

Per rilanciare il ruolo dei Consigli

Concluso da una tavola rotonda il convegno promosso a giurisprudenza dall'assemblea legislativa

Dal sito web: www.consiglio.provincia.trento.it

Trento, 12 novembre 2009 - Una tavola rotonda dedicata al "ruolo delle assemblee legislative nell'evoluzione della democrazia rappresentativa e partecipativa" ha concluso nel pomeriggio di oggi il convegno sul tema "Nuove forme di democrazia - il ruolo delle assemblee legislative", iniziato stamani e promosso dal Consiglio provinciale e dal Dipartimento di scienze giuridiche della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento che ha ospitato l'incontro.

Dopo l'introduzione del moderatore **Paolo Pietrangelo**, direttore generale della conferenza dei consigli delle regioni e delle province autonome è intervenuta **Monica Donini**, presidente del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna e coordinatrice della conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, secondo cui "le assemblee legislative possono dare un contributo importante alla funzione di rappresentanza", impegnandosi a "fare inchiesta sociale e ad acquisire dati". "Non vogliamo più il cimento muscolare con gli esecutivi: cerchiamo piuttosto gli strumenti per trovare un nostro ruolo specifico, puntando sul controllo e le clausole valutative".

Per **Franca Penasa**, garante dell'assemblea delle minoranze del Consiglio provinciale, il problema della rappresentanza dell'assemblea legislativa è aumentato "da quando il ruolo dell'esecutivo è diventato più pregnante e alla Giunta sono assegnate deleghe in bianco". Penasa ha lamentato l'impossibilità per i consiglieri di misurarsi con un programma di legislatura presentato senza indicazioni progettuali e di spesa. Inoltre "i tanti regolamenti previsti dalle leggi accrescono il potere dell'esecutivo e per questo in Consiglio ci ritroviamo a discutere di mozioni e question time". Penasa ha anche ricordato il vulnus costituito dal fatto che gli assessori non sono consiglieri, finendo per considerare l'assemblea legislativa una perdita di tempo. "Ma l'efficientismo aziendale in nome del quale è stato rafforzato l'esecutivo non sempre è compatibile con le esigenze della democrazia". Accade infine che i pareri della conferenza unificata dei consigli regionali o della Conferenza Stato Regioni indeboliscono le assemblee legislative mettendole davanti a decisioni già prese di cui non sapevano nulla.

Nel dibattito è intervenuta anche **Luciana Ruffinelli**, vicepresidente della Commissione affari istituzionali del Consiglio della Regione Lombardia. "Stiamo lavorando molto - ha spiegato - ai testi unici e abbiamo inserito la clausola valutativa in tutte le leggi".

Roberto Bin, dell'Università di Ferrara ha evidenziato il rischio che l'obiettivo delle assemblee legislative sia scrivere regole ritenendo di risolvere in tal modo i problemi. "Se è così le regole non cambiano nulla, ma generano solo più burocrazia. Non bisogna commettere l'errore di trasformare in regole ciò che dovrebbe prima diventare una prassi". Occorre cercare di scrivere meno diritto, occupandosi piuttosto di cose concrete. "La regola deve essere consuntiva e non previsionale".

Ha preso la parola anche il consigliere provinciale **Renzo Anderle**, che ha ribadito l'esigenza di potersi confrontare con l'esecutivo in merito ai programmi di governo e di legislatura. "Questo documento

andrebbe essere scritto per progetti e non in modo rendere difficile la verifica di quanto dichiarato. Dovrebbe essere presentato non subito dopo le elezioni ma trascorsi almeno 100 giorni. E sarebbe utile avere un calendario dei disegni di legge della Giunta per evitare ingorghi nelle proposte e problemi ai consiglieri di maggioranza. Una verifica delle leggi è opportuna anche perché non di rado potrebbero essere sostituite da atti amministrativi". E ancora: "la comunicazione del Consiglio dovrebbe avvenire come già accade per la Giunta, non solo dall'alto verso il basso ma anche dal basso verso l'alto".

"La rappresentanza è indubbiamente la questione centrale", ha esordito il presidente del Consiglio provinciale **Giovanni Kessler**. "In troppi casi l'assemblea legislativa è bypassata da soluzioni e decisioni prese altrove. Ma la funzione di rappresentanza del Consiglio è messa soprattutto in discussione da quella della Giunta provinciale". Kessler ha citato la regolamentazione che spetta all'esecutivo in moltissimi settori. Inoltre "è il presidente della Provincia che rappresenta il Trentino, pur essendo votato solo da una parte degli elettori, mentre il Consiglio rappresenta tutta la comunità trentina con le sue diverse voci". Senza contare che "la Giunta provinciale nell'elaborare i propri disegni di legge effettua consultazioni con tutti i soggetti e le parti sociali interessate, per cui quando la proposta arriva al Consiglio le audizioni sono sempre di serie B e ripetitive". Che fare dunque? Il presidente ha ribadito il valore delle interrogazioni, "strumenti di mediazione degli interessi della gente di cui il consigliere si rende interprete costringendo la Giunta ad intervenire", ma "il punto delicato riguarda le leggi". "Occorre intervenire sul ciclo legislativo incominciando dallo studio di una situazione per acquisire conoscenze, e dalla consultazione dei soggetti interessati prima che lo facciano altri. Una volta compresi i problemi i consiglieri valuteranno se proporre una legge nuova o di modifica di un testo esistente. E anche se ciò non accadesse il lavoro risulterebbe comunque utile". Quanto alla fase valutativa, secondo Kessler "il problema non è inserire clausole nelle leggi ma disporre di strumenti per controllare se una norma ha avuto effetti". Ha citato in tal senso l'esempio della relazione predisposta dalla terza commissione permanente al termine di un'indagine in materia di controlli ambientali, approvata all'unanimità e che ha visto la Giunta adeguarsi ma soprattutto l'impegno del Consiglio a vigilare anche in futuro sul settore. Il presidente ha ipotizzato la costituzione di una nuova commissione di studio a termine, cui affidare un'indagine conoscitiva sul sistema degli appalti in Trentino. "Il problema - ha concluso - riguarda i consiglieri di maggioranza, che pur non potendo adottare indirizzi politici contrastanti con quelli della Giunta, devono tuttavia esercitare una funzione di rappresentanza dei problemi reali della comunità".

E' poi intervenuto il consigliere provinciale **Pino Morandini** che ha sottolineato come in Trentino vi sia un "forte sbilanciamento a danno dell'assemblea legislativo e a favore della Giunta dovuto del meccanismo della cosiddetta porta girevole". In questo contesto il problema riguarda soprattutto i consiglieri di minoranza. "Un'ipotesi di soluzione potrebbe essere l'attivazione all'interno delle assemblee legislative di un ufficio studi, perché i consiglieri si trovano spesso troppo poco supportati. Inoltre si potrebbe dare più peso, nella formazione delle leggi, all'apporto esterno di associazioni e comitati rappresentativi di interessi diffusi in varie materie. Ancora: servirebbero strumenti per la verifica delle leggi, delle mozioni e degli ordini del giorno approvati. Infine occorrerebbe che rappresentanti del Consiglio potessero partecipare in qualche modo anche alla formazione delle leggi proposte dalla della Giunta.

Giandomenico Falcon, dell'università di Trento, ha individuato in particolare nell'indirizzo politico del Consiglio uno strumento capace di tollerare integrazioni e approfondimenti senza determinare conflitti ad esempio tra la maggioranza e la Giunta, se emergono da esigenze oggettive e documentate della società civile. Un indirizzo politico del Consiglio può valorizzare sia le minoranze che canalizzano interessi diversi da

quelli colti dall'esecutivo, ma anche la maggioranza, per tradurre esigenze di interventi in iniziativa legislativa autonoma non necessariamente in conflitto con quella della Giunta. In tal senso Falcon ha criticato "la blindatura" dei disegni di legge e ribadito il valore di un indirizzo politico "aperto", l'unico che permette al Consiglio di esercitare un ruolo autonomo utilizzando l'apporto di tutti, comprese le minoranze. Ha poi messo in guardia dal rischio che può comportare la scelta, compiuta dopo un'indagine conoscitiva, "di rivedere una legge, ad esempio quella sulle opere pubbliche in Trentino, perché la situazione è cambiata e potrebbe essere impugnata dal governo", ai danni dell'autonomia della Provincia in materia.

Per **Luciano Vandelli**, dell'Università di Bologna, il modello dei libri verdi o libri bianchi dell'Unione europea, o delle commissioni di studio adottato da alcune assemblee legislative, consente di rafforzare gli strumenti conoscitivi a disposizione dei Consigli e di arrivare così a decisioni più meditate, ancorate a elementi reali condivisi. "Questo - ha osservato - è un obiettivo prioritario e molto concreto, perché favorisce l'esame aperto dei problemi senza partire da soluzioni preconfezionate. Quanto ai programmi di legislatura o di governo, ha aggiunto: "mi piacerebbe vedere un presidente neoeletto che dopo aver presentato la propria Giunta annunciasse all'assemblea legislativa l'impegno di lavorare con l'esecutivo e gli uffici per portare entro tre mesi un programma valido per 5 anni e da aggiornare solo rispetto a nuove problemi insorgenti". Un programma del genere darebbe al Consiglio l'opportunità di discutere dopo 100 giorni di cose molto concrete con requisiti di fattibilità e costi precisi. E a qual punto anche i consiglieri di opposizione potrebbero dichiararsi d'accordo su alcuni punti senza poter essere accusati di commistioni perché emergerebbe chiara anche la diversità delle linee politiche. Dopodiché il ruolo dei consiglieri dev'essere di controllare periodicamente la realizzazione di questo programma. Ciò sottrarrebbe il dibattito a una politica che molto spesso è troppo autoreferente ed astratta. Una valorizzazione delle assemblee legislative passa dall'esigenza di nuova immedesimazione nelle questioni della società.

Nel chiudere la giornata di studio **il presidente Kessler** ha preannunciato che queste riflessioni non finiscono certo qui "Anche oggi - ha aggiunto - abbiamo esercitato la funzione di rappresentanza, perché è interesse di questo territorio avere un'assemblea legislativa che funzioni meglio".