

Rafforzare il ruolo del Consiglio: obiettivi necessari e passi possibili

di Roberto Bin

Sommario

1. Obiettivi. – **2. Proposte per migliorare l'efficienza del Consiglio come organismo decisionale.** – **3. Proposte per migliorare la rappresentatività del Consiglio regionale.**

1. Obiettivi

Provo ad immaginare alcune misure “statutarie” che possono concorrere ad un significativo rafforzamento del Consiglio regionale, articolandole per obiettivi. Gli obiettivi che mi sembra fondamentale perseguire stanno su due assi: quello dell'efficienza dei meccanismi decisionali che fanno capo al Consiglio regionale, e quello del miglioramento della capacità del Consiglio di comunicare all'esterno e attrarre verso di sé gli interessi sociali che è chiamato a rappresentare. Le ragioni per cui privilegio queste due prospettive, e le collego ad un unico nodo problematico, il ruolo del Consiglio regionale, ho cercato di illustrare nell'Introduzione a questo seminario, a cui rinvio.

2. Proposte per migliorare l'efficienza del Consiglio come organismo decisionale

Questo primo, ambizioso obiettivo si articola in numerosi sotto-obiettivi, che vanno esaminati partitamente.

2.1. Il primo risultato che lo Statuto dovrebbe perseguire, seguendo l'esempio delle Camere, è a mio avviso d'imporre una rigorosa programmazione dei tempi di discussione. Ciò si può

fare prevedendo che la Conferenza dei capigruppo (meglio che l'Ufficio di Presidenza, anche se debitamente composto) determini il calendario e l'ordine del giorno del Consiglio, nonché il contingentamento dei tempi. A tal fine, si può prescrivere che il regolamento del Consiglio regionale preveda:

- che la Conferenza decida a maggioranza assoluta: ogni capogruppo conta per quanti sono i componenti del proprio gruppo (difficile è immaginare una procedura decisionale equivalente per l'Ufficio di Presidenza);

- che il Presidente della Regione possa ottenere l'iscrizione nell'ordine del giorno di argomenti indicandone la priorità ai fini dell'inserimento nel calendario;

- che comunque alla minoranza sia assicurata l'iscrizione all'ordine del giorno degli argomenti di proprio interesse, e sia garantito ad essi non meno di x% del tempo complessivo (questo fa parte dello "statuto dell'opposizione").

2.2. Lo Statuto dovrebbe poi assicurare che i gruppi consiliari siano strumenti efficienti di lavoro e di decisione. Ciò si può assicurare prevedendo che:

- i gruppi consiliari non possano essere composti da meno di tre consiglieri;

- siano istituiti un gruppo misto di maggioranza e uno di minoranza, a cui devono iscriversi i consiglieri che non optano per altro gruppo. Questa misura serve sia per sdrammatizzare il fenomeno della migrazione da un gruppo all'altro, sia per rendere coerente la formazione dei gruppi misti con il sistema bipolare;

- nelle Commissioni consiliari si voti con voto ponderato, commisurando il voto di ogni commissario al numero dei consiglieri aderenti al gruppo che rappresenta. Questa misura consente di sdrammatizzare il problema dei gruppi piccoli, consentendo comunque alle Commissioni di votare e deliberare.

2.3. Lo Statuto dovrebbe assicurare al Consiglio regionale strutture e risorse adeguate allo svolgimento del suo ruolo. Non si tratta però soltanto di ottenere risorse finanziarie, ma anche di stabilire regole su come esse vadano impiegate. Originale, ma certo non sbagliato sarebbe che lo Statuto ponesse un limite alla percentuale del suo bilancio che può essere destinata ai supporti

dei gruppi consiliari, in modo da preservare una quota significativa da destinare a servizi comuni. Non è detto che siano tutti o prevalentemente servizi interni, perché sarebbe senz'altro opportuno che i servizi venissero acquisiti secondo gli obiettivi e le attività che il Consiglio decide di affrontare. C'è quindi una regola statutaria da prevedere che collega la programmazione della spesa per servizi alla programmazione delle attività. Lo Statuto potrebbe quindi prevedere che con il regolamento consiliare:

- sia istituito in seno al Consiglio regionale un organo tecnico per la valutazione dell'impatto prodotto dalle leggi e dai programmi sulle politiche pubbliche, tenendo conto anche dei risultati dei controlli interni ed esterni sull'amministrazione regionale. Questo organo deve essere istituito garantendo la competenza tecnica dei componenti e l'assoluta imparzialità e potrebbe essere collegato alla Commissione di vigilanza, qualora la si volesse prevedere;

- sia istituito un organo tecnico per la legislazione, di cui si parlerà in seguito;

- l'acquisizione di ulteriori servizi sia decisa semestralmente dalla Conferenza dei capigruppo, in sede di definizione del programma dei lavori.

2.4. Particolare attenzione dovrebbe essere dedicata all'efficienza del procedimento legislativo, cercando di "battere" con essa ogni giustificazione dei tentativi di accentrare sull'esecutivo i poteri normativi; contemporaneamente bisogna assicurare la qualità della legislazione. Lo Statuto potrebbe disporre che nel regolamento consiliare:

- sia previsto un procedimento per Commissione redigente che riservi alla assemblea il voto finale sui progetti di legge;

- sia previsto un procedimento straordinario d'urgenza che assicuri la massima celerità quando ne faccia richiesta il Presidente della Regione;

- sia previsto il potere del Presidente del Consiglio regionale di dichiarare inammissibili gli emendamenti presentati a fini meramente ostruzionistici;

- siano previste le procedure necessarie a garantire l'efficacia

dei controlli preventivi eventualmente previsti dall'ordinamento comunitario;

- sia istituita un'apposita sessione del Consiglio regionale per l'esame e la discussione dei riflessi sulle politiche regionali del processo di integrazione europea;

- sia prevista una procedura idonea a dare seguito tempestivo alle sentenze della Corte costituzionale;

- sia istituito il servizio per la legislazione che deve essere obbligatoriamente sentito prima dell'approvazione finale della legge in relazione alla coerenza, la qualità e l'efficacia delle leggi. Il regolamento può assegnare altresì al servizio per la legislazione il compito di segnalare eventuali difformità della legge regionale in via di approvazione con la Costituzione e la normativa europea, nonché il mancato rispetto della competenza legislativa dello Stato e del principio di sussidiarietà.

2.5. Fondamentale è modificare il modo di produzione delle leggi e di loro pubblicazione. Il servizio per la legislazione dovrebbe avere il potere di sostituire d'ufficio, nella raccolta delle leggi regionali, le leggi vecchie con quelle nuove, e il regolamento consiliare dovrebbe disciplinare questa attività. È infatti inutile che lo Statuto faccia propri i principi di "semplificazione", che indica l'esigenza di curare le distorsioni prodotte da cattivi meccanismi di produzione legislativa: lo Statuto è l'occasione per rimediare finalmente a quei meccanismi, introducendo sistemi virtuosi di controllo tecnico della legislazione e sistemi semplici di pubblicazione delle leggi (eliminando così l'esigenza di ricorrere di continuo ai testi unici).

2.6. Lo Statuto dovrebbe potenziare il controllo politico sull'esecutivo, snellendo strumenti e procedure ormai inflazionati e privi di incisività. Il regolamento dovrebbe prevedere:

- che, di regola, le interpellanze e le interrogazioni siano seguite da risposta scritta entro termini perentori, oltre i quali il Presidente del Consiglio regionale procede all'iscrizione nell'ordine del giorno della risposta orale;

- che vi sia iscrizione nell'ordine del giorno della seduta successiva per le interpellanze urgenti sottoscritte da almeno due terzi dei consiglieri di opposizione;

- che sia riservata una fascia oraria periodica dei lavori del Consiglio regionale ad interrogazioni brevi con risposta immediata rivolte al Presidente della Regione o agli altri componenti della Giunta regionale, dando a questa fase del dibattito la massima pubblicità (*question time*). In questa fase deve essere assicurato alle minoranze almeno metà del tempo complessivo;

- che possa essere istituita una Commissione consiliare di inchiesta se la richiesta è sottoscritta dalla maggioranza dei consiglieri regionali o da almeno tre quarti dei consiglieri di minoranza. La Commissione d'inchiesta deve essere formata con pari rappresentanza della maggioranza e della minoranza. La mozione che la istituisce deve indicare il numero dei componenti, che deve essere ridotto, e il termine, che non può essere superiore a quattro/sei mesi, entro il quale l'inchiesta deve essere svolta, e le risorse finanziarie messe a disposizione della Commissione. Non può essere in funzione più di una Commissione d'inchiesta alla volta.

2.7. Lo Statuto dovrebbe chiarire cosa sia la programmazione regionale e per quale quota sia indispensabile l'apporto del Consiglio regionale, stabilendo che devono essere deliberati dal Consiglio regionale:

- i piani e i programmi di indirizzo generale;
- i piani e i programmi di settore che definiscono le linee guida delle politiche pubbliche regionali e individuano le risorse finanziarie necessarie alla loro attuazione.

Dovrebbe inoltre porre dei vincoli di contenuto alla legge regionale e il regolamento del Consiglio regionale che disciplinano la formazione e le modalità di approvazione dei piani e programmi sottoposti al Consiglio regionale, i quali dovrebbero prevedere che:

- la discussione sia preceduta da una relazione sui risultati delle politiche pubbliche interessate approvata da un organo tecnico per la valutazione dell'impatto delle leggi e dei programmi sulle politiche pubbliche istituito dal Consiglio regionale;
- il piano o programma contenga l'indicazione degli obiettivi, delle fasi di attuazione e delle modalità di verifica periodica dei

risultati;

- il piano quantifichi le risorse destinate alla sua realizzazione e che esse siano riportate negli strumenti di bilancio;

- l'approvazione del piano costituisca autorizzazione di spesa rapportata all'intero arco temporale previsto dal piano.

2.8. Lo Statuto dovrebbe imporre che la legge regionale stabilisca, per tutte le nomine regionali, le procedure di selezione e le forme di pubblicità. E stabilisca inoltre per quali nomine di competenza del Presidente della Regione sia richiesta la previa comunicazione della candidatura al Consiglio regionale e quale documentazione debba essere trasmessa, prevedendo che il Consiglio regionale, con mozione motivata approvata a maggioranza assoluta, possa chiedere il riesame della candidatura.

2.9. Lo Statuto dovrebbe assicurare al Consiglio regionale un ruolo preciso nella fase "ascendente" delle politiche ultraregionali, prevedendo che il Presidente della Regione informi tempestivamente il Presidente del Consiglio regionale:

- degli oggetti che sono nel programma di lavoro della Conferenza Stato-Regioni, della Commissione bicamerale per le questioni regionali o degli altri organismi di raccordo con lo Stato;

- degli oggetti di interesse regionale nella fase ascendente nelle politiche comunitarie;

- degli schemi di accordo o d'intesa internazionale, in modo che il Consiglio regionale possa discutere e deliberare preventivamente gli indirizzi cui il Presidente della Regione dovrà attenersi, fermo restando che gli accordi o le intese che comportino nuove spese, modificazioni di leggi regionali o che comunque richiedano un intervento legislativo dovranno essere approvati dal Consiglio regionale, successivamente alla loro conclusione, con legge. Con la legge di approvazione si provvede a dare piena attuazione all'accordo o all'intesa stessi.

Bisognerebbe prevedere, inoltre, che il Presidente del Consiglio regionale, sentita la Conferenza dei Presidenti, possa fissare, d'intesa con il Presidente della Regione, la data di convocazione della seduta del Consiglio regionale per discutere gli argomenti di cui sopra.

3. *Proposte per migliorare la rappresentatività del Consiglio regionale*

Ho illustrato nell'Introduzione a questo seminario le ragioni per cui a me sembra indispensabile che il Consiglio regionale assuma come obiettivo prioritario il potenziamento della sua capacità e della sua funzione di rappresentanza. Anche in questa direzione vi possono essere strumenti e risultati diversi verso cui gli Statuti è bene che guardino.

3.1. Il primo versante su cui lo Statuto dovrebbe innovare è quello della parità tra i sessi nella rappresentanza politica, perché qui si registra un grosso *deficit* di tutte le assemblee elettive italiane, con scarti tra di esse che sono inferiori allo scarto che tutte assieme registrano rispetto agli standard europei. Bisogna che sia chiaro che la parità non è un problema delle donne, ma della rappresentanza e dei suoi organi istituzionali. Alcune misure possono essere disposte dallo Statuto, come contenuto obbligatorio della legge elettorale e delle leggi di contorno, ma vanno scritte quando è chiaro quali siano le scelte relative al sistema elettorale e quali i vincoli che discendono dalla legislazione dello Stato. Altre misure possono essere fissate come "contenuto obbligatorio" del regolamento consiliare: sono solo meno appariscenti di soluzioni quali le "quote rosa" nelle liste o altri meccanismi di grande effetto visivo, ma possono avere l'importantissimo risultato di persuadere i partiti a candidare donne che siano in grado di farsi eleggere, perché questo migliora le risorse disponibili.

Lo Statuto potrebbe prescrivere al regolamento consiliare di prevedere che, sino a quando la differenza numerica tra i rappresentanti dei due sessi non risulti inferiore al 15 % (per esempio) dei componenti del Consiglio:

- nella ripartizione delle risorse finanziarie sia garantito un aumento del x% ai gruppi consiliari in cui la differenza numerica tra i rappresentanti dei due sessi non superi il 10% (per esempio);
- laddove si proceda ad un conteggio *pro capite*, per i consi-

glieri di sesso femminile sia conteggiato un finanziamento maggiore almeno del x% di quello riconosciuto ai consiglieri di sesso maschile;

- nella ripartizione dei tempi di discussione, ai consiglieri di sesso femminile sia riconosciuto un tempo maggiore almeno del x% (oppure che il 50% del tempo programmato per gli interventi in Consiglio sia riservato ai consiglieri di sesso femminile).

Inoltre, lo Statuto potrebbe prescrivere che le leggi elettorali e di contorno dispongano, sia per la propaganda elettorale che per il sostegno finanziario delle formazioni politiche, norme di favore per le candidate donne e per le liste che presentino almeno metà dei candidati di sesso femminile

3.2. Un secondo problema che lo Statuto dovrebbe affrontare seriamente è quello della comunicazione politica. Non si tratta soltanto di quanto le attività del Consiglio regionale siano presenti nei *mass media*, ma di come. Se il dibattito in aula si svolge secondo le modalità di una tradizione plurisecolare del procedimento di approvazione delle leggi o dell'ispezione politica (interpellanze, interrogazioni ecc.) è del tutto "fuori formato" rispetto alle modalità della comunicazione odierna, e non è certo il potenziamento dell'ufficio stampa a risolvere questo delicatissimo problema.

Certo non può essere lo Statuto a risolvere il problema, ma può almeno imporlo all'attenzione del Consiglio regionale. Forse può accennare, introducendo la previsione del *question time*, all'esigenza di collocarlo in modo che diventi un piccolo evento televisivo a livello regionale, per la fascia oraria, per la possibilità del pubblico di parteciparvi telefonando al "proprio" consigliere regionale presente ecc.

3.3. Ulteriore problema è come riposizionare il Consiglio regionale e, in particolare, le Commissioni rispetto agli interessi "forti", che tendono a farsi ascoltare direttamente dall'esecutivo e marginalizzano perciò il Consiglio. Lo Statuto potrebbe prevedere un obbligo per il Presidente della Regione e gli assessori di comunicare gli "accessi" al Presidente del Consiglio regionale, in modo che poi le Commissioni competenti possano verificare

direttamente dagli interessati l'esito dei colloqui, il tipo di problematiche ecc. Ma sarebbe un obbligo difficile da rendere effettivo, come è ovvio.

Una soluzione diversa potrebbe essere quella di accentuare il collegamento tra le proposte di legge e il relatore in aula: se la Commissione designasse subito il relatore, questi potrebbe divenire il responsabile di tutte le audizioni e le consultazioni necessarie e potrebbe restare, anche dopo la legge, il responsabile del monitoraggio della sua attuazione. All'esterno diverrebbe la persona a cui rivolgersi per ogni problema di funzionamento della legge stessa, colmando così anche il *lag* che separa il Consiglio regionale dalla conoscenza degli effetti delle "sue" leggi.

In genere la personalizzazione degli incarichi ai singoli consiglieri potrebbe costituire una buona soluzione per dare "visibilità" e facilitare l'accesso dall'esterno; per la stessa Giunta regionale potrebbe essere utile conoscere chi seguirà i lavori in Consiglio e coinvolgerlo quindi già in fasi precedenti alla formalizzazione delle proposte. Non sarebbe difficile costruire qualche disposizione statutaria che "normalizzi" una ipotesi del genere.

3.4. Poco utili sono invece gli strumenti tradizionali di "partecipazione popolare": una riscrittura delle regole relative ad essi non darebbe molti frutti. Oltretutto il referendum non è mai visto di buon occhio dai corpi rappresentativi, dato che è costruito appositamente per contestarne le decisioni e insidiarne la legittimazione. L'unica regola efficace potrebbe riguardare l'iniziativa legislativa popolare, per la quale lo Statuto dovrebbe prescrivere precise norme procedurali successive alla presentazione, in modo che non venga insabbiata. Ma anche potenziando questo strumento, esso resterebbe comunque un arnese del passato privo di reale efficacia. Il vero punto su cui oggi "la politica" in genere, e i Consigli regionali in particolare, si giocano la credibilità è la comunicazione, la comunicazione in entrambe le direzioni, dal cittadino all'istituzione e viceversa. Su questo gli Statuti dovrebbero riuscire a sviluppare idee innovative: ci riusciranno? Che non sia facile lo dimostrano anche le mie pro-

poste, che non riescono a tradursi in precisi suggerimenti. Proprio per questo bisognerebbe impegnarsi in un lavoro più approfondito e attento. Potrebbe essere un'idea per un successivo seminario.