



La riforma del regolamento del Consiglio regionale della Campania, tra esigenze di efficienza e di garanzia dell'opposizione.

di Gennaro Ferraiuolo*

Pubblicato su "ASTRID – Rassegna" anno 1 numero 13

Lo scorso 21 giugno, il Consiglio regionale della Campania ha approvato alcune importanti modifiche al suo regolamento interno, primo firmatario e relatore il Consigliere Pietro Ciarlo. Si tratta di interventi che mirano a razionalizzare la nuova forma di governo regionale introdotta in via transitoria dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 e che sembra destinata, con ogni probabilità, ad essere confermata, nei tratti di fondo, anche nelle future scelte statutarie della Regione.

Nelle tradizionali forme di governo parlamentare, i momenti di razionalizzazione vengono pensati essenzialmente al fine di favorire la stabilità degli esecutivi; è evidente che, nel diverso contesto della nuova forma di governo regionale - che, nella sua intrinseca struttura, già assolve in parte tale compito (si pensi alla cd. clausola *simul stabunt simul cadent*) - alle esigenze legate a profili di efficienza si affiancano (divenendo persino prevalenti) quelle rivolte a garantire il ruolo delle minoranze presenti in assemblea.

Le modifiche regolamentari del 21 giugno sembrano tener conto, con coerenza ed equilibrio, di entrambe le esigenze segnalate, cercando, da un lato, di porre un freno a quelle pratiche ostruzionistiche che hanno spesso determinato situazioni di stallo nelle attività consiliari (si pensi che la Campania è stata la regione ordinaria che, nella scorsa legislatura, ha approvato il minor numero di leggi) e, dall'altro, preoccupandosi di garantire importanti spazi di partecipazione e di controllo all'opposizione. Il fatto che il Consiglio abbia approvato all'unanimità tali modifiche rivela come le stesse forze politiche di opposizione si sentano tutelate nel loro ruolo dalle nuove norme regolamentari. Anche la scelta di non procedere ad una integrale riscrittura del Regolamento, preferendo la strada di una revisione per emendamenti di poche (ma significative) disposizioni, può essere valutata positivamente: in questo modo si è riusciti infatti ad approvare la riforma in tempi assai rapidi e, soprattutto, ad inizio consiliatura, prima cioè che il graduale insorgere di naturali contrasti politici rendesse

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico e costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II

difficile raggiungere quell'ampia convergenza imprescindibile quando si tratta di scrivere le regole del gioco.

Analizzando nel merito le singole innovazioni introdotte, è evidente come molte delle stesse siano state riprese dai regolamenti parlamentari, in molti casi introducendo significative novità nella disciplina di istituti già noti. Il ripetuto richiamo ai regolamenti delle Camere può essere interpretato come la presa di coscienza da parte del Consiglio regionale del ruolo di vero e proprio legislatore che l'art. 117 della Costituzione, nella sua attuale formulazione, ha inteso attribuirgli. Non mancano, peraltro, nella riforma alcune previsioni che vanno oltre gli stessi regolamenti di Camera e Senato. Ci si riferisce, in particolare, al nuovo art. 14 bis, che prevede la figura del *Rappresentante dell'opposizione*. Si tratta di un ruolo riservato al candidato alla Presidenza della Giunta che ha riportato alle elezioni regionali la seconda cifra elettorale, o, qualora questi cessi per qualunque ragione dalla carica di Consigliere, ad altro componente del Consiglio eletto dall'opposizione. Alla nuova figura istituzionale, al di là della valenza simbolica del suo ruolo, sono attribuite importanti funzioni: partecipa con voto consultivo alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari; a lui sono sempre riservati tempi di intervento nelle discussioni; deve dare parere favorevole sulla proposta di contingentamento che il Presidente del Consiglio predispone in caso di mancato accordo fra i Presidenti dei gruppi ai sensi del nuovo art. 25 bis, co. 1. Per garantire il corretto svolgimento dei suoi compiti, il comma 4 dell'art. 14 bis prevede che al Rappresentante dell'opposizione siano assegnate risorse, strutture e personale adeguati.

Sempre nella prospettiva di una istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione in una logica fortemente polarizzata (si noti come nelle nuove previsioni regolamentari si parla sempre di *opposizione*, al singolare, mai di *opposizioni*), vanno lette altre nuove norme regolamentari. E' ad esempio previsto (art. 14 bis, co. 5) che ai gruppi di opposizione sia sempre riservata, nella predisposizione dei programmi dei lavori consiliari, l'indicazione di almeno un quinto degli argomenti da trattare; tali argomenti, peraltro, dovranno essere collocati ai primi punti dell'ordine del giorno delle sedute in cui verranno discussi. Ancora nel senso indicato va la previsione del nuovo testo dell'art. 14, a norma del quale (co. 3), entro la data stabilita per la prima seduta del Consiglio (in sede di prima applicazione delle modifiche regolamentari, entro dieci giorni dall'entrata in vigore delle stesse), i Consiglieri devono dichiarare sia il gruppo al quale hanno aderito, sia l'appartenenza alla maggioranza o all'opposizione. La nuova formulazione dell'art. 14 rende inoltre più gravosa la creazione dei gruppi consiliari, nel tentativo di contrastare la nascita di gruppi esigui quando non addirittura - un vero e proprio paradosso logico e giuridico - unipersonali: viene infatti elevato da due a cinque il numero minimo di Consiglieri necessario a costituire un Gruppo, prevedendo però la possibilità di dar vita anche a gruppi di tre consiglieri (il numero minimo risulta comunque superiore rispetto al passato) quando abbiano la stessa denominazione di liste che hanno partecipato alle elezioni regionali o che sono rappresentate in Parlamento. Tale norma non si applica, tuttavia, ai gruppi formati prima dell'entrata in vigore delle

modifiche del regolamento, che potranno continuare ad essere composti anche da due soli Consiglieri: è il caso, nella attuale legislatura regionale, del gruppo dei Verdi e di quello del Nuovo P.S.I. Dopo la prima costituzione dei gruppi, è possibile formarne di nuovi solo nel caso in cui essi abbiano la stessa denominazione di gruppi presenti in Parlamento.

Particolarmente interessante appare la disciplina del contingentamento dei tempi della discussione, previsto al fine di contrastare pratiche ostruzionistiche e di dare tempi certi all'attività del Consiglio. Il nuovo art. 24 bis ricalca in molti punti, con gli opportuni adeguamenti, l'art. 25 (in particolare il comma 7) del Regolamento della Camera dei Deputati: consenso alla fissazione dei tempi della discussione da parte dei Presidenti dei gruppi che rappresentino almeno tre quarti dei componenti del Consiglio; riserva di tempi a favore dei relatori, della Giunta, dei Consiglieri del Gruppo misto, del Rappresentante dell'opposizione; ripartizione del tempo residuo (detratto anche quello necessario per richiami al regolamento e per le operazioni di voto), per quattro quinti tra i diversi Gruppi (parte in misura eguale, parte in misura proporzionale alla consistenza degli stessi) e, per il restante quinto, ai Consiglieri che intendano svolgere interventi a titolo personale; ancora, per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, è previsto che all'opposizione siano riservati tempi comunque più ampi di quelli della maggioranza e al Rappresentante della prima un tempo comunque non inferiore a quello previsto per i relatori. La disciplina regionale si distacca invece da quella del Regolamento della Camera nelle modalità previste per superare il mancato raggiungimento dell'accordo in seno alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi: mentre alla Camera le determinazioni circa il contingentamento sono lasciate, in questi casi, al Presidente dell'Assemblea, il nuovo regolamento consiliare campano prevede una procedura più complessa ma sicuramente maggiormente rispettosa del ruolo dell'opposizione. La proposta di contingentamento predisposta dal Presidente del Consiglio deve infatti ricevere il parere favorevole del Rappresentante dell'opposizione e deve poi essere approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta. Il Presidente del Consiglio può autonomamente fissare il contingentamento dei tempi soltanto quando si tratti di discutere su adempimenti obbligatori fissati da norme comunitarie, dallo Statuto o da leggi statali in materie di potestà legislativa concorrente. In questi casi però, il Presidente deve comunque comunicare al Consiglio le sue scelte almeno trenta giorni prima della data stabilita per la conclusione della discussione.

Finalità meramente antiostuzionistica presenta invece la modifica dell'art. 41 sulla verifica del numero legale. Questa continuerà a poter essere richiesta da cinque Consiglieri o da due Presidenti di Gruppo: non più però, come in passato, in qualsiasi momento ma soltanto prima di ciascuna votazione.

Le altre innovazioni regolamentari concernono il rafforzamento degli strumenti conoscitivi del Consiglio. Il nuovo art. 79 bis introduce, a livello regionale, le interrogazioni a risposta immediata, sia in Assemblea che in Commissione, ricalcando (questa volta senza significative differenziazioni) quanto previsto dagli articoli 135 bis e

135 ter del Regolamento della Camera. Tale forma di interrogazioni ha luogo, in Consiglio, una volta alla settimana: un Consigliere per ogni Gruppo, tramite il Presidente dello stesso, può porre al Presidente (o al Vicepresidente) della Giunta o agli Assessori competenti per materia, una domanda «formulata in modo chiaro e conciso su un argomento di rilevanza generale connotato da urgenza o particolare attualità politica». La stessa facoltà è riconosciuta, in via autonoma, alle diverse forze politiche facenti parte del Gruppo misto. Le interrogazioni, che devono essere presentate entro le ore dodici del giorno precedente allo svolgimento del *question time*, dovranno essere illustrate per non più di un minuto: all'illustrazione seguiranno la risposta del rappresentante della Giunta (tre minuti) ed una replica (due minuti) dell'interrogante o di altro Consigliere appartenente al medesimo Gruppo. Due volte al mese, secondo procedure analoghe a quelle finora descritte, hanno luogo anche le interrogazioni a risposta immediata in Commissione, che devono vertere su materie di competenza della stessa e sono rivolte agli Assessori. Le interrogazioni presentate nelle forme descritte non possono essere ripresentate, per chiari fini di economia dei lavori consiliari, come interrogazioni ordinarie. Ad esigenze di trasparenza è poi ispirata la previsione di un particolare regime di pubblicità: trasmissione televisiva per il *question time* in Assemblea e attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso per quello in Commissione.

Il nuovo art. 81 bis, da ultimo, introduce le interpellanze urgenti che, pur svolgendosi secondo le modalità previste per quelle ordinarie dall'art. 81, si sottraggono, proprio in forza del loro carattere di urgenza, al rispetto dei tempi fissati dall'art. 80. Anche in questo caso, per evitare che un importante strumento conoscitivo venga utilizzato in chiave meramente ostruzionistica, sono previsti precisi limiti al suo utilizzo: nel corso di ogni mese, ciascun Presidente di gruppo o forza politica del Gruppo misto può sottoscrivere un massimo di due interpellanze urgenti; nello stesso periodo, ciascun Consigliere non può sottoscriverne più di una (l'interpellanza urgente può essere infatti presentata anche da un numero di membri del Consiglio non inferiore a cinque).

La riforma del regolamento del Consiglio della Campania sommariamente analizzata può essere considerata soltanto un primo (sebbene importante) passo verso la razionale ridefinizione delle dinamiche della forma di governo della Regione. Lo stesso spirito che ha animato tale riforma dovrà manifestarsi in futuro nella approvazione dello Statuto, della legge elettorale e di altre eventuali modifiche regolamentari. La recente vicenda campana dimostra, ad ogni modo, come la disciplina statutaria della forma di governo non sia l'unico strumento idoneo ad incidere efficacemente sugli assetti organizzativo - istituzionali della Regione e, in particolare, a rivalutare il ruolo del Consiglio rispetto all'esecutivo. Concentrare il confronto (e lo scontro) politico sulla forma di governo esclusivamente in relazione al *modello* da accogliere nello Statuto - rispetto al quale la Costituzione lascia in realtà alle Regioni spazi di manovra molto meno ampi di quanto non possa sembrare ad una superficiale lettura del nuovo Titolo V

della Carta - significa affrontare la questione in una prospettiva limitata e limitante. Si pensi infatti che la Campania riesce oggi ad avere – senza un nuovo Statuto - un vero e proprio statuto dell'opposizione, ben più incisivo rispetto a molte recenti previsioni statutarie di altre Regioni che, pur andando nella stessa direzione (cfr. art. 36 dello Statuto della Liguria; art. 94 dello Statuto del Piemonte; art. 49 dello Statuto dell'Umbria), non hanno ancora trovato nei regolamenti consiliari soddisfacente concretizzazione. La definizione degli equilibri tra maggioranza e opposizione, tra Consiglio e Giunta, non passa, dunque, soltanto attraverso le scelte statutarie.

ASTRID

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE SULLA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI
DEMOCRATICHE E SULLA INNOVAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI
CORSO VITTORIO EMANUELE II 142 - 00186 ROMA - ANG. PIAZZA S. ANDREA DELLA VALLE
TEL. 06 6810261 FAX: 06-68102636 E-MAIL: ASTRID@ASTRID-ONLINE.IT