

7 - L'AUTONOMIA ORGANIZZATIVA E FUNZIONALE DEL CONSIGLIO REGIONALE

3a.A. BOLDETTI - L. PIRINA (16.4.1985)
Gli effetti di fine legislatura nell'attività del Consiglio regionale.

1. Carattere rappresentativo dell'organo legislativo e prassi parlamentare.

Nell'esaminare gli effetti della fine legislatura sull'attività del Consiglio regionale non ancora definita, in mancanza di norme di legge o regolamentari che disciplinino organicamente la materia, si ritiene di dover fare riferimento alla prassi adottata presso le Camere.

Invero, i principi relativi agli effetti in questione risultano non da norme scritte, ma da una prassi consolidata che trova il suo fondamento nei rapporti tra corpo elettorale, organo legislativo ed esecutivo, così come sono delineati dal nostro ordinamento giuridico.

Sebbene il principio della rappresentanza degli organi legislativi sia oggetto di interpretazioni parzialmente diverse da parte della dottrina, è tuttavia possibile affermare che esso comporta - in via generale e salvo le eccezioni che verranno specificatamente indicate - la decadenza per fine legislatura di tutta l'attività in corso: progetti di legge, interrogazioni a risposta orale e scritta, interpellanze, mozioni, petizioni, inchieste ed altri atti.

In effetti, la fine della legislatura determina il venir meno della rappresentatività e dei poteri attribuiti agli or

gani legislativi sulla base di un mandato (in senso atecni
co) per sua natura improrogabile.

Difatti, con l'indizione delle nuove elezioni è rimessa al
l'elektorato una nuova scelta dell'indirizzo politico gene-
rale, da attuarsi attraverso l'azione dei rappresentanti
che faranno parte del nuovo organo legislativo e, pertanto,
non può logicamente ammettersi che quest'ultimo sia vinco-
lato ad attività procedimentali non definite nel corso del
la precedente legislatura.

I regolamenti delle Camere, nel disciplinare le modalità
per il "repêchage" (recupero) dei progetti di legge pre-
sentati nella precedente legislatura il cui iter di appro-
vazione sia stato in parte percorso, mentre da un lato con-
fermano indirettamente il principio della decadenza, in
realtà non introducono una deroga alla regola generale, con-
sentendo unicamente l'adozione di procedure abbreviate, sem-
pre che vi sia una manifestazione di volontà da parte della
nuova assemblea.

In sostanza, l'unica eccezione - contenuta peraltro anche
nel Regolamento interno del Consiglio regionale - è quella
relativa ai disegni di legge di iniziativa popolare; essa
trova giustificazione nell'estraneità dell'iniziativa stes-
sa al raccordo corpo elettorale-organo legislativo-esecu-
tivo.

Dunque la prassi parlamentare è nel senso della decadenza
per quanto riguarda progetti di legge, interrogazioni, in-
terpellanze e mozioni; ugualmente per le petizioni (alme-
no a partire dalla 2^a legislatura) probabilmente per la
stretta correlazione con l'indirizzo politico del Parlamen-
to, modificabile con le nuove elezioni.

Per quanto concerne le Commissioni di inchiesta, sono da ri-

tenersi decadute - in tal senso è concorde la dottrina (1) - quelle istituite sia con deliberazione che con legge, o-
ve naturalmente quest'ultima non contenga una specifica sta-
tuizione che, appunto, preveda la prosecuzione dell'attività
oltre il termine della legislatura.

In ordine alle richieste di pareri provenienti in generale dall'organo esecutivo e dirette al Parlamento, non esiste u-
na prassi consolidata, trattandosi di previsioni introdotte
dalla più recente legislazione (tali ipotesi nelle Regioni
sono più frequenti) dacchè sono stati accentuati i control-
li dell'organo legislativo sugli atti dell'esecutivo, in con-
siderazione del ruolo di "centralità" che deve essere rico-
nosciuto alle assemblee legislative. Dette fattispecie meri-
tano un approfondimento, anche al fine di verificare se per
tale categoria di atti sono validi gli effetti di fine le-
gislatura prima descritti.

2. Le richieste di pareri

Le richieste di pareri - variamente disciplinate - configu-
rano un iter procedimentale atipico rispetto al classico pro-
cedimento amministrativo, nel quale sia la richiesta che la
formulazione del parere provengono da autorità amministrati-
ve.

In questo caso, invece, nella sequenza procedimentale si rin-
viene un atto formalmente amministrativo di iniziativa del-

(1) cfr. Traversa, voce "legislatura", in Enciclopedia del
diritto e bibliografia ivi citata.

l'esecutivo ed un parere che deve essere espresso da organi eminentemente politici.

Pare tuttavia che la diversa natura degli atti che intervegono nel procedimento abbia un carattere più formale che sostanziale.

Invero, il fatto che la legge abbia previsto l'intervento dell'organo legislativo nell'iter procedimentale altro non può significare che la rilevanza politica dell'atto di iniziativa dell'esecutivo che, diversamente, sarebbe seguito dai normali pareri espressi da altri uffici o autorità amministrative.

Si tratta di una forma di controllo politico che le assemblee legislative effettuano su atti o attività che in precedenza si esaurivano nell'ambito dell'esecutivo.

Ed allora pare che la sorte di questi atti formalmente amministrativi possa nella sostanza essere assimilata, per quanto concerne gli effetti derivanti dalla fine della legisla-tura, a quella dei disegni di legge di iniziativa dell'ese-cutivo.

Diversamente, postulando la piena vitalità dell'atto dell'esecutivo, bisognerebbe ammettere due conseguenze che pare debbano escludersi sotto il profilo logico:

- 1) che il nuovo esecutivo, espressione di una maggioranza politica potenzialmente rinnovata, debba essere vincolato agli effetti procedurali di un'iniziativa che esso non ha assunto;
- 2) che il nuovo organo legislativo debba esprimere un pare

re su un'iniziativa proveniente da un esecutivo diverso da quello formatosi a seguito delle nuove elezioni.

Il principio della rappresentanza sembra pertanto giocare anche qui un ruolo decisivo nell'escludere, in via generale, la ultrattività degli atti di richiesta di pareri di provenienza della Giunta.

In particolare, tenendo presenti le diverse previsioni legislative della Regione Sarda che sono state vagliate nelle singole fattispecie, può ritenersi che debbano considerarsi estinte per fine legislatura: le richieste di pareri su regolamenti di attuazione delle leggi (rese ormai, in via generale, obbligatorie dalla L.R. n.1/1977), le richieste di pareri su atti di iniziativa della Giunta o di singoli Assessori.

Un caso a parte è costituito dalle varie forme di intese tra Giunta o Assessori o organismi esterni (ad esempio Comitato della programmazione) e Commissione consiliare su atti amministrativi o di programmazione.

In tali ipotesi, dovendo le due volontà (esecutivo e legislativo) concorrere alla determinazione del contenuto dell'atto, è evidente che entrambe devono ricondursi al medesimo quadro rappresentativo rinnovato dalle elezioni.

3. Fattispecie particolari

Alcuni casi si pongono al di fuori del raccordo corpo elettorale-organi rinnovati e quindi del quadro rappresentati.

vo che si risolve con la fine della legislatura. Si tratta, in particolare, della disciplina relativa alla istituzione di nuovi Comuni ed alla modifica delle circoscrizioni o della denominazione di quelli esistenti (L.R. n.14/1956, modificata con L.R. n.15/1961) e della normativa inerente agli statuti delle Comunità montane (L.R. n.26/1975).

Per quanto concerne la prima normativa, mentre appare debbano seguire la regola della decadenza le iniziative della Giunta o dei consiglieri in ordine alla sola modifica della denominazione dei Comuni, non altrettanto è da ritenersi ove l'iniziativa riguardi le altre fattispecie: e provenga dai Comuni o dalle popolazioni interessate. In tale ultima ipotesi, infatti, il Consiglio regionale viene investito dell'esame di una relazione dell'Assessore agli enti locali (a conclusione dell'istruttoria espressamente prevista in legge) che ha carattere meramente attestativo e nella quale la discrezionalità è pressochè inesistente, se vuole escludersi il parere motivato richiesto dall'ultimo comma dell'art. 4 della citata legge n.14/1956 sulle eventuali opposizioni pervenute. In ogni caso, non decadono le iniziative dei Comuni o delle popolazioni in relazione alla modifica delle denominazioni, in quanto la relazione dell'Assessore - che peraltro non è prevista in legge - rappresenta una semplice trasmissione della richiesta al Consiglio.

Lo stesso discorso vale per gli statuti delle Comunità montane che devono essere inviati per l'approvazione finale al Consiglio (anche tramite la Giunta) e che, provenendo

da soggetti esterni, mantengono efficacia oltre la fine della legislatura.

E' anche da escludersi, nello stesso ordine di valutazioni, la decadenza dei bilanci preventivi e consuntivi, nonché delle relazioni previsionali e programmatiche degli enti strumentali della Regione (che devono essere approvati dal Consiglio ai sensi della L.R. 1° agosto, 1966, n.5).

Neanche decadono gli eventuali schemi di norme di attuazione trasmessi dalla Commissione paritetica al Consiglio per il parere ai sensi dell'art.56 dello Statuto, perchè a detta Commissione, organo a composizione mista, deve essere riconosciuta autonoma rilevanza.

Per quanto attiene, infine, alle leggi regionali rinviate dal Governo, è invece pacifico che esse mantengono la loro validità, in quanto si è in presenza di leggi per le quali l'iter è perfezionato e la cui efficacia è subordinata a procedure (la riapprovazione) che verranno poste in essere dal nuovo Consiglio senza limiti di valutazione.

Bibliografia :

- Bassanini, Gli effetti della fine legislatura sui procedimenti legislativi pendenti, in Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1968, pagg. 721 ss e 1186 ss;
- Capurso, Principio rappresentativo e continuità legislativa, in Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, IV, Firenze, 1969, pagg. 95 ss;
- Sandulli A.M., Legge (diritto costituzionale), in Nuovissimo Digesto Italiano, IX, 1963, pagg. 630 ss;
- Spagna Musso, L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane, Napoli, 1958;
- Traversa, voce "Legislatura", in Enciclopedia del diritto ed altra bibliografia ivi citata.