

PER UNO STUDIO SULL'EVOLUZIONE DEL REGOLAMENTO INTERNO DEL CONSIGLIO REGIONALE SARDO*

MICHELE SIAS**

Sommario

1. Premessa. – 2. Il regolamento interno del Consiglio: la natura e le caratteristiche della fonte nell'ordinamento regionale sardo. – 3. Dalle norme di attuazione dello Statuto in materia di organizzazione dell'attività consiliare all'approvazione del primo Regolamento interno. – 4. Il Presidente del Consiglio regionale. – 5. L'Ufficio di Presidenza, la forma di governo regionale e l'autonomia amministrativa del Consiglio. – 6. La Giunta delle elezioni, la Giunta per il Regolamento, la Commissione per la biblioteca e la Commissione di verifica. – 6.1 La Giunta per le elezioni e il ruolo del Consiglio regionale sardo nella verifica dei poteri. – 6.2 La Giunta per il Regolamento e l'integrazione del procedimento di approvazione delle disposizioni regolamentari. – 6.3 La Commissione per la biblioteca. – 6.4 La Commissione di verifica. – 7. I Gruppi consiliari e la Conferenza dei Presidenti di Gruppo. – 7.1 La Conferenza dei Presidenti di Gruppo e la programmazione dei lavori. – 7.2 I Gruppi consiliari, la Conferenza dei Presidenti di Gruppo e l'evoluzione della forma di governo regionale. – 7.3 Segue. L'articolo 102 del Regolamento interno: da eccezione a strumento a "difesa" dell'autonomia consiliare. – 8. Le Commissioni permanenti. – 8.1 Le Commissioni consiliari nelle modifiche regolamentari del 1977. La svolta assembleare della forma di governo regionale. – 8.2 Un maggiore rilievo al ruolo delle Commissioni come riflesso della nuova dinamica della forma di governo a prevalenza assembleare. – 8.3 Le Commissioni consiliari nel Regolamento del 1988. – 8.4 Le Commissioni consiliari nel Regolamento del 1988 e i primi segnali della tendenza «dualista» della forma di governo regionale. – 8.5 La disciplina delle Commissioni consiliari e le modifiche regolamentari del 2005: l'adeguamento alle esigenze della nuova forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Regione. – 9. Gli atti di indirizzo politico e di controllo (cenni). – 10. Considerazioni conclusive. Il regolamento consiliare da fonte sull'organizzazione interna a fonte integrativa dell'ordinamento regionale in supplenza della legge statutaria.

Abstract

The essay analyses in historical perspective the internal rule of the Sardinian Regional Council.

Suggerimento di citazione

M. SIAS, *Per uno studio sull'evoluzione del regolamento interno del Consiglio regionale sardo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Ringrazio per i consigli e per le informazioni fornite ai fini della stesura del testo, il Capo Servizio delle Commissioni e degli Studi legislativi, Dott. Alfonso Di Giovanni. Rivolgo inoltre un ringraziamento al Segretario generale Dott. Marcello Tack, al Capo dell'Ufficio legale, Dott. Falchi Delitala, alle Dott.sse Giancarla Marras e Federica Onnis, alle Signore Sebastiana Ghirra, Lucia Manus e Ornella Pinna per la generosa collaborazione prestata nel reperire i testi dei Regolamenti interni del Consiglio regionale antecedenti a quello in vigore e le modifiche ad essi apportate.

** Referendario consiliare – Capo ufficio della Prima Commissione permanente del Consiglio regionale sardo. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

Contatto: michele.sias@consreg Sardegna.it

1. Premessa

La principale fonte che disciplina l'organizzazione interna del Consiglio regionale della Sardegna è il Regolamento consiliare. Oltre alle sintetiche previsioni contenute nello Statuto speciale, infatti, in assenza di una legge statutaria¹ sarda che definisca in modo più dettagliato le principali prerogative dell'Organo legislativo e i suoi rapporti con il Presidente della Regione, il Regolamento consiliare risulta l'unica fonte dalla quale si possa ricavare una organica disciplina di questi aspetti. Per tale motivo il presente studio si svilupperà nella descrizione dell'evoluzione di tale fonte interna, nell'arco temporale che inizia con l'istituzione della Regione autonoma della Sardegna fino alla fase attuale. In premessa è inoltre opportuno sottolineare che, per ragioni di sintesi, si è scelto di fare una ricostruzione più estesa, sebbene comunque sommaria, della disciplina regolamentare relativa ad alcuni organi e istituti (il Presidente del Consiglio, i Gruppi consiliari, le Commissioni permanenti) che sembrano assumere maggiore rilevanza in relazione all'evoluzione dell'ordinamento istituzionale della Regione con particolare riferimento alle dinamiche della forma di governo. Di altri aspetti si faranno solo alcuni cenni riservando una trattazione più esaustiva dell'intera disciplina ad altro scritto in cui ci si ripropone di arricchire l'analisi dell'evoluzione normativa con le prassi che si sono formate e che sono state "codificate" nel tempo.

2. Il regolamento interno del Consiglio: la natura e le caratteristiche della fonte nell'ordinamento regionale sardo

Al di là di un esplicito fondamento normativo, il potere regolamentare dei Consigli regionali viene direttamente collegato all'autonomia organizzativa dell'organo legislativo regionale²: autonomia da preservare dalle interferenze degli altri organi di governo regionali e statali. In questa sede, per ovvie ragioni, non ci si sofferma nello specifico sul tema del fondamento e del

¹ Come è noto la *legge statutaria*, così definita dall'articolo 2 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 21 («*Disciplina del referendum sulle leggi statutarie*»), è la legge regionale approvata con procedimento aggravato, secondo quanto previsto dall'articolo 15 dello Statuto speciale e ha il compito di determinare la forma di governo della Regione e, nello specifico, il sistema di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le cariche presso gli organi di governo, l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo, la disciplina del referendum regionale.

² Sul punto, ad esempio T. MARTINES, *Opere*, Tomo II, *Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Giuffrè, 2000, p. 471 ss.

trattamento giuridico della fonte interna denominata *Regolamento consiliare* (tema che sotto molti aspetti, se non si considera il rilevante aspetto del fondamento costituzionale-statutario del Regolamento del Consiglio regionale sardo e di altre Assemblee delle Regioni speciali³, è comune a tutti i Regolamenti dei Consigli regionali⁴), ma si evidenzieranno alcune peculiari caratteristiche che contraddistinguono il Regolamento del Consiglio regionale sardo.

L'esplicito fondamento normativo del Regolamento interno del Consiglio regionale sardo è individuabile nello Statuto speciale approvato con la legge costituzionale n. 3 del 1948. Lo Statuto sardo, infatti, all'articolo 19, prevede che «*Il Consiglio regionale elegge, fra i suoi componenti, il Presidente, l'Ufficio di Presidenza e Commissioni, in conformità al regolamento interno, che esso adotta a maggioranza assoluta dei suoi componenti*».

Il rimando al Regolamento interno, effettuato dall'articolo dello Statuto, è stato interpretato – in combinato disposto con le disposizioni statutarie e costituzionali che attribuiscono particolari poteri e prerogative ai Consigli e ai loro componenti – come una vera e propria riserva di competenza che investe l'intera disciplina relativa all'autonomia organizzativa dell'organo legislativo regionale⁵. Sotto questo aspetto le norme che concorrono a definire l'autonomia del Regolamento interno del Consiglio sono poste in parallelo con le disposizioni costituzionali che riguardano l'autonomia regolamentare delle Camere, sebbene, come noto, per alcuni aspetti i Regolamenti parlamentari godano di una autonomia decisamente più ampia⁶.

³ Aspetto recentemente richiamato da G. MELONI, *I Regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – V. LIPPOLIS), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009*, Napoli, 2010, p. 40 ss.

⁴ Il tema, come è noto, è stato affrontato dalla dottrina sotto numerosi aspetti, soprattutto a commento delle sentenze della Corte costituzionale. Sul punto di rimanda, ad esempio, a L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzioni al conflitto di norme*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, p. 145; A. PACE, *In tema di regolamenti interni dei Consigli regionali trattati come leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, p. 166; S. FOIS, *Il trattamento dei regolamenti interni dei Consigli regionali*, in *Quaderni regionali*, 1984, p. 1153 ss.; G. MELONI, *I Regolamenti consiliari*, cit., p. 37 ss.

⁵ Così, ad esempio, la Sentenza della Corte costituzionale n. 66 del 1964, in riferimento al regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana, pur negando in capo all'Organo la c.d. *autodichia* nei confronti dei propri dipendenti, ha riconosciuto che «*il potere di regolamento [...] offre la possibilità di dettare norme di organizzazione dei servizi e degli uffici e di disciplina dei rapporti coi dipendenti secondo l'autonomo apprezzamento che l'Assemblea fa delle proprie esigenze [...]*».

⁶ In tal senso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, Cedam, Padova, 1976, pp. 963 ss.; S. FOIS, *Il "trattamento dei regolamenti interni dei Consigli regionali, con specifico riferimento a quelli del Consiglio regionale sardo*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Cedam, Padova, 1985, pp. 253 ss. Anche la Corte costituzionale ha ravvisato tale parallelismo pur sottolineando la differenza sostanziale che intercorre tra l'autonomia attribuita ai Consigli regionali e l'attributo della

Il procedimento di formazione del regolamento consiliare sardo, disciplinato dall'articolo 19 dello Statuto speciale, prevede dunque l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio. La sintetica disciplina procedimentale che emerge dalle disposizioni dello Statuto sardo per l'approvazione del Regolamento consiliare risulta distinta e differente rispetto a quella prevista per l'adozione delle leggi regionali: da un lato prescrive una maggioranza "*rinforzata*" rispetto a quella che il medesimo Statuto prevede per l'approvazione della legge regionale "ordinaria" (art. 21 dello Statuto); dall'altro, implicitamente, esclude il potere di iniziativa della Giunta regionale e il potere di promulgazione da parte del Presidente della Regione⁷, entrambi, come è noto, invece previsti nell'iter di approvazione delle leggi regionali. Sotto il primo aspetto, dunque, il procedimento assume una «funzione garantista nei confronti dei gruppi minoritari»⁸; sotto il secondo aspetto garantisce l'autonomia dell'organo legislativo escludendo dal procedimento di approvazione il coinvolgimento di altri Organi siano essi regionali che statali. Anche sulla base di tale presupposto è stata interrotta la prassi di sottoporre al controllo preventivo del Governo – come è noto, allora previsto per le leggi regionali – il Regolamento consiliare sardo e le sue modifiche. Anche la procedura *integrativa* di approvazione o di modifica del Regolamento consiliare, disciplinata dalla medesima fonte (come si osserverà meglio nel paragrafo dedicato alla Giunta per il Regolamento) non prevede interventi della Giunta sia nella fase dell'iniziativa che nella fase della presentazione degli emendamenti, riservate esclusivamente ai Consiglieri.

Le caratteristiche sommariamente esposte configurano, dunque, il Regolamento interno del Consiglio regionale sardo come una fonte riservata e specializzata con procedimento rinforzato rispetto a quello previsto per le leggi regionali. La fonte risulta insomma posta a presidio della autonomia dell'organo legislativo e la sua estensione, in linea di massima, dovrebbe essere misurata in relazione a questo parametro. La riserva di competenza del regolamento è infatti funzionale all'autonomia che deve essere assicurata all'Assemblea rappresentativa di una Regione speciale.

sovranità ricollegabile alle sole Camere. Sul punto si vedano, ad. es., le Sentenze della Corte costituzionale nn. 115 del 1972, 66 del 1964, 301 del 2007, 279 del 2008.

⁷ Sull'esclusione della promulgazione del Regolamento consiliare interno si veda S. FOIS, op. cit., p. 249.

⁸ Così T. MARTINES, op. cit., p. 476.

3. Dalle norme di attuazione dello Statuto in materia di organizzazione dell'attività consiliare all'approvazione del primo Regolamento interno

Nel contesto regionale sardo un particolare rapporto – che si potrebbe definire di “supplenza” – si è instaurato tra il Regolamento interno del Consiglio regionale e le norme di attuazione dello Statuto speciale, ossia i *decreti legislativi* (previsti dall'articolo 56 del medesimo Statuto) proposti dalla Commissione paritetica Stato-Regione e sottoposti al parere *preventivo* del Consiglio regionale.

Con l'entrata in funzione della Regione speciale sarda, in assenza di un Regolamento consiliare, sono state alcune disposizioni contenute in tali decreti di attuazione dello Statuto a prevedere direttamente alcune regole di funzionamento (e dunque di organizzazione interna) per dare l'avvio alla prima legislatura del Consiglio regionale. Le stesse norme di attuazione, oltre a definire alcune competenze del Consiglio e della Giunta regionale, hanno inoltre individuato alcuni ambiti nei quali sarebbe dovuto intervenire il futuro Regolamento interno, in questo modo costituendo un ulteriore *fondamento normativo interposto* del medesimo che esplicitamente ne ampliava gli ambiti di competenza rispetto al dettato dello Statuto speciale.

Il D.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna*) prevedeva infatti all'articolo 1 che il Consiglio si dovesse radunare a Cagliari in sessione ordinaria a febbraio, giugno e ottobre. Il secondo comma dell'articolo prevedeva inoltre alcune regole relative alla convocazione della seduta straordinaria. L'articolo 3 disciplinava le modalità con cui il Presidente dell'*adunanza* e i Consiglieri avrebbero prestato giuramento nella prima seduta. L'articolo 49, «*fino all'approvazione del Regolamento interno*», disciplinava l'elezione del Presidente del Consiglio regionale, del Vice Presidente e dei Segretari.

Lo stesso D.P.R. n. 250 del 1949 invece demandava al futuro Regolamento interno le norme sulla diramazione delle convocazioni, sull'ordine delle discussioni e delle votazioni, sulla polizia delle adunanze (art. 2)⁹. La Regione

⁹ In via transitoria, peraltro, l'articolo 48 del D.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 prevedeva che «*Fino all'approvazione del regolamento previsto dall'art. 19 dello Statuto speciale per la Sardegna, saranno applicate per la diramazione degli avvisi di convocazione del Consiglio regionale, per l'ordine delle discussioni e delle votazioni e per la polizia delle adunanze le norme contenute negli articoli 235, 237, 290, 292, 293, 294, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303 e 304 del testo unico della legge comunale e provinciale 4 febbraio 1915, n. 148, in quanto risultino applicabili e non contrastino con le norme sancite dallo Statuto predetto*». Come si preciserà nel testo, occorre considerare che, tuttavia, il Consiglio, nella seduta del 31 maggio del 1949, aveva stabilito di applicare le norme del Regolamento interno della Camera dei Deputati fino all'adozione del Regolamento consiliare.

sarda aveva impugnato l'articolo 1 di tale D.P.R. rilevando una ingerenza dello Stato in una materia riservata alla competenza del Regolamento consiliare quale quella delle sessioni del Consiglio. Inoltre aveva rilevato il contrasto tra il numero delle sessioni ordinarie disciplinate dallo Statuto e quelle previste dal Decreto. La Corte costituzionale, con la Sentenza n. 20 del 1956, ha dichiarato incostituzionale il solo comma del decreto relativo al numero delle sessioni straordinarie per contrasto con le previsioni statutarie. La Corte ha invece riconosciuto in capo al decreto impugnato il compito di stabilire le modalità di convocazione della sessione straordinaria, sottolineando la necessità di provvedere in tal senso. Di conseguenza con tale decisione la Corte non ha sancito una riserva della materia al decreto-norma di attuazione ma ha ravvisato la necessità di provvedere a disciplinare tale aspetto al fine di rendere funzionale la convocazione del Consiglio in assenza di un Regolamento interno ancora da approvare. In effetti la disciplina sulla convocazione è stata in seguito inglobata nel Regolamento consiliare.

Un aspetto importante che lega il tema dell'organizzazione interna del Consiglio regionale ai decreti di attuazione dello Statuto è inoltre contenuto nell'articolo 5 del D.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21 («*Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione*») come modificato nel 1998. La disposizione, infatti, in modo esplicito¹⁰, esclude dal controllo di legittimità della Corte dei conti i regolamenti «*attinenti l'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del consiglio regionale [...]*». La disposizione statale rinforzata costituisce dunque un ulteriore fondamento normativo (*interposto* tra lo Statuto speciale e il Regolamento consiliare) che, oltre ad escludere dal predetto controllo il Regolamento consiliare e i regolamenti che da esso derivano, esplicitamente sancisce e declina quell'autonomia (organizzativa, funzionale e contabile) del Consiglio che si considera comunque presupposta, attribuendone la disciplina alla fonte regolamentare medesima, in tal modo integrando e attuando – secondo quella che è la sua specifica finalità – il dettato dello Statuto speciale. In tal caso la norma di attuazione, per alcuni aspetti, ha anticipato quanto dovrebbe essere ormai previsto anche nella legge regionale statutaria, attualmente supplendo alla sua assenza¹¹. L'esplicita previsione

¹⁰ L'abrogato articolo 23 del D.P.R. 19 maggio 1949, n. 250, infatti, si limitava a prescrivere la sottoposizione al controllo della Corte dei conti dei soli «*atti della Giunta e dell'Amministrazione regionale*» senza nulla disporre in merito agli atti del Consiglio.

¹¹ La materia dell'autonomia contabile dei Consigli regionali deve peraltro ormai essere coordinata con la sopraggiunta disciplina statale contenuta nel D. Lgs. n. 118 del 2011

dell'autonomia organizzativa, funzionale e contabile dei Consigli regionali è infatti ormai esplicitamente prevista in alcune leggi statutarie delle Regioni speciali e in diversi Statuti delle Regioni ordinarie, soprattutto in quelli adottati in seguito alla riforma dell'articolo 123 della Costituzione, intervenuta nel 2001.

Definito per sommi capi il rapporto di supplenza/derivazione/concorrenza che intercorre tra la fonte regolamentare e i decreti di attuazione dello Statuto speciale, si può concentrare l'attenzione sui contenuti della fonte regolamentare che riguardano l'organizzazione interna dell'Organo.

Il Consiglio regionale sardo ha approvato il primo Regolamento interno nella seduta pomeridiana dell'8 settembre del 1949¹², qualche mese dopo l'entrata in vigore del citato D.P.R. n. 250. Nelle sedute precedenti, prima di avviare l'iter di approvazione della fonte regolamentare, il Consiglio, per garantire il proprio funzionamento, aveva stabilito di utilizzare il Regolamento della Camera dei Deputati in vigore¹³ e aveva proceduto a nominare i componenti della "Commissione per il Regolamento".

Il Regolamento consiliare del 1949, come si vedrà nel dettaglio, è stato sottoposto a diverse modifiche. In particolare il testo è stato modificato nel 1954, nel 1956, nel 1963, nel 1977, nel 1979 e nel 1980. Nel 1988 il Consiglio ha approvato un nuovo Regolamento che, seppur con notevoli modifiche, è quello attualmente in vigore. Il Regolamento del 1988, infatti, è stato modificato nel 1993, nel 1999, nel 2000, nel 2005 e, infine, nel 2013.

Una volta fatto un sommario cenno all'origine del Regolamento interno del Consiglio regionale sardo e alla sua posizione nell'ambito del sistema delle fonti dell'ordinamento regionale, è dunque opportuno esaminare alcuni tra i principali istituti che caratterizzano l'organizzazione interna dell'Organo legislativo della Regione sarda e, di riflesso, il sistema di rapporti tra quest'ultimo e gli altri Organi di governo della Regione.

4. Il Presidente del Consiglio regionale

La figura del Presidente del Consiglio regionale è disciplinata nei primi articoli del Regolamento. Così come nei Regolamenti parlamentari, infatti,

sull'armonizzazione dei sistemi contabili, nel rispetto di quanto previsto dagli Statuti speciali e dalle norme di attuazione.

¹² Cfr. il Resoconto consiliare della XXVIII seduta della I Legislatura dell'8 settembre 1949 disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

¹³ Cfr. il Resoconto consiliare della IV seduta della I Legislatura del 31 maggio 1949 disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

anche nei Regolamenti del Consiglio regionale sardo che si sono succeduti nel tempo, l'elezione del Presidente del Consiglio costituisce uno dei primi atti che l'Assemblea deve compiere all'inizio della legislatura.

Nel Regolamento del 1949 per l'elezione del Presidente si richiedeva la maggioranza assoluta nella prima votazione; in caso di esito negativo, dopo due votazioni si prevedeva il ballottaggio tra i due candidati con il maggior numero di voti nella seconda votazione. Veniva proclamato Presidente il candidato che nel ballottaggio otteneva la maggioranza dei voti e, a parità di voti, il più anziano di età.

Nel regolamento del 1956 per l'elezione si richiedeva la maggioranza assoluta dei componenti alla prima votazione; in caso di esito negativo, nella seconda votazione, che doveva avvenire nello stesso giorno, era richiesta la maggioranza dei votanti e, infine, nella eventuale terza votazione si doveva procedere al ballottaggio tra i due candidati che avessero ricevuto più voti alla seconda votazione. Nel nuovo Regolamento del 1988 nella prima votazione per l'elezione del Presidente è stata introdotta la regola della maggioranza dei due terzi dei componenti e, solo in caso di esito negativo, la regola della maggioranza assoluta nella seconda votazione e della maggioranza dei voti nell'eventuale terza votazione (da tenersi nella medesima giornata delle altre due votazioni). Con le modifiche apportate nel 2005 (che corrispondo, per questa parte, al testo vigente) nella eventuale seconda votazione (che deve avvenire entro i successivi tre giorni dalla prima votazione e non più nel giorno stesso in cui avviene la prima votazione) è richiesta la maggioranza dei due terzi dei votanti (computando anche le schede bianche). La novella del 2005, inoltre, dispone che dal terzo scrutinio sia sufficiente la maggioranza assoluta dei componenti. Rispetto al testo del 1988, inoltre, con le modifiche del 2005 si precisa in modo esplicito che il Presidente dura in carica l'intera legislatura. Resta in vigore anche la disposizione già prevista nel testo formulato nel 1988 ai sensi della quale l'Ufficio di presidenza resta in carica trenta mesi dalla data di insediamento del Consiglio, con esclusione del Presidente. Il Regolamento del 1949, si limitava a prevedere che i componenti dell'Ufficio di Presidenza rimanessero in carica «*nell'intervallo tra un Consiglio e l'altro fino alla nomina del nuovo Ufficio di presidenza*»¹⁴.

¹⁴ Nel testo del 1956 la formula «*intervallo tra un Consiglio e l'altro*» viene sostituita dalla formula «allo scadere del quadriennio» previsto dall'articolo 18 dello Statuto. L'articolo 18 dello Statuto sardo, fino alla modifica introdotta nel 1972, prevedeva, infatti, che il Consiglio venisse eletto per quattro anni.

Non sono previste nei confronti del Presidente mozioni di sfiducia o altre forme di censura o di decadenza dalla carica.

Nel testo regolamentare attualmente in vigore, si può quindi dire che la figura presidenziale, per le funzioni attribuite¹⁵, le maggioranze previste per l'elezione, la durata in carica e la sostanziale *inamovibilità*, sia nel complesso delineata come una figura unitaria, rappresentante dell'intera Assemblea e garante di tutte le forze politiche e della *correttezza delle procedure parlamentari*.

L'aspettarsi di questa figura – in controtendenza rispetto al modello maggioritario¹⁶ rafforzato dall'elezione diretta del Presidente della Regione e dal premio di maggioranza – manifesta probabilmente la necessità di configurare una figura di garanzia, di sintesi e di mediazione nell'ambito di un sistema fortemente condizionato da una netta demarcazione del rapporto maggioranza/opposizione; da una maggioranza definita fin dall'esito delle elezioni che resta al suo interno potenzialmente conflittuale per via del meccanismo elettorale (caratterizzato da basse soglie di sbarramento per i singoli Gruppi di liste presenti all'interno delle coalizioni e da correttivi che premiano la formazione di coalizioni spesso disomogenee); dal marcato ruolo del Presidente della Regione. Non dunque, in linea con il modello maggioritario, un Presidente di Assemblea in funzione di ausilio rispetto al

¹⁵ Rispetto al testo del 1949, in una successiva formulazione introdotta nella seduta del 13 febbraio del 1979 al Presidente del Consiglio regionale - oltre al compito di imporre l'osservanza del Regolamento - viene attribuita anche la funzione di *interpretazione del Regolamento* e di chiarimento del significato del voto. Con le modifiche apportate nel 2005 al Presidente è stata attribuita anche una funzione di *filtro*, con la quale giudica se i testi da sottoporre all'esame del Consiglio siano *ricevibili* (ossia assumano la veste formale di un testo redatto in articoli o con una parte dispositiva, siano composti da una relazione illustrativa, sia indicata la copertura finanziaria qualora comportino spese). Inoltre, come evidenziato nel testo, ad esso viene affidato il compito di *garantire e tutelare* le funzioni e le prerogative del Consiglio e dei Consiglieri.

¹⁶ Non sempre nelle dinamiche politico-istituzionali è ravvisabile l'accostamento del sistema maggioritario alla figura del Presidente di Assemblea espressione della maggioranza in funzione di ausilio alla realizzazione del programma di governo. Così ad esempio nel parlamentarismo maggioritario tendenzialmente bipartitico come quello inglese è stato riscontrato che i meccanismi consolidati dei rapporti tra maggioranza e opposizione, la disciplina di partito, il ruolo di controllo che assume l'opposizione, consentirebbero al Presidente di Assemblea (lo *Speaker*) di conservare il ruolo *super partes* di «arbitro imparziale» e di «garante della correttezza dello svolgimento dei lavori parlamentari». Per queste considerazioni si veda A SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Torino, Giappicchelli, 2002, p. 33 ss. D'altro canto la stessa A. (p. 41 ss.) sottolinea che, per altri aspetti, assume una *funzione neutrale* anche il Presidente di una assemblea nella quale «l'iter formativo della decisione politica si presenta assai conflittuale anche in dipendenza di maggioranze fluttuanti e frammentate che rendono difficile la sintesi politica o quando devono prendersi decisioni altamente politiche [...]».

programma politico della maggioranza, ma un Presidente per quanto possibile *garante e imparziale*: da un lato idoneo a rappresentare un Organo che resta comunque caratterizzato dalla presenza di numerose forze politiche e di maggioranze disomogenee, dall'altro in grado di assumere la difesa delle prerogative del Consiglio nei momenti di conflitto tra l'organo che rappresenta e un Presidente della Regione ormai marcatamente connotato da una propria legittimazione (che lo rende molto più indipendente dall'Assemblea rappresentativa di quanto non lo fosse il *Presidente della Giunta* del precedente modello parlamentare) e in grado di condizionare la durata stessa dell'Organo con le dimissioni anticipate. Indicativa in tal senso è l'integrazione dell'articolo 7 del Regolamento consiliare, apportata nel 2005, con la quale si precisa che «*il Presidente garantisce e tutela le funzioni e le prerogative del Consiglio e dei consiglieri*».

Un importante ruolo del Presidente del Consiglio regionale sardo – che conferma la posizione di *sintesi*, di *garanzia* e di *mediazione* di tale carica – è inoltre rinvenibile nella disciplina sulla programmazione dei lavori dell'Assemblea. Come si evidenzierà nell'apposito paragrafo sul tema, al fine di esprimere il consenso nella Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari per stabilire la programmazione dei lavori, l'evoluzione normativa del Regolamento del Consiglio, nel 2005, ha segnato il passaggio dalla regola dell'unanimità alla regola della maggioranza qualificata. Questo passaggio, funzionale alla logica maggioritaria che ha condizionato il sistema elettorale e la forma di governo regionale, non ha tuttavia sottratto al Presidente il ruolo di mediatore, *in via sussidiaria*, della programmazione. Infatti nel Regolamento del 1988, con l'introduzione del metodo della programmazione dei lavori, pur vigendo la regola dell'unanimità, si prevedeva che, in caso di disaccordo, spettasse al Presidente determinare gli argomenti tenendo conto degli orientamenti espressi dai Gruppi. Con le modifiche apportate nel 2005 si prevede che il programma dei lavori venga approvato con il consenso dei Presidenti dei Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti del Consiglio. Con l'introduzione della regola della maggioranza, come accennato, non viene meno il ruolo di mediazione del Presidente: in caso di disaccordo spetta infatti ancora al Presidente predisporre il programma tenendo conto delle indicazioni dei Gruppi, delle priorità indicate dalla Giunta regionale e delle proposte dei Gruppi di opposizione.

5. L'Ufficio di Presidenza, la forma di governo regionale e l'autonomia amministrativa del Consiglio

La composizione, le modalità di elezione e le funzioni dell'Ufficio di Presidenza disciplinate dal Regolamento interno del Consiglio regionale della

Sardegna sono, in linea di massima, assimilabili a quelle riscontrabili nei diversi Regolamenti interni delle Camere e degli altri Consigli regionali.

Esso è composto dal Presidente, da due Vice Presidenti, da tre Questori e (nella prima elezione) da un Segretario. L'elezione avviene con il sistema del voto limitato in modo che possano essere rappresentati diversi Gruppi politici. Al fine di garantire la rappresentanza di tutti i Gruppi consiliari il numero dei Segretari previsto nel Regolamento è variato nel tempo. Nella formulazione attuale si prevede l'elezione di altri Segretari che rappresentano i Gruppi non ancora presenti nell'Ufficio di Presidenza¹⁷.

Soprattutto con le modifiche introdotte nel 1954¹⁸ all'Ufficio di presidenza viene impressa una funzione *collegiale*¹⁹. Da allora, infatti, la disciplina prevede in capo a tale Organo interno specifiche funzioni tipicamente configurabili come funzioni di *gestione interna* dell'Organo assembleare (formulazione, su proposta del Presidente, degli indirizzi per la gestione amministrativa, adozione delle relative determinazioni, approvazione del progetto di bilancio²⁰ e del consuntivo, parere sulle spese straordinarie). Dai resoconti consiliari relativi alle modifiche del 1954 emerge l'esigenza di dotare il Consiglio di strumenti idonei a garantirne l'autonomia²¹.

Un importante compito attribuito all'Ufficio di Presidenza è quello di dettare norme sulla concessione di contributi per il funzionamento dei

¹⁷ Il Regolamento del 1949 prevedeva che l'Ufficio fosse composto dal Presidente, da due Vice Presidenti, due Segretari e tre Questori. La composizione è rimasta invariata anche in seguito alle modifiche apportate nel 1956. Con una successiva modifica, introdotta nel 1963, il numero di Segretari è stato elevato a tre. Con le modifiche approvate nella seduta del 13 febbraio del 1979 è stato introdotto il principio della rappresentanza di tutti i Gruppi in seno all'Ufficio di presidenza, mediante opportune intese promosse dal Presidente del Consiglio regionale (articolo 6 del Regolamento interno). Pur restando in vigore questo principio, nel tempo, hanno continuato a susseguirsi modifiche sulla composizione *iniziale* dell'Ufficio di presidenza. Così una modifica approvata nella seduta del 29 luglio 1980, portava a quattro il numero dei segretari (articolo 14 del Regolamento interno). Anche il nuovo Regolamento del 1988, prevedeva quattro Segretari. La disposizione è stata modificata nel 1993 e prevede, dapprima, l'elezione di un solo segretario e su richiesta dei Gruppi non rappresentati nell'Ufficio di Presidenza, l'elezione di altri Segretari (uno per ciascun Gruppo non rappresentato) in modo che sia rispettato il principio di rappresentanza di tutti i Gruppi.

¹⁸ La modifica è stata approvata nella seduta pomeridiana del 14 luglio del 1954.

¹⁹ Il primo Regolamento interno, approvato nel 1949, disciplinava soltanto le attribuzioni dei singoli componenti dell'Ufficio. La sola funzione *collegiale* prevista da tale Regolamento riguardava la *facoltà* di provvedere ai servizi del Consiglio mediante *regolamento interno* o ordini di servizio.

²⁰ Specifiche norme relative all'attribuzione ai Questori del compito di predisporre il bilancio consiliare sono state introdotte con una modifica approvata il 14 luglio del 1954.

²¹ Cfr. il Resoconto della XCI Seduta della II legislatura del 14 luglio 1954 del Consiglio regionale della Sardegna, disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

Gruppi consiliari²². Tuttavia sotto questo aspetto il Consiglio regionale sardo ha preferito far confluire la disciplina generale della materia nella legge regionale²³.

Inoltre – secondo disposizioni sostanzialmente immutate nel tempo – all’Ufficio di presidenza è riservato il compito di dettare, mediante appositi regolamenti *speciali*, le norme sull’ordinamento degli uffici, sullo stato giuridico e sul trattamento economico dei dipendenti del Consiglio e di adottare le relative deliberazioni²⁴. Queste disposizioni, fin dall’entrata in funzione, hanno consentito al Consiglio regionale sardo di dotarsi di una struttura amministrativa simile a quella delle Amministrazioni di tipo parlamentare e di personale (appartenente a un comparto distinto da quello dell’Amministrazione regionale) assunto alle proprie dipendenze, tramite apposite modalità di selezione e inquadrato in profili professionali sostanzialmente simili a quelli previsti per le Camere. Questo aspetto ha accentuato l’autonomia del Consiglio rispetto alla Giunta e ha anticipato un percorso che negli ultimi anni è stato intrapreso anche dalle Amministrazioni consiliari delle Regioni ordinarie²⁵.

²² La disposizione è stata modificata nel 2013. L’originaria formulazione del Regolamento del 1988 attribuiva, infatti, all’Ufficio anche il compito di dettare norme in merito alla cassa di previdenza dei Consiglieri regionali.

²³ Cfr. ad es. Legge regionale 7 aprile 1966, n. 2 («*Provvedimenti relativi al Consiglio regionale della Sardegna*»); Legge regionale 18 dicembre 1995, n. 37 («*Norme in materia di funzionamento e di assegnazione di personale ai Gruppi consiliari*»); Legge regionale 9 gennaio 2014 n. 2 («*Razionalizzazione e contenimento della spesa relativa al funzionamento degli organi statuari della Regione*»).

²⁴ Anche la relativa disposizione è stata modificata nella già citata seduta pomeridiana del 14 luglio del 1954. La originaria formulazione regolamentare del 1949 prevedeva la regola - mutuata dai Regolamenti parlamentari - che attribuiva all’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale la c.d. “autodichia” sui ricorsi relativi alla nomina, alle promozioni, al collocamento a riposo e alla destituzione dei funzionari, degli impiegati, dei commessi e degli inservienti. Inoltre essa prevedeva esplicitamente la denominazione e il numero degli “Uffici”. La citata modifica del 1954 ha eliminato il potere di “autodichia” per i dipendenti e, in generale, ha rimandato ai Regolamenti speciali del *Consiglio di presidenza* la disciplina delle attribuzioni e dei doveri del personale. La formulazione attuale – risalente alle modifiche introdotte alla fine degli anni settanta – prevede l’approvazione da parte dell’Ufficio di Presidenza (in precedenza denominato *Consiglio di Presidenza*) della pianta organica che fissa il numero e la qualifica del personale e attribuisce al medesimo Ufficio anche la competenza sul trattamento economico del personale.

²⁵ Quasi tutti gli Statuti regionali adottati in seguito alla riforma costituzionale del 1999 hanno infatti previsto un apposito ruolo per il personale che opera alle dipendenze delle rispettive Assemblee legislative (distinto dal ruolo al quale appartiene il restante personale che fa capo alla Regione) e una più accentuata autonomia organizzativa (oltre che finanziaria, contabile e patrimoniale).

Per quanto riguarda la durata in carica dell'Ufficio di presidenza, nel Regolamento del 1988 si introduce la regola dei trenta mesi dalla data di insediamento del Consiglio, con esclusione del Presidente. Come già precisato, il regolamento del 1956, prevedeva che, di norma, l'Ufficio di Presidenza eletto all'inizio della legislatura, restasse in carica per l'intera legislatura (allora prevista per quattro anni).

L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale sardo è dunque disciplinato dal Regolamento interno come organo posto a garanzia dell'autonomia amministrativa, finanziaria, contabile e gestionale del Consiglio. I compiti ad esso assegnati, sommariamente esposti, descrivono infatti un Organo che, sotto la guida del Presidente, *amministra* l'organizzazione interna dell'Organo legislativo. In questo senso, ricalcando il modello disegnato dai Regolamenti parlamentari sotto il profilo delle garanzie apprestate per l'autonomia di ciascuna Camera, il Regolamento interno del Consiglio sardo ha sopperito alla carenza di specifiche norme statutarie che sarebbero state e che sono tutt'ora da considerarsi opportune al fine di definire in modo adeguato la posizione del Consiglio regionale rispetto agli altri organi di governo della Regione e, in generale, rispetto agli altri poteri, anche statali. Soprattutto in seguito all'introduzione della forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Regione nel contesto regionalistico italiano si è avvertita ancora di più l'esigenza di dotare le Assemblee rappresentative di strumenti idonei a garantirne l'autonomia rispetto a un esecutivo che, forte della legittimazione diretta del Presidente della Regione, disegnata dalla forma di governo "transitoria" (e, in seguito, "scelta" dalla quasi totalità degli Statuti regionali), possiede molti strumenti che potrebbero sminuire il potere di indirizzo e controllo che nei suoi confronti deve svolgere il Consiglio.

Nel contesto regionale sardo, dunque, le disposizioni come quelle previste dal Regolamento interno del Consiglio in merito alle attribuzioni *amministrativo-gestionali* dell'Ufficio di presidenza, hanno tradizionalmente consentito di garantire la funzionalità e l'autonomia dell'Organo rappresentativo fin dalla sua istituzione. A maggior ragione, per i motivi appena accennati, tali disposizioni regolamentari si sono rivelate utili a garantire l'autonomia del Consiglio in seguito alla adozione della forma di governo ad elezione diretta del Presidente, che in assenza di una apposita *legge statutaria*, è stata transitoriamente adottata anche dalla Regione sarda in esecuzione del precetto costituzionale contenuto nella Legge costituzionale n. 2 del 2001. Anche nella fase attuale, nonostante i ripetuti tentativi di adottare una legge statutaria che contenesse, tra le altre, specifiche disposizioni sull'autonomia amministrativa, gestionale, finanziaria e contabile del Consiglio, in assenza di quella apposita disciplina, sono ancora le disposizioni

del Regolamento interno e i regolamenti da esso previsti, adottati e modificati, nel tempo, dagli Uffici di Presidenza, a garantire tale autonomia e a contribuire a definire, per certi aspetti, la forma di governo della Regione.

Un'ultima considerazione, relativa al tema, riguarda i riflessi della composizione dell'Ufficio di presidenza sulla funzionalità della gestione interna del Consiglio. Come è evidente, nonostante l'introduzione di un sistema elettorale di tipo maggioritario, tale *gestione* resta affidata ad un organo rappresentativo di tutte le forze politiche presenti in Aula, secondo la logica *assembleare* che caratterizzava il precedente sistema di tipo parlamentare. Tuttavia l'accentuato bipolarismo che si è assestato con il nuovo sistema ha senza dubbio ripercussioni sulla gestione interna dell'Organo. Le scelte organizzative risultano infatti spesso condizionate da *veti incrociati* che producono ritardi e dilazioni probabilmente anche imputabili al rifiuto, da parte dei componenti che per una intera legislatura rappresentano la minoranza, di consentire riforme sostanziali che possono essere configurabili come un risultato ottenuto dalla maggioranza di turno su questioni che riguardano, invece, un Organo comune a tutti i Gruppi rappresentati.

6. La Giunta delle elezioni, la Giunta per il Regolamento, la Commissione per la biblioteca e la Commissione di verifica

Costituiscono parte integrante dell'organizzazione interna del Consiglio regionale della Sardegna la Giunta delle elezioni, la Giunta per il Regolamento e la Commissione per la biblioteca. Anche in questo caso è il Regolamento interno del Consiglio a costituire la fonte normativa di tali organi.

6.1 La Giunta per le elezioni e il ruolo del Consiglio regionale sardo nella verifica dei poteri

Già l'articolo 14 del D.P.R. n. 1462 del 1948 (*Norme per la prima elezione del Consiglio regionale della Sardegna*) riservava al Consiglio regionale «*la convalida della elezione dei propri componenti*».

In relazione a tale disposizione i primi Regolamenti consiliari, sulla scorta dei Regolamenti parlamentari, hanno previsto l'istituzione di un organo interno che istruisse le operazioni volte alla convalida o all'annullamento dell'elezione: la *Giunta delle elezioni*. Il Regolamento del 1949 attribuiva alla Giunta per le elezioni – composta da dieci componenti scelti dal Presidente del Consiglio, con le modifiche del 1956 da nove componenti – il compito di proporre al Consiglio, sia d'*ufficio* che in seguito a *protesta*, l'annullamento dell'elezione contestata. Per l'esercizio di tale potere lo stesso Regolamento disciplinava un procedimento che si avviava con la presentazione delle

proteste elettorali (promuovibili da elettori o da candidati non eletti) riguardanti i vizi delle operazioni elettorali; tale procedimento poteva concludersi con l'annullamento dell'elezione di un consigliere in seguito al *giudizio* del Consiglio e prevedeva un ruolo istruttorio della Giunta la quale poteva ammettere alle proprie sedute – peraltro pubbliche, almeno nella fase della discussione dell'elezione contestata – una rappresentanza dei sottoscrittori della protesta e il Consigliere eletto eventualmente rappresentati o assistiti da un legale e da testimoni. Inoltre la stessa Giunta delle elezioni aveva il potere di chiamare d'ufficio testimoni e di nominare un *Comitato inquirente* composto da tre suoi componenti e in grado di trasferirsi per le indagini necessarie. Come accennato, anche in assenza di una contestazione la Giunta aveva il compito di riscontrare le condizioni richieste dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi per l'elezione di un Consigliere e, in assenza di una di tali condizioni, di proporre al Consiglio l'annullamento dell'elezione stessa. Il Regolamento del 1949 – per quanto non da esso previsto per questa materia – rinviava al Regolamento interno della Giunta delle elezioni della Camera dei Deputati in quanto applicabile. Con il Regolamento del 1956, invece, il potere regolamentare *integrativo* della disciplina della propria attività è stato attribuito direttamente alla Giunta delle elezioni, così creando una ulteriore fonte auto-organizzativa²⁶.

Riprendendo la successione cronologica relativa alla materia della verifica dei poteri del Consiglio regionale sardo, ulteriori elementi si possono riscontrare a livello legislativo con la prima legge regionale che – successivamente al citato D.P.R. n. 1462 del 1948 – ha disciplinato in modo organico l'elezione del Consiglio regionale sardo²⁷, la legge regionale 23 marzo 1961 n. 4 (*Norme per l'elezione del Consiglio regionale*), evidentemente successiva all'approvazione del primo Regolamento consiliare e alle modifiche del 1956. L'articolo 73 di tale legge regionale, oltre a confermare il potere consiliare di convalida della elezione dei propri componenti, attribuiva al Consiglio il potere di pronunciare il «*giudizio definitivo sulle contestazioni*,

²⁶ Il primo regolamento approvato dalla Giunta delle elezioni risale al 1957. La terza norma transitoria del Regolamento consiliare del 1988 (che attualmente corrisponde alla seconda norma transitoria) rimandava (e rimanda) a tale fonte nelle more dell'entrata in vigore di un nuovo regolamento. Tuttavia, come si accennerà nel testo (v. *infra*), una pronuncia della Corte di Cassazione ha ritenuto tale Regolamento non vigente. Una nuova bozza di Regolamento della Giunta delle elezioni è stata redatta nella Tredicesima legislatura regionale ma non è mai stata approvata dall'Aula.

²⁷ La precedente legge regionale 10 agosto 1951, n. 12 (*Norme per le elezioni del Consiglio regionale*) si limitava infatti a rinviare al citato D.P.R. n. 1462 del 1948 apportando solo alcune modifiche resesi necessarie in seguito all'approvazione del Regolamento interno del 1949.

le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni elettorali [...]». La disposizione appena citata risulta identica a quella contenuta nell'articolo 82 della successiva legge elettorale del Consiglio regionale sardo: la legge regionale n. 7 del 1979. Tale articolo, peraltro, è quello attualmente vigente. Ad esso è stata apportata una non rilevante modifica nel 2013.

Sotto il profilo legislativo, dunque, non sono state introdotte rilevanti modifiche in ordine alla disciplina sulla verifica dei poteri. Forse anche per via di questo fatto la disciplina della Giunta delle elezioni contenuta nel Regolamento interno del 1956 non ha subito modificazioni fino all'approvazione del Regolamento del 1988.

Il nuovo Regolamento del 1988, infatti, prevede una disciplina della Giunta delle elezioni, per certi versi, più dettagliata rispetto a quella contenuta nel 1956.

Innanzitutto l'accresciuto ruolo che nel tempo la Giunta ha acquisito ha reso necessario introdurre la regola della presenza, per quanto possibile, proporzionale di tutti i Gruppi consiliari in seno a tale Organo. Nel testo del 1988 si precisano, inoltre, gli ambiti di competenza dell'Organo interno. Oltre al compito di riferire al Consiglio sulla regolarità delle operazioni elettorali e sulle proteste elettorali, infatti, il nuovo Regolamento del 1988, specifica che alla Giunta compete la verifica dei titoli di ammissione dei Consiglieri e l'esame delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità anche sopravvenute e precisa che deve riferire al Consiglio entro centottanta giorni dalla sua costituzione e, per le cause di ineleggibilità e incompatibilità sopravvenute, entro novanta giorni dal giorno in cui ne sia venuta a conoscenza.

Disposizioni più dettagliate sono state inoltre introdotte nel 1988 per l'approvazione del Regolamento interno di tale Organo. Nel nuovo Regolamento infatti si precisa che l'atto normativo deve essere esaminato previamente dalla Giunta delle elezioni e approvato dal Consiglio con la maggioranza assoluta.

Questa novità procedurale è annoverabile tra le cause per le quali attualmente non risulta in vigore un regolamento della Giunta delle elezioni del Consiglio regionale sardo. Le vicende che riguardano tale fonte sono state alquanto complesse. Il primo regolamento della Giunta delle elezioni risale, infatti, al 1957 ossia al periodo in cui era vigente il Regolamento consiliare del 1956 il quale, come già accennato, non prevedeva l'approvazione da parte dell'Aula del regolamento approvato dalla Giunta. La terza norma transitoria del Regolamento consiliare del 1988 (che nel testo attuale corrisponde alla seconda norma transitoria) rimandava (e rimanda) ancora a tale fonte nelle more dell'entrata in vigore di un nuovo Regolamento. Tuttavia la Corte di

Cassazione, in una pronuncia del 2004²⁸ ha argomentato che con l'entrata in vigore del Regolamento consiliare del 1988 (il quale, come precisato, prevede che il regolamento della Giunta delle elezioni debba essere approvato dal Consiglio a maggioranza) la fonte del 1957 – approvata dalla sola Giunta delle elezioni e non dall'Aula – dovesse essere sottoposta a una nuova approvazione consiliare. Pertanto, la mancata approvazione da parte dell'Aula del regolamento, approvato dalla sola Giunta delle elezioni nel 1957, ha indotto la Corte di Cassazione a ritenere la medesima fonte priva «*di alcuna possibilità di applicazione*». Probabilmente a tale pronuncia si potrebbe obiettare che l'approvazione (si specifica: da parte dell'Assemblea) del nuovo regolamento consiliare del 1988 abbia costituito una sorta di *ratifica* – da parte del Consiglio regionale – del regolamento interno della Giunta delle elezioni del 1957: la disposizione transitoria contenuta nel primo dispone, infatti, l'applicazione del secondo fintanto che non venga approvato un nuovo regolamento della Giunta delle elezioni. Di fatto, in seguito alla citata pronuncia della Cassazione, sembra nella prassi prevalso l'orientamento che ritiene non vigente il regolamento della Giunta delle elezioni del Consiglio regionale sardo. Ciò ha indotto gli organi del Consiglio ad avviare – nel corso della tredicesima legislatura – la redazione di una nuova bozza di Regolamento della Giunta delle elezioni che, tuttavia, non è mai stata approvata né dalla Giunta né dall'Aula.

In generale la tematica relativa alla disciplina riguardante la Giunta per le elezioni, preposta agli importanti compiti istruttori nella materia dei titoli di ammissione dei Consiglieri e delle cause di incompatibilità e ineleggibilità, offre spunti per sottolineare la difficoltà che si riscontra – a causa dell'intreccio di competenze creato dal sistema – nel delineare il preciso ruolo del Consiglio regionale sardo in merito a una delle principali prerogative tradizionalmente attribuite a una Assemblea rappresentativa, ossia la *verifica dei poteri*²⁹. La stessa Corte costituzionale, ha sottolineato l'assenza di una norma costituzionale che «*attribuisca ai Consigli regionali, anche di Regioni a statuto speciale, il giudizio definitivo dei titoli di ammissione dei loro componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità*»³⁰ e ha

²⁸ Cfr. Cassazione civile, Sez. I, Sentenza n. 11914 del 26 giugno 2004.

²⁹ In alcuni contesti regionali lo sminuito ruolo della Giunta delle elezioni ha portato il legislatore regionale statutario ad eliminarne la previsione e ad attribuirne i compiti ad altri organi interni. Cfr. ad esempio, l'art. 37 dello Statuto della Regione Veneto (L.R. Stat. n. 1 del 2012) che affida all'Ufficio di presidenza il compito di predisporre la relazione al Consiglio per la convalida delle elezioni.

³⁰ Così Corte costituzionale, sentenza n. 66 del 1964, punto 4 del *Considerato in diritto*.

utilizzato l'argomento per evidenziare la differenza tra le prerogative attribuite ai Consigli rispetto a quelle riservate alle Camere. Secondo la Corte l'Ordinamento, riservando la parola definitiva all'organo giurisdizionale, in nome del principio supremo del «*diritto al giudice*»³¹, ha sostanzialmente configurato la funzione consiliare in esame come una *fase amministrativa* del contenzioso elettorale³². Questo aspetto è stato ribadito dalla giurisprudenza amministrativa³³ che ha interpretato la legge regionale sarda in materia di convalida degli eletti³⁴ ed è stato confermato dall'articolo 2, comma 1, lett. d) della legge n. 165 del 2004 che, tra i principi fondamentali rivolti al legislatore regionale ordinario, prevede l'«*attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi*» precisando, con una formulazione non del tutto chiara, che «*L'esercizio delle rispettive funzioni è comunque garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi*». Di fatto, tuttavia (seguendo l'esperienza del Consiglio regionale sardo e della sua Giunta delle elezioni), le complesse questioni interpretative – evidenziate da contrasti giurisprudenziali – che spesso emergono in tale attività, non di rado inducono l'Organo rappresentativo e la sua Giunta a ridurre la funzione ad una mera presa d'atto delle decisioni assunte dai giudici. In attesa delle quali, spesso, l'attività istruttoria resta sospesa (nei limiti consentiti dalla normativa) al fine di evitare esiti divergenti e difficili situazioni di ordine pratico.

Sotto questo aspetto sarebbe auspicabile un intervento legislativo che nel rivedere la disciplina (attualmente, almeno in parte, definita nella già citata

³¹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 2003, punto 3 del *Considerato in diritto*.

³² Cfr. le sentenze della Corte costituzionale nn. 115 del 1972 e 113 del 1993.

³³ Cfr. TAR Sardegna, Sentenza n. 1908 del 24 ottobre 1994. Nella sentenza si precisa che la normativa statale in materia di giurisdizione amministrativa sulle operazioni elettorali dei Consigli regionali non può essere abrogata dalla legislazione della Regione speciale in quanto quest'ultima risulta priva della competenza ad emanare norme in materia di giurisdizione. La pronuncia ribadisce che la competenza del Consiglio regionale sardo a pronunciarsi sui reclami presentati agli Uffici elettorali ha natura amministrativa e non implica il venir meno del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo. Sulla natura amministrativa delle deliberazioni della Giunta delle elezioni e del Consiglio regionale sardo nell'ambito della *verifica dei poteri* si veda, ultimamente, TAR Sardegna, Sentenza n. 1104 del 2015.

³⁴ L'articolo 82 della legge regionale n. 7 del 1979, come modificato dalla legge regionale n. 29 del 2013, prevede che «*Al Consiglio regionale è riservata la convalida dell'elezione dei propri componenti e l'accertamento dell'ordine di precedenza dei candidati non eletti. Esso pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente*».

legge regionale n. 7 del 1979 relativa alla procedura elettorale) chiarisca definitivamente il ruolo del Consiglio in merito a tale funzione eventualmente scegliendo di riservare all'Organo legislativo il compito di *identificare* i Consiglieri proclamati eletti dagli uffici elettorali e, in caso di ricorso giurisdizionale, il compito di prendere atto delle pronunce giurisdizionali. Al di là di tali ipotesi resta l'esigenza di regolare in modo più preciso il rapporto tra la fase giurisdizionale e quella (come definita dalla Corte) *amministrativa* attribuita ai Consigli³⁵. Anche in questo caso, di conseguenza, l'ordinamento regionale sardo risente dell'assenza di una disciplina regionale statutaria che disciplini in modo efficace questi aspetti a livello di principio. L'intervento di una legge statutaria, elemento di *cerniera* tra la legislazione di livello statutario-costituzionale, la legislazione elettorale e il regolamento interno del Consiglio, colmerebbe le lacune imputabili al vuoto normativo.

6.2 La Giunta per il Regolamento e l'integrazione del procedimento di approvazione delle disposizioni regolamentari

Un altro Organo interno tipico delle istituzioni parlamentari, la Giunta per il Regolamento, è disciplinato anche nel Regolamento interno del Consiglio regionale sardo.

Il testo del 1949 prevedeva una «*Giunta permanente per il Regolamento interno*» presieduta dal Presidente e composta da un numero variabile di Consiglieri (da 6 a 10) nominati dal primo «curando che sia rappresentata anche la minoranza». L'Organo interno aveva il compito di proporre le modificazioni e le integrazioni al Regolamento «*che l'esperienza dimostra necessarie*». Inoltre il testo prevedeva che alla Giunta venisse «*deferito*» il compito di studiare le questioni e le proposte relative al Regolamento. Alcune novità sono presenti nel testo del 1956. In esso il numero minimo dei Consiglieri componenti è di quattro e non più di sei. Inoltre la nuova formulazione prevede che lo studio affidato alla Giunta per il Regolamento riguardi le proposte di modifica «*presentate dai Consiglieri*». La disposizione novellata, implicitamente, chiariva che l'iniziativa per attivare la procedura di modifica del Regolamento dovesse spettare, oltre che alla medesima Giunta per il Regolamento, esclusivamente ai Consiglieri. La modifica del 1956, inoltre, introduceva alcune precisazioni di carattere procedurale non presenti nel testo del 1949: alla Giunta per il Regolamento veniva affidato il compito di presentare le proprie conclusioni al Consiglio che avrebbe deliberato a

³⁵ Ad esempio la disciplina potrebbe prevedere la sospensione dell'attività *amministrativa* consiliare nel caso in cui dovesse essere attivata la *fase giurisdizionale*.

maggioranza assoluta dei suoi componenti (secondo quanto prescritto dallo Statuto speciale).

La disciplina ha subito ulteriori modifiche con il nuovo Regolamento del 1988.

Nel nuovo testo, infatti, si specifica che la Giunta per il Regolamento è presieduta dal Presidente del Consiglio che, nel nominare i componenti, ha il compito di assicurare, per quanto possibile, la presenza di tutti i Gruppi consiliari «*secondo criteri di proporzionalità*». Una integrazione al Regolamento del 1988, introdotta nel 2005 al fine di garantire una adeguata rappresentatività di tutte le forze politiche, attribuisce al Presidente il potere di integrare la composizione della Giunta. Sull'integrazione si esprime con parere la medesima Giunta, a maggioranza dei due terzi. A garanzia di tutte le forze politiche sono state dunque introdotte regole più specifiche che non si limitano (come nella precedente formulazione) ad assicurare la generica *presenza della minoranza*. Ancora in tema di composizione, il nuovo testo del 1988 prevede che alle sedute possano partecipare anche i Vice Presidenti del Consiglio, senza diritto di voto.

Nel testo del 1988 inoltre viene introdotta una dettagliata disciplina procedurale per l'approvazione e la revisione del Regolamento consiliare. Resta invariata la funzione *filtro* della Giunta che ha il compito di esaminare le proposte presentate da «ciascun Consigliere». Specifiche norme disciplinano la tempistica per la distribuzione ai Consiglieri del testo di modifica predisposto dalla Giunta per il Regolamento e per la presentazione degli emendamenti. Il nuovo testo, inoltre, precisa i casi nei quali la maggioranza assoluta è richiesta per la sola approvazione finale del testo modificativo da parte del Consiglio. Anche in tal caso, tuttavia, sono previste deroghe a garanzia delle minoranze³⁶. La nuova disposizione prevede la pubblicazione del Regolamento e delle sue modificazioni nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna. Una integrazione introdotta nel 2005 attribuisce al Consigliere proponente modifiche al Regolamento la facoltà di partecipare alle sedute della Giunta in cui esse vengono esaminate. In via di prassi un esempio di integrazione della procedura per la modifica del Regolamento si registra durante la XIII legislatura: in occasione

³⁶ Si prevede, infatti, che un Presidente di Gruppo possa chiedere lo stralcio di singole "norme" che devono quindi essere approvate a maggioranza assoluta.

dell'esame di alcune modifiche al Regolamento la Giunta ha acquisito il parere dei rappresentanti dei Gruppi consiliari³⁷.

Le modifiche regolamentari introdotte nel 2005, inoltre, integrano per alcuni aspetti la competenza della Giunta per il Regolamento. All'Organo interno viene infatti attribuito il compito di esprimere a maggioranza dei due terzi, i pareri richiesti dal Presidente «*sulle questioni di interpretazione del Regolamento*». La valenza di tali pareri è confermata dalla disposizione successiva che prevede che il Presidente possa emanare *circolari interpretative «in conformità a tali pareri»*. La nuova disposizione integra il potere presidenziale di interpretazione del Regolamento, come accennato, già riscontrabile nel testo regolamentare risalente al 1979. La disposizione del 2005, tuttavia, non sembra incidere sulla titolarità del potere *presidenziale* di interpretazione del Regolamento: pur accentuando il carattere *collaborativo* – Presidente/Giunta per il Regolamento – che l'attività interpretativa dovrebbe assumere soprattutto in relazione all'emanazione di *circolari interpretative*, la nuova disposizione non sminuisce il ruolo che al Presidente è attribuito in questo specifico ambito. Quale *interprete* del Regolamento e di *garante* della sua osservanza esso deve infatti essere messo in grado di assumere autonomamente e con immediatezza le decisioni del singolo caso, soprattutto se si considera che spesso le questioni interpretative sorgono nel corso delle sedute consiliari e richiedono una certa celerità decisionale.

A conferma di quanto già accennato nella parte iniziale del presente studio, relativa ai caratteri della fonte regolamentare, dalla descrizione appena riportata emerge in modo chiaro che la procedura di adozione e di modifica del Regolamento consiliare non prevede alcun intervento della Giunta regionale né di altri Organi e riserva ai soli Consiglieri il potere di presentare proposte di iniziativa, di modifica o di integrazione della fonte. Si può obiettare che nell'attuale forma di governo regionale il Presidente della Regione, che presiede la Giunta regionale, possa intervenire nel procedimento di formazione del Regolamento in quanto Consigliere regionale. Occorre tuttavia precisare che anche in questo caso l'iniziativa presidenziale (peraltro *discutibile* sotto il profilo istituzionale) dovrebbe essere esercitata nella qualità di Consigliere e non di Presidente della Regione, né tantomeno a nome della Giunta alla quale, così come nel caso dell'iniziativa legislativa, anche nell'ambito del procedimento regolamentare di formazione della legge regionale, è esplicitamente attribuito – quale

³⁷ Cfr. il Resoconto della Seduta del Consiglio regionale della Sardegna n. 120 della XIII legislatura del 16 settembre 2005 disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

Organo considerato nel suo complesso – il potere di presentare emendamenti.

6.3 La Commissione per la biblioteca

Nel Regolamento del 1949 le disposizioni sulla Commissione per la Biblioteca del Consiglio regionale sardo erano collocate negli ultimi articoli. In particolare veniva disciplinata l'istituzione di una *Commissione* con il compito di vigilare sulla Biblioteca. La Commissione – nominata dal Presidente del Consiglio – doveva essere composta da due Consiglieri e un Questore. Alla Commissione veniva inoltre attribuito il compito di scegliere i libri, le carte, i giornali e i documenti³⁸. Con le modifiche al Regolamento del 1949, apportate nel 1956³⁹, sono state introdotte disposizioni più sintetiche che demandano a un «*Regolamento speciale*» (approvato dal *Consiglio di presidenza* su proposta della Commissione di vigilanza della medesima) l'ordinamento e il funzionamento della Biblioteca⁴⁰. La norma che rinvia al Regolamento per la Biblioteca, seppur collocata in un differente articolo, risulta sostanzialmente identica a quella del testo regolamentare attualmente in vigore risalente alla formulazione del 1988. Per quanto riguarda la composizione, invece, già con il nuovo Regolamento del 1988 sono state apportate modifiche che risultano tutt'ora in vigore. In particolare resta invariato il numero dei componenti (tre) ma si prevede che uno dei tre debba essere il Vice Presidente (non più il Questore) che la presiede. Inoltre, per il necessario apporto tecnico-scientifico, il regolamento del 1988 prevede che l'Ufficio di presidenza possa costituire un «comitato permanente di consulenza», su proposta della Commissione medesima⁴¹. La biblioteca del

³⁸ Lo stesso Regolamento consiliare prevedeva severe regole in ordine alla mancata restituzione dei libri. Con una modifica introdotta il 24 settembre del 1956 la disciplina sulla nomina dei tre Consiglieri che compongono la «*Commissione di vigilanza della Biblioteca*» è inserita all'interno della disposizione che riguarda in generale il potere di nomina degli *Organi interni* da parte del Presidente del Consiglio regionale.

³⁹ Cfr. il Resoconto consiliare della CCCXLVII Seduta della II Legislatura del 28 settembre 1956 del Consiglio regionale della Sardegna, disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

⁴⁰ Risulta peraltro il testo di un *regolamento della biblioteca* – composto da 46 articoli - approvato dal *Consiglio di presidenza* già nel 1955.

⁴¹ Sull'opportunità e le modalità di coinvolgimento di soggetti esterni, rispetto ai Consiglieri regionali, che potessero fornire un supporto scientifico-culturale in seno alla Commissione per la biblioteca è sorto un interessante dibattito nel corso dell'approvazione del Regolamento del 1988. Sul punto si vedano i Resoconti delle sedute CCXXXV del 21 luglio del 1988 e CCXXXVII del 22 luglio del 1988 del Consiglio regionale della Sardegna, disponibili sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

Consiglio regionale sardo è costituita da un notevole patrimonio librario che si è arricchito nel corso del tempo anche con banche dati digitali e coinvolge una vasta pluralità di discipline e di ambiti. Essa fin dall'origine risulta ideata come una sorta di *laboratorio di idee e di cultura* messo a disposizione del legislatore⁴².

6.4. La Commissione di verifica

Con le modifiche introdotte nel 2005 il Regolamento interno prevede anche l'istituzione di una Commissione di verifica (articolo 19 bis). Questo organo, presieduto da un Vicepresidente del Consiglio è composto da sei Consiglieri nominati dal Presidente del Consiglio secondo criteri di proporzionalità. Ad esso è affidato il compito di verificare se la Giunta, nel proprio operato, rispetti le competenze attribuite dalle leggi vigenti al Consiglio, la puntuale attuazione degli ordini del giorno, il rispetto delle norme regolamentari sugli atti ispettivi e, infine, il rispetto del diritto di informazione dei Consiglieri. La Commissione ha il compito di riferire al Presidente del Consiglio affinché questi informi l'Assemblea dell'attività svolta.

Risulta evidente che l'intento di questa nuova disciplina, come detto introdotta nel 2005, fosse quello di rafforzare il ruolo di indirizzo e controllo del Consiglio regionale che risultava *sbiadito* dalla nuova forma di governo per la prima volta operante proprio ad iniziare da quella legislatura. In effetti questa forma di verifica sull'operato della Giunta, in linea teorica e interpretando in senso lato la lettera della disposizione che ne prevede la disciplina, è potenzialmente assimilabile, per molti aspetti, alle forme di controllo sull'attuazione delle leggi e sulla valutazione delle politiche che nel tempo sono state introdotte in molti ordinamenti regionali, sia a livello statutario che legislativo e che erano previste anche in alcune proposte di legge statutaria sarda e in alcune proposte di legge regionale presentate in diverse legislature.

Anche in questo ambito il Regolamento consiliare, istituendo un organo che teoricamente incide sui rapporti tra il Consiglio e la Giunta regionale, ha

⁴² A tal proposito risulta interessante l'articolo 1 del già citato *Regolamento della biblioteca*, approvato nel 1955: «La Biblioteca è al servizio del Consiglio e dei consiglieri. Ha carattere di cultura generale, con prevalenza di opere attinenti alle discipline giuridiche e storiche e alle scienze sociali, politiche ed economiche e, in genere, a quanto rientra nell'ambito dell'attività legislativa. Con particolare cura, la Biblioteca del Consiglio raccoglie e conserva tutte le pubblicazioni (stampati, manoscritti, codici), sia di autori sardi, sia concernenti in generale la Sardegna e i problemi dell'Autonomia».

in qualche modo sopperito all'assenza della fonte statutaria prevedendo, seppure nelle sue linee essenziali, una disciplina che contribuisce a definire la forma di governo regionale. Probabilmente l'assenza di una specifica previsione sulle conseguenze che l'attività di verifica comporta, ha inciso sull'efficacia del nuovo istituto. Nella prassi, infatti la verifica di cui all'articolo 19 bis del Regolamento, quando è stata attivata, non sembra avere avuto effetti incisivi.

7. I Gruppi consiliari e la Conferenza dei Presidenti di Gruppo

Il primo Regolamento consiliare (come già più volte precisato, approvato nel 1949) fissava a cinque Consiglieri il numero minimo necessario per costituire un *Gruppo politico*. I Consiglieri dovevano dichiarare la propria appartenenza a un Gruppo entro tre giorni dalla prima seduta. La disposizione prevedeva anche la costituzione del *Gruppo misto* (con numero minimo di tre Consiglieri) formato da Consiglieri non appartenenti ad altri Gruppi (per scelta o per mancata dichiarazione) o appartenenti a Gruppi con meno di cinque Consiglieri. Al Presidente del Consiglio veniva attribuito il compito (tutt'ora sostanzialmente attribuitogli) di convocare i Consiglieri («entro cinque giorni dalla prima seduta nonché dall'inizio dell'anno finanziario») per verificare la sussistenza dei requisiti previsti per la costituzione dei Gruppi e per procedere alla costituzione dei rispettivi Uffici di presidenza. Sui reclami relativi alla costituzione o alla convocazione dei Gruppi era competente l'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

Il Regolamento del 1949 disciplinava nell'articolo immediatamente successivo a quello della costituzione dei Gruppi e dei relativi Uffici di Presidenza, la designazione dei rappresentanti di ciascun Gruppo presso le Commissioni permanenti (secondo meccanismi idonei a garantire il più possibile la proporzionalità dei Gruppi) e le modalità per la costituzione di ciascuna Commissione. Nel complesso tale disciplina resta simile anche in seguito alle modifiche apportate negli anni 1954 e 1956 anche se la disciplina sulla costituzione delle Commissioni permanenti viene inserita in un apposito Capo immediatamente successivo.

Già nella formulazione del 1963 il numero minimo di Consiglieri richiesto per la costituzione di un Gruppo politico risulta ridotto a tre. Con le modifiche introdotte nella seduta del 13 febbraio del 1979⁴³ il numero minimo

⁴³ Il Relatore delle «*Proposte di modifica del Regolamento interno del Consiglio regionale*» nella medesima seduta dichiarava che la Giunta per il Regolamento che aveva redatto la Proposta si prefiggeva l'obiettivo di «*completare, integrare, arricchire il Regolamento interno del Consiglio*»

di Consiglieri necessario per la costituzione di un Gruppo viene invece riportato a quello originario (cinque). Tale modifica, tuttavia, introduce anche una deroga simile, peraltro, a quella della disposizione contenuta nel Regolamento vigente: su autorizzazione del Presidente del Consiglio, infatti, la nuova formulazione consentiva la costituzione di Gruppi con *almeno tre Consiglieri* «*purché questi rappresentino un Partito organizzato nel territorio della Regione Sarda, che abbia presentato con il medesimo contrassegno propri candidati in tutti i collegi circoscrizionali*». Le ragioni della *deroga* – probabilmente, come si preciserà a breve, sottesa a dare rilievo anche nella legislatura successiva a forze politiche già presenti in Consiglio ma con una aspettativa di consensi in calo – sono state esplicitate nel dibattito che risulta dai Resoconti consiliari della citata seduta: «*un temperamento pratico che tende a tener conto delle concrete realtà politiche che l'esito dell'imminente consultazione popolare potrà far emergere*»⁴⁴.

Le ulteriori modifiche regolamentari apportate nel 1979 relativamente alla disciplina sui Gruppi hanno introdotto meccanismi volti a riconoscere la rappresentanza di tutti i Gruppi nell'Ufficio di Presidenza del Consiglio; modalità di funzionamento interno dei Gruppi; la garanzia della proporzionalità della rappresentanza dei Gruppi nelle Commissioni permanenti (mediante deroghe all'ordinario riparto, concesse dal Presidente); la rappresentanza di tutti i Gruppi consiliari nel complesso degli Uffici di Presidenza delle Commissioni permanenti; la rappresentanza (per quanto possibile) delle diverse componenti politiche nell'Ufficio di Presidenza del Gruppo misto. Anche in questo caso è evidente l'intento di valorizzare la presenza in Consiglio dei Gruppi di opposizione e, in generale dei Gruppi di minor consistenza numerica.

In riferimento al tema dei Gruppi consiliari una importante integrazione è stata introdotta nel 1980, nel corso della VIII legislatura regionale⁴⁵. Essa riguarda l'istituzione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo, organo peraltro già operativo nella prassi⁴⁶.

regionale della Sardegna recependo, perfezionando e adattando alle nostre peculiari esigenze, le norme contenute nei Regolamenti interni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica». Cfr. il Resoconto della CCCXIX Seduta della VII Legislatura del 13 febbraio 1979, p. 29, del Consiglio regionale della Sardegna, disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

⁴⁴ Cfr. *Consiglio regionale della Sardegna*, Resoconto della CCCXIX Seduta della VII Legislatura del 13 febbraio 1979, p. 30, disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

⁴⁵ Cfr. il Resoconto della LXXIV Seduta del Consiglio regionale della Sardegna del 29 luglio del 1980, disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

⁴⁶ A tal proposito si veda, ad es., il richiamo alla Relazione di maggioranza sulla proposta di modifica del Regolamento rinvenibile alla p. 28 del Resoconto della citata LXXIV Seduta del

Nella formulazione dell'articolo che lo ha istituito (formulato tenendo conto dei Regolamenti parlamentari), l'organo, doveva essere sentito dal Presidente del Consiglio regionale «*per stabilire la programmazione dei lavori del Consiglio e delle Commissioni, per suggerire i tempi e le modalità della discussione e ogni qual volta il Presidente del Consiglio lo ritenga utile, anche su richiesta del Presidente della Giunta o di un Presidente di Gruppo*». Inoltre la disposizione affidava alla Conferenza il potere di stabilire all'unanimità la determinazione del tempo riservato a ciascun Gruppo nella discussione in Aula di determinati argomenti.

Dalla lettura del Resoconto sul dibattito consiliare svolto nelle sedute in cui la nuova disposizione è stata approvata, emerge che nell'intenzione dei Proponenti la Conferenza veniva istituita come organo di *raccordo* tra il Presidente e i singoli Consiglieri, rappresentati dai rispettivi Presidenti di Gruppo. Tuttavia, secondo quanto emerge dal medesimo dibattito, la formulazione dell'articolo istitutivo suscitava contrarietà in quanto configurava la Conferenza come un *organismo di consultazione* del Presidente e non come organo *decidente*. Anche in relazione al potere di determinare i tempi di intervento nelle discussioni spettanti a ciascun Gruppo, la formulazione era stata criticata in quanto si considerava limitante rispetto all'autonomia del singolo Consigliere a vantaggio della *disciplina di partito*. Una ulteriore critica si appuntava inoltre sulla modalità di convocazione («*è convocata dal Presidente del Consiglio che la presiede*») che avrebbe conferito un indiscusso potere al Presidente e un ruolo marginale e subordinato alla Giunta regionale e ai singoli Gruppi: «*La Conferenza dei Presidenti di Gruppo è sentita [...] ogni qual volta il Presidente del Consiglio lo ritenga utile, anche su richiesta del Presidente della Giunta o di un Presidente di Gruppo*»⁴⁷.

In effetti alcuni di questi rilievi sembrano aver condizionato la stesura del nuovo Regolamento consiliare approvato nel 1988. La disciplina contenuta nell'articolo 22 del testo del 1988, in effetti, prevede come regola generale che la Conferenza venga convocata dal Presidente «*anche su richiesta del Presidente della Giunta regionale o di un Presidente di Gruppo*». Inoltre sulla determinazione dei tempi per la discussione generale (in seguito ridisciplinata e attualmente contenuta nel comma 8 dell'articolo 23 *bis*) il nuovo testo del 1988 prevedeva sia la regola del rapporto dei tempi con la consistenza

Consiglio regionale della Sardegna del 29 luglio del 1980, disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

⁴⁷ Su tali rilievi si vedano i Resoconti della citata LXXIV Seduta del 29 luglio del 1980 e della LXXII Seduta del 24 luglio del 1980 del Consiglio regionale della Sardegna, disponibili sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

numerica del Gruppo sia la possibile dissociazione del singolo Consigliere che avrebbe potuto chiedere di parlare nei tempi ordinariamente stabiliti, dunque svincolandolo dalla *disciplina di partito*.

Un'ulteriore novità presente nel nuovo Regolamento del 1988, rispetto alle modifiche al precedente testo apportate nel 1980, è rintracciabile nel ruolo affidato alla Conferenza in relazione alla programmazione dei lavori: essa non è più soltanto *sentita* dal Presidente del Consiglio per stabilire la programmazione dei lavori ma «è convocata [...] per definire la programmazione dei lavori del Consiglio e delle Commissioni». In linea di principio, dunque, se, da un lato, il nuovo Regolamento del 1988 ridimensionava il ruolo della Conferenza dei Presidenti di Gruppo sotto il profilo della determinazione dei tempi per la discussione generale, restituendo al singolo Consigliere la possibilità di usufruire della prerogativa dei tempi *regolamentari* ad esso spettanti, dall'altro, ossia in relazione alla programmazione dei lavori, ne valorizzava il ruolo: non più semplice organo *consultivo* del Presidente ma, almeno in linea di principio (come si preciserà nello specifico paragrafo), organo *codecisore* della programmazione.

La disposizione sulla determinazione dei tempi ha subito ulteriori modifiche nel 1999. Di norma i tempi sono stabiliti dalla Conferenza (non più all'unanimità ma «con il consenso dei Presidenti di Gruppo la cui consistenza numerica sia pari almeno ai tre quarti dei componenti l'Assemblea») ma sono prestabiliti tempi differenti, per quanto determinati complessivamente e, dunque, da ripartire, sia per i Gruppi dissenzienti che per i singoli Consiglieri dissenzienti. Anche in questo caso, dunque, a fronte dell'esigenza di contingentare i tempi, veniva comunque tenuto in considerazione il ruolo delle minoranze o, comunque, dei Gruppi dissenzienti, e del singolo Consigliere.

Con le modifiche del 2005 i contenuti delle disposizioni che prevedono la disciplina della determinazione dei tempi da assegnare a ciascun Gruppo consiliare in sede di discussione generale relativa a certi argomenti sono stati inseriti nell'articolo relativo al *calendario dei lavori*⁴⁸. La nuova disciplina attribuisce alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo il compito di determinare il tempo complessivo per la discussione, non più genericamente di «certi argomenti» ma di tutti gli argomenti iscritti nel calendario, in

⁴⁸ In particolare la disposizione è contenuta nel comma 8 del nuovo articolo 23 *bis* introdotto nel 2005 e che per la prima volta prevede una apposita disciplina del «*Calendario dei lavori*». Nel testo regolamentare del 1999, infatti, la disciplina sulla programmazione e sul calendario dei lavori erano contenuti in un unico articolo.

rapporto alla loro complessità. Solo in seguito a tale decisione, dunque, la Conferenza deve stabilire i tempi riservati a ciascun relatore e a ciascun Gruppo garantendo comunque un tempo minimo per la determinazione del quale si fa riferimento alla specifica disposizione che disciplina, in via generale, la durata degli interventi⁴⁹.

La nuova disposizione garantisce tempi più ampi ai Gruppi di opposizione, rispetto a quelli di maggioranza, per la discussione dei disegni di legge della Giunta. In questo modo la garanzia apprestata nello specifico ai Gruppi di opposizione mette in rilievo i tratti essenziali della nuova forma di governo operante nella Regione sarda dal 2004: piuttosto che la figura del Gruppo *dissenziante* (che niente dice in rapporto alle dinamiche della forma di governo), anche nella disciplina regolamentare emerge il ruolo dei Gruppi di opposizione/minoranza in contrapposizione al *blocco* Presidente-Giunta-maggioranza consiliare precostituito già nel momento elettorale, teoricamente coeso o comunque tenuto saldo dal meccanismo *simul stabunt simul cadent* e non configurabile in modo altrettanto netto (almeno in linea teorica) nelle dinamiche del modello parlamentare che precedentemente caratterizzava i rapporti tra gli Organi di governo della Regione.

7.1 La Conferenza dei Presidenti di Gruppo e la programmazione dei lavori

Come in tutti i regolamenti interni delle assemblee legislative, la disciplina riguardante i Gruppi consiliari e la Conferenza dei Capigruppo si intreccia inestricabilmente con la disciplina sulla *programmazione dei lavori*. Nel precedente paragrafo si è fatto già cenno al rapporto che lega la Conferenza dei Capigruppo alla determinazione dei tempi per la discussione degli argomenti all'esame dell'Aula. Per delineare in modo più appropriato il ruolo che l'organo *Conferenza dei Capigruppo* riveste anche in relazione alle dinamiche della forma di governo regionale, risulta quindi utile soffermarsi ulteriormente, anche se nelle linee generali, su alcune fasi dell'evoluzione della disciplina della programmazione dei lavori assembleari del Regolamento del Consiglio regionale sardo.

⁴⁹ Il rimando è all'articolo 78 del Regolamento che disciplina, ad esempio, la durata degli interventi nella discussione generale degli atti sottoposti all'esame dell'Assemblea, delle dichiarazioni programmatiche, delle repliche del Presidente della Regione, della discussione sul singolo articolo e sugli emendamenti. Al fine di garantire maggiore celerità decisionale e di ridurre comportamenti ostruzionistici tipicamente agevolati dall'applicazione "oltranzistica" della disciplina regolamentare relativa alla durata degli interventi, alcune modifiche introdotte nella seduta del 22 luglio del 2013 hanno peraltro ridotto la tempistica precedentemente in vigore.

a) *Dai programmi bimestrali al “metodo” della programmazione dei lavori*

La programmazione dei lavori è attualmente disciplinata nel Capo V del Regolamento interno del Consiglio regionale sardo, rubricato “Dei gruppi consiliari e della programmazione dei lavori”.

L’evoluzione normativa della disciplina di questo ambito dimostra che anche in seno al Consiglio regionale sardo il *principio della programmazione*, e quindi il tentativo di razionalizzare il più possibile l’attività consiliare non solo sotto il profilo tempistico/procedurale ma anche dal punto di vista degli argomenti da trattare al fine di pianificare l’azione di governo, è stata una *conquista* ottenuta progressivamente. Già nel corso dell’approvazione del Regolamento del 1988 un emendamento, non approvato dall’Aula, all’articolo 22 prevedeva l’affermazione del principio fin dal primo comma: «*il Consiglio organizza i propri lavori secondo il metodo della programmazione*». Al di là del principio nei commi successivi l’emendamento prevedeva meccanismi più rigidi (rispetto a quelli contenuti nel testo approvato) volti ad anteporre l’obiettivo della programmazione rispetto alle esigenze di volta in volta manifestabili dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo⁵⁰. Nonostante fossero presenti incisive disposizioni finalizzate a disciplinare la programmazione dei lavori dunque, il testo definitivo del Regolamento approvato nel 1988, nella sua versione originaria, non conteneva il principio della programmazione e attribuiva ampi poteri decisionali al Presidente e, in parte, anche alla Conferenza dei Capigruppo in ordine agli argomenti da trattare. Il primo comma dell’articolo 23 come approvato in quella data, infatti, si limitava a sancire che «*I lavori del Consiglio e delle Commissioni sono di norma organizzati secondo programmi bimestrali e secondo stralci attuativi per periodi più brevi, con possibilità di deroghe da parte del Presidente del Consiglio*».

Solo con le modifiche regolamentari apportate nel 1999 il primo comma dell’articolo 23 del Regolamento enuncia il principio del *metodo* della programmazione (allora esteso anche alle Commissioni) così sottolineando in modo più incisivo l’intento di considerare la programmazione come modalità che permea l’intera azione dell’Organo: «*I lavori del Consiglio e quelli delle Commissioni sono organizzati secondo il metodo della programmazione*»⁵¹.

⁵⁰ Sul punto si veda il Resoconto della Seduta CCXXXV del Consiglio regionale della Sardegna del 21 luglio del 1988, disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

⁵¹ Con una modifica del 2005 il primo comma del citato articolo 23 del regolamento interno, corrispondente a quello in vigore, enuncia il principio solo in riferimento ai lavori del Consiglio.

b) La Conferenza dei Presidenti di Gruppo come soggetto che delibera la programmazione dei lavori

Le modifiche del 1999 inoltre hanno chiarito ulteriormente il ruolo che assume la Conferenza dei Presidenti di Gruppo nella programmazione dei lavori. Come già accennato nel paragrafo precedente, infatti, già nella originaria versione del testo del 1988 il comma 4 dell'articolo 22 del Regolamento, prevedeva e prevede che la Conferenza dei Presidenti di Gruppo debba essere «convocata dal Presidente del Consiglio prima di fissare la data di convocazione dell'Assemblea per definire la programmazione dei lavori del Consiglio e delle Commissioni, per suggerire i tempi e le modalità della discussione e ogniqualvolta il Presidente lo ritenga utile»⁵². Ferma restando questa disposizione, dunque, con le modifiche del 1999, come si accennava, il ruolo di soggetto *decisore* della Conferenza dei Capigruppo nella programmazione dei lavori è definitivamente sancito e reso ancor più esplicito al secondo comma dell'articolo 23 che, sostanzialmente immutato, in seguito alle modifiche del 2005 risulta così formulato: «Il programma dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni è deliberato dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo per un periodo di almeno due mesi».

c) La deliberazione della programmazione dei lavori: dall'unanimità alla maggioranza qualificata

L'evoluzione normativa dell'inscindibile disciplina sulla Conferenza dei Capigruppo e sulla programmazione dei lavori assembleari, offre spunti di riflessione anche in ordine alle modalità richieste per deliberare in seno alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo.

Prima delle modifiche introdotte nel 1999, il testo originario del Regolamento del 1988, al comma 5 dell'articolo 22 prevedeva che la programmazione dei lavori fosse stabilita all'*unanimità*. In caso di disaccordo si attribuiva al Presidente il potere di determinare gli argomenti tenendo conto degli orientamenti espressi dai Gruppi. La regola dell'unanimità era prevista anche nel caso in cui la Conferenza avesse voluto determinare i tempi spettanti a ciascun gruppo - sulla base della relativa consistenza numerica - per la discussione generale di *determinati* argomenti. In questo caso ciascun Consigliere poteva comunque dissociarsi in Assemblea chiedendo di parlare entro i termini previsti dall'articolo 77 (articolo 22, comma 6 del testo del 1988).

⁵² I commi 5, 6 e 7 dell'articolo 22, relativi alle modalità di decisione dei tempi per la discussione, risultano invece prima modificati dal Regolamento approvato il 1° luglio del 1999 e, in seguito, abrogati dalla Delibera del Consiglio regionale del 22 settembre 2005.

Con le modifiche regolamentari del 1999 la regola dell'unanimità in sede di Conferenza dei Capigruppo viene superata solo in relazione alle modalità di determinazione dei tempi da assegnare a ciascun Gruppo per la discussione generale in Aula di certi argomenti. Tuttavia, già con questa modifica, alla regola dell'unanimità si sostituiva la regola della *maggioranza*: occorre infatti il consenso dei Presidenti di Gruppo la cui consistenza numerica fosse pari almeno ai tre quarti dei componenti l'Assemblea. I commi 6 e 7 dell'articolo 22 assicuravano i tempi di intervento per i Consiglieri e i Gruppi dissenzienti.

Il testo del 1999, conteneva invece ancora la regola dell'unanimità dei Presidenti di Gruppo per l'approvazione del programma bimestrale e del calendario dei lavori (comma 7 dell'articolo 23). Il disaccordo veniva superato attribuendo al Presidente il potere di decidere tenendo conto degli orientamenti espressi dai gruppi con la garanzia di riservare una quota degli argomenti proposti dall'opposizione.

In seguito alla modifica del 2005, come sottolineato in precedenza, la regola dell'unanimità viene infine sostituita dalla regola della maggioranza qualificata calcolata sulla consistenza numerica dei Gruppi. L'attuale comma 7 dell'articolo 23 prevede, infatti, che il programma bimestrale venga approvato con il consenso dei Presidenti dei Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti del Consiglio con la riserva di una quota del tempo disponibile per gli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti.

In caso di mancato raggiungimento della maggioranza prescritta lo stesso comma 7 prevede che spetti al Presidente predisporre il programma secondo i medesimi criteri previsti per l'approvazione del programma a maggioranza, ossia, tenendo conto delle indicazioni della Giunta regionale e di ciascun Gruppo e prevedendo l'elenco degli argomenti, l'indicazione delle priorità e il periodo in cui si prevede l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea. Il Presidente in questi casi deve inserire le proposte dei Gruppi di opposizione garantendo loro un quarto degli argomenti da trattare.

d) Il calendario dei lavori

Un ulteriore tassello utile al fine di approfondire l'argomento in esame è quello relativo al *calendario dei lavori*.

Con le modifiche del 2005, come già accennato, è stato introdotto un apposito articolo 23 *bis* per la disciplina del *calendario dei lavori* che fino al

testo modificato nel 1999 risultava *incorporata* nell'articolo relativo alla programmazione⁵³.

Anche il nuovo articolo prevede l'approvazione del calendario successivamente all'approvazione del programma bimestrale del quale definisce le modalità e i tempi di applicazione. A differenza del testo del 1999 la durata del calendario non è più stabilita per tre settimane ma è mensile. Anche il calendario è approvato dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo convocata appositamente dal Presidente; per l'approvazione non è più richiesta l'unanimità ma la medesima maggioranza qualificata prevista per la definizione del programma (il consenso dei Presidenti dei Gruppi che abbiano una consistenza numerica pari almeno ai tre quarti dei componenti del Consiglio). A differenza della disposizione previgente il *calendario* deve tener conto anche delle indicazioni della Giunta e non solo di quelle dei Gruppi.

In tutti i casi la nuova formulazione prevede che una quota del tempo sia riservata dal Presidente ai Gruppi dissenzienti.

In caso di mancato raggiungimento della maggioranza sopra descritta la disposizione introdotta nel 2005 (ai commi 10 e 11 del medesimo articolo 23 *bis*) prevedeva una procedura *conciliativa* per la determinazione dei tempi necessari per la conclusione dell'esame dei provvedimenti. In quel caso spettava infatti al Presidente concordare con i Gruppi dissenzienti i tempi necessari per la conclusione dell'esame dei provvedimenti (art. 23 *bis*, comma 10): in caso di mancato accordo con il Presidente, gli argomenti sui quali vi fosse stato dissenso si sarebbero dovuti esaminare, sempre con la garanzia del principio della programmazione, con le normali procedure e modalità previste per la discussione e la votazione (art. 23 *bis*, comma 11).

La procedura *conciliativa* descritta è stata abrogata dalla riforma del 2013. In caso di mancato raggiungimento della maggioranza prescritta per l'approvazione del calendario dei lavori, infatti, nulla è previsto nel nuovo

⁵³ Nel testo del 1999 il comma 6 dell'articolo 23 del Regolamento attribuiva alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo il potere di definire le modalità e i tempi di applicazione del Programma dei lavori (stabilito per un periodo di almeno due mesi) «*mediante l'adozione di un calendario per tre settimane*». Anche per la definizione del calendario veniva richiesta l'unanimità in Conferenza e, in caso di disaccordo, il potere sostitutivo del Presidente del Consiglio che si doveva esercitare secondo i medesimi criteri previsti per la definizione, ugualmente da parte del Presidente, del programma bimestrale. Un comma finale (il comma 9) del citato articolo 23 prevedeva inoltre che per situazioni «*urgenti sopravvenute*» si potessero inserire nel calendario ulteriori argomenti non compresi nel programma senza intralciarne l'esecuzione e con la fissazione di eventuali sedute supplementari. Anche il contenuto di questa disposizione è sostanzialmente confermato nell'articolo 23 *bis* inserito nel 2005.

testo attualmente vigente: il *nuovo* comma 10 dell'articolo 23 *bis*, infatti, si limita a prevedere che il Presidente provveda direttamente alla determinazione del «*tempo disponibile per la discussione*» ma nulla dice in relazione alla determinazione del tempo necessario per la conclusione dei lavori.

Inoltre la nuova disposizione sul calendario dei lavori prevede una disciplina più dettagliata su numerosi aspetti: sulla procedura di comunicazione del calendario all'Aula e dell'eventuale successivo confronto in seguito al quale il medesimo diviene definitivo; sulla garanzia di priorità degli argomenti diversi dai progetti di legge inseriti su proposta delle opposizioni; sulla differente procedura per l'inserimento dei disegni di legge finanziaria e di bilancio; sull'individuazione dei singoli argomenti e delle sedute per la loro trattazione con l'indicazione della data previsto per la conclusione dell'esame o per la votazione finale delle leggi; sulla procedura per l'approvazione di proposte di modifica del calendario indicate dalla Giunta o da un Presidente di Gruppo.

Una norma già presente nel periodo antecedente alle riforme del 1999 e del 2005 salvaguardava la posizione della Giunta regionale nell'ambito della programmazione bimestrale. In base all'articolo 24 del Regolamento, infatti, la Giunta regionale può dichiarare quali, tra gli argomenti segnalati nella programmazione, abbiano carattere di priorità per la sua attività di governo. Di norma tali argomenti devono essere esaminati entro il bimestre.

7.2 I Gruppi consiliari, la Conferenza dei Presidenti di Gruppo e l'evoluzione della forma di governo regionale

L'evoluzione normativa della disciplina dei Gruppi consiliari, della Conferenza dei Presidenti di Gruppo e della programmazione dei lavori del Regolamento interno del Consiglio regionale sardo, sin qui sommariamente descritta, offre numerosi spunti di riflessione. Poiché una approfondita ed esaustiva trattazione di tali argomenti non può essere affrontata in questa sede, si prenderanno in considerazione solo alcuni aspetti ritenuti importanti.

Nel concludere la descrizione dello specifico argomento, pertanto, ci si limiterà a rilevare – anticipando quanto sarà ulteriormente osservato nelle considerazioni conclusive – alcuni nessi che legano la disciplina regolamentare sulla *Conferenza dei Capigruppo* e sulla *programmazione dei lavori* all'evoluzione della forma di governo regionale, tenendo conto degli *adattamenti*, derivanti dalle dinamiche dei rapporti tra Consiglio e Presidente della Regione che, nella prassi, ne hanno condizionato e tutt'ora ne condizionano e ne orientano l'applicazione.

Come emerge dal sommario quadro descrittivo del Regolamento interno del Consiglio regionale sardo, la progressiva evoluzione normativa che –

avendo dapprima come sfondo un sistema elettorale proporzionale tendenzialmente *puro*, e, in una fase intermedia, un sistema caratterizzato dall'indicazione "politica" (e non giuridicamente vincolante) del candidato Presidente della Giunta nella fase pre-elettorale – culmina nel sistema dell'elezione diretta del Presidente della Regione, sembra essere stata improntata in due direzioni: il rafforzamento del circuito Presidente-maggioranza consiliare e l'integrazione delle garanzie a disposizione dei Gruppi di opposizione. In parte riassumendo quanto già constatato, tale tendenza evolutiva si può ad esempio scorgere nei seguenti ambiti.

a) L'adozione del *metodo della programmazione* (inteso come principio generale che guida i lavori consiliari); la specifica istituzione della *Conferenza dei Presidenti di Gruppo* (composta, nel tempo, anche da Gruppi composti da tre Consiglieri); il successivo rafforzamento del ruolo decisionale della Conferenza nell'ambito della programmazione dei lavori (ruolo dapprima in linea di massima essenzialmente demandato al Presidente del Consiglio regionale), sono tre fattori che, letti in un unico contesto, costituiscono elementi di garanzia per le minoranze nella *gestione* del programma delle attività dell'Organo consiliare in quanto dovrebbero evitare che lo svolgimento del *programma dei lavori* si traduca nel solo svolgimento del *programma di governo* della maggioranza e del Presidente della Regione.

b) Il progressivo passaggio dal principio dell'unanimità a quello della maggioranza qualificata, improntato alla definizione dei contenuti della programmazione dei lavori se, da un lato, garantisce, almeno teoricamente, una maggiore celerità decisionale e una tendenziale precisione della tempistica, a vantaggio dell'azione di governo, dall'altro anche in un contesto maggioritario (per via dell'alto quorum dei tre quarti dei componenti del Consiglio) costringe comunque la maggioranza consiliare e il Presidente del Consiglio, per via del suo ruolo, a trovare accordi con alcuni Gruppi di opposizione. Inoltre in quest'ultimo senso occorre aggiungere che in ogni caso spetta al Presidente il compito di riservare una quota del tempo ai Gruppi dissenzienti.

c) L'apposita quanto dettagliata disciplina sul calendario dei lavori, senza dubbio improntata alla razionalizzazione della pianificazione dell'attività consiliare, da un lato continua a garantire spazi all'opposizione, dall'altro, tuttavia, contribuisce senza dubbio a favorire – almeno in linea teorica – anche l'azione di governo presumibilmente dettata dal Presidente della Regione in accordo con la *sua* maggioranza.

d) Il mantenimento della disposizione che *di norma* garantisce l'esame entro il bimestre degli argomenti indicati dalla Giunta come prioritari, sebbene risalente, risponde ancor meglio nella fase attuale alla logica del rafforzamento del circuito *Presidente della Regione-maggioranza consiliare*. A

questa disposizione fa da contrappeso il disposto che prevede *di norma* la collocazione al primo punto dell'ordine del giorno degli argomenti (diversi dai progetti di legge) inseriti nel calendario su proposta di *Gruppi di opposizione*.

e) Oltre a tali elementi, in questi ambiti si deve anche considerare il rafforzamento del ruolo *suppletivo* del Presidente del Consiglio regionale in caso di mancato accordo tra i Gruppi. Come già evidenziato, infatti, in alcuni casi, nell'ambito della programmazione e, soprattutto, nell'ambito della determinazione dei tempi, secondo le più recenti modifiche, ad esso spetta un potere decisionale che – seppur impostato tenendo conto delle prerogative delle opposizioni – sostituisce precedenti procedure conciliative ancora impostate sulla regola dell'unanimità.

Anche rileggendo il resoconto del dibattito consiliare sulle modifiche regolamentari sorto durante i lavori della Tredicesima legislatura regionale, in cui nella Regione sarda ha operato per la prima volta il nuovo sistema ad elezione diretta del Presidente della Regione⁵⁴, emerge lo stretto nesso che intercorre tra l'esigenza di una programmazione dei lavori consiliari maggiormente definita nei tempi, di meccanismi decisionali più snelli, di garanzie per le minoranze, da un lato, e l'esigenza di garantire al Presidente della Regione e alla maggioranza ad esso collegata la pianificazione e la conseguente realizzazione in tempi certi della propria azione di governo, dall'altro.

Davanti a questo quadro regolamentare, tuttavia, si deve riconoscere che nella prassi le dinamiche della nuova forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Regione in realtà, come è noto, non sempre (o quasi mai) seguono linearmente il descritto rapporto tra le due distinte realtà (Presidente-maggioranza consiliare/opposizione) secondo il modello che probabilmente si intendeva introdurre con la riforma costituzionale del 2001. All'indomani dell'entrata in funzione della riforma, i Consigli regionali, entrati in *crisi di identità*, hanno subito cercato le strade per controbilanciare il forte ruolo attribuito al Presidente della Regione direttamente eletto e riconquistare gli spazi originariamente propri. Questa *reazione* ha spesso prodotto contrasti nei rapporti tra le maggioranze consiliari e i Presidenti ad esse elettoralmente *collegati*: contrasti che rimangono quasi sempre allo stato

⁵⁴ Sul punto si veda, ad esempio, il Resoconto della seduta n. 120 della XIII legislatura regionale del 16 settembre 2005 che riporta le dichiarazioni del relatore di maggioranza della «Proposta di modifica del Regolamento interno del Consiglio regionale della Sardegna», classificato come *Doc. n. 9/A*, Resoconto disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

latente al fine di scongiurare l'inevitabile scioglimento anticipato. Questa situazione condiziona sicuramente l'interpretazione delle disposizioni e degli istituti che regolano l'attività e l'organizzazione interna dei Consigli e, in particolare, di quelli in questa sede messi in evidenza.

Anche nella realtà politico istituzionale della Regione sarda non sono mancati momenti di forte *dualismo* tra la maggioranza consiliare e il Presidente della Regione direttamente eletto. Tale *dualismo* ha senza dubbio condizionato l'uso degli strumenti normativi messi a disposizione dal Regolamento consiliare che nella prassi, piuttosto che guidare, controbilanciare, razionalizzare il rapporto *maggioranza/Presidente - opposizione*, sono stati talvolta utilizzati per porre argini al potere presidenziale e per *restituire* un ruolo al Consiglio nella sua organicità.

Si è già detto che in tal senso un certo rilievo assumono le disposizioni regolamentari che in linea generale delineano la figura del Presidente del Consiglio regionale (soprattutto quelle riguardanti le funzioni ad esso attribuite e le modalità di elezione). Tuttavia non meno importanti sono le specifiche disposizioni sin qui esaminate che disciplinano il rapporto *Presidente del Consiglio-Conferenza dei Capigruppo* nell'ambito della programmazione dei lavori. Le medesime regole che, in quest'ambito, tendono a salvaguardare i gruppi di opposizione dall'*asse* Presidente-Maggioranza consiliare, infatti, lette in base a talune dinamiche della forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Regione, consentono di configurare un *asse maggioranza-opposizione consiliare* posto a salvaguardia delle prerogative consiliari. Questo *asse* risulta *istituzionalizzato*, appunto, con la Conferenza dei Capigruppo presieduta dal Presidente del Consiglio. In alcuni momenti della vita istituzionale della Regione sarda in cui, dal punto di vista politico, si è registrata una crisi latente tra la maggioranza consiliare e il Presidente della Regione, questo Organo interno ha infatti funzionato come una sorta di *direttivo* che, a difesa delle prerogative consiliari, ha rappresentato – attraverso la direzione della programmazione dei lavori – una sorta di *contraltare* della figura del Presidente della Regione nella realizzazione o quantomeno nel prioritario esame di alcuni indirizzi emersi e condivisi nell'ambito del solo Consiglio.

Senza addentrarsi, in questa sede, nei particolari delle vicende di cui si è fatto cenno, il ruolo, per certi versi rilevante, che la Conferenza ha assunto in alcuni momenti è stato senza dubbio consentito dal combinato disposto delle disposizioni regolamentari sulle funzioni del Presidente del Consiglio e sulla programmazione dei lavori che, nella loro evoluzione, come più volte evidenziato, hanno in astratto costruito quella duplice linea di tendenza volta ad assicurare garanzia per le opposizioni ed *efficienza* per la maggioranza. Le medesime disposizioni, infatti, se interpretate in sintonia con i principi e le

astratte regolarità della *nuova* forma di governo regionale consentono di evidenziare l'esistenza del dualismo *maggioranza-opposizione*, attribuendo a ciascuno dei due termini le rispettive prerogative; ma, nella pratica, esse consentono anche di disciplinare e razionalizzare il dualismo tra Consiglio (inteso come complesso di maggioranza e opposizione) e Presidente della Regione.

Il rilevante ruolo che la Conferenza dei Capigruppo assume nella definizione della programmazione e del calendario dei lavori; le attribuzioni di organo *super partes* che – anche in seguito all'introduzione di un sistema marcatamente maggioritario – continuano ad essere poste in capo al Presidente del Consiglio a garanzia delle prerogative consiliari; il ruolo *suppletivo* che il medesimo Presidente del Consiglio assume nella programmazione dei lavori in caso di mancato accordo, i termini non *tassativi* con i quali il Regolamento definisce le prerogative della *Giunta* in questa particolare fase⁵⁵, infatti, sono stati talvolta utilizzati come strumenti con i quali il Consiglio, nei momenti in cui si è incrinata la sintonia tra Presidente e maggioranza, ha tentato di salvaguardare le proprie funzioni reagendo a comportamenti imputabili al primo o comunque rivendicando un proprio ruolo risultato sminuito rispetto ai compiti ad esso istituzionalmente assegnati e rispetto a come veniva svolto in passato. Come dimostra la prassi, in queste situazioni le diverse disposizioni regolamentari considerate consentono insomma di orientare la programmazione a vantaggio delle esigenze del Consiglio e di rimandare a oltranza, dilazionare o ritardare l'esame dei testi ritenuti prioritari per l'Esecutivo il quale, peraltro, al fine di sopperire agli eventuali intenti dilatori dell'iter legislativo, non ha, per esplicita previsione dello Statuto speciale, neanche a disposizione lo strumento normativo generalmente attribuito agli esecutivi: la potestà regolamentare⁵⁶.

⁵⁵ Il *linguaggio* regolamentare, opportunamente demandando alle dinamiche politiche le decisioni da adottare di volta in volta, non assume in questo senso carattere perentorio: così ad esempio, il programma bimestrale è predisposto *sulla base* delle indicazioni della Giunta e delle proposte dei Gruppi (art. 23, comma 5); gli argomenti indicati come prioritari dalla Giunta sono *di norma* esaminati entro il bimestre (art. 24).

⁵⁶ Nell'ordinamento regionale sardo la potestà regolamentare, infatti, resta attribuita al Consiglio. A tale situazione spesso la Giunta fa fronte attraverso l'approvazione di deliberazioni dal carattere sostanzialmente regolamentare o di altri strumenti, quali le c.d. *circolari interpretative*, che tendono di fatto ad integrare il dettato normativo delle leggi regionali. A conferma di ciò si evidenzia che in passato il ruolo prevalente assunto dalla Giunta veniva assicurato anche dalla previsione della potestà regolamentare in capo alla medesima, contenuta in una norma di attuazione (l'articolo 4 del D.P.R. n. 327 del 1950) palesemente in contrasto con il dettato statutario e, per tale motivo, dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 375 del 1985. Evidenzia questo aspetto P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 169.

A parte ciò, in linea generale si deve osservare che la disciplina regolamentare relativa ai Gruppi consiliari del Consiglio regionale sardo non risulta essere stata pienamente adattata al nuovo contesto che si è venuto a determinare con la forma di governo regionale ad elezione diretta del Presidente della Regione. In effetti nel nuovo sistema, definibile come tendenzialmente maggioritario, le modifiche regolamentari non hanno introdotto utili criteri volti, ad esempio, a creare – sia in seno alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo che in tutte le altre sedi nelle quali si riflette la sfera d’azione dei Gruppi consiliari – figure rappresentative di coalizione, ossia dell’insieme dei Gruppi di maggioranza, da un lato, e di opposizione, dall’altro. Né sono state previste disposizioni che, valorizzando l’aspetto maggioritario, affidassero un ruolo al candidato Presidente della coalizione perdente in rappresentanza di tutti i Gruppi ad esso collegati in sede elettorale. Inoltre non sono state previste, come invece si è tentato di fare in altri contesti regionali, modalità mirate ad arginare fenomeni di instabilità provocati dal passaggio dei Consiglieri da un gruppo a un altro⁵⁷. Sotto questi aspetti, in generale, la disciplina sui Gruppi consiliari sembra risultare carente e ancora fortemente impostata nell’ottica del sistema proporzionale previgente nel quale, naturalmente, prevaleva la logica del singolo Gruppo e non veniva presa in considerazione l’esistenza di schieramenti elettoralmente predeterminati. Anche le disposizioni sul numero minimo sufficiente per costituire un Gruppo consiliare, unitamente alle disposizioni previste per il c.d. Gruppo misto, continuano a fare da cassa di risonanza alla frammentata situazione politico-partitica esistente anche nel contesto regionale sardo.

7.3 Segue. L’articolo 102 del Regolamento interno: da eccezione a strumento a “difesa” dell’autonomia consiliare

La prassi sopra descritta, relativa al doppio dualismo *maggioranza-opposizione* e *Consiglio-Presidente*, nel contesto del Consiglio regionale sardo risulta fortemente agevolata dalla disposizione contenuta nell’articolo 102 del Regolamento interno, rubricato «*Iscrizione immediata all’ordine del giorno*», il quale prevede che possano essere iscritti all’ordine del giorno e discussi nel testo del proponente i progetti di legge e gli altri atti sottoposti all’esame del Consiglio, non ancora esitati dalle Commissioni, qualora la Conferenza dei

⁵⁷ Su queste misure di razionalizzazione delle discipline relative ai Gruppi consiliari dei Consigli regionali nel nuovo contesto della forma di governo regionale, si veda A. Ciancio, *Profili di organizzazione dei Consigli regionali: i gruppi consiliari*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO-V. LIPPOLIS), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, cit., in part. p. 63 ss.

Presidenti di Gruppo accolta all'unanimità la richiesta presentata in tal senso da un suo componente o dal rappresentante della Giunta. La disposizione regolamentare risulta immutata dal 1988 ed è ancora impostata secondo la logica dell'approvazione all'unanimità delle decisioni in Conferenza dei Capigruppo. Il permanere di questo requisito rende senz'altro *speciale* tale disposizione dato che, come già si è osservato, le altre disposizioni che riguardano i procedimenti decisionali della Conferenza dei Capigruppo, in seguito alle modifiche apportate nel tempo, prevedono ormai la maggioranza qualificata. L'eccezionalità della disposizione, inoltre, è confermata dal carattere *derogatorio* dei suoi contenuti perfino a livello costituzionale: ciò se si tiene conto del fatto che l'articolo 30 dello Statuto speciale, alla lettera, impone che ogni disegno di legge, prima di essere approvato dal Consiglio, debba essere «*previamente esaminato da una Commissione*». Un ulteriore elemento che delinea l'eccezionalità di tale disposizione è costituito dal fatto che la sua permanenza, risalente al testo del 1988, ha un carattere dirompente rispetto alla disciplina della programmazione dei lavori consiliari che nel tempo, come osservato, ha subito quella serie di modifiche che ne hanno articolato e incrementato i contenuti.

La disposizione – derogando, come detto, a tutte le altre disposizioni che riguardano la programmazione dei lavori – consente in teoria la possibilità di addivenire ad un accordo sulle proposte da esaminare nell'immediatezza in Aula interrompendo l'eventuale iter iniziato in Commissione: tuttavia, poiché su tale accordo confluiva la volontà unanime di tutte le forze politiche presenti in Consiglio, nella generalità dei casi all'immediata iscrizione all'ordine del giorno di tali atti – spesso presentati e sottoscritti da tutti i Capigruppo e coinvolgenti aspetti di un certo rilievo politico – corrisponde anche la successiva unanime approvazione.

Per via di tali caratteristiche la presenza di questo strumento, soprattutto nelle ultime legislature, ha nel complesso rafforzato il ruolo della Conferenza dei Presidenti di Gruppo che, come una sorta di *direttorio*, come accennato, sembra talvolta avervi fatto ricorso non solo per rivendicare l'autonomia organizzativa consiliare rispetto alle istanze di un Presidente della Regione divenuto più forte per via dell'elezione diretta, ma anche per dimostrare, in qualche misura, la presenza di uno specifico – per quanto, probabilmente, strategico e occasionale – *indirizzo politico consiliare* (frutto del raccordo tra tutte le forze politiche) se non alternativo, quantomeno complementare e autonomo rispetto a quello espresso dal Presidente della Regione e, presuntivamente, dalla sola maggioranza ad esso elettoralmente collegata.

Lo strumento disciplinato al citato articolo 102 del Regolamento, peraltro, ha effetti dirompenti anche sotto un altro profilo che riguarda l'organizzazione interna del Consiglio: nella prassi, infatti, avviene quasi

sempre che la proposta non solo non venga esitata dalla Commissione consiliare permanente, competente per materia, ma venga ad essa solo *formalmente* trasmessa per poi passare immediatamente in Aula. Elemento che contribuisce a rompere le regole sulle quali poggia l'impianto della programmazione dei lavori improntato, come si vedrà a breve, sul lavoro istruttorio delle Commissioni permanenti la cui assenza non può che riflettersi sulla qualità dei testi approvati dall'Aula.

8. Le Commissioni permanenti

Tra i principali organi interni di una assemblea rappresentativa, come è noto, spiccano sicuramente le Commissioni permanenti.

Il Regolamento interno del Consiglio regionale sardo del 1949 prevedeva la disciplina sul funzionamento delle Commissioni permanenti nel Capo VII (articoli da 29 a 43) anche se già il precedente Capo VI (del resto rubricato «*Dei Gruppi consiliari e delle Commissioni permanenti*»), all'articolo 28, prevedeva la disciplina sull'assegnazione dei componenti delle Commissioni da parte dei Gruppi consiliari e le modalità per la prima convocazione, da parte del Presidente del Consiglio, necessaria per la costituzione di ciascuna di esse e per l'elezione del Presidente e degli altri componenti di quello che, nella disciplina successiva, verrà definito come *Ufficio di presidenza* interno a ciascuno di tali Organi⁵⁸.

In particolare la fonte originaria, riprendendo per alcuni aspetti l'elenco delle *materie* attribuite dallo Statuto speciale alla competenza legislativa della Regione, all'articolo 30 prevedeva sei Commissioni consiliari *grasso modo* riconducibili ai seguenti ambiti: 1) autonomia e ordinamento regionale⁵⁹; 2) finanze, tesoro e bilancio; 3) lavori pubblici, trasporti e comunicazioni; 4) agricoltura e foreste, caccia, pesca e alimentazione⁶⁰; 5) industria, commercio e turismo⁶¹; 6) igiene, sanità istruzione, lavoro⁶², assistenza sociale.

Con le modifiche introdotte nel 1963 le Commissioni risultano cinque. In particolare risulta inserita la competenza in materia di «*programmazione e*

⁵⁸ Nella formulazione del testo regolamentare del 1956 anche tale disposizione (articolo 28) risulta inclusa nel citato Capo VII.

⁵⁹ Con le modifiche del 1956 viene inserita in capo alla Prima Commissione anche la competenza sugli enti locali.

⁶⁰ La competenza in materia di *alimentazione* non è più presente nel testo risultante dalle modifiche regolamentari del 1956.

⁶¹ La competenza sul *turismo* è stata *trasferita* alla Terza Commissione (*Lavori pubblici e trasporti*) con le modifiche del 1956.

⁶² Con le modifiche del 1956 viene inserita in capo alla Sesta Commissione anche la competenza in materia di artigianato.

rinascita» posta in capo alla Seconda Commissione; viene modificata la precedente competenza della Terza Commissione le cui materie *lavori pubblici*, da un lato, e *trasporti, comunicazioni e turismo*, dall'altro, sono incorporate, rispettivamente nella Commissione *Igiene e sanità* – divenuta Quinta Commissione – e *Industria* – divenuta Quarta Commissione.

Similmente a quanto previsto nel testo attuale, subito dopo la loro costituzione i Gruppi consiliari avevano il compito di designare i propri rappresentanti presso le Commissioni «*in ragione di uno ogni sei iscritti*»⁶³. Diversamente da quanto previsto nell'attuale testo, nel quale le Commissioni si rinnovano dopo trenta mesi (ma possono sempre subire variazioni se intervengono nuove designazioni da parte dei Gruppi o se interviene una variazione numerica di uno o più Gruppi), nel testo del 1949 la composizione delle Commissioni doveva restare invariata per l'intero *anno finanziario* e, fino a quel termine, non poteva subire variazioni neanche nel caso di sopravvenute modifiche nella composizione dei Gruppi.

In linea generale le previsioni del primo Regolamento del 1949 contenevano regole e principi in parte contenuti anche nel testo attualmente in vigore. Tuttavia, come si vedrà nel corso dell'esposizione, le prime formulazioni del testo regolamentare e la sistemazione delle singole disposizioni, presentano una certa disorganicità nei contenuti e non consentono di individuare in modo immediato ed esplicito i principali compiti che tali importanti organi assolvono nell'ambito delle funzioni assegnate al Consiglio.

Sommariamente, si possono individuare alcuni aspetti della disciplina di questa *prima versione* regolamentare: la composizione e le modalità di elezione dell'Ufficio di presidenza di ciascuna Commissione (composto da un Presidente, un Vice Presidente, un Segretario e un Vice Segretario); le modalità di convocazione (da parte del Presidente della Commissione di propria iniziativa o su richiesta di almeno quattro commissari e, durante gli aggiornamenti del Consiglio, su richiesta di un terzo dei componenti⁶⁴); la possibilità di istituire sottocommissioni (prive di poteri deliberativi) e commissioni speciali⁶⁵ (in quest'ultimo caso «*per particolari problemi o disegni*

⁶³ Regole diverse erano previste fin da allora per i Gruppi composti da meno di sei Consiglieri. Nella versione del 1963 la designazione si doveva effettuare in ragione di un componente ogni cinque iscritti escludendo dal computo il Presidente e i Vice Presidenti del Consiglio.

⁶⁴ Con le modifiche del 1963 portata a un quarto dei componenti.

⁶⁵ Come si avrà modo di vedere nel testo, la disciplina sulle Commissioni speciali subirà alcune modifiche nel corso del tempo. Fin da ora si possono tuttavia elencare alcune delle Commissioni speciali che, in base ai dati a disposizione, risultano essere state istituite dal Consiglio regionale

*di legge*⁶⁶); la nomina dei relatori per l'Aula, sia di maggioranza che di opposizione; il parere obbligatorio della Commissione *Finanze* per i disegni che comportassero entrate o spese (sia per quelle riscontrabili nel testo del proponente che per quelle inserite con successive modificazioni); la possibilità per una Commissione di chiedere un parere ad altre Commissioni su un testo al suo esame; la possibilità di sollevare una questione di competenza su un atto assegnato ad altra Commissione (questione la cui soluzione – nel Regolamento del 1949 (articolo 38) – vedeva solo marginalmente coinvolto il Presidente il quale, in prima istanza, la sottoponeva alla Giunta per il Regolamento e, in caso di reclamo, all'Assemblea; mentre con le modifiche del 1956 la questione veniva interamente rimessa alla decisione del Presidente); la possibilità per due Commissioni – previo accordo – di deliberare congiuntamente; il numero dei Consiglieri necessario per la validità della seduta (veniva previsto il numero fisso di cinque Consiglieri) e la maggioranza necessaria per deliberare (la maggioranza relativa); le audizioni, da parte delle Commissioni, degli Assessori e della Giunta («per domandare loro chiarimenti su questioni di amministrazione e di politica in rapporto alle materie della loro singola competenza») o la richiesta dei componenti della Giunta di essere sentiti dalle Commissioni; la possibilità – prevista nella successiva modifica del 1963 al fine di potenziare l'attività istruttoria di un Organo che, nel suo complesso, svolge anche numerosi compiti di natura amministrativa e non solo legislativa – di convocare persone estranee al Consiglio e all'Amministrazione regionale (quali amministratori o dirigenti di enti pubblici e privati, esperti, rappresentanti sindacali o di categorie economiche) «per una migliore conoscenza dei problemi in esame»; l'obbligo di convocare il proponente di un atto non facente parte della Commissione che lo esamina; l'esplicita

sardo: la Commissione per la determinazione dell'indennità consiliare (1949); in diverse legislature sono state istituite Commissioni per il Piano di rinascita economica e sociale della Sardegna (1951, 1956, 1958, 1963, 1966) anche in riferimento alle zone interne e alla criminalità rurale (nella quinta legislatura); per il problema di Arborea e per la Maddalena (seconda legislatura); di Studio e ricerche sui problemi della sicurezza e del lavoro nelle miniere (1952, 1953); diverse Commissioni per lo Studio di un progetto di modifica dello Statuto speciale della Sardegna (1958, 1963, 1966, 1973, 1974, 1995); per i Problemi dell'industria e dell'artigianato del sughero (1958); per lo Studio dei criteri di revisione delle circoscrizioni comunali (1963); per la Riforma della burocrazia (1967); per la Programmazione (1973, 1974); per l'ecologia e la pianificazione urbanistica (1973, 1974); per i Problemi dell'informazione (1974); per i Trasporti e le infrastrutture civili (1977); per i Problemi dell'istruzione e della programmazione culturale (1977); per una indagine conoscitiva sulla condizione economica e sociale delle zone della Sardegna interessate da particolari fenomeni di criminalità e di violenza (l.r. n. 33 del 1987) per la Riforma istituzionale della Regione (1988)

⁶⁶ Nel Regolamento del 1949 disciplinate nell'articolo 33.

previsione del potere di presentare «*emendamenti o articoli aggiuntivi*» attribuito a tutti i Consiglieri con possibilità di essere sentiti se non componenti della Commissione che esamina il testo che si intende emendare. Una disciplina dettagliata veniva prevista per le assenze dei Consiglieri dalle sedute che, in casi gravi, culminava con la censura da parte dell'Assemblea da pubblicare nel Bollettino ufficiale⁶⁷.

Alcune evoluzioni della disciplina regolamentare si possono riscontrare già con le prime modifiche intervenute sulla formulazione iniziale anche sui seguenti aspetti:

a) *Assegnazione di un atto alla Commissione*. Diversamente da quanto attualmente previsto, l'indicazione della Commissione competente ad esaminare un atto, secondo l'articolo 31 del testo del 1949, doveva essere fatta dal proponente del medesimo. In mancanza di tale indicazione il potere spettava al Presidente del Consiglio, salva una diversa attribuzione, da parte del Consiglio, alla Commissione ritenuta competente. Già con le modifiche regolamentari apportate nel 1956, tuttavia, il potere di assegnazione dei provvedimenti alle Commissioni veniva concentrato in capo al Presidente del Consiglio, «*salvo diversa attribuzione del Consiglio*»⁶⁸.

b) *La Commissione Finanze*. Una disciplina particolare riguardava la composizione della Commissione *Finanze* durante l'esame del *bilancio della Regione*⁶⁹ e, con le modifiche del 1963, anche degli atti relativi alla *programmazione*. Il regolamento del 1949, all'articolo 34, prevedeva, infatti, che la Commissione dovesse essere integrata da due componenti di ciascuna delle Commissioni permanenti, eletti mediante votazione per un solo nome. In questa composizione la Commissione integrata poteva dividersi in sottocommissioni di cinque membri ciascuna, di cui tre della Commissione *Finanze* e due di ciascuna Commissione competente per la materia da trattare. Con le modifiche del 1963, al fine di snellirne la composizione durante l'esame del *bilancio*, si è stabilito che la Commissione *Finanze e tesoro* dovesse essere integrata «*volta per volta*» da due componenti di

⁶⁷ Con le modifiche apportate nel 1956 è stata prevista la sostituzione del Consigliere impossibilitato a intervenire in una seduta della Commissione da parte di un collega dello stesso Gruppo, previo assenso del Presidente.

⁶⁸ Il medesimo articolo 31, con le modifiche del 1956 è stato integrato con la previsione della possibilità di esame abbinato di testi identici o vertenti sulla medesima materia.

⁶⁹ Dal successivo articolo 35 del Regolamento del 1949 si evinceva che il bilancio doveva essere presentato sotto forma di «*disegno di legge*» (presentato dalla Giunta in osservanza, peraltro, di quanto prescritto dallo Statuto speciale). Nella versione del 1963 invece si faceva riferimento al «*progetto*» presentato dalla Giunta.

ciascuna delle Commissioni permanenti «*competenti per la materia in discussione*». In tal modo, come si evince dalle modifiche del citato articolo 34, la Commissione *Finanze* si sarebbe potuta scomporre in *Sottocommissioni* senza essere in composizione integrata.

c) *L'esame del bilancio*. Meno specifica, nella versione del 1949, era invece la *procedura* per l'esame del *bilancio*. In modo generico il primo regolamento disponeva che la Commissione presentasse la relazione sul bilancio entro trenta giorni dalla sua *comunicazione*. Scaduto il termine, in assenza di relazione della Commissione, il Regolamento prevedeva l'apertura della discussione (evidentemente in Aula) sul disegno di legge presentato dalla Giunta regionale.

d) *La scadenza del termine per l'esame in Commissione*. Anche per le altre relazioni delle Commissioni il Regolamento del 1949 (all'articolo 36) stabiliva un mese di tempo prorogabile dal Presidente di un altro mese. Mentre prevedeva un termine di quindici giorni per i disegni e le proposte di legge per i quali il Consiglio deliberava l'urgenza o l'assegnazione di un termine «*speciale*» eventualmente richiesto dalla Giunta o dal Proponente. Anche in questi casi, almeno alla lettera, così come nel caso della procedura relativa all'esame del bilancio, il Regolamento risultava alquanto tassativo: scaduto il termine per la presentazione della Relazione della Commissione, il disegno o la proposta dovevano essere iscritti all'ordine del giorno e discussi sul testo del proponente, salvo che operassero le deroghe temporali prima viste. Ulteriori disposizioni di carattere procedurale, inoltre, venivano previste, nell'articolo 41 del testo del 1949, per i disegni di legge approvati da una Commissione all'unanimità⁷⁰. In tal caso, infatti, la Commissione aveva la facoltà di proporre al Consiglio la discussione «*sul testo dell'Assessore*» (con le modifiche del 1956, «*sul testo del proponente*»), senza una relazione della Commissione.

e) *La segretezza dei lavori*. Inoltre le Commissioni avevano il potere di stabilire (articolo 41) quali dei propri *lavori* – nell'interesse della Regione e dello Stato – dovessero rimanere segreti. In tal caso la decisione doveva essere assunta con la maggioranza dei due terzi dei suoi membri.

f) *Pareri di organi esterni*. Nel testo del 1956 risultava inoltre inserito un articolo 41 *bis* che prevedeva la possibilità per una Commissione di richiedere

⁷⁰ Nel testo del 1949 per il funzionamento di questa procedura il testo si sarebbe dovuto approvare all'unanimità «tanto nelle sue disposizioni quanto nella motivazione della relazione dell'Assessore». Con le modifiche del 1956 questo presupposto è stato abrogato.

un parere ad organi esterni su progetti di legge al suo esame. La richiesta doveva essere fatta *tramite* il Presidente del Consiglio.

g) *L'ordine degli argomenti da trattare*. Una particolare integrazione apportata nel 1963 introduceva la regola sull'ordine degli argomenti in Commissione. Il (nuovo) secondo comma dell'articolo 39 del Regolamento, infatti, prevedeva che l'ordine degli argomenti venisse stabilito dall'ordine cronologico trasmesso dal Presidente del Consiglio regionale alla Commissione competente. Soltanto in seguito a una richiesta dei proponenti o con una votazione «*contraria*» di almeno due terzi dei componenti della Commissione si poteva modificare tale ordine.

8.1 Le Commissioni consiliari nelle modifiche regolamentari del 1977. La svolta assembleare della forma di governo regionale

Le modifiche apportate nel 1977⁷¹ al Regolamento consiliare del 1949 hanno introdotto incisive novità nel Capo dedicato alle Commissioni consiliari permanenti, di fatto prevedendo una disciplina più organica che, nei contenuti e nel linguaggio utilizzato, risulta senz'altro più simile a quella prevista dalle disposizioni attualmente in vigore. Ciò si riscontra soprattutto in riferimento ai seguenti argomenti.

a) *L'elencazione strutturata delle funzioni delle Commissioni*. Il nuovo testo dell'articolo 28, in seguito alle modifiche del 1977, esordiva con la previsione dei principali compiti attribuiti alle Commissioni: esse si dovevano riunire «*in sede referente per l'esame delle questioni sulle quali devono riferire al Consiglio; in sede consultiva per esprimere pareri*» nonché «*per ascoltare e discutere comunicazioni e relazioni della Giunta, per conseguire l'intesa o il concerto su atti che debbano essere predisposti dalla Giunta e per esprimere indirizzi, nonché per esercitare le funzioni di controllo di cui al successivo capo XV*». Fin da questa disposizione emergeva una maggiore complessità, rispetto alla precedente disciplina, della natura e della tipologia delle funzioni attribuite alle Commissioni consiliari. La disposizione, infatti, enunciava in

⁷¹ Sul punto, per alcune considerazioni sulle modifiche citate si può vedere la relazione sulle «*Modifiche al Regolamento interno del Consiglio regionale*» contenuta nel Resoconto della Seduta CCXLI (Antimeridiana) del Consiglio regionale della Sardegna del 29 dicembre 1977, p. 8119 ss., Resoconto disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo. Alcune di tali disposizioni sono state peraltro integrate, seppure marginalmente, con le modifiche introdotte nel 1979. Anche su tali modifiche si può vedere la relazione sulle «*Proposte di modifica del Regolamento interno del Consiglio regionale*» contenuta nel Resoconto della Seduta CCCXIX del Consiglio regionale della Sardegna del 13 febbraio 1979, p. 28 ss., Resoconto disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

modo chiaro ciò che nelle precedenti versioni del Regolamento si evinceva solo indirettamente: non più solo una disciplina incentrata sui compiti più strettamente legati alla funzione legislativa, ma anche una più esplicita considerazione delle funzioni di controllo e di *co-amministrazione* che il Consiglio e, per esso, le Commissioni, dovevano svolgere *in accordo* con la Giunta.

b) *La rappresentanza dei Gruppi nelle Commissioni.* Il testo dell'esteso articolo 28, come modificato nel 1977, proseguiva con le ulteriori disposizioni relative alla rappresentanza dei Gruppi presso le Commissioni. Le modifiche del 1977 sotto questo profilo tendevano a garantire la rappresentanza proporzionale complessiva di ciascun Gruppo presso le Commissioni, mentre presso ciascuna di esse assicuravano la rappresentanza prevedendo un rapporto di un Consigliere ogni sette iscritti (non più ogni cinque come nel testo precedente). Peraltro, al fine di coordinare la tempistica delle sedute delle diverse Commissioni, uno stesso Consigliere, secondo queste modifiche, non poteva far parte di Commissioni appartenenti a *settori* diversi (*settori*, come si vedrà a breve, istituiti proprio con la riforma del 1977) se non in seguito al consenso prestato dal Presidente del Consiglio. Si introduceva inoltre una regola residuale che attribuiva al Presidente del Consiglio il compito di promuovere le opportune intese tra i Gruppi al fine di risolvere le questioni sulla composizione delle Commissioni. Una integrazione apportata con le modifiche del 1979, attribuiva allo stesso Presidente del Consiglio il compito di consentire deroghe per garantire la *proporzionalità* della rappresentanza dei Gruppi nelle Commissioni medesime. Al fine di tutelare la rappresentanza dei Gruppi di dimensioni contenute, inoltre, la riforma del 1977 prevedeva la figura dell'*osservatore* che, senza diritto di voto, poteva intervenire alle sedute di una Commissione in cui il Gruppo di appartenenza non era rappresentato. La relazione per l'Aula doveva dare notizia del parere espresso da tale osservatore. Per la restante parte il citato articolo 28 confermava la sostituzione per assenza e la sostituzione di un Consigliere con un altro di diversa Commissione – dello Stesso Gruppo – per lo studio di particolari problemi o per un determinato progetto di legge.

c) *La rappresentanza dei Gruppi negli Uffici di presidenza delle Commissioni.* Ancora a tutela della rappresentanza delle minoranze, una integrazione all'articolo 29, introdotta con le successive modifiche del 1979, ha previsto inoltre il principio della rappresentanza proporzionale di tutti i Gruppi consiliari negli Uffici di presidenza (considerati nel loro complesso) delle Commissioni.

d) *La durata.* Per quanto riguarda la durata delle Commissioni, il nuovo testo non faceva più riferimento all'anno finanziario ma prevedeva come periodo *dodici mesi*. Inoltre, in modo esplicito, la nuova formulazione

consentiva a ciascun Gruppo di procedere *sempre* (quindi, presuntivamente, anche prima dello scadere dei dodici mesi) a sostituzioni parziali di propri Consiglieri seguendo i criteri di proporzionalità sopra sommariamente descritti.

e) *La nuova divisione per competenza. I "settori"*. Come si è accennato le modifiche regolamentari del 1977 hanno apportato modifiche di rilievo anche in relazione all'organizzazione e alla suddivisione delle competenze delle Commissioni tenendo peraltro conto - seppure, come si evince dai lavori preparatori, soltanto in parte - della nuova organizzazione interna dell'Amministrazione regionale disciplinata dalla *coeva* legge regionale n. 1 del 1977 («Norme sull'organizzazione amministrativa della Regione sarda e sulle competenze della Giunta, della Presidenza e degli Assessorati regionali»). Il nuovo articolo 31 del Regolamento consiliare prevedeva, infatti, l'istituzione di cinque *settori* all'interno di ciascuno dei quali venivano assegnate due Commissioni, dunque portate da cinque a dieci. In esse le competenze venivano in parte scorporate dalle Commissioni cui facevano capo in precedenza, in parte rinominate, in parte, almeno nominalmente, introdotte per la prima volta⁷².

Il primo *settore*, «*dei problemi istituzionali*», comprendeva la Prima Commissione (competente in materia di Autonomia, ordinamento regionale ed enti locali) e la Seconda Commissione (competente in materia di Riforma dello Stato, informazione e diritti civili). Il secondo settore, «*della programmazione*», comprendeva la Terza Commissione (competente in materia di Finanze, bilancio, demanio, credito e risparmio) e la Quarta Commissione (Programmazione economica e sociale, assetto generale del territorio, cooperazione internazionale). Il terzo settore «*degli interventi produttivi in agricoltura e difesa dell'ambiente*», comprendeva la Quinta Commissione (Agricoltura e foreste, monte pascoli, stagni e foreste demaniali) e la Sesta Commissione (Urbanistica, ecologia e difesa dell'ambiente, caccia e pesca). Il quarto settore «*degli interventi produttivi nell'industria e servizi*», comprendeva la Settima Commissione (Industria, commercio e annona, artigianato) e l'Ottava Commissione (Turismo, trasporti infrastrutture civili e lavori pubblici). Il quinto settore, infine, «*degli interventi sociali*», comprendeva la Nona Commissione (Igiene e sanità, lavoro e previdenza sociale, assistenza sociale ed emigrazione) e la Decima Commissione (Istruzione, cultura e sport, formazione professionale).

⁷² Quest'ultimo è il caso, ad esempio, delle competenze in materia di "diritti civili", "ecologia", "cooperazione internazionale", "informazione".

f) *L'istituzione delle Commissioni speciali.* La prima formulazione del Regolamento del 1949 prevedeva la possibilità di «nominare» Commissioni speciali da parte del Consiglio (articolo 33, secondo comma) per affrontare «particolari problemi o disegni di legge». Tali Commissioni dovevano essere composte in modo da rispecchiare, per quanto possibile, la proporzione dei Gruppi. Le modifiche apportate nel 1977, (la disciplina era prevista al secondo comma dell'articolo 34) consentivano di istituire Commissioni speciali solo «con legge regionale». Per compensare questo limite, come si evince dai lavori preparatori, le modifiche prevedevano in capo al Consiglio il potere di attribuire ad una delle Commissioni permanenti lo studio di «provvedimenti particolari», «iniziative» o «problemi specifici» «non compresi tra quelli di competenza istituzionale» (articolo 34, primo comma). Con le modifiche del 1977, inoltre, nelle Commissioni speciali, fermo restando il principio di proporzionalità, doveva comunque essere assicurata la presenza di tutti i Gruppi consiliari.

g) *Relatore per l'Aula e Relatore interno.* Oltre alla figura del relatore (o dei relatori) per l'Aula il nuovo testo, al fine di curare con una unica *cabina di regia* ciascun atto sottoposto all'esame di una Commissione, prevedeva che la discussione di ciascun argomento dovesse essere preceduta da una relazione svolta dal «relatore interno» (che «di norma» avrebbe poi anche svolto il ruolo di relatore per l'Aula).

h) *La scadenza del termine per l'esame in Commissione.* Sulle scadenze per la presentazione delle relazioni delle Commissioni al Consiglio le modifiche del 1977 prevedevano durate più lunghe e meno tassative rispetto alle disposizioni previgenti e la possibilità di deroghe da parte del Presidente del Consiglio. Restava fermo il principio per cui alla scadenza del termine prefissato – salvo proroghe, richieste all'unanimità dalla Commissione interessata, al Presidente del Consiglio – gli atti sui quali non si fosse pronunciata la Commissione dovessero essere iscritti all'ordine del giorno del Consiglio e discussi sul testo del proponente.

i) *Nuova disciplina sulla convocazione e sulla programmazione dei lavori in Commissione.* Tra le più importanti disposizioni che, con la riforma del 1977, segnano un diverso modo di concepire il ruolo delle Commissioni consiliari si possono segnalare, oltre a quelle già evidenziate, quelle sulle modalità di convocazione e sulla programmazione dei lavori. Il nuovo testo dell'articolo 37, sotto il primo profilo, prevedeva, in particolare, che le convocazioni, evidentemente anche a garanzia delle minoranze, dovessero essere diramate almeno 48 ore prima della data della riunione – salvo espressa deroga – con l'ordine del giorno e che della convocazione dovesse essere informata la Giunta «per farvi intervenire un proprio rappresentante»; sotto il secondo profilo la stessa disposizione prevedeva che ciascuna Commissione potesse

determinare il programma dei propri lavori in coerenza con l'ordine del giorno del Consiglio e che, su specifico *invito* del Presidente del Consiglio, i Presidenti di Commissione avrebbero dovuto iscrivere anche altri argomenti in conformità ai criteri stabiliti nel programma dei lavori del Consiglio.

Anche queste disposizioni contraddistinguono il rilievo che i lavori delle Commissioni andavano assumendo nella prassi consiliare e, di conseguenza, nell'impianto regolamentare che di quella prassi costituiva il riflesso giuridico. Ciò è evidenziato dalla possibilità attribuita alla Commissione di «*determinare*» autonomamente, seppur in coerenza con i lavori del Consiglio, il programma dei propri lavori (come sopra detto il testo precedente prevedeva che l'ordine degli argomenti delle Commissioni fosse stabilito dall'ordine cronologico trasmesso dal Presidente del Consiglio) e dalle garanzie apprestate per la conoscibilità di tali lavori sia da parte dei Consiglieri convocati che da parte della Giunta, potenzialmente sempre interessata ad intervenire e – ancora in base alla nuova formulazione dell'articolo 37 – a domandarne a sua volta la convocazione al Presidente del Consiglio anche per dare loro comunicazioni.

j) *Commissioni di inchiesta e indagini conoscitive*. Con le modifiche del 1977 si effettua un esplicito collegamento tra la disciplina generale sulle Commissioni permanenti e l'istituzione di *Commissioni di inchiesta disciplinate* fin dal Regolamento del 1949 nel Capo XV («*Delle inchieste consiliari*»; articoli da 127 a 129). Nella nuova formulazione dell'articolo 28 che, come visto, elenca in via generale le funzioni istituzionalmente conferite alle Commissioni consiliari, si prevedeva, infatti, l'esplicita attribuzione della funzione «*di controllo*» con successivo rimando al citato Capo XV. Nel Regolamento del 1949 le proposte di inchiesta consiliare, dal punto di vista procedurale, venivano equiparate alle altre proposte di iniziativa consiliare (articolo 127). La deliberazione di una inchiesta era successiva a una «*procedura ordinaria*»: benché il Regolamento non specificasse questa scansione procedurale si presume che l'inchiesta dovesse essere attivata in seguito a esigenze manifestate in occasione dell'esame di altri provvedimenti. Anche nella formulazione attuale (articolo 125 del Regolamento vigente), dopo la deliberazione il Consiglio (o, su sua delega, il Presidente) ha il compito di nominare una Commissione secondo criteri di proporzionalità tra i Gruppi. Alla Commissione o ad alcuni suoi componenti viene data l'opportunità di operare fuori sede per svolgere i propri compiti,

informandone il Presidente e chiedendone «*la facoltà al Consiglio*»⁷³. Nel nuovo regolamento del 1988 le proposte di inchiesta consiliare devono seguire l'iter previsto per i progetti di legge se il numero dei Consiglieri richiedenti è inferiore a un terzo dei componenti del Consiglio, mentre se supera questo numero la Commissione è istituita «*in ogni caso*» (articolo 123, corrispondente all'articolo 125 del testo vigente). Nel Regolamento del 1988, inoltre, la disciplina risulta più specifica anche in ordine ad altri aspetti: l'inchiesta deve riguardare materie di competenza della Regione e se riguarda atti della Regione o di enti e aziende regionali «*si intende motivata*»; è iscritta all'ordine del giorno entro trenta giorni dalla data di presentazione per la nomina della Commissione; si prevede l'obbligo per gli uffici della Regione e per gli enti regionali di fornire alla Commissione i dati, i documenti e le informazioni richiesti «*senza vincolo di segreto di ufficio*»⁷⁴.

k) *Attività di indagine*. Con le modifiche del 1977 – oltre al già previsto potere di presentare relazioni e proposte al Consiglio – alle Commissioni veniva attribuito un nuovo compito non previsto nell'articolo 41 del testo precedente al 1977: lo svolgimento di attività di indagine nelle materie di loro competenza. Questa nuova attribuzione, contenuta nella nuova formulazione dell'articolo 39, risultava tuttavia soltanto enunciata ma non specificamente disciplinata⁷⁵.

l) *Il rapporto annuale sull'attività assessoriale*. Inoltre la disciplina che già prevedeva l'intervento in Commissione di Assessori, dirigenti e amministratori (anche di enti diversi da quelli regionali) e rappresentanti di

⁷³ Nella formulazione successiva alle modifiche apportate nel 1980 non risulta più quest'ultimo adempimento.

⁷⁴ Tra le Commissioni di inchiesta istituite fino ad ora in seno al Consiglio regionale sardo, in base ai dati a disposizione, risultano, ad esempio, la Commissione d'inchiesta sulla Scuola primaria in Sardegna (1950); sull'Utilizzazione dei mezzi, dei fondi e del personale a disposizione della Giunta regionale nel corso delle elezioni del quarto Consiglio regionale della Sardegna (l.r. n. 3 del 1966); sul Sistema amministrativo regionale (1991); sull'Ente minerario sardo (undicesima Legislatura: la Commissione si è solo insediata); sull'Affidamento della campagna pubblicitaria istituzionale della Regione (2007); sulla Sicurezza sul lavoro (2009); sulla Mancata applicazione delle leggi regionali (2010); sull'Operato e la gestione delle fondazioni bancarie e degli istituti di credito operanti in Sardegna (2013); sull'Efficienza del sistema sanitario regionale e sull'adeguatezza dei suoi costi (2015).

⁷⁵ Tra le indagini conoscitive si può ad esempio citare quella sulla situazione carceraria in Sardegna (effettuata dalla Seconda Commissione consiliare nel corso della dodicesima Legislatura); quella sugli effetti sanitari correlati alla eventuale presenza di uranio impoverito in alcuni territori della Sardegna (effettuata ma non conclusa dalla Settima Commissione consiliare nel corso della tredicesima Legislatura); quella sul funzionamento dell'Azienda ospedaliera Brotzu (effettuata dalla Settima Commissione consiliare nel corso della tredicesima Legislatura).

categoria al fine di acquisire dati e chiedere informazioni, con le modifiche del 1977, è stata ulteriormente arricchita da uno strumento di controllo che, almeno in linea teorica, si deve considerare di rilievo: il rapporto sull'attività dell'Assessorato che l'Assessore competente per materia doveva svolgere almeno una volta all'anno in Commissione. La disciplina consentiva ai Consiglieri di esporre quesiti e chiarimenti sul rapporto, ai quali l'Assessore era tenuto a rispondere nella medesima seduta o in quella successiva. Questa novità veniva considerata dal Relatore in Aula delle modifiche regolamentari di cui si scrive come un «*ulteriore arricchimento del controllo politico sull'attività dell'organo esecutivo che è proprio di ogni organo legislativo*»⁷⁶.

m) *Il processo verbale delle sedute delle Commissioni.* Da ultimo, si segnala l'introduzione di un apposito articolo relativo alla previsione del «*processo verbale*» di ciascuna seduta delle Commissioni che già da allora ne disciplinava i contenuti essenziali e le modalità della sua diffusione. La nuova previsione rivelava l'intento di tutelare la natura interna, preparatoria e istruttoria dell'attività delle Commissioni: il testo del *processo verbale* poteva essere «*rilasciato*» ai componenti della Commissione che ne facessero richiesta, mentre gli altri Consiglieri ne avrebbero soltanto potuto prendere visione.

8.2 Un maggiore rilievo al ruolo delle Commissioni come riflesso della nuova dinamica della forma di governo a prevalenza assembleare

Mentre il Capo dedicato alle Commissioni permanenti del testo del Regolamento in vigore fino al 1977, come osservato, conteneva una disciplina per certi aspetti disorganica e attribuiva a tali Organi un ruolo alquanto sfumato e di *appendice*, quello risultante dalle modifiche del 1977 attribuiva alle Commissioni un ruolo più definito, quasi di *fulcro* dell'attività consiliare, contribuendo ad evidenziarne l'autonoma rilevanza che progressivamente si accentuerà con le riforme degli anni ottanta.

La nuova disciplina sulle Commissioni, non solo accentuava nel dettaglio il tipico carattere istruttorio di tali organi ma contribuiva a definire il nuovo ruolo che il Consiglio nel suo complesso andava assumendo nelle dinamiche della forma di governo regionale. In questo senso, ad esempio, le nuove previsioni sul *rapporto di verifica* individuavano in modo più marcato la

⁷⁶ Si veda il già citato intervento del Relatore alle «*Modifiche al Regolamento interno del Consiglio regionale*» contenuto nel Resoconto della Seduta CCXLI (Antimeridiana) del Consiglio regionale della Sardegna del 29 dicembre 1977, p. 8121 ss., Resoconto disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

funzione di controllo delle Commissioni e, quindi del Consiglio, nei confronti della Giunta. Oltre a questo aspetto, le rilevanti e autonome attribuzioni istruttorie conferite alle Commissioni, una tempistica volta a consentire una maggiore ponderazione e una più attenta valutazione delle questioni, unitamente alla contestuale informalità che continuava a caratterizzare l'organizzazione interna dei loro lavori, risultavano calibrati sia per indirizzare e *preorientare* l'attività dell'Aula, agevolandone i processi decisionali vertenti sugli atti che in essa confluivano, sia per rendere maggiormente incisivo il ruolo del Consiglio nell'ambito dei rapporti con gli altri Organi della Regione.

La riforma della disciplina regolamentare sulle Commissioni permanenti del 1977, insomma, sembra costituire l'immediato riflesso della nuova dinamica *tendenzialmente assembleare* della forma di governo che in Sardegna si delineava verso la metà degli anni settanta e che viene individuata nel passaggio dalla prevalenza del ruolo della Giunta, che aveva caratterizzato i primi venti anni di vita istituzionale della Regione, alla prevalenza del ruolo del Consiglio⁷⁷. Anche questo aspetto costituirà un argomento delle considerazioni conclusive del presente studio.

⁷⁷ Sul punto si veda P. PINNA, *Il diritto*, cit. p. 169. L'A. ipotizza che sulla «*caratterizzazione assembleare*» della forma di governo regionale abbia influito «*l'orientamento favorevole alle assemblee elettive che si è diffuso tra le Regioni ordinarie nella loro fase costituente*» e il «*patto di intesa autonomistica*» intervenuto tra le principali forze politiche allora presenti nel Consiglio regionale sardo. Per questo l'A. precisa che «*il baricentro politico del sistema di governo si è spostato, dunque, verso il Consiglio che è stato progressivamente investito di molteplici funzioni anche di minima amministrazione*». A conferma di quanto esposto nel testo, a proposito dell'evoluzione del Regolamento consiliare vigente in quel periodo, lo stesso A. ha evidenziato che sotto il versante legislativo il sistema, in quella nuova fase, è stato caratterizzato dalla funzione consultiva attribuita alle Commissioni consiliari permanenti: «*Lo strumento fondamentale di questo ribaltamento di posizioni sono state le commissioni consiliari, investite di poteri vieppiù crescenti, in specie dalla legislazione settoriale. Questa, per la già segnalata "amministrativizzazione" delle funzioni della Regione, ha rappresentato quasi la totalità della legislazione regionale. Quindi quasi tutte le leggi dell'epoca [...] hanno previsto il parere della competente commissione consiliare in merito ad atti spettanti alla Giunta*». Per ulteriori dettagli sull'evoluzione della forma di governo regionale della Sardegna nel periodo considerato si rimanda a B. BALLERO, *L'ordinamento regionale della Sardegna: autonomia e specialità tra norme statutarie e realtà*, Angeli, Milano, 1986, p. 47 ss. L'A., sul versante della legislazione regionale, evidenzia le principali leggi regionali che hanno di fatto attribuito alle Commissioni permanenti un considerevole potere di esame, di controllo e persino di modifica di numerosi e importanti atti di natura amministrativa della Giunta. Sottolineano la generalizzata tendenza «*assemblearistico-consociativa*» della forma di governo regionale agli inizi degli anni '70 E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, *I Consigli regionali tra nuovo che avanza e... vecchio che resta*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO-V. LIPPOLIS), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009*, Napoli, 2010, p. 10.

8.3 Le Commissioni consiliari nel Regolamento del 1988

Con le modifiche del 1977 l'impianto normativo del Capo VII del Regolamento interno riguardante le Commissioni consiliari permanenti risultava notevolmente *affinato* dal punto di vista della formulazione e reso più organico rispetto ai testi previgenti. Con il nuovo Regolamento consiliare del 1988 – che, seppur notevolmente modificato nel corso degli anni, nel suo impianto fondamentale risulta quello attualmente vigente – la disciplina riguardante le Commissioni, ora contenuta nel Capo VI, viene ulteriormente riformata. La stratificazione delle modifiche succedutesi manifesta il crescente rilievo che le Commissioni hanno assunto nel tempo, nell'ambito dell'organizzazione interna del Consiglio regionale sardo. Oltre alla riformulazione di contenuti già presenti nelle modifiche apportate al precedente Regolamento del 1949 fino ai primi anni ottanta, si possono evidenziare alcune novità che rivestono una certa rilevanza. Anche per questa fase si evidenziano i seguenti punti che sembrano assumere una certa rilevanza.

a) *Le funzioni e la "posizione" delle Commissioni nell'organizzazione consiliare.* La disposizione introduttiva – l'articolo 25 – del Capo VI del nuovo Regolamento del 1988, rubricato «*Delle Commissioni permanenti*», descrive in forma sintetica ma esaustiva le funzioni e la *posizione* delle Commissioni nell'ambito dell'impianto complessivo. Esso definisce esplicitamente le Commissioni quali *organi interni* del Consiglio regionale, con funzioni in sede referente, redigente, consultiva, conoscitiva e di controllo e attribuisce loro anche la facoltà di adottare *risoluzioni* (e quindi – fattore non trascurabile – anche la facoltà di formulare proposte direttamente alla Giunta in ordine all'argomento da esse discusso: articolo 50, comma 2 del testo del 1988). La stessa disposizione specifica, al terzo comma, le singole attribuzioni sintetizzate al primo comma. Al secondo comma, invece, il citato articolo 25, con una disposizione che rappresenta sicuramente una novità rispetto a quanto disciplinato nel Regolamento precedente, precisa il rapporto tra le Commissioni e l'intero organo consiliare, in tal modo descrivendone, come accennato, la collocazione nel complessivo sistema organizzativo: «*le Commissioni svolgono le suindicate attività con autonomia funzionale, ma informando preventivamente il Presidente del Consiglio, e comunque non in contrasto con i programmi del Consiglio e delle stesse Commissioni [...]*» (articolo 25, comma 2).

b) *La nuova organizzazione per competenza e le successive modifiche (1988-2013).* Con il Regolamento del 1988 il numero delle Commissioni veniva riportato a sei e non era più presente la ripartizione in Settori. Le competenze di ciascun *Settore* – dei cinque introdotti nel 1977 – risultavano accorpate in una singola Commissione e non più articolate tra due Commissioni; alla Sesta

Commissione venivano invece attribuite competenze che risultavano scorporate da Commissioni che, nel testo previgente, appartenevano a differenti settori (Lavori pubblici, Assetto del territorio, Urbanistica, Trasporti). Tuttavia l'organizzazione per competenza delle Commissioni consiliari viene in breve tempo riformata con le modifiche al primo comma dell'articolo 27 del Regolamento, apportate nel 1993. Con queste modifiche venivano previste otto Commissioni permanenti e venivano istituiti quattro *Dipartimenti* a ciascuno dei quali facevano capo due Commissioni, tra le quali due presentano elementi di novità rispetto alle precedenti: la Seconda Commissione – prevalentemente competente sulle *politiche comunitarie*, sull'adeguamento agli *atti normativi comunitari* e sui rapporti con la CEE – e l'Ottava Commissione – prevalentemente competente in materia di *diritto allo studio, edilizia scolastica, sport, spettacolo, formazione professionale, biblioteche, cultura e musei*. Questa organizzazione resterà in vigore fino alle modifiche del 2013 – resesi necessarie anche per via della riduzione da ottanta a sessanta del numero dei Consiglieri regionali – con le quali il numero delle Commissioni permanenti viene riportato a sei (in prevalenza vengono accorpate ad altre Commissioni le competenze della Seconda e della Ottava Commissione) e non viene più prevista l'organizzazione per *Dipartimenti*.

c) *I rappresentanti dei Gruppi nelle Commissioni e il ruolo del Presidente del Consiglio*. Tra gli elementi di novità introdotti con il Regolamento del 1988 si può annoverare anche un potere sostitutivo *residuale*, affidato al Presidente del Consiglio regionale nell'ambito della formazione delle Commissioni. L'articolo 28 del nuovo Regolamento, con una formulazione tutt'ora vigente, prevede, infatti, che, in caso di mancata designazione da parte di un Gruppo dei propri rappresentanti entro quarantotto ore prima dell'insediamento della Commissione, il Presidente provveda direttamente. Anche nel nuovo Regolamento (sempre all'articolo 28) resta inoltre confermato il compito del Presidente di definire la composizione delle Commissioni promuovendo le *opportune intese* tra i Gruppi.

d) *Il rinnovo di metà legislatura*. L'articolo 29 del nuovo Regolamento del 1988, inoltre, introduce un elemento di stabilità nella composizione o, quantomeno, nel rinnovo delle Commissioni: esse non si sarebbero più dovute rinnovare dopo dodici mesi ma dopo trenta mesi dalla data di insediamento del Consiglio, a metà della legislatura. Anche questa disposizione resta da allora in vigore.

e) *Gli Uffici di presidenza delle Commissioni consiliari*. L'articolo 30 del nuovo Regolamento, corrispondente anche nei contenuti a quello attuale, dedica una più particolareggiata disciplina agli Uffici di Presidenza delle Commissioni. Questa disposizione non prevede più la figura del Vice

segretario e aggiunge un altro Segretario a quello già previsto. Inoltre introduce la proposta di revoca dall'incarico per tutti o alcuni dei componenti dell'Ufficio di Presidenza della Commissione. Tale proposta di revoca – presentata dal quaranta per cento dei componenti della Commissione – deve essere motivata e votata a scrutinio segreto. Viene approvata se ottiene il consenso della maggioranza dei Consiglieri componenti della Commissione. Il nuovo articolo 31 del Regolamento del 1988, anch'esso rimasto identico nella versione attualmente in vigore, disciplina le funzioni degli Uffici di Presidenza mediante l'elencazione dei compiti spettanti a ciascuno dei quattro componenti. Inoltre esso attribuisce all'Ufficio di presidenza nel suo complesso, il compito di predisporre «*programmi indicativi dei lavori delle Commissioni*».

f) *L'assegnazione dei provvedimenti in Commissione*. Nell'ambito della disciplina sull'assegnazione dei provvedimenti alle Commissioni il nuovo Regolamento del 1988, oltre a confermare l'esame abbinato di testi analoghi presso una Commissione, innovava l'istituto della *deliberazione congiunta* da parte di due o più Commissioni accentuando il ruolo di arbitro e decisore attribuito al Presidente del Consiglio. Il nuovo articolo 32, infatti, prevedeva innanzitutto che un medesimo provvedimento potesse essere assegnato anche a più Commissioni competenti e non, come previsto attualmente, ad una sola. Solo in conseguenza di questo tipo di assegnazione esso prevedeva che si facesse ricorso alla deliberazione congiunta da parte delle Commissioni coinvolte così implicitamente eliminando la possibilità, evincibile nella formulazione del Regolamento precedente, di procedere a una deliberazione congiunta a prescindere dall'assegnazione presidenziale, mediante un accordo tra le Commissioni interessate. Il nuovo articolo 36 ribadiva invece il potere decisionale del Presidente del Consiglio in merito alle questioni di competenza, proposte dalle Commissioni, sulle assegnazioni dei provvedimenti. La disciplina sulla deliberazione congiunta non è più presente nelle modifiche all'articolo 32 introdotte nel 1993.

g) *La nuova procedura in sede redigente*. Il nuovo articolo 33, in parte modificato nel 2005, disciplinava la nuova procedura *in sede redigente* dei provvedimenti da parte delle Commissioni cui spettava la formulazione dei singoli articoli da votare successivamente in Aula con le sole dichiarazioni finali di voto (della durata massima di dieci minuti). Attingendo ai principi della procedura parlamentare, il nuovo Regolamento consiliare prevedeva e prevede⁷⁸ una serie di garanzie per le minoranze e, in generale, per i singoli

⁷⁸ Alcune modifiche, come si vedrà sono state introdotte nel 2005.

Consiglieri⁷⁹, sia in ordine all'opportunità di ricorrere alla procedura in sede redigente (è richiesta una proposta della Commissione competente, approvata a maggioranza qualificata e una approvazione da parte dell'Assemblea che, nella formulazione originaria, doveva dare il consenso), sia in merito al potere emendativo, sia in ordine al potere dell'Assemblea di predeterminare i principi direttivi della materia da disciplinare, sia, infine, in ordine alle materie escluse da tale procedimento (i progetti di legge in materia istituzionale e quelli di approvazione dei bilanci e consuntivi).

h) *La reintroduzione di una apposita disciplina per l'esame dei documenti di bilancio.* Una particolare disciplina, più articolata della precedente, anche dal punto di vista della scansione temporale degli adempimenti, veniva introdotta, con il Regolamento del 1988, per l'esame dei documenti di bilancio (art. 34)⁸⁰. Con le modifiche approvate nel 1993, inoltre, nell'articolo 34 venivano introdotti due ulteriori commi con i quali si disciplinava la procedura per l'approvazione dei disegni di legge *collegati* alla manovra finanziaria.

i) *Il rinvio delle leggi regionali.* Inoltre il nuovo Regolamento del 1988 introduceva una apposita disciplina sulla procedura da seguire in seguito al rinvio governativo delle leggi regionali, allora previsto anche per la Regione sarda, all'articolo 33 dello Statuto speciale. A sottolineare l'importanza che gli organi in esame avevano ormai assunto, anche in questo caso la disciplina prevedeva l'assegnazione alle Commissioni delle leggi rinviate, prima del loro passaggio in Aula.

j) *Le novità in tema di convocazione delle Commissioni.* In tema di convocazione, fermi restando i principi già disciplinati nella precedente versione del Regolamento del 1949, nell'articolo 37 del nuovo Regolamento del 1988 non veniva più prevista l'ipotesi della convocazione straordinaria delle Commissioni da parte del Presidente del Consiglio «*su domanda della Giunta*». Pur restando integra la disciplina sull'interazione-collaborazione tra le Commissioni e i componenti della Giunta, dunque, la nuova disciplina, a difesa dell'autonomia del Consiglio, rafforzava il carattere esclusivamente interno della convocazione delle Commissioni.

⁷⁹ Il singolo Consigliere, anche nell'attuale formulazione, ha la facoltà di proporre questione pregiudiziale con l'intento di sottoporre il progetto di legge alla procedura normale.

⁸⁰ Tale procedura, peraltro, nel Regolamento del 1949, non risultava più specificamente disciplinata in seguito alle ultime modifiche ad esso apportate con le quali era stata abrogata anche la previsione della *composizione integrata* della competente Commissione *Finanze*.

k) *Le maggioranze per la validità delle sedute e per le votazioni.* Per quanto riguarda le deliberazioni delle Commissioni nel 1988 (articolo 39) si introduce la regola del numero legale per la validità della seduta, non più calcolato su un numero fisso (nel testo previgente, come osservato, dovevano essere presenti almeno cinque componenti) ma sulla maggioranza dei componenti. Disposizioni specifiche, inoltre, venivano introdotte per il calcolo delle maggioranze da applicare nelle sedute congiunte tra due Commissioni. Queste disposizioni sono state nuovamente modificate nel 1993 (si riconsiderava la presenza del numero fisso di cinque componenti per la validità delle sedute) e nel 2005 (è stato reintrodotta il criterio della maggioranza dei componenti per la validità delle sedute, tutt'ora vigente, e, secondo quanto disposto in un comma aggiuntivo, abrogato nel 2013, per poter «*procedere regolarmente*»).

l) *La programmazione dei lavori in Commissione e i tempi di conclusione dell'esame dei provvedimenti.* Di pari passo con l'evolvere della disciplina sulla programmazione dei lavori del Consiglio, il nuovo Regolamento del 1988 prevedeva, anche per le Commissioni, una disposizione (articolo 38) specificamente dedicata alla programmazione dei lavori che nel Regolamento del 1949 veniva considerata in maniera marginale (nel terzo comma dell'articolo 37 modificato nel 1977). In modo alquanto dettagliato la disciplina contenuta nell'articolo 38 del Regolamento del 1988, prevedeva la determinazione, da parte della maggioranza dei componenti della Commissione, non solo del programma dei lavori ma anche delle modalità di svolgimento, delle procedure e dei tempi. Al fine di rendere l'attività delle Commissioni contemporaneamente autonoma ma coordinata con il contesto della programmazione consiliare, la disposizione prevedeva che la decisione dovesse essere assunta sulla base delle indicazioni formulate dall'Ufficio di presidenza delle Commissioni e «*in coerenza con le decisioni adottate dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo*». Inoltre, sempre per una ragione di coerenza con la programmazione consiliare il Presidente del Consiglio poteva invitare il Presidente di una Commissione a iscriverne all'ordine del giorno argomenti da discutere in quanto ricompresi nella programmazione consiliare. In caso di inottemperanza il Presidente del Consiglio aveva il potere di richiedere la convocazione straordinaria della Commissione, come già visto.

Nel testo del 1999 la disciplina (contenuta nell'articolo 39) è stata ulteriormente modificata e corrisponde sostanzialmente al testo attualmente vigente. La nuova disposizione prevede che le Commissioni approvino, oltre al programma, anche il *calendario dei lavori*. Inoltre il collegamento con le decisioni assunte dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo risulta ancora più stringente: gli argomenti indicati dalla Conferenza devono essere inseriti

ai primi punti dell'ordine del giorno. L'inottemperanza da parte delle Commissioni, nella nuova formulazione, consente al Presidente del Consiglio (non più, come in precedenza, di richiedere la convocazione straordinaria ma) di convocare direttamente le Commissioni fissandone i relativi ordini del giorno. Peraltro la nuova disciplina risultante nel testo modificato nel 1999 ricollega alla programmazione dei lavori anche la durata dell'esame dei provvedimenti da parte delle Commissioni: il comma 4 dell'articolo 39 prevede, infatti, che se le Commissioni non concludono l'esame entro i termini stabiliti dal programma e dal calendario dei lavori i testi devono essere iscritti all'ordine del giorno e discussi sul testo del proponente, salvo proroga concessa dal Presidente del Consiglio, su richiesta unanime e motivata della Commissione. Come è evidente con queste modifiche risultanti nella formulazione del 1999 emerge l'esigenza di operare un più stretto coordinamento tra i lavori del Consiglio e quello delle Commissioni. Se nel testo del 1949 questo coordinamento (come visto realizzato con l'indicazione degli argomenti da parte del Presidente del Consiglio) presumibilmente operava in ragione di uno scarso peso esercitato dalle Commissioni nell'ambito dell'organizzazione dei lavori consiliari (almeno fino alle modifiche del 1977), con il nuovo Regolamento del 1988 e con le successive modifiche apportate alla fine degli anni novanta, le motivazioni dovrebbero essere ricercate nell'esigenza sempre più stringente che le nuove dinamiche della forma di governo andavano assumendo e dunque nelle esigenze di pianificare l'azione di governo dettata dall'esecutivo anche attraverso una efficiente programmazione dei lavori consiliari che coinvolgesse sia la fase dell'Aula che quella delle Commissioni. Come già più volte sottolineato, peraltro, la tassatività di questi termini nella prassi è sempre superata dalle decisioni politiche di volta in volta assunte. Se la *programmazione* resta nello sfondo un punto fermo del modo di concepire i lavori consiliari, l'elasticità dei tempi costituisce ancora una caratteristica che le scadenze dettate dalle dinamiche politiche utilizzano in taluni momenti anche come contromisura ai paletti posti dall'esecutivo (sia il Presidente della Regione o l'intera Giunta, a seconda delle fasi) nel perseguimento dei propri indirizzi.

m) *Le regole procedurali in Commissione: l'implicito principio dell'informalità dei lavori.* Una importante disposizione introdotta nel Regolamento del 1988 (articolo 40) e tutt'ora vigente (attualmente è contenuta nell'articolo 41), riguarda la procedura per l'esame dei provvedimenti e degli argomenti da parte delle Commissioni. La disposizione, per questo aspetto, prevede il rinvio alle norme che disciplinano l'esame dei provvedimenti in Aula, in quanto applicabili, con esclusione dei commi relativi alla tempistica e ad altri requisiti relativi alla presentazione degli emendamenti. Questa disposizione di rinvio chiarisce un aspetto

importante sulla natura dei lavori in Commissione che il nuovo Regolamento consiliare del 1988 ha introdotto nell'organizzazione interna delle Commissioni del Consiglio regionale sardo.

Infatti, sebbene non esplicitamente affermato, l'esclusione delle rigide regole sulla presentazione degli emendamenti e il principio del rinvio alle regole previste per i lavori in Aula solo in quanto applicabili, unitamente al carattere, di norma non pubblico dei lavori delle Commissioni, esplicitamente sancito, come si vedrà in seguito, nel successivo articolo 51 (attualmente nell'articolo 52) e al carattere prevalentemente *interno* del processo verbale delle sedute (articolo 49, attualmente articolo 50), costituiscono elementi che tendono a convergere su un punto: *l'informalità dei lavori delle Commissioni*. Per quanto la procedura prevista per l'Aula possa quindi costituire un *paradigma*, l'assenza di rigide regole specifiche per le Commissioni fa sì che i lavori di queste assumano un carattere *informale* che risulta funzionale alla loro natura, almeno in linea teorica, tipicamente e prevalentemente istruttoria, calibrata per predisporre relazioni e testi per l'Aula sui quali si sia trovata la massima convergenza politica possibile. Ciò al fine di consentire che la *celebrazione* della seduta dell'Assemblea si possa svolgere – per quanto possibile – in tempi ragionevoli e su testi condivisi dal maggior numero di forze politiche. Mancando questi aspetti, infatti, risulta più facile che il contrasto politico, non stemperato in Commissione e portato nelle rigide fasi procedurali dell'Aula, possa produrre l'approvazione di testi scarsamente istruiti in quanto rivisitati rispetto ai testi licenziati dalle Commissioni e frutto di conflitti insanabili (che talvolta si riverberano nelle incongruenze e nelle ostiche formulazioni del testo finale nonché nelle conseguenti difficoltà applicative della legge) o di compromessi raggiunti un momento prima della votazione. Per questo, ad esempio, la logica applicazione del carattere informale dei lavori delle Commissioni ha spesso generato la prassi di evitare, in questa fase, la presentazione degli emendamenti in forma scritta (ossia di emendamenti scritti nell'apposito modulo, sottoscritti e datati da uno o più proponenti) in modo che le eventuali modifiche testuali, da proporre nel testo della Commissione per l'Aula, possano essere ideate durante la seduta e scaturiscano dal coinvolgimento – per quanto possibile – proficuo, ponderato e ampio di tutti i componenti della Commissione. Questa funzione *propedeutica* dei lavori delle Commissioni, del resto, è correlata al divieto di presentare *questioni pregiudiziali e sospensive*: la Commissione, infatti, nello svolgere il principale compito di predisporre atti e relazioni per l'Aula, non può impedirne l'approdo in quella sede ma deve istruire nel miglior modo gli atti, cercando contestualmente di trovare dal punto di vista politico la maggior convergenza possibile, in modo che gli orientamenti emersi durante i suoi lavori anticipino e si riflettano sulle scelte che si assumeranno in

Assemblea. Si deve peraltro precisare che l'implicito principio dell'informalità non si risolve nell'assenza di regole e di garanzie (soprattutto per le minoranze). Come è dimostrato dalla prassi, infatti, ogni singolo componente della Commissione può sempre richiedere l'applicazione delle specifiche regole previste per i lavori dell'Aula qualora ne valuti l'opportunità.

È evidente che, in riferimento ad altre funzioni di carattere più propriamente amministrativo che le Commissioni hanno tradizionalmente svolto e svolgono soprattutto in riferimento ad atti della Giunta (pareri), l'attività istruttoria può culminare in una decisione con rilevanza esterna. In questi ambiti si dovrebbe discutere circa l'opportunità di incanalare i lavori delle Commissioni nelle regole formali previste per l'Aula.

n) *La nuova disciplina delle Commissioni speciali.* Con il Regolamento del 1988 alla disciplina delle Commissioni speciali è stato dedicato un apposito Capo (il Capo VII, composto dall'unico articolo 52). Anche nella nuova disposizione l'istituzione può avvenire solo mediante approvazione di una legge regionale. Mentre come elemento di novità si prevede la durata limitata dell'organo speciale (non può protrarsi oltre la legislatura) e il rimando al Capo VI, relativo al funzionamento delle Commissioni permanenti, per quanto riguarda il loro funzionamento. Con le modifiche introdotte nel 1999 la disposizione sulle Commissioni speciali (Articolo 53) è stata parzialmente modificata. La nuova disposizione, che coincide con quella attualmente in vigore, dispone che il Consiglio, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, possa deliberare la costituzione di Commissioni speciali (non si prevede più la costituzione di tali Commissioni mediante legge regionale).

o) *Indagini conoscitive.* Un altro istituto che ha trovato una apposita collocazione tra le disposizioni del nuovo regolamento consiliare (articolo 41 del Regolamento del 1988) è quello delle *indagini conoscitive* intese ad acquisire notizie, informazioni e documentazione su materie di competenza di ciascuna Commissione. Anche in questo caso la disciplina costituisce uno sviluppo di una competenza che nel precedente Regolamento era solo *nominata* (articolo 39 modificato nel 1977).

p) *Pareri interni e rapporto di verifica.* Il nuovo Regolamento del 1988 introduce una disciplina apposita e maggiormente dettagliata anche in materia di *pareri interni* (all'articolo 44 che, come invece previsto nei precedenti testi regolamentari, non si limita più a prevedere il solo parere della Commissione *Finanze e tesoro* per i progetti implicanti entrate o spese) e sul *rapporto di verifica* (articolo 46). Sicuramente tali discipline risultano più organiche delle precedenti nelle quali tali istituti venivano soltanto trattati nei loro aspetti essenziali. Il rapporto di verifica "almeno" annuale dell'Assessore competente, disciplinato nel nuovo Regolamento, prevede anche una

relazione scritta che, oltre all'attività dell'Assessorato, comprende anche informazioni sullo *stato di attuazione delle leggi regionali* di relativa competenza.

La disciplina sui *pareri interni* viene ulteriormente integrata con le modifiche apportate nel 1999, rimaste da allora immutate. La nuova disciplina, contenuta nell'articolo 45 del Regolamento prevede ulteriori tipologie di pareri: il parere *obbligatorio* da richiedere alla Commissione *Autonomia* o alla Commissione *Politiche comunitarie* sui progetti di legge che ricadono su aspetti attinenti a loro competenze⁸¹; un parere definibile come *preventivo*⁸², prescritto dal Presidente del Consiglio alla Commissione cui vengono assegnati progetti di legge il cui oggetto coinvolge anche competenze di altre Commissioni; un parere definibile come *facoltativo* qualora una Commissione ritenga utile sentire il parere di altra Commissione su un particolare argomento di sua competenza o se una Commissione ritenga di dover esprimere un parere su un provvedimento assegnato ad altra Commissione⁸³. Il Regolamento, peraltro, prevede che i suddetti pareri, siano essi obbligatori che facoltativi, debbano essere espressi entro quindici giorni (otto giorni se la procedura è abbreviata) dalla richiesta, prorogabili dal Presidente del Consiglio. Il Regolamento stesso precisa che la mancata espressione del parere entro il termine significa che la Commissione non ha avuto nulla da eccepire. Questa modalità risulta utile al fine di evitare rallentamenti della procedura anche se, talvolta, l'espressione del parere su determinati atti richiederebbe tempi più ampi. Nonostante ciò risulta raro che una Commissione richieda la proroga del termine per l'espressione del parere. Di conseguenza, anche per queste ragioni non sempre l'attività consultiva *interna* delle Commissioni risulta incisiva nell'ambito del procedimento legislativo.

Oltre a tali *pareri interni* regolati dall'articolo 45 del Regolamento consiliare, si devono inoltre considerare numerosi pareri c.d. *esterni*, previsti da leggi regionali di settore, che le Commissioni consiliari devono esprimere alla Giunta regionale. Questa tipologia di pareri, soprattutto quando sono

⁸¹ Le due Commissioni in queste ipotesi devono anche nominare un relatore al Consiglio affinché esprima un parere sugli emendamenti presentati in Aula che ricadano nelle rispettive competenze.

⁸² *Preventivo* in quanto, diversamente dagli altri pareri, si deve richiedere prima dell'inizio della discussione da parte della Commissione competente, in tal modo accentuando l'importanza dell'intervento preliminare della Commissione consultata.

⁸³ In quest'ultimo caso la Commissione può proporre la questione al Presidente del Consiglio che decide nel merito.

vincolanti, incidono in modo ancor più diretto sull'attività amministrativa svolta dalla Giunta. Unitamente ad altre funzioni (ad es. la nomina di componenti di diversi organi) attribuite all'Assemblea o ad altri organi consiliari interni, tramite questi pareri il Consiglio regionale sardo continua a esercitare una sorta di funzione di co-amministrazione con la Giunta.

q) *Le procedure speciali*. L'art. 48 del regolamento del 1988 ripropone anche la disciplina sulle procedure speciali relative all'esame degli atti in Commissione. Oltre alla già prevista possibilità – disciplinata con differente formulazione nell'articolo 41 del Regolamento del 1949 e ridisciplinata con le modifiche del 1977 nell'articolo 40 – di portare in Aula un testo esaminato dalla Commissione senza modifiche rispetto al quello del proponente (purché la decisione venisse assunta all'unanimità), il nuovo Regolamento (all'articolo 48) introduceva una ulteriore procedura *speciale* presente anche nella versione regolamentare attualmente in vigore (ora contenuta nell'articolo 49): la Commissione, su un testo sul quale si sia espressa all'unanimità con parere favorevole, può chiedere all'unanimità al Consiglio di procedere alla approvazione senza discussione dei singoli articoli⁸⁴. Questa nuova procedura – peraltro nella prassi scarsamente utilizzata – da un lato, consente, almeno potenzialmente, di agevolare il lavoro dell'Aula e, dall'altro, accentua il peso del lavoro istruttorio e degli accordi *politici* assunti in Commissione. Anche questi costituiscono elementi che evidenziano il maggior spessore che, almeno a livello normativo, le Commissioni hanno acquisito nel tempo.

r) *Le risoluzioni in Commissione*. Come già accennato, nell'articolo 25 del nuovo Regolamento del 1988 alle Commissioni permanenti è attribuito anche il potere di adottare risoluzioni. Questa prerogativa è specificamente disciplinata nell'articolo 50 rubricato «*Relazioni e risoluzioni di iniziativa delle Commissioni*». Le relazioni e le risoluzioni, secondo la disciplina regolamentare, su richiesta della Commissione che le predispone, possono essere portate in discussione in Aula o, se riguardano questioni sulle quali non sono tenute a riferire in Consiglio, possono rivolgersi alla Giunta e, in tal caso, esprimono posizioni e proposte emerse sugli argomenti discussi. Anche l'attribuzione di questo tipico atto di indirizzo politico, soprattutto quando direttamente rivolto alla Giunta, accentua il carattere autonomo che le Commissioni consiliari sono andate assumendo, in particolare rispetto

⁸⁴ Resta la garanzia, accordata alla Giunta, al Consigliere con ruolo di osservatore in Commissione, a un Presidente di Gruppo, di richiedere la procedura ordinaria, opponendosi a quella speciale.

all'Aula, nell'ambito dell'organizzazione interna del Consiglio regionale sardo.

s) *Pubblicità delle sedute*. Fino alle ultime modifiche, il Regolamento del 1949 non conteneva una disciplina sulla pubblicità delle sedute delle Commissioni consiliari. A parte il generico obbligo di pubblicazione, negli Atti consiliari, di «*tutte le notizie relative all'attività delle Commissioni permanenti*» (articolo 41 della formulazione originaria del Regolamento del 1949)⁸⁵, a parte le specifiche regole sulla stesura del *processo verbale* delle sedute – introdotto con le modifiche del 1977 (regole che, già di per sé, prefiguravano e prefigurano una certa riservatezza posta a garanzia dei condizionamenti esterni) – e a parte l'assenza di una disciplina che prevedesse la redazione di resoconti sommari o integrali, una sintetica disposizione – presente anche nel nuovo regolamento del 1988 – faceva cenno alla sola facoltà di stabilire la segretezza dei lavori che poteva essere approvata («*nell'interesse della Regione e dello Stato*») a maggioranza dei due terzi dei componenti della Commissione interessata.

Nel Regolamento del 1988, invece, si introduce una specifica disposizione (articolo 51) dedicata alle forme di pubblicità delle sedute delle Commissioni. Con tale disposizione si sancisce il principio secondo cui, di norma, tali sedute *non sono pubbliche*. In deroga a tale principio il nuovo regolamento prevede forme di accesso della stampa e del pubblico, in locali separati dall'aula della Commissione, mediante impianti audiovisivi, *se richiesto dalla Commissione*. Tali forme di pubblicità delle sedute delle Commissioni costituiscono invece la norma nel caso di audizione dell'Assessore per il già citato *rapporto di verifica* e per lo svolgimento di *interpellanze e interrogazioni*⁸⁶. Come già accennato, anche questa disciplina accentua il carattere meno formale dei lavori delle Commissioni rispetto a quelli dell'Aula. L'assenza di pubblicità dei lavori, infatti, garantisce quella opportuna *elasticità* che risulta necessaria nei processi decisionali *intermedi*, in cui un certo grado di completezza dell'attività istruttoria spesso si

⁸⁵ I dati e le notizie sull'attività delle Commissioni consiliari sono documentati nei tomi sull'attività legislativa del Consiglio regionale della Sardegna predisposti ad ogni fine legislatura dagli Uffici dell'Amministrazione consiliare. L'Attività legislativa delle ultime legislature regionali (a partire dalla XIII legislatura 2004 – 2008) è peraltro consultabile sul sito istituzionale del Consiglio regionale sardo.

⁸⁶ Nel Regolamento del 1988 le Interrogazioni e le Interpellanze in Commissione sono disciplinate, rispettivamente, agli articoli 107 e 111. Questi atti di *sindacato ispettivo* nella fase presso le Commissioni non hanno assunto grande rilievo probabilmente in quanto ad essi vengono preferite le interrogazioni a risposta scritta da parte della Giunta e le interpellanze svolte in Aula.

raggiunge progressivamente. Per questo l'emergere di nuovi elementi può, ad esempio, condizionare le valutazioni e condurre talvolta a rivedere le posizioni assunte in un primo momento. L'assenza di pubblicità dei lavori, in questo senso, garantisce la necessaria libertà nella formazione del convincimento del singolo Consigliere escludendo che possano esserci *condizionamenti esterni* che in vario modo possano limitare il formarsi di un *iter* argomentativo e di una ponderazione degli interessi in gioco adeguati. Una volta definito l'orientamento delle componenti politiche o dei singoli Consiglieri in Commissione, la pubblicità della successiva fase dei lavori dell'Aula, rafforzata negli ultimi anni dal progressivo uso delle tecnologie informatiche, consente una adeguata conoscenza delle posizioni assunte in via definitiva dagli esponenti politici: la procedura, in tal modo, non mortifica il principio democratico.

8.4 Le Commissioni consiliari nel Regolamento del 1988 e i primi segnali della tendenza «dualista» della forma di governo regionale

Anche il nuovo Regolamento interno approvato nel 1988 riflette le tendenze evolutive della forma di governo regionale. Se, come osservato, le modifiche al Regolamento interno della fine degli anni settanta hanno attestato – in corrispondenza con l'evolvere della forma di governo parlamentare a tendenza assembleare – l'affermarsi di un ruolo più incisivo da parte del Consiglio (soprattutto con la nuova disciplina riguardante le Commissioni) con il nuovo Regolamento del 1988 si possono scorgere i primi segnali di una nuova tendenza che si svilupperà nel periodo immediatamente successivo: l'esigenza di garantire la governabilità attraverso un ruolo di maggiore rilievo della Giunta e, soprattutto, del suo Presidente.

Sebbene questa tendenza venga giuridicamente manifestata solo con la legge regionale elettorale n. 16 del 1992, infatti, è stato osservato che «l'esigenza di una distinzione di ruoli e di responsabilità tra Consiglio e Giunta, cioè tra la maggioranza e l'opposizione, era avvertita già dal 1980»⁸⁷.

Le modifiche alla legge elettorale allora vigente, apportate con la citata l.r. n. 16 del 1992, infatti, prevedevano la possibilità di presentare liste, oltre che nelle «*circoscrizioni elettorali provinciali*», anche nella circoscrizione elettorale regionale e che tale presentazione dovesse essere accompagnata «*da un documento recante i punti essenziali del programma di governo della lista e l'indicazione della coalizione politica con la quale si intende attuarlo e del*

⁸⁷ Così P. PINNA, *Il Diritto*, cit., p. 170.

*candidato proposto per la carica di Presidente della Giunta regionale»⁸⁸. Di conseguenza si introducevano correttivi che costituivano un primo passo verso la futura elezione diretta del Presidente della Regione e che consentivano di sancire una sorta di *patto elettorale* tra i partiti e gli elettori sia in ordine all'eventuale composizione politica della maggioranza, sia in ordine all'individuazione del futuro Presidente, sia in ordine al programma di governo, qualora almeno uno schieramento ottenesse la maggioranza dei seggi.*

Sul versante del Regolamento consiliare questa linea evolutiva si rintraccia senz'altro nella nuova disciplina sulla programmazione dei lavori sia dell'Aula che delle Commissioni, sopra sinteticamente tratteggiata: il nuovo Regolamento del 1988 e le modifiche successivamente intervenute, offrivano fin da allora alcuni strumenti che, razionalizzando in modo più adeguato rispetto al passato la programmazione dei lavori consiliari (soprattutto attraverso un più incisivo e maggiormente accentrato coordinamento delle attività delle Commissioni con quelle dell'Aula) e i tempi di conclusione dell'esame degli atti, agevolavano, almeno potenzialmente, la realizzazione del programma di governo presentato agli elettori e, di conseguenza, l'azione di governo dell'esecutivo *responsabilizzando* quest'ultimo di fronte al corpo elettorale.

Specularmente la tendenza *dualista* di cui si è fatto cenno, potenzia alcuni istituti regolamentari già introdotti nelle ultime modifiche al Regolamento del 1949 intervenute negli anni settanta, tendenti a definire il ruolo del Consiglio e dei suoi organi interni. In questo senso, ad esempio, indicativa è la maggiormente dettagliata disciplina (sopra sommariamente descritta) presente nel nuovo Regolamento del 1988, riguardante l'attività consultiva delle Commissioni⁸⁹, il rapporto di verifica degli Assessorati, le indagini conoscitive, le risoluzioni in Commissione.

I punti di debolezza di quel sistema elettorale, fundamentalmente individuabili nella scarsa possibilità di formare maggioranze elettorali stabili e durature⁹⁰, hanno probabilmente contribuito a stemperare la portata delle novità allora introdotte dal nuovo Regolamento.

⁸⁸ Articolo 1, comma 4 della legge regionale n. 7 del 1979, come sostituito dalla legge regionale n. 16 del 1992.

⁸⁹ Sebbene incentrata sui c.d. «*pareri interni*», ossia sui pareri richiesti da ciascuna Commissione ad altre Commissioni competenti per materia, la nuova disciplina incide sull'attività istruttoria di atti che presumibilmente sono in buona parte presentati dalla Giunta regionale.

⁹⁰ Sul punto si veda P. PINNA, *Il Diritto*, cit., p. 171 ss.

8.5 La disciplina delle Commissioni consiliari e le modifiche regolamentari del 2005: l'adeguamento alle esigenze della nuova forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Regione

Importanti modifiche alla disciplina regolamentare riguardante le Commissioni consiliari del Consiglio regionale sardo sono intervenute nel 2005, ossia durante la prima legislatura alla cui elezione sono state applicate le nuove *regole* transitorie sull'elezione diretta del Presidente della Regione previste dalle modifiche costituzionali del 2001, fino all'adozione della c.d. legge regionale statutaria.

Anche in tal caso per ragioni di sintesi si osserveranno i principali punti sui quali la riforma è intervenuta.

a) *La modifica della procedura in sede redigente.* Una prima modifica apportata nel 2005 riguarda la procedura in *sede redigente*. La modifica all'articolo 33 del Regolamento evidenzia il ruolo che, come già osservato, è andata nel tempo assumendo la Conferenza dei Capigruppo. Oltre alla maggioranza in Commissione, richiesta per proporre l'assegnazione in tale *sede* (dai *due terzi* dei componenti si passa ai *tre quarti*), la modifica prevede che il Presidente del Consiglio assegni la proposta «*previa deliberazione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo*» (assunta con il consenso dei Presidenti i cui Gruppi rappresentino almeno *tre quarti* dei componenti del Consiglio) e non più *previa deliberazione dell'Assemblea* alla quale è assicurata la puntuale comunicazione della decisione e il potere di determinare i criteri e i principi direttivi. Un'altra novità, introdotta a garanzia delle minoranze, riguarda la composizione della Commissione operante in *sede redigente*: deve essere assicurata la presenza di tutti i Gruppi con integrazioni effettuate dal Presidente del Consiglio sulla base delle designazioni dei Gruppi. Inoltre una particolare disciplina riguarda il *peso* del voto di ciascun Gruppo e di ciascun Consigliere sia per il calcolo del numero legale che per quello di ciascuna votazione relativa al testo degli articoli. Tali voti sono rapportati in vario modo al complessivo numero di Consiglieri aderenti al Gruppo di appartenenza. Con la modifica introdotta, la *questione pregiudiziale*, con la quale il Consiglio può stabilire di riportare il testo alla procedura normale, oltre che dal singolo Consigliere (come già prevedeva il testo del 1988) può essere sollevata anche dalla Giunta.

b) *La nuova procedura per l'esame dei documenti di programmazione e dei documenti di bilancio.* Con l'evoluzione della forma di governo ad elezione diretta del Presidente l'esigenza di concretizzare con strumenti idonei il programma di governo proposto fin dal momento elettorale, al fine di darne una sorta di *immediato riscontro* agli elettori, ha ulteriormente rafforzato la *cultura* della programmazione degli interventi e delle risorse finanziarie da investire ai fini della loro realizzazione. Questo metodo ha ovviamente avuto

riflessi anche nel Regolamento consiliare del Consiglio regionale sardo, soprattutto nel Capo dedicato alle Commissioni permanenti. In questo senso, a partire, come accennato, dalla legislatura *a elezione diretta del Presidente della Regione*, molteplici novità sono state introdotte nel Regolamento con le modifiche del 2005⁹¹, a loro volta in parte modificate nel 2013, proprio nella parte che riguarda più da vicino gli aspetti della programmazione delle politiche: l'esame dei documenti di bilancio. Nel 2005 era stato introdotto un nuovo articolo 33 *bis* al testo del Regolamento, con il quale si strutturava la procedura di esame del «*Documento di programmazione economica e finanziaria*». La disposizione affidava alla Commissione *Finanze* il compito di presentare una relazione all'Aula sul *Documento*, dopo aver acquisito il parere delle altre Commissioni permanenti e i «*necessari elementi conoscitivi*». L'Assemblea approvava una risoluzione eventualmente integrativa o modificativa del *Documento* e, poiché l'approvazione di una risoluzione precludeva le altre risoluzioni presentate, si votava per prima la Risoluzione accettata dalla Giunta. La disciplina prima prevista per l'esame del «*Documento di programmazione economica e finanziaria*», con le modifiche successive, viene interamente riprodotta per l'esame del «*Programma regionale di sviluppo*». L'articolo 33 *bis* viene infatti modificato nel 2013: pur restando identica la procedura, infatti, al «*Documento di programmazione economica e finanziaria*» viene sostituito il citato *Programma*; mentre il primo (il Documento di programmazione economica e finanziaria) viene inserito nell'ambito della procedura annuale di esame dei documenti di bilancio già interamente ridisciplinata nel 2005 con la modifica dell'articolo 34 del Regolamento. Questo dato evidenzia la tendenza – ricollegabile all'intento di rendere più efficace il controllo dell'opinione pubblica sugli indirizzi politici programmati – che si è sopra sinteticamente descritta: nella formulazione delle disposizioni regolamentari si riflette il passaggio da una cultura della programmazione con cadenza annuale ad una cultura della programmazione che coinvolge in primo luogo l'atto su cui si basa il *programma di legislatura* – che il c.d. meccanismo del *simul stabunt* dovrebbe rendere stabile e duratura – e, a cascata, gli strumenti che annualmente ne articolano la realizzazione.

Riprendendo i cenni sulle modifiche riguardanti le procedure di esame dei documenti di bilancio introdotte nel 2005 e ulteriormente modificate, seppure solo in parte, nel 2013, si possono evidenziare alcune novità di un certo rilievo. Anche il nuovo contenuto dell'articolo 34, infatti, sembra

⁹¹ Su tali modifiche si veda il Resoconto della seduta del Consiglio regionale n. 120 della XIII legislatura del 16 settembre 2005.

rispondere alle dinamiche della *nuova* forma di governo. Poiché quest'ultima esige procedure decisionali celeri o quantomeno contingentate, al fine di consentire la realizzazione del programma politico di cui risponde, davanti al corpo elettorale, in primo luogo il Presidente della Regione, la disposizione che regola l'esame dei documenti di bilancio introduce una apposita *sessione consiliare di bilancio* (articolo 34) della durata di trentasette giorni all'interno della quale scandisce le diverse fasi che, dall'assegnazione alla Commissione finanze, all'espressione del parere delle altre Commissioni di merito per le parti di competenza, alle audizioni dei soggetti ritenuti utili, all'esame degli articoli, alla presentazione delle relazioni all'Assemblea, si concludono con la fissazione del termine ultimo entro il quale il Consiglio deve esaminare in via definitiva i documenti. Le modifiche del 2013 hanno inoltre previsto ulteriori previsioni al fine di agevolare il rispetto della tempistica mediante l'introduzione di limiti alla programmazione dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni nel corso della sessione di bilancio. Questi stringenti meccanismi di razionalizzazione dei tempi, tesi peraltro ad evitare l'inconveniente ricorso al c.d. *esercizio provvisorio* del bilancio, sono stati nella prassi spesso *derogati* anche nella realtà istituzionale sarda. Ciò è soprattutto dipeso dalle difficili dinamiche politiche che le manovre di solito comportano e dalle difficoltà finanziarie prodotte dalla crisi economica dell'ultimo decennio che, rendendo difficile l'allocazione delle risorse necessarie a coprire gli innumerevoli settori di intervento, hanno spesso portato a dilatare i tempi al fine di trovare le soluzioni ritenute più adeguate. Peraltro nella fase attuale anche le novità introdotte in tema di procedura consiliare sui documenti di bilancio risultano in parte superate dalla più recente legislazione statale che, in linea con la normativa europea, subisce continue modifiche sia sotto il profilo degli aspetti sostanziali che sotto quelli della denominazione degli atti di carattere finanziario e della tempistica che richiede un sempre crescente coordinamento tra tutti i livelli di governo che *a cascata* devono intervenire con l'approvazione degli atti di rispettiva competenza. In questo senso si rende indispensabile un ulteriore intervento che adegui il Regolamento consiliare a tali novità.

c) *La nuova disciplina sulle c.d. disposizioni estranee e la rivalutazione del ruolo delle Commissioni consiliari.* Se, come premesso, l'introduzione della *sessione di bilancio*, pur investendo l'organizzazione dei lavori consiliari, rispondeva e risponde fundamentalmente alle esigenze legate alla realizzazione del programma di governo, un'altra importante modifica è stata invece introdotta al fine di rivalutare il ruolo delle Commissioni permanenti. L'introduzione, nel 2005, dell'articolo 34 bis, che prevede lo stralcio delle disposizioni e degli emendamenti estranei all'allora c.d. *legge finanziaria*, rispondeva, infatti, all'esigenza di restituire alle diverse Commissioni

permanenti l'esame di disposizioni ricadenti nella loro competenza e di contrastare la prassi che – sfruttando la corsia preferenziale della sessione di bilancio – aveva trasformato la manovra finanziaria in una sorta di *legge omnibus*, sottratta allo specifico esame delle Commissioni di merito che, in questo ambito, come osservato, intervengono solo con l'espressione del parere.

Questa disposizione nella prassi ha arginato il dirompente fenomeno sopra descritto anche se la difficoltà spesso riscontrata nell'individuare il requisito dell'*estraneità* delle disposizioni, unitamente alla ritenuta urgenza di intervenire a riformare nell'immediato alcuni settori implicitamente connessi alle misure adottate con la manovra, hanno in alcuni momenti indotto a trovare compromessi di carattere politico che in qualche misura hanno ridimensionato la *ratio* della riforma regolamentare. Se nel complesso questa misura ha comunque restituito alle Commissioni un certo ruolo, si deve riconoscere che, in generale, i tempi procedurali spesso considerati lunghi e dispersivi rispetto alla celerità imposta da esigenze di varia natura, continuano a minacciare il corretto uso della fase procedurale che interessa le Commissioni consiliari. Fattore che nella prassi si risolve con il tentativo di ricorrere a procedure *derogatorie* rispetto al normale iter disciplinato a livello regolamentare, tra cui spicca la già citata tendenza a ricorrere alla eccezionale procedura di cui all'articolo 102 che sicuramente marginalizza in modo marcato l'esame degli atti da parte delle Commissioni.

9. Gli atti di indirizzo politico e di controllo (cenni)

Il regolamento consiliare sardo, come è ovvio, disciplina i tipici atti di indirizzo e controllo che costituiscono una prerogativa delle assemblee legislative e che, come è ben noto, sono principalmente destinati ai corrispondenti organi esecutivi: le mozioni, gli ordini del giorno, le interpellanze, le interrogazioni. Tali istituti non si discostano nelle loro linee essenziali, dalla disciplina riscontrabile nei Regolamenti parlamentari e in quella degli altri Consigli regionali. Per tale ragione e per la necessità di sintesi annunciata in premessa, in questa sede si faranno solo alcuni cenni.

Già il Regolamento del 1949 disciplinava le interrogazioni (articoli 103-111), le interpellanze (articoli 112-116) e le mozioni (articoli 117-124). Mentre una disciplina dettagliata sugli ordini del giorno è stata introdotta con le modifiche del 1956. Al di fuori della funzione tipica di questi istituti, incentrando anche in tal caso l'esame agli aspetti che hanno più immediate ripercussioni sulla forma di governo, si può osservare che, tra le mozioni è disciplinata la mozione di fiducia alla Giunta (articolo 124). Questa, nella formulazione regolamentare originaria doveva essere motivata e votata per appello nominale. La mozione di sfiducia, invece, oltre che motivata, doveva

essere sottoscritta da almeno un decimo dei componenti del Consiglio, discussa non prima di tre giorni dalla presentazione e votata per appello nominale. Dunque la disciplina regolamentare sulla mozione di fiducia e di sfiducia alla Giunta, anche nelle modifiche apportate fino al 1999⁹², conteneva e, per alcuni aspetti, contiene ancora, *meccanismi di razionalizzazione* della forma di governo parlamentare, simili a quelli rinvenibili in Costituzione per la sfiducia al Governo.

Come è evidente, per inciso (al fine di introdurre una ulteriore considerazione sul carattere della fonte/Regolamento interno del Consiglio oltre a quelle già accennate all'inizio dello scritto), una materia di rango tipicamente costituzionale è, dunque, disciplinata solo in parte dallo Statuto speciale⁹³: nel dettaglio, invece, essa prende corpo nella fonte regolamentare interna. Aspetto che evidenzia la natura di fonte *sub costituzionale* del Regolamento consiliare il quale, anche in questo caso *integra* direttamente le disposizioni dello Statuto speciale. Con le modifiche apportate nel 2013 la disciplina (prevista all'articolo 118 del Regolamento) è stata integrata dalla previsione della mozione di fiducia e di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione al fine di adattare il contesto normativo alla *nuova* forma di governo regionale che, peraltro, non è più adottata in via transitoria in quanto l'entrata in vigore della legge regionale statutaria n. 1 del 2013 ha sancito la

⁹² Con le modifiche del 1956 i due tipi di mozioni (fiducia e sfiducia) vengono invece disciplinati con una medesima procedura che corrisponde a quella nel testo descritta per la mozione di sfiducia (articolo 120). Nel testo modificato nel 1963 (art. 122) è stato inserito il divieto di presentare ordini del giorno in occasione delle mozioni di fiducia e di sfiducia. Nel nuovo Regolamento del 1988 (articolo 116) assieme alla mozione di fiducia/sfiducia è disciplinato l'«ordine del giorno di censura politica di carattere generale». Inoltre, per questo genere di mozioni, è stato introdotto il divieto della votazione per parti separate. Nella formulazione risultante dalle modifiche del 1999 (articolo 118) la disciplina è arricchita dalla previsione della mozione di fiducia/sfiducia a un componente della Giunta regionale, oltre che alla Giunta nel suo complesso. Con le modifiche apportate nel 2013, come si precisa nel testo, viene introdotta la mozione di fiducia o di sfiducia al Presidente della Regione.

⁹³ Nell'allora vigente articolo 36 dello Statuto, infatti, si prevedeva che il Presidente della Giunta venisse eletto dal Consiglio fra i suoi componenti, a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta e, dopo il secondo scrutinio, a maggioranza relativa. L'articolo 36 dello Statuto è stato abrogato con la riforma costituzionale del 2001. L'articolo 37, primo comma dello Statuto speciale sardo (anch'esso abrogato con l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001) prevedeva che anche i componenti della Giunta venissero nominati dal Consiglio su proposta del Presidente della Giunta; mentre il secondo comma prevede tutt'ora che il voto di sfiducia del Consiglio determini le dimissioni della Giunta ma non ne specifica le modalità di svolgimento che sono state disciplinate dal Regolamento interno. Peraltro, almeno nella fase iniziale, alcune disposizioni sull'elezione del Presidente della Giunta e degli assessori erano disciplinate anche dagli articoli 5 e 9 delle norme di attuazione dello Statuto contenute nel già citato D.P.R. n. 250 del 1949.

scelta della Regione sarda per l'elezione diretta del Presidente della Regione. La sfiducia al Presidente deve essere motivata e sottoscritta da almeno un quinto dei componenti del Consiglio, mentre resta invariata la disciplina relativa alla mozione di fiducia/sfiducia rivolta a un componente della Giunta (che si presume debba valere solo nel caso in cui si dovesse reintrodurre a livello di legge statutaria l'elezione della Giunta da parte del Consiglio) e agli ordini del giorno di censura politica (sempre sottoscrivibili da almeno un decimo dei componenti del Consiglio).

Anche in questo caso il Regolamento consiliare, nella fase attuale, sopperisce all'assenza di una legge statutaria in quanto prevede una disciplina adattabile sia al caso della forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Regione (in tal caso risulta applicabile la sola disciplina sulla mozione di sfiducia) sia al caso della forma di governo con elezione del Presidente da parte del Consiglio regionale (con la previsione della mozione di fiducia). La mozione di sfiducia rivolta al Presidente della Regione, infatti, era stata disciplinata all'articolo 22 della legge statutaria n. 1 del 2008 di cui, come è noto, è stata annullata la promulgazione.

10. Considerazioni conclusive. Il regolamento consiliare da fonte sull'organizzazione interna a fonte integrativa dell'ordinamento regionale in supplenza della legge statutaria

Come si è più volte sottolineato nel corso del presente scritto, l'organizzazione interna del Consiglio regionale sardo, dall'istituzione della Regione speciale è sempre stata *governata* dal Regolamento interno, dai c.d. regolamenti minori da esso previsti e, ovviamente, dalla prassi che nel corso dei decenni si è consolidata, in molti casi a sua volta prendendo corpo nelle disposizioni modificative o integrative di volta in volta intervenute.

A conclusione del presente lavoro, dall'osservazione delle principali modifiche nel tempo apportate, dapprima al Regolamento interno del 1949 e, in seguito, al Regolamento interno del 1988, si possono in sintesi scorgere alcune linee evolutive della disciplina e della prassi, relative all'organizzazione interna del Consiglio regionale della Sardegna, che risultano strettamente legate ai principali mutamenti delle dinamiche della forma di governo regionale. Ciò a conferma dello stretto rapporto che in generale lega la disciplina sull'organizzazione interna degli Organi legislativi alle dinamiche della forma di governo. Proprio l'analisi complessiva di tali linee evolutive conferma quanto già si è potuto evidenziare in varie parti dello studio, ossia

che anche nel contesto dell'ordinamento regionale sardo il Regolamento interno del Consiglio ha assunto non solo il ruolo, ad esso istituzionalmente attribuito, di fonte dell'organizzazione interna dell'Organo, ma anche la funzione di fonte integrativa dell'ordinamento regionale⁹⁴, supplendo all'assenza di una fonte *ordinamentale* di raccordo con lo Statuto speciale che, in base al testo dell'articolo 54 dello Statuto antecedente alla riforma del 2001 poteva essere adottata con procedimento analogo a quello previsto per gli statuti delle Regioni ordinarie⁹⁵ e, in seguito alla riforma costituzionale del 2001, mediante l'adozione (e la stabile e perdurante vigenza⁹⁶) di una legge regionale statutaria adottata ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto sardo medesimo.

Dalla descrizione dei principali istituti disciplinati nel Regolamento consiliare nel corso dei decenni di vita della Regione, si possono dunque isolare almeno quattro principali fasi nelle quali si delineano le tendenze evolutive della disciplina regolamentare che risultano concomitanti con il mutare dei rapporti tra Consiglio, Presidente e Giunta regionale. Rimandando alla lettura delle parti nelle quali vengono analizzati in modo più specifico tali mutamenti normativi, in conclusione, le quattro fasi si possono sinteticamente descrivere come segue.

La prima fase, che inizia con l'istituzione della Regione, è principalmente caratterizzata da una forma di governo parlamentare con prevalenza dell'esecutivo. In questa fase la disciplina dell'organizzazione consiliare, contenuta nella prima versione del Regolamento del 1949, come osservato, risulta per certi aspetti in una forma *embrionale* in quanto caratterizzata da una formulazione spesso sintetica degli articoli: aspetto che, se da un lato conferma l'iniziale assenza del necessario apporto dell'esperienza pratica ancora da costruire (come progressivamente avviene già con le modifiche del 1956), dall'altro sembra dimostrare il minor peso allora attribuito al Consiglio nell'ambito degli equilibri della forma di governo rispetto al ruolo invece assunto dalla Giunta.

⁹⁴ Il tema della *duplice funzione* della fonte regolamentare è stato da molto tempo evidenziato dagli studiosi. Tra i più recenti scritti si veda, ad esempio, G. MELONI, *I Regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO-V. LIPPOLIS), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, cit., p. 35 ss. e la bibliografia citata nelle note.

⁹⁵ Il quinto comma dell'articolo 54 dello Statuto speciale sardo, abrogato dalla legge Costituzionale n. 2 del 2001, prevedeva, infatti, che «Le disposizioni concernenti le materie indicate nell'art. 123 della Costituzione della Repubblica possono essere modificate con le forme previste nello stesso articolo».

⁹⁶ La precisazione si ritiene utile in quanto una legge statutaria sarda, come è noto e come più volte precisato nel testo, è entrata in vigore nel 2008.

La seconda fase, che inizia nella seconda metà degli anni settanta, è invece caratterizzata dal progressivo manifestarsi della prevalenza del Consiglio rispetto alla Giunta. In questa fase le modifiche al Regolamento del 1949, introdotte, in particolare, nel 1977, evidenziano il ruolo che il legislativo aveva progressivamente assunto: la disciplina, come osservato, attribuiva molto rilievo alle Commissioni consiliari e, contestualmente, attribuiva maggiori poteri al Presidente del Consiglio regionale sia quale *arbitro* delle questioni interne sia quale *rappresentante* dell'intero Organo verso l'esterno.

L'inizio della terza fase si può invece collocare negli anni ottanta. In questa fase si delinea una sorta di *dualismo* Consiglio-Giunta, principalmente imputabile al nuovo sistema elettorale che prevede l'indicazione del Presidente e del programma di governo fin dal momento elettorale. Elemento che si riflette nella disciplina contenuta nel nuovo Regolamento adottato nel 1988 e nelle modifiche intervenute principalmente nel 1993 e nel 1999 dalle quali emerge il consolidarsi della *cultura* della programmazione dei lavori proprio nell'ottica della responsabilizzazione dei ruoli attribuiti a ciascun Organo.

La quarta ed ultima fase inizia con l'introduzione della nuova forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Regione (la cui disciplina è stata applicata per la prima volta in Sardegna nelle elezioni del 2004). Le dinamiche della nuova forma di governo si riflettono nelle modifiche al Regolamento del 1988 apportate nel 2005 e nel 2013, e costituiscono per molti aspetti il progressivo potenziamento delle novità già introdotte nella fase precedente: da un lato una disciplina tesa a creare meccanismi che consentono una maggiore celerità all'azione di governo, dall'altro una disciplina tesa a creare *misure di contrasto* alla prevalenza della figura del Presidente della Regione direttamente eletto, attraverso un incisivo ruolo del Presidente del Consiglio e della Conferenza dei Capigruppo (soprattutto nell'ambito della programmazione dei lavori, talvolta utilizzata al fine di realizzare un indirizzo *proprio* del Consiglio, alternativo rispetto a quello del Presidente della Regione) e attraverso la predisposizione di strumenti e procedure volte a valorizzare ulteriormente il ruolo di indirizzo e controllo del Consiglio e dei suoi organi interni, ad iniziare dalle Commissioni permanenti e dall'istituzione della Commissione di verifica.

Una ultima considerazione può infine essere utile per descrivere la trasformazione del ruolo del Regolamento del Consiglio regionale sardo anche in rapporto al *sistema delle fonti* regionali. Come spesso specificato nel corso del presente scritto e all'inizio del presente paragrafo, la fonte *Regolamento consiliare interno*, soprattutto nell'ultimo decennio, ha supplito per molti aspetti, alla assenza di una legge statutaria, ossia della fonte che dovrebbe contenere quei principi fondamentali idonei a definire a livello

ordinamentale le prerogative degli organi di governo della Regione e i rapporti tra essi intercorrenti. Tuttavia questa sorta di *supplenza*, per ovvie ragioni, non dovrebbe avere una durata illimitata. Sebbene infatti il Regolamento interno, come osservato, contenga numerosi istituti e strumenti che, nel definire l'organizzazione interna del Consiglio proiettano la loro efficacia anche nei rapporti esterni, in particolare con l'esecutivo, si deve considerare che esso, come osservato, anche sotto il profilo della procedura di adozione la quale non ammette interventi della Giunta, rappresenta comunque una fonte *interna* all'Organo consiliare: fattore che probabilmente in parte sminuisce i riflessi esterni e ordinamentali che esso contiene, soprattutto davanti a un Organo esecutivo (rappresentato da un Presidente della Regione eletto direttamente, oltre che dalla *sua* Giunta) che, a differenza del periodo di vigenza della forma di governo parlamentare, non è più solo *espressione e diramazione* del Consiglio regionale ma Organo che trova una legittimazione a sé stante, uguale a quella del medesimo Consiglio.

Insomma, in passato il Regolamento consiliare svolgeva nella pratica il duplice compito di fonte dell'organizzazione interna del Consiglio e, per via dei riflessi che tale organizzazione produceva e produce nei rapporti con la Giunta, di *collante* tra la disciplina ordinamentale contenuta nello Statuto speciale sardo e la legislazione regionale intervenuta in materia di organizzazione della Giunta e degli Assessorati. Ebbene, questo sistema non sembra più rispondere alle esigenze della nuova forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Regione. A fronte del nuovo accentuato dualismo tra i due Organi di governo, condizionato dalla loro differente e uguale legittimazione, nell'ambito della Regione sarda la principale fonte di organizzazione interna del Consiglio non risulta più adatta a svolgere il ruolo che per decenni ha svolto e supplire all'assenza di una fonte regionale *esterna*, che è ormai rappresentata dalla c.d. legge regionale statutaria.

Quest'ultima, infatti, in coerenza con il dettato dello Statuto speciale, ha il compito *istituzionale* di definire a livello di principio, tra gli altri, il ruolo, i compiti, le prerogative e i rapporti intercorrenti tra Consiglio, Presidente della Regione e Giunta. Dunque è dall'assetto delineato dalla legge statutaria che dovrebbe *discendere* la disciplina sull'organizzazione interna di tali Organi.

Inoltre la medesima legge statutaria è una fonte *concordata* tra gli Organi (e persino tra questi e il corpo elettorale per via del referendum): l'iniziativa e le eventuali modifiche (emendamenti) che possono intervenire nel procedimento per la sua formazione, a differenza di quanto visto per l'approvazione del Regolamento consiliare, possono essere proposte sia dai Consiglieri che dalla Giunta. In questo senso, dunque, la legge statutaria, a differenza del Regolamento consiliare, rappresenta una fonte che si potrebbe

definire *comune* a tutti gli Organi di governo regionale in quanto rappresenta l'equilibrio e il compromesso raggiunto tra gli indirizzi espressi da ciascuno di tali Organi nella fase di approvazione; una fonte che, non per caso, meglio si adatta al nuovo sistema proprio perché la diversa legittimazione del Presidente della Regione e, dunque, della *sua* Giunta non consente l'imposizione di regole unilateralmente poste dal solo Organo legislativo che, sebbene indirettamente, coinvolgono anche un esecutivo che non è più sua diretta *emanazione*.

In questo senso le disposizioni del Regolamento consiliare che discendono dall'attuazione di principi o regole contenuti in una legge statutaria, anche quando hanno riflessi nei rapporti del Consiglio con gli altri Organi dovrebbero risultare più facilmente *metabolizzate* dall'intero sistema in quanto comunque discendenti da una fonte regionale di carattere ordinamentale *comune* e *superiore* la quale, per certi versi, assume la veste di *parametro* sia rispetto al Regolamento consiliare che alle leggi regionali che incidono sull'assetto complessivo dei poteri della Regione.

L'*inadeguatezza* della fonte regolamentare consiliare a sopperire all'assenza di una legge statutaria, è confermata dal fatto che, nonostante le numerose modifiche, in parte esaminate, intervenute nell'ultimo decennio in concomitanza con la *nuova* forma di governo, il rapporto tra gli Organi e il ruolo di ciascuno nel sistema regionale sardo restano per molti aspetti ancora notevolmente indefiniti: con un esecutivo *forte* le norme regolamentari che si riflettono nei rapporti tra gli Organi non sono più sufficienti a definirne i contorni e ad arginare gli eventuali *eccessi* che la sua azione potrebbe produrre.

Sul piano pratico, peraltro, un definito e strutturato sistema di rapporti tra gli Organi di governo regionale disciplinato con la legge statutaria orienterebbe l'auspicata organica riscrittura del Regolamento interno del Consiglio regionale⁹⁷ impostando l'intera disciplina in funzione del ruolo che il Consiglio assume con la nuova forma di governo; riscrittura sicuramente preferibile rispetto agli interventi modificativi di singole disposizioni o di singoli istituti.

⁹⁷ La necessità di una riscrittura organica dei Regolamenti interni delle Assemblee legislative regionali è avvertita da parecchi anni anche al di fuori del contesto sardo. Sul punto E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, *I Consigli regionali tra nuovo che avanza*, cit., p. 24 ss.