Giunta.

Si tratta di una prospettiva che potrebbe essere sviluppata anche sulla linea leggi organizzatrici di processi – regolamenti interni consiliari, tenendo conto, anche in questo caso, della integrazione delle funzioni di indirizzo con le altre funzioni.

Particolarmente cruciale, con riguardo alle funzioni di indirizzo, risulta il legame fiduciario tra Giunta e Consiglio, soprattutto nella sua declinazione nelle fasi iniziali della legislatura (procedimento di formazione della Giunta e presentazione del programma al Consiglio).

In proposito, sembra indispensabile tenere conto della cornice delineata dalla riforma costituzionale del 1999 e dagli Statuti, con la previsione dell'elezione diretta del Presidente della Regione, senza rincorrere soluzioni incoerenti con tale cornice, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 2006.

Gli sforzi dovrebbero piuttosto essere diretti a rinsaldare quelle procedure di raccordo tra Giunta e Consiglio che non contraddicono il dato dell'elezione diretta del Presidente della Giunta stessa. In questo senso, appaiono apprezzabili le disposizioni che obbligano comunque il Presidente della Regione ad avere un comportamento leale e trasparente con il Consiglio, imponendogli di presentare, motivare e difendere le sue scelte davanti al Consiglio ed eventualmente di renderne conto² e, ove possibile, di tenere conto delle indicazioni formulate dall'Assemblea³.

² La legge regionale del Friuli Venezia Giulia sulla forma di governo dispone che il Consiglio “può esprimere il proprio motivato giudizio negativo sull'operato di singoli componenti della Giunta; in tal caso il Presidente della Regione comunica entro dieci giorni al Consiglio le proprie decisioni” (articolo 8, comma 1, lettera j)). Gli effetti della valutazione negativa sui singoli assessori variano da Regione a Regione: lo Statuto delle Marche si limita a prevedere che il Presidente riferisca al Consiglio le “decisioni di competenza” (articolo 9, comma 3); lo Statuto della Toscana dispone che il Presidente “comunica entro 20 giorni al Consiglio le proprie motivate decisioni conseguenti all'approvazione della mozione” (articolo 36, comma 2). In nessun caso consegue la sostituzione dell'assessore “sfiduciato”.

³ *La legge regionale del Friuli Venezia Giulia sulla forma di governo, all'articolo 8, comma 1, lettera b), stabilisce che il Consiglio “può dettare indirizzi al Presidente della Regione e alla Giunta allo scopo di specificarne e integrarne il programma, anche in occasione della sua presentazione”.*

Del pari, dovrebbero essere limitati ulteriori potenziamenti istituzionali del Presidente eletto direttamente. In particolare, la previsione della questione di fiducia quale ulteriore strumento di pressione sull'Assemblea elettiva, messo dallo Statuto (Calabria e Liguria) o dalla legge (Friuli Venezia Giulia) a disposizione del Presidente della Regione, è uno strumento assai delicato che può mortificare, nel sistema vigente, il ruolo dell'Assemblea e dei singoli consiglieri. Tale previsione, ove introdotta (ma si tratta di una “soluzione da non incentivare”), andrebbe dunque circoscritta con chiarezza, individuando con precisione per quali provvedimenti ed in quali circostanze il Presidente della Giunta possa avvalersi della questione di fiducia.

Le funzioni di controllo. Dalla ricognizione effettuata nel dossier e nel dibattito del 25 maggio, risulta come gli Statuti abbiano fino ad oggi interpretato, generalmente, le funzioni di controllo in maniera tradizionale, con specifico riguardo in particolare, alle attività di sindacato ispettivo (interrogazioni e interpellanze), che potrebbe risultare utile rafforzare attraverso l'adozione di strumenti e procedure idonei.

Alcune tipologie emerse riguardano:

- l'esercizio della funzione di controllo sull'attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale, che in qualche caso è stata anche demandata ad apposite Commissioni di controllo, la cui presidenza è stata affidata a consiglieri di opposizione. Particolarmente interessante appare la previsione dello Statuto della Toscana volta ad istituire un meccanismo di tipo para-sanzionario, in base al quale la Commissione esprime pareri preventivi sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale: se il parere è negativo, l'atto è dichiarato improcedibile, salvo espressa conferma dell'organo che l'ha deliberato;
- le valutazioni *ex ante* ed *ex post* delle leggi regionali.
- l'integrazione delle funzioni di controllo con le altre funzioni (a titolo esemplificativo, le funzioni di controllo potrebbero essere

maggiormente integrate anche nel procedimento legislativo, attraverso l'esaltazione del ruolo consultivo di Commissioni competenti per aspetti cruciali come quelli ordinamentali e finanziari);

- la trasformazione dell'approvazione del conto consuntivo in una effettiva occasione di controllo sull'operato dell'Esecutivo e più in generale sul sistema regionale, eventualmente sperimentando possibili raccordi con la Corte dei conti, che potrebbero poi estendersi ad altre occasioni;
- la previsione di flussi informativi dalla Giunta al Consiglio, sui quali aprire procedure di controllo ed eventualmente di indirizzo, in modo da definire, anche con l'utilizzo di clausole valutative, i contenuti essenziali delle relazioni dell'Esecutivo all'Assemblea (relazioni programmatiche, relazioni sullo stato di attuazione di leggi e/o programmi, relazioni di portata generale o di scenario);
- la possibilità di attivare Commissioni di inchiesta presiedute da esponenti dell'opposizione, su richiesta di minoranze qualificate (già contenuta in alcuni Statuti).

Si tratta di un campo disciplinato negli Statuti, che però può essere sviluppato anche nel circuito leggi di organizzazione delle politiche regionali - regolamenti consiliari.

Le Fonti ed i rapporti tra legislazione e programmazione. Si ravvisa come in qualche misura vi sia stata una sottovalutazione dell'importanza cruciale del sistema delle fonti.

Si segnala che generalmente gli Statuti:

- non si soffermano sul sistema delle fonti (con l'eccezione della Toscana e del nuovo Statuto del Friuli Venezia Giulia, attualmente all'esame della Camera);
- non hanno un comportamento uniforme sul tipo di regolamenti attribuiti alla Giunta, anche se generalmente è attribuita la potestà regolamentare integrativa ed attuativa della legislazione regionale;

- affidano alla Giunta l'elaborazione (ma correttamente non l'approvazione) dei testi unici;
- in alcuni casi trattano la disciplina dei regolamenti di delegificazione.

Nel corso della riunione è stato rilevato anche come gli strumenti della programmazione tendano ad assorbire contenuti un tempo tipici della legislazione. Spesso inoltre piani e programmi vengono approvati dalla Giunta anziché, come un tempo, dal Consiglio, che interviene soltanto in sede consultiva.

Anche in questo caso possibili linee prospettiche potrebbero riguardare un rafforzamento del Consiglio attraverso una definizione del suo ruolo innanzi tutto nelle disposizioni statutarie sulle fonti (per esempio, con riguardo alla sua partecipazione alla formazione delle fonti eventualmente riservate alla Giunta) e quindi nelle leggi organizzatrici dei processi di programmazione generale e settoriale. A tali disposizioni statutarie e legislative dovrebbe affiancarsi una dettagliata disciplina delle procedure nel regolamento consiliare, che faccia perno sul sistema delle Commissioni.

L'attività consultiva su atti della Giunta. Nella quasi totalità dei dieci Statuti approvati dalle Regioni ordinarie, compaiono alcuni elementi che possono essere ricondotti all'aspetto collaborativo della forma di governo c.d. "neo parlamentare", che si sostanziano nella presenza di interventi consiliari – propriamente del Consiglio o delle sue Commissioni permanenti – nello svolgimento di attività della Giunta.

Si tratta di un tema di notevole rilevanza, che è stato sviluppato nell'allegato 1 al presente documento, il quale segnala come la modalità più diffusa di partecipazione all'attività della Giunta consista nell'espressione, da parte delle Commissioni consiliari, di pareri obbligatori ma non vincolanti, da esprimere generalmente nel termine di 30 giorni, trascorsi i quali "il parere si intende favorevole" o la "Giunta può procedere". Meno frequente sembra essere la partecipazione dell'Assemblea.

Le problematicità che emergono investono il limitato tempo a disposizione, lo scarso peso dei pareri espressi, la mancanza – in genere – di una approfondita istruttoria sul parere.

Per superare tali problematicità si potrebbe pensare di:

- selezionare maggiormente gli atti da sottoporre a parere consiliare, concentrandosi su quelli di maggiore rilevanza;
- disciplinare l'attività consultiva delle Commissioni consiliari, proceduralizzandola sull'asse leggi di settore – regolamenti interni consiliari;
- rafforzare l'attività istruttoria in Commissione (a questo proposito vale l'accenno fatto al necessario investimento sulle strutture di supporto);
- studiare la possibilità di prevedere intese con la Giunta, mettendo a punto adeguati meccanismi procedurali a tutela del Consiglio in caso di mancato raggiungimento dell'intesa.

La programmazione dei lavori consiliari. E' uno dei temi più ampiamente trattati nel corso del dibattito, per il suo carattere strategico in relazione:

- allo snodo dei rapporti tra Giunta e Consiglio e tra maggioranza e minoranze/opposizione;
- al ruolo dell'Ufficio di Presidenza e soprattutto del Presidente del Consiglio;
- in generale, all'efficienza ed all'efficacia dell'attività consiliare e quindi del complessivo sistema regionale, anche con riguardo alla capacità di dare risposta alle istanze della società.

Si tratta di un tema proprio della fonte regolamentare⁴ e quindi suscettibile di modifiche anche radicali, dal momento che gli Statuti sembrano limitarsi a previsioni di ordine generale. Possibili linee di sviluppo appaiono le seguenti:

⁴ *Vi sono regolamenti interni sia di Regioni con statuto nuovo (Calabria) e che a statuto invariato (ad esempio Lombardia art. 13 bis r.i.) che trattano diffusamente questo tema.*

- dare certezza di tempi alla maggioranza ed alla Giunta per l'attuazione del programma di governo, garantendo nel contempo spazi adeguati agli argomenti proposti dalle minoranze;
- prevedere la formazione di programmi e calendari dei lavori che individuino preventivamente e prioritariamente gli argomenti da trattare e lascino spazio adeguato all'istruttoria nelle Commissioni;
- generalizzare il contingentamento dei tempi in Assemblea (diffondendo nel contempo – ci si permetta la divagazione – il sistema elettronico di votazione, che può consentire un notevole risparmio di tempo);
- istituire apposite sessioni dei lavori assembleari, in base ad un modello che già sembra cominciare a diffondersi nelle Assemblee regionali (di bilancio, comunitaria);
- affidare il ruolo di regia nella programmazione dei lavori al Presidente del Consiglio, riservandogli poteri più incisivi;
- immaginare, eventualmente, la possibilità per i soggetti rappresentativi del sistema socio-economico regionale di proporre argomenti da discutere in sede consiliare, rafforzando così i rapporti con la società regionale ed esaltando le funzioni di rappresentanza dei consiglieri.

Si tratta insomma di garantire da un lato all'indirizzo politico presidenziale di concretizzarsi in tempi ragionevoli e compatibili con le esigenze di governabilità prevedendo anche per i provvedimenti governativi “importanti” percorsi agevolati o abbreviati, dall'altro di circoscrivere un potenziale “allargamento” dei poteri del Presidente della Regione in merito soprattutto all'attivazione delle procedure d'urgenza.

Le leggi elettorali. Come già accennato, è stato posto l'accento sulla necessità di trovare un equilibrio tra esigenze della governabilità ed esigenze della rappresentanza, con specifico riguardo anche alla rappresentanza dei territori provinciali nel Consiglio, che non è assicurata in tutte le Regioni.

In prospettiva, il tema della rappresentanza territoriale potrebbe essere posto anche in relazione ai Consigli delle autonomie, la cui istituzione è prevista dall'articolo 123 della Costituzione.

La definizione di metodi di lavoro condivisi tra Giunta e Consiglio. La costruzione di rapporti e metodi di lavoro congiunti fra il Consiglio regionale e la Giunta regionale è generalmente il frutto della buona volontà di coloro che appartengono ai rispettivi organi e strutture. Da tale caratteristica discende l'eterogeneità delle esperienze fin qui maturate, che incontrano oggettive difficoltà nel trovare spazi “non conflittuali” o che evitino il mero appiattimento del Consiglio sulle posizioni della Giunta, ma che siano invece il frutto di vere sinergie.

Fra le esperienze più diffuse si può annoverare l'applicazione del Manuale concernente “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi elaborato dall'OLI”, adottato spesso formalmente dalle strutture consiliari e, in qualche caso, anche dalla Giunta.

L'interesse per la qualità tecnico-giuridica redazionale dei testi legislativi è sempre più diffuso, trovando ascolto anche presso gli esecutivi e “copertura” in diversi dei nuovi Statuti.

In prospettiva:

- la programmazione dei lavori consiliari può avere un effetto traino fondamentale anche per trovare spazi e metodi di lavoro congiunti;
- appare importante trovare spazi di collaborazione che pur basandosi e concentrandosi su aspetti tecnici e/o procedurali, trovino copertura politico-istituzionale e possano riguardare anche la elaborazione condivisa di atti (in primo luogo sul versante dell'iniziativa legislativa e della predisposizione di testi unici). Particolarmente significative in proposito appaiono la l.r. Lombardia 7/2006, che istituisce un gruppo di lavoro tecnico misto Giunta/Consiglio, e il Laboratorio Giuridico piemontese, che costituisce una sorta di struttura permanente a composizione mista. Lo sforzo, ove praticabile, di elaborare insieme atti, oltre ad avere un indubbio valore dal punto di vista sia dei rapporti Giunta/Consiglio e delle positive ricadute in merito all'istruttoria dei

provvedimenti nelle stesse Commissioni (che possono beneficiare anche di informazioni provenienti dalle stesse strutture consiliari), può avere anche indubbi vantaggi circa la legittimazione complessiva del sistema regionale.

Altri percorsi, come si può evincere dalle esperienze regionali, possono essere intrapresi sia con riguardo alla funzione di controllo delle politiche regionali sia in merito ad atti o procedure particolarmente complessi e dai risvolti politico-istituzionali rilevanti (ad es. regionalismo differenziato ex articolo 116 della Costituzione o partecipazione della Regione alla formazione del diritto comunitario).

Anche la presenza di Assessori che hanno, tra le funzioni attribuite, quella di raccordo e rapporto con il Consiglio regionale può essere funzionale allo scopo.

ALLEGATO

Partecipazione del Consiglio regionale e delle Commissioni permanenti all'attività della Giunta regionale⁵

Nella quasi totalità dei dieci Statuti approvati dalle Regioni ordinarie, compaiono alcuni elementi che possono essere ricondotti all'aspetto collaborativo della forma di governo c.d. "neo parlamentare", che si sostanziano nella presenza di interventi consiliari – propriamente del Consiglio o delle sue Commissioni permanenti- nello svolgimento di attività della Giunta.

Più in particolare si possono ricondurre questi interventi a quattro tipologie:

1) Partecipazione del Consiglio regionale, con una propria deliberazione, all'attività della Giunta regionale.

Una tipologia di questa modalità collaborativa è contenuta nell'art. 16 dello Statuto della Regione Calabria , che prevede che il Consiglio esprima il parere sulle nomine di competenza della Giunta. (vedi anche art. 112, c. 3 nuovo regolamento interno)

Sempre attraverso una deliberazione consiliare il Consiglio regionale della Toscana esprime parere alla Giunta sui bilanci preventivi degli enti, delle aziende e degli altri organismi dipendenti dalla Regione, la cui approvazione è di competenza della Giunta, come disciplinato negli artt. 11 e 37 dello Statuto toscano.

L'art. 28, comma 4, lett.n), dello Statuto dell'Emilia-Romagna ,prevede l'espressione di pareri di conformità allo Statuto e alle altre leggi regionali

⁵ *La riconoscione è stata effettuata sui 10 nuovi Statuti, sui 2 nuovi Regolamenti interni (Calabria e Liguria)e su Statuto e Regolamento della Regione Lombardia (questi ultimi precedenti le riforme costituzionali).*

sui regolamenti derivanti dalle leggi regionali o dall'ordinamento comunitario, da parte del Consiglio alla Giunta.

L'articolo 21, n. 9, dello Statuto della Lombardia (precedente alle riforme costituzionali), prevede che il Consiglio esprima parere alla Giunta in merito ai ricorsi alla Corte Costituzionale.

2) Partecipazione della Commissioni consiliari all'attività della Giunta.

In alcuni Statuti si prevede una partecipazione delle commissioni consiliari, attraverso propri pareri, all'attività della Giunta.

Spesso questa attività si esplica sulla potestà regolamentare: l'art. 50 dello **Statuto Liguria** prevede che i regolamenti regionali di esecuzione ed attuazione delle leggi regionali e degli atti normativi comunitari sono approvati dalla Giunta regionale, previo **parere obbligatorio** della Commissione consiliare competente da rendersi entro 30 giorni trascorsi i quali si intende favorevole. (vedi anche art. 107 del nuovo Regolamento interno)

Analogamente l'art. 42 dello **Statuto Toscana** stabilisce che regolamenti di attuazione delle leggi regionali sono approvati dalla Giunta con il **parere obbligatorio** della commissione consiliare competente, che si pronuncia entro il termine di 30 giorni dal ricevimento della proposta; scaduto il termine, la Giunta può procedere all'approvazione del regolamento; stessa procedura per i regolamenti di attuazione degli atti e delle norme comunitarie.

Sempre nello Statuto Toscana, all'art. 19, è presente una generica previsione di pareri delle Commissioni consiliari sugli atti di competenza degli organi di governo regionale, nei casi previsti dallo Statuto.

Anche l'art. 27 **Statuto Piemonte** stabilisce che i regolamenti regionali di attuazione e di esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea siano approvati dalla Giunta previo **parere obbligatorio** della Commissione consiliare competente.

Infine lo **Statuto Puglia** prevede che i regolamenti -più genericamente- siano sottoposti al **parere preventivo obbligatorio**, non vincolante, delle Commissioni consiliari permanenti competenti per materia, che si esprimono entro il termine di 30 giorni , decorso il quale si intende favorevole.

Lo **Statuto Lombardia** (ante riforma costituzionale), art. 21, prevede una particolare forma di espressione di parere della Commissione consiliare competente: stabilisce infatti che in materia di rinunce e transazioni la Giunta delibera su **conforme parere** della Commissione.

Sempre in Lombardia le attività delle Commissioni connesse a quelle della Giunta sono disciplinate dall'art. 42 del Regolamento interno: la disciplina ivi contenuta è però in parte stata riformulata con una legge regionale l.r. 2/2001. In questa norma si prevedono le procedure e la tempistica relativa all' attività delle commissioni connesse a quelle della Giunta, prevedendo che le Commissioni, nel caso in cui nelle leggi regionali siano contenute espressioni tipo “sentita la Commissione”, o simili, devono rendere il parere alla Giunta entro 30 giorni dall’assegnazione; nel caso ci siano invece espressioni del tipo “d'intesa con la Commissione consiliare competente”, o simili, le intese devono essere espresse nel termine di 60 giorni. In caso di decorrenza del termine senza che la Commissione si sia espressa, la Giunta può procedere. Può esserci la sospensione del termine di 15 giorni nel caso in cui la Commissione rappresenti alla Giunta altre esigenze istruttorie.

3) Partecipazione all’attività della Giunta attraverso l’espressione di pareri delle Commissioni su schemi di atti programmatici e di indirizzo generale della Giunta.

L'art. 41 dello Statuto Abruzzo prevede che gli **schemi** degli atti programmatici e di indirizzo generale della Giunta siano inviati al Consiglio per l'approvazione. La commissione competente esprime parere entro 20 giorni sullo schema; il parere è riportato nel provvedimento di emanazione finale. Il Consiglio può impegnare la responsabilità politica della Giunta con una risoluzione.

Si segnalano altresì le procedure di concertazione e confronto disciplinate nell'ordinamento della Regione Toscana dall'art. 48 dello Statuto e dall'art. 111-bis del regolamento interno. Nello specifico, l'attivazione da parte della Giunta, su atti da sottoporre all'approvazione consiliare, di fasi formali di confronto con rappresentanze istituzionali e sociali per la verifica dei rispettivi orientamenti, è condizionata alla trasmissione al Consiglio dei documenti preliminari idonei a fornire un esauriente quadro conoscitivo nonché motivazioni, finalità e strumenti degli interventi previsti da tali atti. La documentazione è assegnata, per l'esame e la formulazione di eventuali atti di indirizzo, alla commissione competente per materia o direttamente all'aula, in base alle decisioni dell'Ufficio di presidenza. Il regolamento disciplina i termini (ordinariamente trenta giorni) per l'esame della documentazione e per la formulazione di eventuali atti di indirizzo, che sono tempestivamente inoltrati alla Giunta insieme a quelli votati e non approvati. Quando presenta al Consiglio gli atti su cui si è svolto il confronto, la Giunta dà conto dello svolgimento e degli esiti del confronto stesso, con particolare riferimento agli indirizzi consiliari.

4) Notifiche all'Unione europea

L'art. 131 del nuovo Regolamento Liguria prevede che nel corso della procedura di notifica, la Giunta possa fare comunicazioni alla Commissione consiliare competente e acquisirne in parere in relazione ai chiarimenti ed alle osservazioni da trasmettere alla Commissione europea.

CONCLUSIONI

Come è rilevabile dall'analisi condotta, sembra che la modalità più diffusa di partecipazione all'attività della Giunta sia quella dell'espressione di pareri obbligatori, spesso da esprimersi nel termine di 30 giorni, trascorsi i quali in alcuni casi "il parere si intende favorevole" oppure la "Giunta può procedere".

Per quanto riguarda le tipologie di atti sottoposti al parere, a volte genericamente si parla di atti amministrativi, (che più puntualmente

vengono identificati nelle leggi regionali); altre tipologie sono i regolamenti e le nomine.

Meno frequente sembra essere la partecipazione diretta del Consiglio, che si attua attraverso pareri su nomine, sui bilanci preventivi degli enti, delle aziende e degli altri organismi dipendenti dalla Regione, nonché sui ricorsi alla Corte Costituzionale.

Come esempio piuttosto significativo si sottolinea la previsione statutaria lombarda che prevede che in materia di rinunce e transazioni la Giunta delibera su conforme parere della Commissione, formula che delinea una partecipazione più incisiva.

Infine si sottolinea che nel caso in cui il parere sia obbligatorio e vincolante e quindi si sostanzi in una forma di intesa (ad esempio in una legge regionale lombarda si rinviene una procedura di intesa tra Giunta e Commissione per la nomina di un commissario ad acta), la partecipazione consiliare all'attività della Giunta condiziona più significativamente l'attività di quest'ultima.

Problematicamente si pone la questione se questa formula dell'intesa potrebbe rappresentare un rafforzamento del ruolo del Consiglio (per il tramite della Commissione) o rappresentare un elemento di "ritardo" nell'approvazione definitiva dell'atto, che rimane pur sempre di competenza della Giunta. Peraltro la legislazione lombarda prevede comunque che in caso di decorrenza del termine senza che la Commissione si sia espressa (per l'intesa di 60 giorni), la Giunta possa procedere, ponendosi così una soluzione nel caso di ritardi della Commissione.

In generale pare che il ruolo del Consiglio potrebbe essere rafforzato soprattutto negli atti di carattere più generale, che contengano criteri ed indirizzi, mentre potrebbe configurarsi una minore partecipazione consiliare su atti di carattere prevalentemente tecnico.

A livello statutario pare opportuna la scelta di alcune Regioni di prevedere la partecipazione consiliare su determinate categorie di atti, quali ad esempio alcune tipologie di regolamento.

Per quanto riguarda più in generale la partecipazione consiliare alla formazione di atti amministrativi della Giunta, oltre a generiche previsioni statutarie nonché regolamentari, lo strumento legislativo pare il più duttile per disciplinare i casi e le forme della partecipazione nei vari settori.

**Commissione di studio per il rafforzamento
dell'istituzione e dell'autonomia organizzativa
e funzionale delle Assemblee legislative regionali**

linee guida

PREMESSA

1. L'oggetto di studio e gli obiettivi della Commissione

Il gruppo di lavoro costituito dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome insieme al Senato della Repubblica ed alla Camera dei Deputati ha avuto ad oggetto l'analisi delle proposte riguardanti le modifiche all'articolazione istituzionale interna delle assemblee regionali e la struttura delle relative amministrazioni di supporto e la predisposizione delle relative linee guida.

Questo filone di attività parte dalla rilevazione dello stato, tuttora insoddisfacente, di strutturazione degli organi consiliari: quelli a carattere istituzionale (Presidenza, Uffici di presidenza, Commissioni per il regolamento, Organi di garanzia) e quelli titolari di funzioni legislative (Commissioni consiliari), sino ai Gruppi politici.

Si è trattato, pertanto, di riconsiderare in un quadro complessivo tutta la complessa materia, coordinando tale attività con quella relativa alla revisione delle strutture amministrative di supporto.

Gli obiettivi del Gruppo di lavoro sono i seguenti:

- messa a punto delle **azioni necessarie sul piano delle procedure e delle dotazioni strumentali per lo svolgimento da parte della presidenza dei compiti di garanzia e rappresentanza generale dell'Assemblea. Rafforzamento e migliore strutturazione degli organi che coadiuvano il Presidente nello svolgimento di questi compiti** (uffici di presidenza, commissioni di carattere istituzionale);
- definizione di proposte per la revisione delle **norme riguardanti la costituzione dei gruppi consiliari** (questione dei gruppi “individuali”); supporto alle attività istituzionali dei gruppi.
- definizione di proposte per una migliore definizione dello **statuto del consigliere regionale e delle sue prerogative**;
- confronto di proposte ed esperienze per la definizione dello **statuto dell'opposizione politica in Consiglio**;

- proposte per una **migliore articolazione delle commissioni**; loro **revisione in modo da renderle funzionali alle nuove attività di controllo e indirizzo**.
- definizione di **linee guida per assicurare la più funzionale ed efficiente organizzazione delle strutture di supporto all'Assemblea e la loro autonomia rispetto a quelle di Giunta** nel contenimento dei costi.

2. Il lavoro della Commissione

1. Le problematiche affrontate coprono un ampiissimo spettro e possono desumersi chiaramente dalla cognizione, effettuata dal Gruppo di lavoro, circa le norme e prassi presenti nelle diverse Regioni.

Il metodo utilizzato, infatti, è quello dell'analisi delle situazioni e del confronto di esperienze e di modelli.

Al fine di procedere ad una prima fase della necessaria istruttoria, è stato richiesto alle diverse Regioni di inviare materiale riguardante principalmente:

- 1.1. segnalazione di articoli dello Statuto e del regolamento interno vigenti o proposte di modifica degli stessi in istruttoria riguardanti **le procedure e le dotazioni strumentali per lo svolgimento da parte della presidenza dei compiti di garanzia e rappresentanza generale dell'Assemblea** comprensiva di eventuali indicazioni sul **rafforzamento e la migliore strutturazione degli organi che coadiuvano il Presidente nello svolgimento di questi compiti**;
- 1.2. segnalazione di articoli dello Statuto e del regolamento interno o proposte di modifica degli stessi in istruttoria riguardanti **il Presidente del Consiglio regionale, il suo ruolo ed i suoi poteri**, e gli altri organi a carattere istituzionale (uffici di presidenza, commissioni per il regolamento, organi di garanzia), nonché informazioni e commenti riferiti ad eventuali prassi assembleari sul tema;

- 1.3. segnalazione di articoli dello Statuto e del regolamento interno o proposte di modifica degli stessi in istruttoria riguardanti **norme relative alla costituzione dei gruppi consiliari** (questione dei gruppi “individuali”) ed al **supporto alle attività istituzionali dei gruppi** stessi;
- 1.4. segnalazione di articoli dello Statuto e del regolamento interno o proposte di modifica degli stessi in istruttoria riguardanti la definizione dello **statuto del consigliere regionale e delle sue prerogative** (o comunque informazioni in merito ad eventuali iniziative assunte dalla vostra Regione);
- 1.5. segnalazione di articoli dello Statuto e del regolamento interno o proposte di modifica degli stessi in istruttoria o informazioni in merito ad eventuali iniziative assunte dalla vostra Regione in ordine ad esperienze per la definizione dello **statuto dell'opposizione politica in Consiglio**;
- 1.6. segnalazione di articoli dello Statuto e del regolamento interno o proposte di modifica degli stessi in istruttoria riguardanti **l'articolazione delle commissioni** ed una loro eventuale **revisione in modo da renderle funzionali alle nuove attività di controllo e indirizzo**;
- 1.7. segnalazioni ed indicazioni per la definizione di **linee guida per assicurare la più funzionale ed efficiente organizzazione delle strutture di supporto all'Assemblea e la loro autonomia rispetto a quelle di Giunta**, nel contenimento dei costi.

Particolarmente importante è risultata, anche per comprendere le linee di analisi in una visione generale e complessiva delle Regioni ordinarie, la trasmissione di proposte recenti e di documenti in elaborazione rilevanti nell'ambito delle tematiche affrontate.

Successivamente si è tenuta una riunione della Commissione per valutare la coerenza delle linee di ricerca e di analisi in corso e si è richiesta la formulazione delle parti di riferimento di ciascuna Regione nonché, in generale, ulteriore documentazione specifica.

La ricerca ha affrontato anche, per le parti di riferimento di maggior interesse, seppur in modo sintetico, l'esperienza del Parlamento su alcuni temi.

Al fine di completare il lavoro anche per le parti più direttamente riferite all'autonomia dell'assemblea legislativa il Coordinamento degli Uffici Amministrativo – Contabili delle Assemblee Legislative regionali ha elaborato un documento, che costituisce allegato allo studio, sull'autonomia finanziaria e contabile, patrimoniale e organizzativa e sulle procedure di controllo.

2. L'analisi svolta è tesa a prefigurare – tenendo conto delle modifiche intervenute nella “forma di Governo” regionale – meccanismi di razionalizzazione delle funzioni, delle strutture organizzative e dei processi decisionali delle Assemblee regionali in vista della necessità di garantire a queste un ruolo incisivo e determinante nel mutato assetto istituzionale.

Si tratta di individuare regole e prassi che assicurino effettività e efficacia all'attività consiliare, garantendo il coordinamento e l'ordinato funzionamento delle diverse articolazioni strutturali, ma che al tempo stesso siano improntate ai principi del “giusto procedimento”, con il riconoscimento e la tutela dei legittimi interessi di tutti i soggetti coinvolti e con il contemporamento - in relazione alle diverse funzioni svolte dal Consiglio - del principio maggioritario con quello di tutela delle minoranze.

I Consigli, infatti, persegono interessi e finalità che hanno carattere generale, in rapporto alla comunità di cui sono esponenziali, e sono pertanto chiamati ad esercitare una funzione, rappresentativa dell'intero elettorato regionale, che assume - anche concorrendo alla decisione di governo - uno spiccato significato di garanzia.

Ma si tratta, altresì, di rinvenire quegli strumenti in grado di assicurare un'effettiva autonomia nella sfera della decisione consiliare.

L'idea è quindi quella che a un Governo regionale forte debba corrispondere un Consiglio/Assemblea altrettanto forte, vale a dire adeguatamente strutturato, funzionante secondo procedure efficienti e giuste, facilmente percepibile dal cittadino nelle sue dialettiche interne ma

non per questo frammentato, consapevole del proprio ruolo di centro di imputazione istituzionale della disciplina degli interessi generali, interlocutore necessario e autorevole delle altre istituzioni e della società civile.

A tale fine, si è ritenuto opportuno concentrare l'attenzione su alcuni profili problematici di fondo, provando a ricavare dal complesso lavoro effettuato, ed anche dal raffronto con la disciplina parlamentare dei diversi istituti presi in esame, alcune indicazioni di struttura alle quali possano fare riferimento i Consigli regionali nel loro operare, pur nella consapevolezza delle inevitabili diversità.

I temi in relazione ai quali si propongono linee guida sono pertanto i seguenti: il Presidente; la programmazione dei lavori, lo statuto dell'Esecutivo in Consiglio e lo statuto delle opposizioni; i Gruppi; le Commissioni; le strutture di supporto; l'autonomia organizzativa e finanziaria.

LINEE GUIDA

1. Il Presidente

1.1. L'evoluzione del sistema istituzionale regionale deve indurre anzitutto ad individuare nel Presidente di Assemblea regionale un ruolo di garanzia attiva degli interessi di tutti i soggetti coinvolti nelle attività deliberative, attraverso un rafforzamento dei suoi poteri arbitrali e di intermediazione.

1.2. Si tratta anzitutto di prevedere poteri arbitrali tesi ad assicurare uno svolgimento corretto della dialettica tra maggioranza, opposizione e Giunta, attraverso la conciliazione degli interessi rispettivi:

- predisposizione del programma e del calendario dei lavori da sottoporre alla Conferenza dei Capigruppo
- armonizzazione dei tempi degli interventi ai fini del rispetto del calendario, qualora non sia stato definito il contingentamento da parte della Conferenza dei Capigruppo.

1.3. Va definito inoltre il ruolo pretorio del Presidente, consistente essenzialmente in:

- decisioni su richiami al Regolamento, sentita, ove lo ritenga, la Giunta per il Regolamento
- decisioni in ordine all'ammissibilità di progetti di legge, emendamenti, atti di sindacato ispettivo
- decisioni relative all'ordine delle votazioni (anche a fini antiostruzionistici).

1.4. Vanno infine rafforzate le funzioni presidenziali di coordinamento del policentrismo consiliare:

- assegnazione dei progetti di legge e degli atti alle Commissioni (decisioni relative a competenza e sede)
- funzioni di collegamento tra Consiglio e Commissioni, nonché tra Commissioni (compresa la risoluzione di conflitti di competenza)

- autorizzazione ad effettuare indagini conoscitive.

1.5. L'attribuzione dei poteri indicati, con la conseguente assegnazione di un ruolo di garante degli interessi di tutte le parti in causa nei procedimenti di decisione consiliari, giustificano la previsione di maggioranze qualificate per l'elezione del Presidente nei primi scrutini. Nella medesima prospettiva, sembrerebbe utile che in via di prassi si affermasse il principio in base al quale il Presidente (e in ogni caso colui che presiede l'Assemblea) non prende parte al voto. Chi presiede sarebbe insomma presente (ai fini del numero legale) ma non votante. Il Presidente, inoltre, non può far parte di Commissioni.

1.6. Importante organo di supporto per l'operato del Presidente è la Giunta per il Regolamento. Sarebbe opportuno valutare l'ipotesi che i suoi componenti siano nominati dal Presidente non solo sulla base della rappresentatività ma anche in considerazione delle eventuali competenze specifiche in materia. Essa sarebbe interpellata ognqualvolta il Presidente lo ritenesse necessario e svolgerebbe inoltre il lavoro istruttorio e referente in caso di modifica del Regolamento.

1.7. Si rende necessaria altresì un'adeguata articolazione delle strutture amministrative di supporto, quali in primo luogo:

- Ufficio del Regolamento
- Ufficio della Programmazione
- Ufficio di segreteria del Consiglio
- Ufficio per la ricezione e l'assegnazione dei progetti di legge
- Ufficio per la ricezione e la trattazione di atti di sindacato ispettivo.

2. Programmazione dei lavori, statuto dell'Esecutivo in Consiglio e statuto delle opposizioni

2.1. E' principalmente nell'ambito della programmazione dei lavori che appare possibile dar vita a regole che definiscano uno "Statuto dell'Esecutivo in Consiglio" e uno "Statuto delle Opposizioni".

Da un lato vi è l'esigenza della Giunta di attuare - tramite la sua maggioranza - in tempi certi e ragionevoli il suo programma.

Dall'altro, vi sono le Opposizioni che rivendicano un ruolo di controllo dell'attività dell'Esecutivo ed esprimono l'esigenza - in quanto governo potenziale - di illustrare e discutere le proprie proposte qualificanti, con la necessaria visibilità.

2.2. Procedimenti

Fondamentale per la programmazione dei lavori è lo strumento del calendario. Per la sua predisposizione si possono ipotizzare procedure con alcune varianti:

- a) Il Presidente predisponde il calendario tenendo conto di :
 - priorità indicate dalla Giunta
 - proposte avanzate dai Gruppi
 - riserva di tempi per funzioni ispettive e di controllo
 - riserva di sedute per progetti d'iniziativa dei Gruppi di opposizione
- b) Per l'approvazione del calendario si possono immaginare procedure alternative:
 - b.1) Se la Conferenza approva il calendario all'unanimità (ovvero con una maggioranza qualificata) esso è definitivo.

In caso contrario, il Consiglio può essere chiamato a pronunciarsi su eventuali proposte di modifica.

b.2) Al Presidente sono attribuiti poteri più incisivi, prevedendo che, in assenza di adozione all'unanimità o a maggioranza qualificata da parte dei Capigruppo, si applichi il calendario da lui predisposto. Ciò richiede tuttavia norme di maggior dettaglio riguardo ai criteri di predisposizione del calendario medesimo, al fine di limitare la discrezionalità nelle scelte del Presidente. E' bene infatti che egli rimanga estraneo a questioni che porterebbero a una impropria assunzione di responsabilità politica.

b.3) Un'alternativa ulteriore potrebbe consistere nel prevedere l'adozione del calendario con il voto favorevole della maggioranza dei Capigruppo (quindi sempre decisione della maggioranza, non

dell'Esecutivo), fatte sempre salve le riserve di tempi e di sedute di cui alla lettera a).

c) Il voto in Conferenza dei Capigruppo dovrebbe essere ponderato (ciò consentirebbe tra l'altro al Presidente del Gruppo Misto di farsi latore di voti differenziati, a nome delle diverse componenti).

2.3. Potrebbero essere previste altresì particolari "corsie preferenziali" (con tempi brevi e certi tanto in Commissione che in Aula) per provvedimenti indicati dalla Giunta (ovvero dal Presidente della Regione) come particolarmente urgenti ed importanti ai fini dell'attuazione del programma. Analogi poteri potrebbero essere riconosciuti anche ad una opposizione qualificata perché possa esercitare il proprio "diritto di tribuna".

2.4. Occorre altresì approntare i necessari strumenti regolamentari (contingentamento in Assemblea e in Commissione, votazioni per principi, "canguro", "ghigliottina", ...) volti a garantire il rispetto della programmazione dei lavori e ad assicurare un raccordo effettivo tra Assemblea e Commissioni. Sia la prima che le seconde, infatti, devono essere impegnate ad attuare l'agenda del Consiglio.

2.5. Riguardo alla riserva di sedute per provvedimenti indicati dalle Opposizioni, occorrerebbe predisporre precise garanzie affinché tali atti siano sottoposti al Consiglio nel testo originario (prevedendo che la Commissione possa non abbinarli ad altri testi e che le modifiche da essa approvate arrivino in Assemblea sotto forma di emendamenti) o quanto meno su un testo che abbia l'assenso dei proponenti e che in Assemblea eventuali questioni incidentali possano essere poste solo al termine della discussione generale.

2.6. Molto rilevanti ai fini della programmazione risultano le disposizioni dell'art. 64 della Costituzione che regolano i rapporti Parlamento - Governo nei lavori parlamentari e che sono riprese nei Regolamenti delle due Camere, in quanto ricche di implicazioni procedurali: «I membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono». Un'applicazione innovativa di questi principi potrebbe consistere nel riconoscere alle

opposizioni il potere di ottenere - in presenza di determinate condizioni - la convocazione di membri della Giunta per rispondere o riferire in Consiglio.

2.7. Nella programmazione sarebbe opportuno prevedere - inizialmente anche solo in via di prassi - uno spazio adeguato da dedicare ad una vera e propria "sessione comunitaria".

3. I Gruppi

3.1. I Gruppi sono chiamati a svolgere un ruolo rilevantissimo nell'attuazione dell'indirizzo politico in Consiglio, in rapporto sia ai partiti sia all'Esecutivo. L'appartenenza ad essi costituisce la condizione necessaria per l'esercizio politico da parte dei consiglieri. I Gruppi inoltre sono lo strumento che consente un'organizzazione del Consiglio in una prospettiva non "atomistica", costituendo la misura per la formazione degli organi collegiali.

3.2. Coerenti con il ruolo predetto appaiono norme finalizzate ad una sempre maggiore aggregazione dei consiglieri nell'ambito dei Gruppi e che prevedano quindi:

- necessaria appartenenza di ogni consigliere ad un Gruppo
- numero minimo inderogabile di consiglieri per la formazione di un Gruppo
- formazione di un Gruppo misto (con componenti politiche al suo interno) ovvero di due Gruppi misti (uno di maggioranza e uno delle opposizioni)
- attribuzione di quote di tempi e di argomenti da trattare nella programmazione dei lavori in misura crescente più che proporzionalmente rispetto alla consistenza dei Gruppi
- finanziamento dei Gruppi disciplinato in modo da favorire l'aggregazione di un numero più ampio di consiglieri (tendenzialmente Gruppi-coalizione)

3.3. In prospettiva, occorrerebbe puntare ad un Consiglio che articola la sua dialettica per maggioranza e opposizione, coerentemente con il passaggio elettorale, e che quindi tende a strutturarsi per “aggregazioni di Gruppi”, collocati rispettivamente nella maggioranza e all’opposizione.

3.4. La predetta articolazione favorirebbe una maggiore efficienza nei processi decisionali (ad esempio nella Conferenza dei Capigruppo) e consentirebbe di risolvere rilevanti problemi di rappresentatività all’interno di vari organi consiliari, ad iniziare dall’Ufficio di Presidenza e dalle Commissioni.

3.5. Si può anche immaginare di riconoscere ad una opposizione qualificata il diritto di nominare un proprio portavoce, cui attribuire poteri quale, ad esempio, la convocazione in Consiglio del Presidente della Regione (v. 2.6).

3.6. La formazione di Gruppi molto ampi, ovvero di aggregazioni di Gruppi, rende in ogni caso necessaria la previsione di regole interne ad essi che garantiscano procedure democratiche per l’assunzione di decisioni e assicurino spazi di espressione del dissenso.

4. Le Commissioni

4.1. Una riflessione sulle Commissioni deve partire necessariamente dalla considerazione del loro ruolo nel policentrismo consiliare:

- sono collegi ristretti a competenza specifica nei quali possono essere più adeguatamente svolte le funzioni di tipo istruttorio, quelle consultive e quelle di controllo, che postulano comunque una proiezione in scala della composizione del Consiglio regionale;
- attraverso di esse si realizza un contatto costante e diretto con gli organi dell’Esecutivo (ne costituiscono una sorta di "interfaccia") e con la realtà esterna alle istituzioni regionali.

Date queste caratteristiche, possono essere individuate alcune linee guida relative al loro numero, alle competenze e alla composizione

4.2. Riguardo alle competenze e al numero:

- la configurazione delle Commissioni permanenti e l'articolazione della Giunta dovrebbero presentare caratteristiche di specularità, con una ripartizione delle competenze dettata dalla configurazione delle diverse politiche regionali. In tal modo si riuscirebbe ad impostare un corretto rapporto dialettico tra Consiglio e Giunta sul merito delle politiche perseguiti. Inoltre, anche il ruolo delle Commissioni stesse apparirebbe meglio definito e di più immediata percezione all'esterno
- ciò non escluderebbe la possibilità di dar vita a Commissioni speciali per questioni specifiche, anche trasversali rispetto alle competenze delle Commissioni permanenti

4.3. Riguardo alla composizione:

- a) esse dovrebbero essere formate assicurando in ogni caso il rapporto fra maggioranza e opposizioni presente in Consiglio (naturalmente non prefissando il numero dei componenti). In questo caso, l'applicazione del principio di proporzionalità inteso in senso ampio potrebbe avvenire a scapito del principio di rappresentatività. Si potrebbe anche prevedere un voto ponderato dei componenti della Commissione.
- b) in ogni caso occorrerebbe prevedere che tutti i consiglieri (ad eccezione del Presidente) siano membri di almeno una Commissione. Le principali funzioni dei Consiglieri si esplicano infatti proprio attraverso la loro appartenenza alle Commissioni.

4.4. Riguardo alla “sede” in cui si riunisce la Commissione, può essere senz'altro utile valorizzare il ricorso alle sedi redigente e deliberante - laddove esse siano previste dallo Statuto (soprattutto per i provvedimenti di maggiore complessità tecnica) - facendo salva la possibilità di una rimessione in sede referente a richiesta di un determinato *quorum* di consiglieri.

In alternativa al potere di remissione, si potrebbe prevedere l'attribuzione all'Assemblea del potere di deferimento in sede redigente, con l'eventuale determinazione dei principi e criteri direttivi.

4.5. Le Commissioni possono essere inoltre la sede più appropriata per un'attività di controllo e di valutazione dell'applicazione e degli effetti delle leggi regionali e più in generale delle politiche regionali cui le leggi danno

impulso. A tale fine, esse possono inserire specifiche clausole valutative nei progetti di legge. Si può prevedere altresì che l'attività valutativa possa essere attivata a richiesta di una Commissione o di un numero minimo di Consiglieri

4.6. Naturalmente il potenziamento dell'attività di controllo renderebbe necessaria la creazione di una struttura interna di supporto alle Commissioni fortemente qualificata, alla quale affidare l'individuazione delle metodologie e degli strumenti più idonei a svolgere le attività selezionate dagli organi politici.

4.7. Importante è il ruolo delle cosiddette "Commissioni filtro", ad iniziare dalla Commissione bilancio. Vanno valutati attentamente il valore da attribuire al parere di questa (se obbligatorio e vincolante o meno) e le conseguenze procedurali connesse all'eventuale mancato adeguamento al parere stesso da parte dell'organo di merito.

4.8. Una garanzia di equilibrio complessivo può essere data dalla formalizzazione della previsione per cui le Presidenze di alcune Commissioni di garanzia nonché di Commissioni speciali e di indagine spettino alle opposizioni.

5. Le strutture di supporto all'Assemblea.

5.1. Emerge l'esigenza di rivedere gli assetti organizzativi delle assemblee legislative regionali in relazione, da un lato, al nuovo ruolo che le assemblee stesse assumono nel contesto istituzionale con l'attivazione di nuove e ulteriori funzioni connesse alla aumentata competenza legislativa regionale ed alla attività comunitaria e, dall'altro, all'introduzione di nuovi organismi consiliari (quali Consiglio delle Autonomie locali, organismi di garanzia statutaria, organi di consultazione in materia economico sociale) le cui attività arricchiscono il numero e la complessità dei procedimenti.

5.2. L'attuale assetto delle funzioni di supporto e delle dotazioni di personale delle assemblee legislative regionali (anche in raffronto con la dotazione di personale delle Giunte e degli enti o Agenzie regionali, tenendo conto delle funzioni trasferite agli enti locali), va

conseguentemente molto potenziato e qualificato anche per lo svolgimento di attività, quali quelle di analisi di impatto della regolazione e di controllo sull'attuazione delle leggi.

5.3. Vanno inoltre tenute presenti le nuove attività di segreteria e supporto dei nuovi organi; l'aumento delle materie di competenza dell'assemblea; le attività di controllo e i processi e le procedure ed i sistemi di qualità della legislazione e di controllo; l'aumento dei consiglieri (aumenta attività generale supporto delle strutture); il maggiore numero delle commissioni permanenti e le correlate competenze delle strutture di supporto.

5.4. A fronte dell'oggettiva carenza funzionale attuale delle strutture di supporto in numerose assemblee regionali rileva inoltre la necessità di forme di coordinamento orizzontale tra analoghi uffici delle diverse Regioni e verticale con le diverse strutture della Giunta, e ciò anche al fine di adottare misure ed interventi in un logica generale di economicità.

5.5. L'adeguatezza delle strutture di supporto del Consiglio regionale, attesa la specificità delle funzioni ad oggi esercitate dall'Assemblea (legislativa, di controllo e di alta programmazione) non va tanto correlata al numero degli abitanti della Regione, che potrebbe invece rilevare per l'assetto delle strutture della Giunta regionale, ma parametrata esclusivamente in relazione a criteri di funzionalità, efficienza ed efficacia dell'organo consiliare.

5.6. In via generale l'aumento del numero dei consiglieri, del numero dei gruppi, del numero delle commissioni permanenti importa un aumento delle funzioni di assistenza da parte delle strutture consiliari cui dovrebbe corrispondere un adeguamento quantitativo e qualitativo in termini di personale ed organizzazione delle strutture consiliari.

ALLEGATO

CONTRIBUTO TECNICO ELABORATO DAL COORDINAMENTO DEGLI UFFICI AMMINISTRATIVO – CONTABILI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI RELATIVO ALL'AUTONOMIA FINANZIARIA, CONTABILE E ORGANIZZATIVA DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA REGIONALE

1. Autonomia finanziaria e contabile

- 1) Sul **piano normativo**, Costituzione e statuti hanno creato una vera e propria '**riserva di competenza**', esclusiva, unica e caratteristica, in capo ai Regolamenti consiliari; riserva che peraltro richiama i più **tradizionali principi del diritto parlamentare**.
- 2) Per fondarne l'autonomia, non si tratta quindi di discutere la collocazione dei Regolamenti consiliari nel sistema delle fonti di diritto regionale, quanto di sostituire - per la disciplina della autonomia consiliare - ogni criterio di gerarchia delle fonti con il più adatto **criterio della separazione delle competenze**.
- 3) In ambito finanziario e contabile, occorre che le Assemblee si dotino di un vero e proprio **bilancio interno** annuale di previsione, di natura finanziaria, redatto in termini di competenza e di cassa. Detto bilancio, tra l'altro, deve escludere la obbligatoria devoluzione al bilancio regionale dell'eventuale **avanzo di amministrazione** e degli **interessi maturati sulle giacenze di cassa**.
- 4) In corrispondenza dell' **unica U.P.B.** intestata al Consiglio regionale nel bilancio della Regione deve essere istituito un **unico capitolo** di spesa.
- 5) L'iscrizione nella proposta di bilancio regionale va fatta per lo stesso **immodificabile importo** occorrente al funzionamento dell'Assemblea Legislativa regionale già **precedentemente determinato** in sede di approvazione del bilancio interno del Consiglio.

- 6) Il Consiglio regionale deve **determinare in piena autonomia l'ammontare delle risorse occorrenti al proprio fabbisogno**, senza alcuna interferenza da parte della Giunta regionale; l'organo titolare del potere di controllo politico sull'esecutivo, prima di tutto, non può e non deve venire in alcun modo da questo condizionato, in via diretta o indiretta, anche solo potenzialmente.
- 7) Qualora il Bilancio regionale **non venga approvato e reso eseguibile entro il 31 dicembre**, cioè in caso di esercizio provvisorio o gestione provvisoria del Bilancio della Regione, permane per la Giunta regionale l'obbligo di **mettere comunque globalmente a disposizione** del (Presidente del) Consiglio regionale i fondi in argomento **in apertura d'esercizio**.
- 8) La spesa complessiva posta a bilancio dell'Ente per l'Assemblea Legislativa ha, per il bilancio della Regione, carattere di **"spesa obbligatoria"**.
- 9) Per quanto attiene le eventuali **'variazioni compensative'**, che non comportano aumenti del fabbisogno totale, le stesse possono essere approvate dall'Ufficio di Presidenza.
- 10) Per quanto attiene le **variazioni di bilancio che comportano aumenti del fabbisogno totale**, le stesse vanno approvate con le modalità previste per l'adozione del bilancio di previsione (e quindi dallo stesso organo che ha deliberato il bilancio), ovvero con modalità diverse in caso di spese aventi per il Consiglio natura obbligatoria.

2. Soggettività giuridica, autonomia patrimoniale e autonomia organizzativa

- 11) Nello svolgimento invece dell'attività amministrativa e di gestione interna al Consiglio, va tenuta accuratamente presente la **disciplina costituzionale dell'immunità**, e del presupposto sistematico ad essa sotteso, posta a tutela dei soli Consiglieri regionali nell'esercizio del proprio mandato.

12) Tenuto conto dell' **inapplicabilità 'diretta'** delle disposizioni rivolte alla **"Regione - Pubblica Amministrazione"** alla **realtà dei Consigli regionali**, ne consegue l'impossibilità non tanto di una qualsiasi 'ripartizione', tra Ufficio di Presidenza e dirigenti, delle rispettive competenze, quanto piuttosto di una "ripartizione assoluta e rigida", tra di essi, delle medesime.

13) Occorre esplicitare una effettiva e piena attribuzione di **soggettività giuridica** al Consiglio regionale.

14) Rispetto alla legge n.853/1973, ripetuti interventi legislativi e regolamentari hanno ampliato, rispetto alle tipologie, le **potenzialità di spesa**, realizzando il superamento del principio di tassatività del vincolo della spesa.

15) I consigli regionali sono così tra l'altro divenuti **titolari di un vero e proprio patrimonio**.

16) Da questo punto di vista, non sussistono motivazioni giuridico-contabili, né logiche, che possano giustificare l'inibizione di una **gestione patrimoniale immobiliare** autonoma da parte del Consiglio regionale.

17) I Consigli, con autonomia patrimoniale e negoziale, sono dunque **a pieno titolo soggetto autonomo**, sia nell'esercizio delle prerogative pubblicistiche che delle attività di diritto privato.

18) Tutto ciò suppone e/o richiede ovviamente una **piena separazione** delle proprie funzioni amministrative e tecniche **dalle strutture Giuntali**.

19) L'Assemblea deve avere un **proprio personale** e deve potere organizzare autonomamente il proprio funzionamento.

20) Quindi deve **assicurarsi**:

- un ruolo organico separato da quello della Giunta regionale;
- la possibilità di definire modelli organizzativi più coerenti ed omogenei con le proprie funzioni;
- la possibilità di procedere autonomamente alla definizione di una propria dotazione organica, di propri profili professionali e di un proprio piano occupazionale;

- una sufficiente struttura ‘dedicata’ alla gestione del proprio personale, sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo;
- la possibilità di procedere direttamente a reclutamento, formazione, aggiornamento e riqualificazione del proprio personale;
- la gestione diretta di tutti gli istituti contrattuali, comprese le progressioni di carriera, sia orizzontali che verticali;
- la definizione autonoma dei fondi di produttività e risultato;
- la possibilità di autonoma attribuzione di incarichi;
- la possibilità di autonoma valutazione delle posizioni e dei risultati raggiunti;
- una contrattazione aziendale separata ed autonoma da quella della Giunta regionale;
- la creazione di rappresentanze sindacali democraticamente elette dal personale del Consiglio e la costituzione di una delegazione trattante di parte pubblica nominata dall’Ufficio di Presidenza.

21) La Regione viene oggi, spesso, impropriamente considerata, in sede interpretativa, un ente quasi da ogni punto di vista “unico”, composto da Giunta e Consiglio. Da ciò consegue che le norme nazionali che incidono sul personale, e sulla relativa spesa, si applichino, di massima, a tutto l’ente nel suo insieme. Occorre invece giungere a formulazioni normative univoche ed esplicite circa la **non diretta incidenza sui Consigli regionali delle indicazioni via via previste**, dalla normativa nazionale e regionale, **sulle spese del personale consiliare**.

22) Per quanto attiene ai **gruppi consiliari**, la materia appare già ora complessivamente e sufficientemente assicurata alla autonomia consiliare, anche se a volte ancora lacunosa sul piano della completezza delle discipline finanziarie e contabili adottate.

23) Perché l’ **innovazione tecnologica** - più specificamente ‘informatica’ - non contrasti, ma anzi corrisponda, all’obiettivo dell’autonomia delle Assemblee Legislative regionali, occorre che, pur tenendo in necessaria considerazione le esigenze delle economie di scala (particolarissimamente significative in questo ambito) rimangano con

chiarezza e senza dubbio **in capo agli uffici di presidenza le decisioni ultime** in ordine a dimensioni, tipologie e modalità di utilizzo di detti strumenti. Ciò comporta, per essere più esplicativi, che programmi di intervento ed implementazione in materia, nonché le necessarie e correlate risorse finanziarie, per ciò che ha riflessi sui consigli, rimangano nella disponibilità piena dei medesimi.

24) A ciò è imprescindibile presupposto la presenza di una **struttura burocratica** consiliare e/o l'acquisizione di competenze esterne sufficientemente **dimensionate** e professionalmente **specializzate** in detto ambito.

3. Il sistema dei controlli

25) Per quanto attiene ai **controlli**, in prima istanza, laddove la disciplina statale prevede - in via generale - in capo a tutti gli enti pubblici forme di interventi e di controllo da applicare nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, occorre **valutare caso per caso la vincolatività e l'applicabilità** diretta della norma ai consigli.

26) Alle assemblee legislative regionali, in ragione della loro peculiare collocazione ed autonomia, non vi è dubbio che **non si estendono** (per giurisprudenza, dottrina e prassi consolidate) **norme altrimenti cogenti** per altre pubbliche amministrazioni (è il caso, ad esempio, del 'controllo sulla gestione' da parte della Corte dei conti).

27) Comunque, i **sistemi di controllo interni e di gestione** (controllo di legittimità, controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, strategico, ecc.), seppure comuni al resto della Pubblica Amministrazione, debbono tuttavia essere nei consigli **costruiti 'su misura' dell'assemblea**.

28) Di norma, da questo punto di vista, **non risulta quindi opportuno riprendere senza adattamenti i sistemi e le regole adottate dalle giunte**, essendo le attività, i servizi, le modalità di gestione e di amministrazione, il personale, le tipologie di costi, diverse, in ragione della

diversità di ruolo, funzioni e collocazione complessiva del Consiglio rispetto all'esecutivo.

29) Essendo fondamentale un'autonoma progettazione del sistema dei controlli, è quindi importante che il Consiglio adotti una base **normativa precisa ed esplicita (legislativa e/o regolamentare)** per disciplinare le regole sui propri **controlli interni**.

30) Sul fronte del controllo contabile, va correttamente strutturato il **conto giudiziale del tesoriere** del Consiglio, anche in funzione dell'eventuale giudizio di conto. Il giudizio di conto, infatti, non deve trasformarsi - in alcun modo - in una verifica a posteriori della legittimità dell'azione amministrativa del Consiglio, né in un controllo esterno sulla sua gestione amministrativa.

**Commissione di studio per lo sviluppo
e l'integrazione delle funzioni legislative,
di indirizzo e di controllo nell'ambito
delle politiche regionali complesse**

linee guida

PREMESSA

A seguito dei lavori della Commissione della seduta napoletana dell'11 maggio 2007 e sulla scorta del materiale di documentazione formato, a cura della Camera dei Deputati e dei Consigli regionali della Campania e del Molise, è stato possibile analizzare ed elaborare alcune sintetiche proposte finalizzate ad introdurre nei regolamenti interni consiliari, ove non già previsti, opportune procedure di *monitoraggio* delle politiche regionali complesse, tenendo conto ovviamente della particolare forma di governo conseguente alla scelta statutaria della elezione diretta del Presidente. Le *linee guida* sono da considerarsi, quindi, la sintesi degli aspetti legati all'integrazione in seno al processo legislativo ed amministrativo-regolamentare delle funzioni di indirizzo e controllo nelle principali materie di competenza regionale. Questa linea di lavoro parte dalla necessità di superare una concezione dell'attività legislativa abitualmente svolta "per frammenti" e in modo separato dall'impiego di procedure di indirizzo e controllo riferite all'impostazione delle politiche regionali; intende proporre un'impostazione integrata dell'attività legislativa, di controllo e di indirizzo riferita alle politiche piuttosto che alle materie e fortemente orientata all'impiego di innovativi strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Gli Obiettivi del gruppo di lavoro sono stati:

- individuazione delle principali politiche complesse di competenza regionale; definizione della loro interrelazione con parametri di collegamento di ampia portata (patto di stabilità interno, compatibilità comunitaria e obiettivi europei; relazione con le autonomie locali);
- rilevazione e confronto delle principali esperienze realizzate in ambito regionale di discipline quadro per la attuazione di politiche generali fra Giunta e Consiglio (leggi finanziarie; leggi comunitarie, leggi di semplificazione ecc.);
- messa a punto di linee guida per le procedure "ascendenti" fra Assemblee e Giunte per l'approvazione degli atti di propria competenza e per la partecipazione alla concertazione Stato-Regioni sulle principali

politiche multilivello (infrastrutture e governo del territorio, sanità, ambiente, tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali);

- definizione del possibile impiego di strumenti volti alla determinazione dei costi degli interventi realizzati e del loro impatto sui soggetti attuatori e sui beneficiari;
- confronto e sviluppo dei meccanismi già adottati, o in fase di adozione, da parte delle Assemblee legislative, per promuovere le attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche regionali, con particolare riferimento all'impiego nella legislazione delle clausole valutative e allo svolgimento di missioni valutative. A questo proposito il lavoro potrà fare riferimento alle esperienze che si stanno realizzando in seno al progetto *CAPIRe*, promosso dalla *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome* e specificatamente dedicato a questi temi.

Nel corso della riunione, sulla base della documentazione prodotta dagli uffici dei Consigli regionali della Campania e del Molise e dagli uffici della Camera, basata su una sintetica riconoscenza degli Statuti approvati e sull'individuazione di elementi di riflessione con riguardo ad alcuni dei temi oggetto di analisi del gruppo di lavoro, sono state affrontate, tra l'altro, alcune problematiche che si sintetizza di seguito.

Per quanto attiene ai **rapporti Consiglio/Giunta**:

- la necessità, data la complessità delle politiche pubbliche, di un'approccio concertativo nella fase dell'istruttoria legislativa;
- l'opportunità che i Consigli prevedano un rafforzamento del loro ruolo in tale fase tramite i regolamenti interni; e la necessità di una condivisione delle informazioni tra Giunta e Consigli, legata anche alla necessità di contenere le spese;
- l'importanza dello **scambio di esperienze** tra le assemblee legislative in materia e, in particolare, la necessità che le assemblee legislative **aggiornino** le proprie attività e procedure alla luce dell'emergere di un **quadro ordinamentale multilivello**.

Relativamente alle questioni relative alla **valutazione ex ante ed ex post** delle politiche legislative, problematiche affrontate ad esempio nell'ambito del **Progetto Capire**, si è evidenziata:

- la necessità di mettere a punto una **comparazione** delle pratiche seguite in materia tenendo conto dei diversi livelli coinvolti;
- la necessità di un'**integrazione** delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo. A tale proposito, è stata sottolineata la diversità di tali funzioni a livello regionale rispetto a quelle nazionali, ed è stato osservato che nella prassi consolidata dei Consigli regionali la **funzione di controllo** è quella che ha assunto maggiore rilevanza, dato il prevalere della legislazione nazionale su quella regionale; si è ritenuto opportuno quindi che il gruppo concentri i propri lavori sulla **fase ascendente** e su quella di **controllo**. Per quanto attiene al **ruolo dell'opposizione** nell'attività di controllo (creazione della figura del capo dell'opposizione, riserva dei tempi nei regolamenti, presidenza delle Commissioni speciali, in particolare di quelle Statuto e Controllo della Giunta, *question time* e aumento del numero delle audizioni con funzioni di controllo) è stata sottolineata l'importanza di un **lavoro comparativo** tra le Regioni perchè a tale proposito diversi Statuti regionali riformati ex legge 1/1999 ne fanno una menzione specifica.

In relazione alle **politiche regionali complesse**, è stato segnalato che particolare attenzione dovrebbe essere dedicata:

- alla definizione di **strumenti** per la **progettazione di tali politiche** (tecniche di redazione normativa, analisi di impatto della legislazione, schede di fattibilità e di bilancio) e, per quanto attiene alla loro attuazione, al tema della sussidiarietà e dei soggetti attuatori;
- alla verifica dei **risultati** dal punto di vista dell'efficacia delle politiche regionali (*in primis* valutazione da parte dei Consigli regionali con il coinvolgimento degli esecutivi). Si è evidenziato inoltre il problema della **formazione** di personale per le nuove funzioni.

POSSIBILI LINEE GUIDA

Il gruppo di lavoro premette che le **linee guida sono state elaborate tenendo conto della forma di governo attualmente vigente a livello regionale**, basata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta. In particolare, la procedura relativa al programma di governo (punto 1 delle linee guida) viene suggerita tenendo conto dell'attuale contesto istituzionale, che non consente di ipotizzare una votazione fiduciaria sul programma di governo, da cui potrebbe conseguire esclusivamente, in caso di esito negativo per la Giunta, lo scioglimento del Consiglio regionale e l'indizione di nuove elezioni. E' altresì evidente che in ipotesi di forma di governo diversa da quella informata alla elezione diretta del Presidente della Giunta, il regolamento interno consiliare dovrà tenere conto delle necessarie previsioni di coordinamento con la particolare forma di governo individuata dallo Statuto. Una ultima notazione riguarda le strutture interne tecniche di supporto; il pieno utilizzo di tali strutture, in ogni fase delle procedure sopra individuate, renderebbe possibile un'ampia visione anche tecnica delle tematiche in discussione da parte del livello politico. Alcuni regolamenti interni già dispongono in tal senso, prevedendo espressamente il coinvolgimento nelle attività consiliari degli uffici legislativi o di altri organismi istituiti e di supporto. **Alla luce del materiale esaminato e dell'elaborazione svolta all'interno del gruppo di lavoro, è emerso un orientamento prevalente sulle seguenti indicazioni:**

- 1) La legislazione regionale attualmente si svolge per frammenti e non sempre intercetta le politiche regionali complesse. Emerge la necessità di mettere a punto strumenti di indirizzo che permettano ai consigli di inquadrare i singoli interventi nell'ambito di politiche regionali di legislatura e di fornire degli orientamenti di carattere generale rispetto agli indirizzi delle politiche nazionali nel medesimo settore. In questo quadro, assume importanza fondamentale, per il suo carattere omnicomprensivo, il **programma politico** elaborato dalla Giunta all'inizio di ogni legislatura regionale, che dovrebbe essere oggetto – come già avviene nella generalità delle Regioni – di **dibattito in Consiglio**, in occasione della presentazione della Giunta stessa. *Le norme del regolamento interno*

potrebbero prevedere, oltre al contingentamento dei tempi di intervento assegnati ad ogni Gruppo, anche la possibilità dell'approvazione di particolari ordini del giorno al Governo regionale;

2) Alla discussione del programma dovrebbe seguire un costante monitoraggio della sua realizzazione, che potrebbe costituire oggetto di una seduta consiliare annuale monotematica.

Le norme del regolamento interno potrebbero disciplinare la procedura, prevedendo la possibilità, a conclusione del dibattito, della formulazione di proposte di modifica e/o integrazione del programma di governo, eventualmente da approvarsi con maggioranza qualificata. La seduta consiliare monotematica potrebbe tenere conto delle risultanze dei pregressi lavori delle commissioni consiliari di merito per ogni ambito di politica regionale complessa (sanità, lavoro, sviluppo economico, territorio, ecc.). In tale ambito di procedura appare opportuno disciplinare anche il ruolo della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari;

3) Accanto al programma di governo, che ha valenza generale e che necessita di costante monitoraggio, appare necessario rafforzare anche gli strumenti con i quali i Consigli definiscono, sulla base di proposte delle Giunte, **programmi di azione nei principali settori di competenza regionale** (sanità, ambiente, pianificazione territoriale, uso dei fondi strutturali europei) e stabiliscono obiettivi e scadenze per le politiche in questione. Anche l'attuazione di tali programmi deve costituire oggetto di valutazione da parte del Consiglio regionale, come specificato ai punti 6 e 7;

4) **un ruolo cruciale per l'organizzazione dei procedimenti legislativi complessi può essere svolto dalle leggi regionali di carattere ordinamentale** che, in sinergia con gli statuti e i regolamenti consiliari, disciplinino le fasi principali e la tempistica dei procedimenti anche con riferimento agli adempimenti dei soggetti esterni al Consiglio (Giunta, enti strumentali);

5) per quanto riguarda in particolare la legislazione in materia finanziaria, è necessario dare qualità alle procedure di decisione finanziaria regionale (legge di bilancio, leggi finanziarie regionali) **limitando il contenuto eterogeneo degli interventi e puntando a fare di questi atti strumenti**

con i quali si stabiliscono i parametri e le grandezze fondamentali nell'ambito del patto di stabilità interno;

6) è necessario rendere più fluido e continuo il ciclo fra attività legislativa in senso proprio e attività di indirizzo e controllo, attraverso la previsione da parte dei regolamenti consiliari e delle leggi ordinamentali regionali **di adeguate procedure di istruttoria legislativa** nell'ambito delle quali le giunte forniscono alle commissioni consiliari **le informazioni essenziali riguardanti i dati di fatto alla base delle scelte legislative e gli effetti attesi dalle medesime;**

7) è opportuno a questo fine puntare a potenziare e qualificare le funzioni di indirizzo e controllo delle commissioni legislative ordinarie, non escludendo che particolari vicende afferenti la realizzazione di politiche regionali complesse siano oggetto di **indagine** da parte di Commissioni consiliari. **Si segnala in proposito la peculiare esperienza del Consiglio regionale della Campania, con l'istituzione della commissione di indagine sulla SORESA** (la società per azioni istituita dalla Regione con il compito di contenere e azzerare il debito pubblico della sanità campana). Per incentivare il ricorso agli strumenti dell'istruttoria legislativa nell'ambito delle commissioni ordinarie potranno essere previsti corrispondenti poteri di iniziativa e di verifica a favore delle opposizioni.

Per agevolare, invece, lo svolgimento di analisi o indagini, si potrebbe intervenire sui regolamenti interni, prevedendo una particolare procedura di istituzione e costituzione della commissione di indagine sulla realizzazione di una politica regionale complessa, prevedendosi, ad esempio: a) la istituzione mediante deliberazione consiliare da approvarsi con maggioranza qualificata; b) eventualmente, l'attribuzione della presidenza al Presidente del Consiglio regionale o in alternativa al presidente del Gruppo di opposizione di maggiore consistenza; c) la conclusione dei lavori entro un determinato periodo di tempo; d) l'assegnazione di particolari strumenti di lavoro (oltre al personale ed ai mezzi finanziari); e) la previsione di una relazione di maggioranza ed una di minoranza da presentarsi all'esame ed approvazione del plenum dell'Assemblea; f) l'ampia pubblicità dei lavori e della loro conclusione;

- 8) per rendere funzionante il ciclo indirizzo-legislazione-controllo, le clausole contenute nelle leggi riguardanti la valutazione di impatto di singoli interventi legislativi o di intere politiche di competenza regionale dovranno **fare riferimento a criteri sufficientemente precisi e collegati ai parametri di carattere generale stabiliti per le politiche del settore sul quale interviene la legge**;
- 9) le attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione di impatto **andranno programmate nel modo più stretto possibile all'interno delle procedure di indirizzo e legislative ordinarie delle commissioni e dell'assemblea, inserendole pienamente nelle dinamiche politiche fra maggioranza e opposizione**.

**Commissione di studio per lo sviluppo
delle procedure relative alla partecipazione
delle Assemblee legislative regionali
alla formazione e attuazione del diritto comunitario;
con attenzione anche alle ricadute territoriali
nei rapporti con gli enti locali, i CAL e CREL,
nella loro differente valenza istituzionale**

linee guida

PREMESSA

La IV Commissione di Studio, presieduta dalla Presidente dell'Assemblea legislativa dell'Emilia – Romagna Monica Donini, si è riunita a Bologna presso la sede dell'Assemblea legislativa dell'Emilia - Romagna il giorno 24 maggio 2007, sulla base di un dossier di documentazione sui temi oggetto della riunione concernente: le procedure relative alla partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla formazione e attuazione del diritto comunitario (punto I); il rapporto della Regione con gli enti locali nel nuovo titolo V della Costituzione: l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali (punto II); il rapporto delle Regioni con il mondo economico e del lavoro: l'istituzione del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro (punto III). In allegato al dossier, rispetto ai tre punti d'indagine, sono stati forniti i relativi quadri attuativi con riferimento alle diverse realtà normative regionali.

Gli obiettivi del gruppo di lavoro sono:

- messa a punto di strumenti e procedure idonei a favorire la partecipazione dei Consigli regionali alla fase ascendente del diritto comunitario, anche in attuazione di quanto previsto dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari);
- messa a punto di strumenti e procedure idonei a favorire la partecipazione dei Consigli regionali alla fase discendente del diritto comunitario, anche alla luce del disposto dell'art. 1, commi 1213 e 1214 della legge finanziaria per il 2007;
- monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni statutarie riguardanti i CAL e i CREL e del loro funzionamento, nella prospettiva di una loro armonizzazione;
- definizione di linee guida per la stesura di leggi regionali disciplinanti le attività e funzioni dei CAL e dei CREL.

Dai lavori in seno al gruppo è emersa la stretta correlazione tra la fase di formazione e quella di attuazione delle norme (fase ascendente e fase descendente), ormai prodotte in un contesto decisionale multilivello che richiede il coinvolgimento dei livelli sub - statali a monte del processo decisionale, in considerazione degli esiti potenziali in termini di corretta attuazione delle norme Ue, di riduzione delle infrazioni, di una più efficace rappresentazione degli interessi territoriali. Si tratta di perseguire a tutti i livelli, da quello europeo, a quello nazionale e regionale, gli obiettivi di qualità della legislazione che si traducono, infine, in minimizzazione dei costi e massimizzazione delle politiche pubbliche.

Il gruppo di lavoro ha esaminato pertanto il flusso del processo decisionale in una visione sistematica, che colloca il livello regionale nel quadro dei rapporti con l'Unione europea e lo Stato, da un lato, e le autonomie locali e le parti sociali, dall'altro, nel contesto del principio di sussidiarietà e nell'ottica di una generale armonizzazione e della definizione di un equilibrio del sistema delle autonomie territoriali basato su un modello cooperativo tra Regioni ed enti locali.

Su tale base è stato redatta la seguente bozza di documento conclusivo.

LE POSSIBILI LINEE GUIDA

1. La fase ascendente e la gestione del flusso documentale.

Per quanto riguarda il generale inserimento in fase ascendente, il più recente quadro normativo costituzionale e legislativo ha reso le Regioni destinatarie del più ampio accesso alle informazioni relative alla documentazione inerente all'iniziativa politica e normativa europea (cfr. invio telematico delle proposte e degli atti comunitari e dell'Unione europea per il tramite delle Conferenze, procedura europ@).

L'importanza di prendere in esame le proposte legislative comunitarie fin dall'inizio, in fase ascendente, si può riscontrare concretamente soprattutto laddove si sia costruito, in corrispondenza alla fase discendente, un sistema costante di verifica di conformità dell'ordinamento regionale e di monitoraggio dell'attuazione delle norme comunitarie. L'esame degli atti e delle proposte legislative europee consentirebbe, in primo luogo, di massimizzare i risultati in fase discendente, potendosi "incrociare", quello stesso esame, con le eventuali verifiche regionali relative a procedure di infrazione in corso su atti regionali, l'adozione - o meno - di atti regionali che danno esecuzione alle pronunce della Corte di Giustizia, le altre iniziative in corso di esame in Commissione assembleare o in Aula.

Sussistono peraltro elementi comuni di difficoltà delle Assemblee in fase ascendente, che sono stati individuati nel deficit informativo rispetto alle Giunte, nella dimensione e tecnicità degli interventi e della relativa base documentale, nei tempi estremamente ridotti previsti dalla legge 11/2005, nell'adeguamento delle strutture amministrative che devono pertanto essere oggetto di attenzione specifica per quanto concerne il numero e la professionalità.

Il riferimento alle risorse umane e alle competenze specialistiche merita fin da ora un accenno a parte, pur essendo chiaramente da riferirsi ad una valutazione di portata più generale: è indubbio che il funzionamento dei meccanismi procedurali, così come elaborati, condivisi o raccomandati in

esito ai lavori condotti dalla Commissione di studio, dipenderà dalla possibilità concreta delle strutture interne alle singole Assemblee, di dotarsi di competenze specifiche, formando appositamente e continuamente i funzionari e/o prevedendo l'inserimento in organico di nuove figure professionali con specializzazione nella materia comunitaria.

Ciò considerato, sono stati individuati alcuni *strumenti procedurali*, da introdurre con apposita legge quadro di procedura e/o regolamento (cfr. punto 2, fase discendente), che potranno essere utili al superamento delle suddette difficoltà:

- a) L'introduzione presso le Assemblee dell'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, come strumento che consentirebbe, da un lato, di esercitare l'azione di indirizzo dell'Assemblea verso la Giunta in riferimento alla programmazione generale dell'attività della Commissione, con riferimento ai temi di maggior interesse a livello regionale e, dall'altro, di individuare con sufficiente anticipo rispetto alla definitiva presentazione, le iniziative legislative di interesse regionale sulle quali intervenire, successivamente, con l'invio di osservazioni al Governo ai sensi della Legge 11/2005. L'esame degli atti si può concludere, in Aula, con l'approvazione di apposita Risoluzione.
- b) L'esame delle proposte e degli atti comunitari, ai fini dell'espressione di osservazioni su atti e proposte comunitarie di cui alla legge 11/2005, in sede di Commissione assembleare, al fine di superare il problema "tempo" (venti giorni dalla ricezione degli atti) che rende difficilmente realizzabile il passaggio in Aula.
- c) Il mantenimento in capo alle Assemblee del controllo della Sussidiarietà e Proporzionalità nelle proposte e negli atti comunitari, nei diversi contesti e sedi in cui tale esame possa rendersi opportuno, o essere richiesto da istituzioni o organi nazionali e/o europei, anche in considerazione del ruolo spettante ai Parlamenti Nazionali – e regionali – così come risulterà a seguito dell'approvazione del Trattato di riforma.
- d) La previsione di obblighi informativi periodici, e su specifica richiesta dei Consiglieri, circa l'attività della Giunta e dei suoi componenti in riferimento alla partecipazione regionale all'intero processo decisionale europeo, al

fine di colmare il *gap* informativo delle Assemblee (cfr. più avanti il punto 2, lett. f).

e) Il coinvolgimento degli EELL fin dalla fase ascendente, compatibilmente con l'esigenza di preservare l'efficienza e l'efficacia del ruolo regionale, ma avendo ben presente che la successiva attuazione in via amministrativa di numerosi atti dell'Unione europea spesso ricade su Province e Comuni.

Dal punto di vista *metodologico*, invece, nel trattamento della mole di atti che si ricevono in via telematica tramite la Conferenza, si raccomanda l'utilizzo dei seguenti criteri operativi:

- a) Procedere alla selezione delle informazioni nell'ambito dei gruppi di lavoro tecnici Giunta – Assemblea, istituiti secondo il modello proposto nel presente documento (cfr. più avanti il punto 3). E' da considerare positivamente, inoltre, l'istituzione di sottocomitati *ad hoc* per l'esame preliminare degli atti di rilievo comunitario che pervengono, al fine di effettuare selezioni mirate, a cui il gruppo di lavoro dovrebbe fare riferimento in prima battuta. Pratiche simili sono proprie delle Commissioni dei due rami del Parlamento italiano, ma anche del *Senat* francese.
- b) Rendere l'informazione selezionata da parte dei gruppi di lavoro non esclusiva, mantenendo pertanto comunque integra l'informazione non selezionata, e quindi disponibile in caso di necessità.
- c) Concentrare in primo luogo l'attenzione sulle proposte legislative, privilegiandole rispetto al restante universo documentale disponibile.

Sempre dal punto di vista metodologico, è inoltre auspicabile una riflessione generale ed un approccio di rete regionale sulle procedure, da quelle specifiche per il controllo di sussidiarietà da parte dei parlamenti regionali, alla più generale problematica della partecipazione delle Assemblee alla fase ascendente. Utile, a questo fine, il modello avviato dal Comitato delle Regioni per lo specifico controllo della sussidiarietà in fase ascendente (*Subsidiarity Monitoring Network*).

In particolare si raccomanda l'adozione, anche a livello inizialmente sperimentale, dell'uso dei c.d. "test di sussidiarietà", nei confronti di progetti di atti comunitari (cfr. i test di sussidiarietà condotti dall'Assemblea

legislativa della Regione Emilia - Romagna nel 2005 e 2006, Marche e Toscana nel 2006). L'uso diffuso e coordinato dei test in più di una Assemblea legislativa e comunque nel numero più ampio possibile, consente una condivisione dei risultati e quindi dei benefici in termini di controllo sul rispetto delle competenze, fino alla realizzazione di una vera e propria rete interregionale e interistituzionale.

Più precisamente, l'introduzione sperimentale di questo specifico controllo sulle proposte comunitarie in fase ascendente, consentirà: 1) di testare tempi, modalità, sedi idonee all'interno degli organi assembleari per rispettare i tempi europei e deliberare puntualmente; 2) di riprodurre le procedure così sperimentate, in un contesto più ampio di applicazione delle norme di procedura relative alla fase ascendente, di cui alla legge 11/2005, ad esempio, per l'invio di osservazioni al governo; 3) di elaborare definitivamente, una volta superato il periodo di sperimentazione, le norme regionali che prevedono la procedura del tutto interna alla Regione, e lo specifico rapporto Giunta – Assemblea in riferimento all'inserimento regionale in fase ascendente; 4) di rapportarsi con il Parlamento (Camera e Senato) in occasione dell'applicazione del nuovo Protocollo Sussidiarietà e dell'eventuale cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e rispettivi Parlamenti regionali con poteri legislativi, cui lo stesso Protocollo farà espresso riferimento, una volta entrato in vigore il nuovo Trattato.

2. La fase discendente.

Emerge una diffusa consapevolezza del crescente rilievo del diritto comunitario rispetto al generale esercizio delle competenze regionali, ma anche di un differente grado di maturazione degli strumenti e dei metodi di strutturazione dell'intervento regionale in fase discendente, da una parte, e ascendente, dall'altra.

Per quanto riguarda la fase discendente, è emerso che il consolidamento a livello statale di una legge comunitaria annuale disciplinata da una legge - quadro di procedura, la cui disciplina comprende e coinvolge anche i livelli regionali ed infraregionali, e che si collega a specifici procedimenti

ed organi previsti nei regolamenti parlamentari, rende altamente raccomandabile l'adozione di analoghi strumenti e procedimenti raccordati con quello statale e di norma basati sul modello della legge comunitaria regionale, peraltro già prevista, sia pure con diverse varianti, in più di una Regione (Friuli Venezia - Giulia, Emilia – Romagna, Piemonte, Lazio, Valle d'Aosta, Marche, Calabria).

Si tratta ora di diffondere e di implementare il modello della legge comunitaria annuale a più livelli, - quelle finora adottate a livello regionale sono ancora limitate nel numero: Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta - e di completare, coordinare e condividere il flusso informativo ed il controllo sull'attuazione.

Anche in riferimento alla fase discendente (per la fase ascendente, *cfr.* punto 1) è raccomandabile l'adozione della legge - quadro di procedura, e/o specifiche norme regolamentari, tenendo presente le seguenti indicazioni in riferimento al contenuto minimo:

- a) Previsione di una analisi complessiva della attività legislativa, regolamentare e amministrativa regionale di Giunta e Consiglio dell'anno di riferimento, nell'ambito della verifica di conformità sia dell'attività del Consiglio che di quella regolamentare e amministrativa della Giunta, anche in adempimento allo specifico obbligo regionale di cui alla Legge 11/2005, cui si aggiunge l'obbligo regionale di trasmissione degli esiti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con riguardo alle misure da intraprendere. Utile, a tal fine, anche l'introduzione del monitoraggio periodico delle infrazioni che interessano la Regione e gli Enti locali sul territorio, secondo un sistema che potrebbe essere sviluppato nell'ambito del gruppo di lavoro tecnico Giunta – Assemblea (*cfr.* punto 3), lett. a);
- b) Previsione di una legge comunitaria regionale per il recepimento annuale (o periodico) delle direttive che ricadono nelle materie di competenza regionale e, inoltre, per il più generale adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, in esito alla verifica di conformità richiesta dalla Legge 11/2005;
- c) Previsione esplicita dei requisiti formali dell'attuazione delle direttive, richiesti a norma della Legge 11/2005, che contribuirebbe all'individuazione in via formale dei provvedimenti con cui la Regione ha

inteso dare diretta attuazione alle direttive nelle materie di propria competenza;

d) Coinvolgimento degli enti locali nell'ambito dell'iter legislativo che porta all'approvazione della legge comunitaria regionale. Si ricorda a questo proposito, come l'attività amministrativa di Province e Comuni condivida la responsabilità della conformità dell'ordinamento interno (nazionale, regionale, locale) all'ordinamento comunitario, da tenere costantemente monitorato anche in applicazione della Legge 11/2005;

e) Esame referente del singolo provvedimento regionale avendo come specifico parametro gli obblighi comunitari (articolo 117, primo comma, della Costituzione), anche ai fini della prevenzione del contenzioso costituzionale e comunitario (*cfr.* regolamento Toscana). Sull'esempio di quanto suggerito dalla Commissione europea con la Raccomandazione del 2004, si potrebbe introdurre la dichiarazione di conformità al diritto Ue nelle proposte di atto presentate dalla Giunta all'Assemblea (analogia intenzione è stata recentemente manifestata dal Ministro Bonino, con riferimento agli atti del Governo, al fine di prevenire l'insorgere del contenzioso comunitario);

f) Previsione di obblighi informativi periodici, e su specifica richiesta dei Consiglieri, in merito all'attività della Giunta e dei suoi componenti in riferimento alla partecipazione regionale all'intero processo decisionale europeo, al fine di colmare il *gap* informativo delle Assemblee che è stato rilevato fin dalla fase ascendente.

3. Con riferimento tanto alla fase ascendente che alla fase discendente.

La stretta correlazione tra la formazione e la successiva attuazione della normativa Ue in ambito regionale, presenta potenziali ripercussioni sul rapporto tra gli ordinamenti e sulla possibilità concreta di rappresentare efficacemente, in entrambe le fasi, gli interessi del territorio. I tempi ridotti e la specificità delle dinamiche in cui si inserisce il legislatore regionale richiedono di valorizzare al massimo le sinergie, di condividere competenze specialistiche, di rafforzare le sedi di cooperazione

interistituzionale, tanto orizzontale quanto verticale, con riferimento all'intero processo decisionale.

Con questa finalità si suggerisce l'utilizzo e/o l'implementazione dei seguenti orientamenti di carattere *operativo*:

- a) Utilizzare gruppi di lavoro tecnici Giunta - Assemblea costituiti anche sulla base di semplici iniziative di carattere amministrativo, senza necessità - almeno per il primo avvio - di modifiche di Regolamento interno. Il gruppo di lavoro (*cfr.* modello adottato dall'Emilia – Romagna) dovrebbe valorizzare i ruoli dei legislativi delle Assemblee e delle Giunte, come referenti generali/principali dei lavori, perché competenti in modo trasversale indipendentemente dalla materia specifica, a cui andrebbero associati i responsabili delle rappresentanze regionali a Bruxelles, attualmente potenziali risorse del ruolo regionale nel processo decisionale dell'Ue, nella prospettiva di una piena applicazione delle Leggi 11/2005 e 131/2003. Oltre a questa composizione di carattere "fisso", i gruppi di lavoro dovrebbero potersi caratterizzare per una ulteriore componente "variabile" con i tecnici competenti a seconda della specifica materia trattata.
- b) Individuare all'interno di ciascuna Assemblea legislativa un unico responsabile a livello tecnico per la fase ascendente e la fase discendente, che funga da referente unico verso analoghi referenti unici presso le strutture di Giunta, le altre Assemblee legislative, le Conferenze, i due rami del Parlamento, le istituzioni o gli organi dell'Unione europea con cui l'Assemblea si relaziona nelle sedi di cooperazione interistituzionale, sul modello indicato dalla stessa Commissione europea con Raccomandazione del 2004.
- c) Attivare pratiche di reciproca informazione tra uffici delle Assemblee sull'esito delle attività di individuazione di atti comunitari di primario rilievo e sulle attività di attuazione in fase discendente. A tal fine è ipotizzabile sia l'apertura di una sezione di ciascun *website* regionale di riferimento, sia l'apertura di un *website* centrale (*parlamentiregionali.it* appare un riferimento naturale) con l'elenco dei *links* regionali (*cfr.* più avanti l'ipotesi di sviluppo di un IPEX interregionale). Si sottolinea ulteriormente

l'importanza delle economie di scala che si vengono a verificare collocando a fattor comune le informazioni di interesse condiviso.

d) Riproporre le pratiche di reciproca informazione del coordinamento interregionale a livello interistituzionale, con la partecipazione dei due rami del Parlamento. Inoltre, mettere in pratica strumenti operativi di cooperazione interparlamentare, anche in previsione del rafforzato ruolo dei Parlamenti nazionali – e regionali - di cui ai nuovi Protocolli allegati al Trattato, così come verranno introdotti con il prossimo Trattato di riforma.

Per specificare:

- individuare e sperimentare procedure e metodi comuni del controllo parlamentare sulle proposte comunitarie per gli indirizzi ai rispettivi esecutivi;
- sviluppare le procedure per il controllo del principio di sussidiarietà, anche in forma sperimentale, anche in considerazione delle recenti esperienze condotte in ambito Cosac e CdR e nella prospettiva di una possibile e prossima entrata in vigore dei nuovi Protocolli Sussidiarietà e Parlamenti Nazionali;
- associare le Assemblee legislative regionali alle attività conoscitive di Camera e Senato, in occasione dell'invito rivolto a membri del Parlamento europeo o a Commissari europei a riferire su politiche europee di interesse anche regionale;
- individuare le criticità e le difficoltà di applicazione della Legge 11/2005 ed eventuali ipotesi di superamento, in riferimento agli aspetti di non chiara interpretazione per quanto concerne il ruolo regionale e parlamentare;
- valutare la possibile estensione della partecipazione italiana alle attività Cosac ad un “osservatore” regionale, che potrebbe essere individuato nell’ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee.
- perseguire le attività del coordinamento interregionale e del coordinamento interistituzionale verso un ambito descrivibile come un IPEX interregionale, da integrare nel già esistente IPEX. A tal fine è auspicabile il rafforzamento, o dove sia il caso l'avvio, delle necessarie riflessioni propositive.

4. Lungo la linea della sussidiarietà: il ruolo dei CAL.

Il rilievo della linea della sussidiarietà è da valorizzare, come già accennato nella riflessione fin qui condotta sugli aspetti di rilievo comunitario, anche alla luce di un contesto più ampio, con particolare riguardo al coinvolgimento degli enti locali ed ai loro rapporti con le Assemblee regionali.

Per quanto riguarda tali profili di rilievo generale, che attengono ai rapporti con le autonomie locali, è parsa evidente la necessità del ruolo del CAL - Consiglio delle Autonomie locali - proprio in ragione del fatto che l'art. 123 della Costituzione lo configura come "organo costituzionalmente necessario che deve essere disciplinato dallo statuto" (Corte costituzionale sentenze 370/2006 e 196/2004) e che la medesima legislazione statale (legge 131/2003, che lo pone alla base, sia pure eventuale, dell'esercizio del potere regionale di ricorso costituzionale avverso la legislazione statale) interpreta il suo ruolo di "consultazione" in senso quanto meno non riduttivo, se non propriamente ampio.

Al riguardo, va preso atto che l'articolazione del ruolo dei CAL, che emerge nei diversi contesti normativi regionali (*cfr. dossier n. 2*), con norme di rango tanto statutario che legislativo, con una varietà di previsioni che realizzano diversi tipi e gradi di coinvolgimento, costituisce un'apprezzabile valorizzazione delle funzioni dei CAL stessi e delle autonomie locali ivi rappresentate e che la diversificazione regionale nel disegnare la composizione e le funzioni dell'organo è un elemento positivo connaturato alla stessa autonomia statutaria;

In linea generale, queste conclusioni sono da ritenersi riferibili anche nei confronti delle Autonomie a Statuto speciale, le quali, pur "nell'impossibilità di ritenere applicare l'ultimo comma dell'art. 123 Cost." (Corte cost. 370/2006) hanno "il potere .. di prevedere, in armonia con le proprie regole statutarie, particolari modalità procedurali volte ad introdurre ... forme organizzative stabili di raccordo tra l'ente Regione e gli enti locali ispirate dalla esigenza di assicurare la osservanza del principio di leale collaborazione".

Si ritiene auspicabile che la disciplina basilare dell'organo si radichi, per quanto concerne le Regioni a Statuto ordinario, nel contesto statutario, pur

senza escludere l'apporto ulteriore della fonte legislativa regionale e del regolamento interno del Consiglio.

Si ritiene auspicabile infine la previsione di una disciplina che definisca le caratteristiche procedurali della loro attività - per quanto attiene ai meccanismi di formazione della volontà tanto dei CAL stessi, che, anche di conseguenza, dei Consigli regionali – anche tenuto conto del ragionevole equilibrio tra le esigenze di rappresentazione delle realtà territoriali locali e quelle di governabilità costituzionalmente affidate agli organi della Regione.

Analoghe considerazioni possono valere nei confronti degli organi rappresentativi delle istanze sociali (quali, senza pretesa di esaustività, lavoro, impresa, consumo) diversamente denominati, ma per lo più individuate come C.R.E.L. (Consigli Regionali dell'Economia e del Lavoro; *cfr. dossier* n. 2); fermo restando il rilievo della cd. sussidiarietà orizzontale, si ritiene auspicabile che la fase consultiva, per la parte realizzata attraverso questi organi, da una parte afferisca al procedimento legislativo entro i limiti di una ragionevole proporzionalità, dall'altra parte non esaurisca l'opportunità di altre forme - in particolare non mediate - di partecipazione popolare all'attività assembleare.

**Commissione di studio per lo sviluppo
degli strumenti di partecipazione, comunicazione
e informazione con i cittadini, tra le Assemblee,
le comunità regionali e altre istituzioni
anche appartenenti a diversi livelli territoriali**

linee guida

SINTESI

Le assemblee regionali sembrano essere le sedi più idonee a sviluppare iniziative di partecipazione alla vita delle istituzioni regionali che facciano ricorso in modo innovativo anche alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Queste iniziative devono essere inserite in una strategia istituzionale delle assemblee imperniata sul rafforzamento delle funzioni di rappresentanza del territorio e delle sue componenti sociali.

Una premessa necessaria ad un arricchimento delle esperienze fin qui realizzate sembra essere un generale potenziamento delle strutture amministrative di supporto e un loro forte orientamento all'innovazione tecnologica.

Alcune indicazioni ricavabili dal confronto fra le diverse realtà regionali suggeriscono di evidenziare i seguenti temi: politiche regionali volte alla infrastrutturazione ICT di base del territorio, iniziativa interregionale per una maggiore visibilità della politica regionale nel sistema radiotelevisivo, utilizzo delle nuove tecnologie per il potenziamento di reti interistituzionali, promozione di siti WEB interattivi.

PREMESSA

Un primo assunto da cui muovono le raccomandazioni esposte in questa parte delle “Linee guida” è che la mancata promozione da parte delle assemblee regionali di **forme nuove di partecipazione dei cittadini** può generare rischi di indebolimento e di progressiva marginalizzazione di una istituzione che già fronteggia – in questa fase – una perdita di ruolo, dovuta allo schiacciamento fra esecutivi, autonomie locali, Parlamento nazionale e poteri sopranazionali. Non si può infatti ignorare come le azioni di concertazione esercitate dalle Giunte regionali come momenti di manifestazione delle istanze, espressione delle conflittualità, ricerca della loro composizione e definizione della mediazione degli interessi in gioco siano andate progressivamente a sovrapporsi e ad assorbire le potenzialità degli altri strumenti di partecipazione democratica peculiari delle assemblee legislative regionali, in primis le consultazioni o audizioni (ma analoga dinamica vale anche per l'iniziativa legislativa popolare o per i diversi istituti referendari), tipici strumenti di coinvolgimento diretto della società civile.

A questa premessa si connette poi una particolare sottolineatura della natura “circolare” del rapporto di rappresentanza. Tale natura fa sì che l'espressione di volontà da parte dei rappresentati sia interdipendente con la **comunicazione e l'informazione** che i rappresentanti e l'organo rappresentativo sono in grado di produrre in merito alla propria attività, al suo rilievo politico, ai suoi effetti.

In questo schema, se gli spazi di intervento delle assemblee regionali connessi alla mediazione finale degli interessi (legislazione), e quindi riconducibili alle funzioni di governo, si restringono, l'elemento riequilibratore da promuovere potrebbe essere proprio la valorizzazione delle **funzioni di rappresentanza**, cioè di tutti quei processi – circolari, appunto – attraverso i quali il territorio – con la varietà e originalità delle sue componenti e con il suo tessuto istituzionale - trova forme riconoscibili e nuove di espressione politica, di indirizzo e di controllo sugli organi che esercitano le funzioni di governo.

Questa prospettiva doterebbe – fra l’altro – le assemblee regionali anche di strumenti più coerenti (come ad esempio nuove modalità di consultazione, anche telematiche, aperte alle diverse componenti della società civile e in forma di pubblico contradditorio e, contestualmente la rivalutazione di strumenti di iniziativa popolare come le proposte di legge popolare e i referendum propositivi) quel ruolo autonomo e forte nella promozione di **policies regionali** che esse rivendicano e per il quale appare insufficiente l’esercizio di una funzione legislativa spesso frammentata e ristretta in limiti crescenti di compatibilità.

In questa chiave, la centralità della assemblea elettiva sarebbe affidata non più alla tenuta dello schema tradizionale “primato della legge/esclusiva titolarità della funzione legislativa”, ma piuttosto alla messa in campo di **nuove capacità di interlocuzione e interpretazione del territorio**, di collegamento con le molteplici forme della **partecipazione**, di **raccordo con le altre istituzioni** della rappresentanza e infine di **controllo democratico** sull’effettivo impatto della propria azione legislativa (ad esempio attraverso gli Osservatori regionali sulla spesa) e sull’azione dell’esecutivo.

In secondo luogo, si è voluto collegare a queste tematiche - che riguardano da vicino l’evoluzione futura del regionalismo italiano - anche un aspetto che sarebbe errato considerare strumentale e che ha invece anch’esso portata strategica: quello delle **nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione**.

E’ certamente vero che le nuove tecnologie offrono alla PA la possibilità di fornire al cittadino e alle imprese una serie di servizi in linea e rappresentano quindi un fattore di modernizzazione dell’amministrazione. Ma il loro impatto va anche al di là, in quanto esse trasformano **il rapporto fra rappresentati e rappresentanti** - poiché danno vita a nuove forme di partecipazione - e trasformano altresì il rapporto fra le istituzioni. Le nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione sollecitano quindi una specifica progettualità delle assemblee rappresentative e offrono opportunità che inevitabilmente incidono sulla evoluzione istituzionale.

Buone pratiche di comunicazione e informazione, supportate da un uso innovativo delle nuove tecnologie – all'interno di una strategia di rafforzamento della rappresentanza e della complessiva capacità reattiva dell'istituzione (*e-democracy*) - sono state già realizzata da alcune assemblee regionali e in alcuni casi dallo stesso Parlamento nazionale. Esse offrono la base su cui è costruita la presente proposta.

Allo stesso modo, esperienze inedite di raccordo fra istituzioni, realizzate con l'impiego di tecnologie Internet, dovrebbe stimolare una prima riflessione sulle nuove forme in cui le assemblee elettive regionali – operando in *network*, come sistema dei territori - possono innovare profondamente la loro capacità complessiva di intervento politico.

1. I temi della Raccomandazione

Competenze interne alle istituzioni (il rafforzamento e la modernizzazione delle amministrazioni)

Un dato che accomuna tutte le assemblee elettive regionali in questa fase storica è la necessità di compiere un salto qualitativo nella crescita di strutture amministrative altamente competenti e dotate di quella capacità di impulso senza la quale le potenzialità politiche e l'autonomia complessiva dell'istituzione rischiano di rimanere inespresse.

E' oggi possibile recuperare i ritardi che si sono accumulati solo rilanciando e proponendo l'obiettivo del recupero di una delle eredità più valide della prima stagione del regionalismo italiano dei primi anni '70, allorché le Regioni furono in grado – in molti casi - di attrarre competenze di alto livello, di sperimentare modelli organizzativi nuovi e di presentarsi come la più avanzata frontiera della riforma dello Stato e dell'amministrazione italiani.

Selettività negli accessi, introduzione di criteri meritocratici nella progressione di carriera, diffusione e consolidamento di una cultura di appartenenza basata su valori socialmente riconoscibili - indipendenza, correttezza, terzietà, competenza tecnica - rappresentano il quadro essenziale di ogni programma di rafforzamento amministrativo dei Consigli.

Tuttavia – al di là di tale premessa di carattere generale – uno sforzo particolare è richiesto proprio dall'impatto sulla istituzione delle attività di comunicazione e informazione e delle relative tecnologie. Questo impatto modifica l'ambiente entro il quale l'istituzione opera e richiede che il terminale amministrativo acquisti una sensibilità di tipo nuovo e una capacità di cogliere le opportunità che si vengono a creare. Questo sforzo deve trovare espressione oggi nella attività che i Consigli regionali devono intraprendere al fine di completare o innovare il quadro regolativo di riferimento e deve ispirarsi a due principi generali:

- il rafforzamento delle strutture amministrative di supporto va posto quale priorità di politica istituzionale e quale obiettivo di lungo periodo. Solo l'assunzione piena di questa responsabilità da parte degli organi

politici potrà assicurare le risorse che sono necessarie a dare fondamento concreto alla autonomia delle assemblee elettive, a esercitare con efficacia le funzioni di controllo, ad arricchire il rapporto con il territorio;

- il rafforzamento amministrativo deve essere misurato essenzialmente in termini di capacità innovativa, cioè laddove competenze e professionalità nuove si formano continuamente. In particolare in tutti i settori a più stretto contatto con le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, i corpi amministrativi devono reagire alle sollecitazioni al cambiamento sia con l'adeguamento dei criteri di selezione, sia con il ricorso diffuso a forme organizzative flessibili e interdisciplinari, sia integrando nell'attività ordinaria esperienze ad alto contenuto innovativo e di formazione e autoformazione permanente.

2. Interventi infrastrutturali

Secondo il Quarto Rapporto sull'Innovazione nelle Regioni d'Italia, al 2006 il 13% della popolazione complessiva italiana abita in zone di digital divide infrastrutturale, cioè in aree prive di collegamento a banda larga ADSL. Data poi la frammentazione del territorio italiano, dovuta alla presenza così caratteristica (ma anche così vitale) dei piccoli comuni, questa carenza infrastrutturale riguarda per intero il territorio di ben 3.200 comuni e parzialmente quello di altri 2.400 (su un totale di 8.101 comuni). Le Regioni più colpite dal digital divide infrastrutturale sono il Molise, la Basilicata, la Sardegna e la Valle d'Aosta, ma anche alcune grandi Regioni del Nord (Veneto, Piemonte) presentano coperture molto inferiori alla media nazionale.

Appare evidente invece come la diffusione capillare di infrastrutture per il collegamento alla rete veloce e a costi accessibili rappresenti una precondizione essenziale ad ogni esperienza di *e-democracy*.

Pertanto, sul piano regionale deve essere promossa una forte iniziativa per la infrastrutturazione di base del territorio. Le esperienze in questo campo sono già numerose (compresa la creazione di connessioni in fibra ottica fra tutte le amministrazioni pubbliche ricadenti nel territorio regionale), ma devono essere unificate da due elementi:

la definizione di vere e proprie “strategie”, in quanto alcune delle cause dei ritardi (es.: creazione della rete in fibra ottica) non possono trovare soluzione nel breve periodo e non possono avvenire che con il concorso del settore privato; inoltre il respiro strategico è richiesto dalla profondità delle innovazioni che deriveranno nel prossimo futuro dalla diffusione di nuove tecnologie (es.: nella produzione e fruizione della televisione via Internet è già in corso una rivoluzione che però si basa sulla banda larga e su altre tecnologie a basso costo che devono essere adeguatamente promosse).

in questa iniziativa i consigli regionali devono assumere un ruolo di punta: già oggi, ma in misura crescente nel prossimo futuro, la rete digitale rappresenterà un veicolo essenziale di ogni rapporto fra territorio e istituzione. Pertanto, devono essere proprio gli organi rappresentativi ad assumere questo obiettivo come parte essenziale della propria missione istituzionale.

3. Informazione radiotelevisiva

Esiste un problema di accesso insufficiente ai media radiotelevisivi dell’informazione prodotta dalle istituzioni consiliari e – più in generale – dell’informazione politica regionale. Del tutto insoddisfacente rimane infatti la presenza dell’informazione politica regionale all’interno del servizio radiotelevisivo pubblico, mentre le emittenti locali tendono – per loro natura – a considerare le istituzioni regionali più “clienti” che “fonti” dei servizi che esse producono.

E’ significativo che la situazione dei Consigli appaia invece meno critica sia sul versante dell’accesso ai media tradizionali (stampa), sia sul versante della diffusione via WEB (con crescenti capacità di diffusione anche di contenuti multimediali). Il Web in alcuni casi diventa quasi il contenitore “residuale” di filmati e notiziari prodotti dagli Uffici stampa dei Consigli che non riescono a trovare accesso sui media radiotelevisivi. Ma ovviamente ciò non rappresenta una soluzione, in quanto – per quanto in espansione – il web rimane pur sempre un mezzo capace di raggiungere solo un’utenza attiva.

Il problema è stato affrontato in modi diversi nelle varie esperienze regionali: dalla produzione di notiziari radiotelevisivi e/o radiofonici per la diffusione (a pagamento) sulle emittenti locali alla trasmissione in diretta delle sedute su una o più emittenti locali.

Su questo tema, che presenta un forte risvolto politico - poiché investe la capacità stessa della politica su scala regionale di conquistare visibilità e protagonismo – i Consigli non possono operare in modo scoordinato.

Occorre verificare se è oggi possibile lanciare una iniziativa interregionale, promossa dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative, sul rilancio della presenza della politica regionale nei media radiotelevisivi. Questa iniziativa dovrebbe affrontare in modo congiunto una serie di tematiche:

- il rapporto con le emittenze locali: la comparazione fra le legislazioni regionali e la valutazione sui risultati raggiunti;
- il basso tasso di politica regionale nella emittenza pubblica e la necessità che i Consigli regionali, quali istituzioni che rappresentano il territorio, sappiano collocarsi in una posizione più centrale all'interno del sistema informativo regionale;
- un ruolo attivo e coordinato delle Regioni per cogliere a pieno le opportunità determinate dal passaggio dall'analogico al digitale.

4. Network istituzionale

Tutto lo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni ruota attorno al modello concettuale del network. Conseguentemente, tutte le istituzioni che si aprono alle nuove tecnologie e iniziano a servirsene massicciamente registrano una progressiva spinta a creare nuovi rapporti e nuove connessioni.

In questo quadro favorevole, occorre promuovere sia l'integrazione verticale, che interessa il rapporto fra le Regioni e le Autonomie locali, sia l'integrazione orizzontale, con la creazione di portali interregionali. Una iniziativa in questo campo potrebbe essere collegata al rapporto fra

Consigli e UE – sul modello IPEX – e ad un approccio condiviso alla problematica della partecipazione alla fase ascendente.

Inoltre l'esperienza di integrazione richiede un lavoro preliminare di standardizzazione (vedi progetto “NormeInrete” che ha dato vita agli standard per il trattamento elettronico dei testi normativi), cioè di definizione delle regole tecniche e metodologiche che consentono di ottimizzare il risultato del networking.

Come opportunamente previsto nel recente Avviso – pubblicato nel gennaio 2007 dal CNIPA e relativo al riuso nel settore dell'e-government – le amministrazioni possono (e sempre di più dovrebbero) presentarsi all'interno di “aggregazioni” che consentono di dare ai progetti, di volta in volta, la dimensione più adeguata.

In questa area si ravvisa un grande spazio per le assemblee regionali, istituzioni che – per loro natura – sono spinte a cogliere le occasioni di interrelazione non solo con le espressioni del territorio, ma anche con le altre istituzioni che vi operano.

5. Il sito Web come area partecipativa.

Anche in Italia ormai la rete Internet sta diventando un luogo rilevante di aggregazione politica. Parallelamente alla crisi di partecipazione nelle forme tradizionali (partiti, editoria politica) corre una tendenza di senso inverso che ha sede nella rete e che vede soprattutto nei blog politici il fenomeno di aggregazione più interessante, sicuramente in termini di livello qualitativo, ma probabilmente anche in termini quantitativi.

Nessuno è in grado di monitorare in modo esaustivo la attività di informazione e comunicazione politica che si svolge in queste nuove forme attraverso la rete Internet, ma essa, da alcuni segnali, appare rilevante e crescente. In occasione delle ultime elezioni politiche, *Blogosfera*, il network italiano di blog professionali (150 blog attivi), ha dichiarato numeri senza precedenti, per quanto riguarda accessi e pagine viste, a blog politici italiani, con picchi di 200 mila visitatori unici e oltre 500.000 pagine viste.

Quale è il rapporto ottimale fra queste forme di partecipazione e le istituzioni rappresentative e come possono le istituzioni stesse essere presenti in questa nuova sfera pubblica, o addirittura promuoverne la crescita? Sono questi i principali quesiti che lo sviluppo delle ICT sta ponendo ai Parlamenti e alle assemblee elettive in tutto il mondo.

Già negli ultimi due anni, grazie alle iniziative sulla e-democracy promosse dal CNIPA, i siti WEB dei consigli regionali sono stati sollecitati a promuovere forme sempre più partecipative che consentano ai cittadini di:

- fornire informazioni alle istituzioni invece che limitarsi a fruirne,
- esercitare, individualmente o in forma associata un ruolo attivo-propositivo,
- esprimere una opzione all'interno di una procedura formale di consultazione.

Tuttavia, l'esperienza maturata consente oggi di dire che per trasformare gli attuali siti WEB in vere e proprie aree partecipative, non è sufficiente lanciare un forum, illudendosi che lo strumento tecnologico – di per sé – crei una realtà prima inesistente. In molti casi, essere sulla rete non significa essere letti da qualcuno e – ancora meno – avere alcuna garanzia di risposta. E' necessaria di volta in volta una riflessione attenta sugli obiettivi dell'iniziativa e sul suo "saldo democratico", cioè sulla convenienza del cittadino a partecipare e a pesare nelle scelte dell'istituzione. E' necessario inoltre offrire contenuti (appositamente predisposti per la comunicazione e la partecipazione via WEB) e quindi investire risorse umane, nonché qualificarle con competenze specifiche.

Iniziative che vedranno una grande espansione nel prossimo futuro saranno quelle di consultazione certificata, intrecciate in tutto il percorso di esame delle proposte di legge, nonché nella valutazione *ex post* dei suoi effetti. E' necessario che le assemblee elettive si attrezzino per rispondere a queste esigenze, anche considerando i loro impatti normativi.

I settori nei quali queste iniziative possono essere più proficuamente attivate sono quelli dell'analisi di impatto della regolazione (*ex ante* ed *ex post*) - che è attività che richiede una intensa interazione con il territorio, con l'amministrazione e con l'intera rete istituzionale - ma anche quelli del

bilancio sociale e partecipativo, del coinvolgimento diretto dei cittadini nei processi analitici e decisionali di pianificazione territoriale e di pianificazione strategica, delle politiche giovanili.

Tuttavia, priorità massima va data alla progettazione dei siti WEB come strumenti per rendere completamente trasparente e accessibile la vita dell'istituzione e i risultati della sua attività, attraverso la pubblicazione sul sito di informazioni e documenti quanto più ricchi ed esaustivi e attraverso la progettazione di interfacce ad alto livello di usabilità.

In questo contesto, i Consigli regionali, insieme alle due Camere, devono farsi carico del grande obiettivo – strategico per il nostro paese – di un impiego delle tecnologie informatiche finalizzato a rendere trasparente e conoscibile la legislazione, nonché a favorirne un riordino ed una semplificazione.

6. Il monitoraggio delle attività nel settore della informazione e comunicazione

Infine, un aspetto di particolare rilevanza – qui come in tutti i campi in cui si procede sperimentalmente – è quello del costante monitoraggio dei risultati. La raccolta di dati su quanto le iniziative di informazione, comunicazione e partecipazione incidono effettivamente e raggiungono lo scopo è una componente essenziale dell'iniziativa stessa e deve essere prevista sin dalla fase della sua progettazione.