



**REGIONE DELL'UMBRIA  
CONSIGLIO REGIONALE**

Palazzo Cesaroni - Piazza Italia, 2  
06121 Perugia - Tel. 075/5761

*Servizio Legislativo*

**OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE**

**MODALITA' DI FUNZIONAMENTO CHE ACCRESCONO  
L'EFFICIENZA OPERATIVA DEI CONSIGLI REGIONALI**

**Dr.ssa Rosalba Iannucci**

**Matera, 23-24 settembre 1999**

## **MODALITÀ' DI FUNZIONAMENTO CHE ACCRESCONO L'EFFICIENZA OPERATIVA DEI CONSIGLI REGIONALI**

Parlare di modalità di funzionamento che accrescano l'efficienza operativa del Consiglio, in un momento come questo in cui l'unica certezza, per quanto riguarda il ruolo dei Consigli regionali, è che essi (anche a seguito della riforma che verrà ufficialmente varata entro il prossimo mese di novembre) continueranno ad approvare atti legislativi, può risultare generico, se non approssimativo.

Non si può infatti prescindere, a mio avviso, dal quadro istituzionale configurato dal progetto di riforma costituzionale, che incide sulla forma di governo delle regioni a statuto ordinario e che, necessariamente, porterà alla modifica della maggior parte degli statuti. Essi dovranno, da una parte accogliere tutte le novità contenute nella riforma, dall'altra prevedere, come è sempre stato, le norme fondamentali cui dev'essere ispirata, tra l'altro, la formazione delle leggi e degli atti normativi.

Ciò potrebbe portare ad un opportuno ripensamento dei percorsi legislativi rendendo lo scorrimento degli atti in assemblea, compatibile con le esigenze delle riforme in atto (vedi, per esempio, la difficoltosa, in alcuni casi, applicazione dei decreti legislativi n. 112 e 114).

I regolamenti dei Consigli regionali, occupandosi appunto del funzionamento dell'Assemblea, entrano nel vivo di queste problematiche e, anche se è prematuro e certamente non di nostra competenza, prefigurare i futuri scenari politici, è certamente opportuno, invece, prevedere le ricadute, in termini di organizzazione, che il nuovo assetto, qualunque esso sia, avrà sulle funzioni stesse, per quanto imprescindibili, dei consigli regionali.

Già le modifiche apportate al regolamento della Camera ed ampiamente discusse, (ad esempio nel Seminario nazionale di studio che si è svolto a Firenze) hanno dato molti spunti per la rielaborazione dei regolamenti consiliari regionali. Anche la Regione Umbria ha, recentemente, con la L.r. n. 14/98, apportato modifiche sostanziali al proprio regolamento consiliare, con cui si è di fatto rafforzata la distinzione di funzioni e responsabilità, tra Giunta e Consiglio, qualificando, nel contempo, i ruoli ed i compiti della maggioranza e dell'opposizione.

Il modello parlamentare, però deve essere adeguato alla situazione delle regioni, in quanto gli equilibri istituzionali tra organo di governo e organo assembleare sono diversi.

Dal quadro fin qui delineato emerge allora l'esigenza di porre l'attenzione su

---

Vedi la relazione dell'Avv. Salvatelli, Responsabile dell'Ufficio legislativo del Consiglio regionale dell'Umbria, pubblicata nel vol. dell'Osservatorio.

alcuni momenti qualificanti che rendono i meccanismi della funzione precipua delle Assemblee, e cioè quella legislativa, più flessibili e adatti al cammino delle riforme, consentendo così anche un'autoforma delle assemblee regionali che non può non passare, oltre che attraverso una attività più serrata, anche per una più puntuale autonomia.

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

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

### Regolamenti: contenuti qualificanti



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

Ecco perché sarebbe utile evitare, attraverso accorgimenti di carattere procedurale (come, appunto, le procedure d'urgenza, il procedimento in sede redigente in commissione ecc.) il blocco in aula di provvedimenti di realizzazione del programma politico, senza con questo togliere significato alle consultazioni, alle partecipazioni, alle concertazioni di carattere politico-istituzionale, (attraverso gli

strumenti di tutela previsti da tutte le leggi regionali in attuazione dell'art. 3 L. 142).

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

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

Perugia, 16 settembre 1999

Dr.ssa Rosalba Iannucci

# REGIONE UMBRIA

FUNZIONI	ELEZIONI	VIGILANZA E CONTROLLO	COMMISSIONI	GRUPPI CONSILIARI	SEDUTE DEL CONSIGLIO
<p><b>GIUNTA:</b> Art. 59 Statuto</p> <p><b>CONSIGLIO:</b> Art. 43 Statuto:</p> <p><b>COMPETENZA RESIDUALE:</b> Non è esplicita al contrario di quanto accadeva nel vecchio Statuto (v. art. 55, comma 2, lett. h).</p> <p><b>PRESIDENTE GIUNTA:</b> Art. 58 Statuto.</p> <p><b>PRESIDENTE CONSIGLIO:</b> Art. 38, comma 1.</p> <p><b>UFFICIO DI PRESIDENZA:</b> Art. 38, comma 2, 3, 4 e 5.</p>	<p><b>PRESIDENTE GIUNTA:</b> Art. 51 Statuto.</p> <p><b>GIUNTA:</b> Art. 52 Statuto.</p> <p><b>MOZIONE PROGRAMMATICA:</b> Art. 51, comma 3.</p> <p><b>PRESIDENTE E UFFICIO DI PRESIDENZA E LORO DURATA IN CARICA:</b> Art. 37 Statuto.</p> <p><b>MOZIONE DI SFIDUCIA:</b> Art. 53 Art. 55 (Il Presidente può, su delibera di Giunta, subordinare la sua permanenza in carica e quella della Giunta all'accoglimento delle sue proposte, ove dichiarati che esse sono essenziali all'attuazione del programma). All'art. 55 dello Statuto è collegato l'art. 74 della L.r. 16.4.1998, n. 14 (Regolamento interno del Consiglio regionale) pubblicata sul supplemento ordinario n. 1 al Bollettino Ufficiale serie generale n. 27 del 24.4.1998.</p>	<p><b>MODALITA' DEL CONTROLLO SULL'ESECUTIVO:</b> Art. 47, comma 3 dello Statuto. Art. 48, art. 49 e art. 10, comma 1 della L.r. n. 14/98: istituisce la Commissione di vigilanza e controllo; il successivo art. 13 ne stabilisce funzioni e poteri Capo VI della L.r. 14/98: il capo VI della legge regionale sopra citata si occupa della interrogazioni, interpellanze, mozioni e risoluzioni. E' sembrato però più interessante riportare in scheda la istituzione della Commissione di vigilanza e controllo dell'Amministrazione (comprensivo di enti ed aziende dipendenti). Per quanto riguarda la qualità delle leggi, l'apposito articolo del regolamento ha cercato di risolvere il problema del coordinamento formale del testo, coinvolgendo sia i politici che i tecnici.</p> <p><b>MODALITA' DEL CONTROLLO SULLA QUALITA' DELLE LEGGI:</b> Art. 53 della L.r. 16.4.1998, n. 14 "Regolamento interno del Consiglio regionale "Correzioni formali".</p>	<p><b>COMMISSIONI PERMANENTI NUMERO E COMPETENZE:</b> Art. 10 L.r. 14/98 Art. 47 Statuto.</p> <p><b>COMMISSIONI PERMANENTI POTERI:</b> Art. 47 Statuto Art. 10 e 13 L.r. 14/98.</p> <p><b>COMMISSIONI SPECIALI:</b> Art. 48 Statuto Art. 14 L.r. 14/98.</p> <p><b>MODALITA' DI ISTITUZIONE E POTERI:</b> Art. 48 Statuto Art. 14 L.r. 14/98.</p>	<p><b>NUMERO MINIMO COMPONENTI:</b> Art. 9 L.r. 14/98 3 consiglieri ma anche 1 consigliere se unico eletto in una lista che ha partecipato alla consultazione elettorale regionale o se il Gruppo trova corrispondenza nel Parlamento nazionale.</p> <p><b>GRUPPO MISTO:</b> I consiglieri che non dichiarano di appartenere ai gruppi costituiti ai sensi dei precedenti commi formano il gruppo misto.</p> <p><b>POTERI:</b> - delle commissioni permanenti o speciali e di inchiesta - Consiglio regionale</p> <p><b>CONFERENZA DEI PRESIDENTI</b></p> <p><b>PRESIDENTI DEI GRUPPI:</b> Art. 9, comma 5 L.r. 14/98, lett. e) Art. 1 L.r. 15/72 e successive modificazioni.</p>	<p><b>PROGRAMMAZIONE LAVORI:</b> Art. 25 L.r. 14/98.</p> <p><b>SEDUTE DISTINTE PER ARGOMENTI:</b> Art. 25 L.r. 14/98, comma 2. Nell'ambito del programma sono stabilite le sedute da dedicare esclusivamente con frequenza mensile alla trattazione di interrogazioni, interpellanze, mozioni.</p> <p><b>CONTINGENTAMENTO TEMPI DISCUSSIONE:</b> 30 minuti nella discussione generale, ma il Presidente può aumentare per un oratore di ciascun gruppo il termine previsto. 5 minuti per gli altri interventi. 10 minuti per illustrare la proposta di non passaggio agli articoli.</p>

Riguardo a quanto richiesto dalla nota esplicativa della scheda si può certamente affermare che né con lo Statuto (del '92) né con le altre leggi che regolano l'attività amministrativa della Regione, è stato seguito il modello assembleare, ma anzi è stata seguita la tendenza del momento storico (che, peraltro, ancora permane) della esaltazione del ruolo di governo, a scapito, a volte forzato del ruolo politico oltre che istituzionale del Consiglio. Per quanto concerne le funzioni esse sono state ripartite sia in base alle fonti, sia in base alla sostanza degli atti. Naturalmente è rispettato il principio della separazione dei poteri, con un affievolimento della capacità decisionale del Consiglio regionale con la conseguente carenza di potere di incidere sulla gestione generale della regione. Ne consegue inoltre che il coinvolgimento dell'organo consiliare in materia amministrativa è limitato ed occasionale.

La scelta operata dallo Statuto vigente è quella di costruire un rapporto fiduciario con il governo regionale, riservando però al Consiglio regionale le prerogative inerenti il suo ruolo di indirizzo politico.

Le Commissioni consiliari permanenti dell'Umbria lavorano in sede referente (art. 20 L.r. 14/98) e in sede consultiva (artt. 10 e 21 della medesima legge). Per il primo caso le Commissioni riferiscono nel termine di 2 mesi dall'assegnazione, decorso il quale su richiesta del proponente o della Giunta regionale gli atti sono inclusi nell'ordine del giorno della successiva seduta del Consiglio, dinanzi il quale riferiscono direttamente la Giunta o uno dei consiglieri proponenti. Il Consiglio, tuttavia, può deliberare di rinviare l'atto in Commissione, assegnando alla stessa un termine per riferire (art. 22 Regolamento).

Le Commissioni non sono coinvolte negli esami degli emendamenti presentati dopo il licenziamento delle proposte a meno che non si verifichi il caso di cui all'art. 22 sopra riportato e comunque l'art. 49, comma 1 del Regolamento, prevede che chiusa la discussione generale sulla proposta di legge si passa alla discussione di ciascun articolo nel testo eventualmente emendato dalla commissione referente.