

7 - L'AUTONOMIA ORGANIZZATIVA E FUNZIONALE DEL CONSIGLIO REGIONALE

3b.P. SALVATELLI (16.4.1985)

Cessazione delle funzioni da parte dei Consigli regionali.

L'art.3 della legge 17 febbraio 1968, n.108, non consente che i Consigli regionali possano continuare ad esercitare le proprie funzioni oltre il 46° giorno precedente la data delle elezioni regionali.

In ordine alle implicazioni che da tale norma derivano sullo svolgimento dei lavori consiliari e, più in generale, sull'attività esecutiva e amministrativa delle Regioni nel periodo compreso tra il 45° giorno precedente la data delle elezioni e quest'ultime, la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Ufficio Regioni, con nota del 14 aprile 1975, ha espresso il proprio punto di vista, che così può riassumersi:

- la regola della cessazione delle funzioni appare suscettibile di deroga nei casi particolari in cui il Consiglio regionale sia chiamato a provvedere a scadenze indilazionabili, come per gli adempimenti imposti tassativamente da norme costituzionali (tale è, per esempio, il caso della designazione dei rappresentanti per la nomina del Presidente della Repubblica);
- deve pertanto distinguersi, nel periodo in questione, tra esistenza dell'Organo (Consiglio regionale) ed esercizio delle sue funzioni, nel senso cioè che l'Organo permane, ma in uno stadio di quiescenza e depotenziamento che non gli consente l'esercizio delle proprie funzioni (tranne nei casi eccezionali cui sopra si è fatto cenno);
- a causa del suddetto depotenziamento del massimo organo rappresentativo, è altresì da ritenere che l'attività esecutiva ed amministrativa della Regione debba essere limitata alla adozione degli atti che rientrano nella categoria cosiddetta di "ordinaria amministrazione", o di "affari correnti";
- per quanto riguarda i poteri delle commissioni consiliari, sempre nel predetto periodo, il problema non dovrebbe porsi in concreto se non per quei casi in cui si tratti di affari correnti, per i quali le norme statutarie prevedono la partecipazione di organi consiliari. "Limitatamente a tali casi può ritenersi l'ammissibilità di un controllo delle suddette commissioni nei confronti dell'organo esecutivo della Regione al fine di assicurare che, nel delicato periodo delle elezioni, l'attività di governo abbia, appunto, un carattere puramente neutro o eventualmente giustificato da esigenze di carattere imprescindibile";

- anche per l'Ufficio di Presidenza può ritenersi che esso continui ad operare, limitatamente all'esercizio delle funzioni strettamente connesse al funzionamento interno del Consiglio regionale uscente.

Il punto di vista della Presidenza del Consiglio è per lo più criticato dagli studiosi, in quanto tende in sostanza ad effettuare una continuità, sia pure limitata, dei Consigli regionali, che non trova riscontro nella chiara enunciazione di diritto positivo di cui alla legge citata. Tuttavia, prescindendo qui da un approfondimento della tematica in generale, si può tenere per certo che nel periodo in questione:

a) i consigli regionali perdono ogni potere in ordine alle attività normative e deliberative (tranne, forse, nei casi eccezionali già accennati);

b) la G.R. (Organo continuo) rimane in carica fino alla elezione della nuova Giunta, ma solo per l'ordinaria amministrazione o per gli affari correnti (Art.49 St.Umbria).

La limitazione dei poteri si spiega in virtù dei principi che reggono la forma regionale di governo e quindi della esigenza che la Giunta risponda delle proprie scelte politiche dinanzi al Consiglio.

Sotto questo profilo possono genericamente considerarsi al di là del limite della c.d. ordinaria amministrazione quegli atti aventi un elevato grado di discrezionalità e implicanti esercizio di un indirizzo politico. E' del tutto evidente che esiste un certo margine nel definire o classificare determinati atti come al di qua o al di là del limite, margine lasciato, nella fase concretamente applicativa, alla valutazione dello stesso organo agente. In questo senso una risposta non può essere data che caso per caso, tenuto conto non tanto della natura formale ed oggettiva del singolo atto, quanto della complessiva funzione che esso assolve, per il suo contenuto e per i suoi fini;

c) permangono in capo agli uffici-organi consiliari (ufficio di Presidenza, Commissioni consiliari) alcune specifiche funzioni.

Su questo punto, con riferimento alle Commissioni consiliari, si impongono alcune precisazioni anche alla luce delle considerazioni sopra riferite della Presidenza del Consiglio, che non appaiono del tutto convincenti.

Come è noto, secondo il nostro Statuto, spettano alle Commissioni consiliari:

- 1- le funzioni di carattere preparatorio ed istruttorio in ordine al procedimento legislativo ed alle altre attività di competenza consiliare;
- 2- le funzioni relative al potere di vigilanza e controllo sull'amministrazione regionale ex art.44, "° e 4° comma.

3- In più, varie leggi regionali attribuiscono alle Commissioni consiliari una funzione di amministrazione attiva, attraverso la loro diretta "partecipazione" ad alcuni atti dell'esecutivo (si nota di passaggio che tale partecipazione se non è preclusa è certamente non prevista dallo Statuto, il quale limita infatti il concorso delle Commissioni allo svolgimento "dell'attività amministrativa della Regione riservata al Consiglio regionale" (art.44 2° comma).

Ciò precisato, appare scontato che, nel periodo predetto, le Commissioni non siano più legittimate a continuare ad esercitare le funzioni sub 1), trattandosi di funzioni strumentali a quelle del Consiglio.

Appare altresì scontato che le Commissioni seguitino ad esercitare le funzioni sub 3, trattandosi di pareri che, a prescindere dal fatto se abbiano un carattere strettamente tecnico-giuridico o anche politico, si configurano come momenti necessari del procedimento amministrativo e cioè ^{come} pareri obbligatori. Diversamente potrebbe restare preclusa la possibilità per l'Esecutivo di provvedere alla cura degli affari correnti, come invece gli compete.

Il "concorso" delle Commissioni nell'attività amministrativa dell'esecutivo ricomprende necessariamente, data la natura dell'organo, una valutazione sulla corrispondenza e sulla coerenza del singolo atto giuntale agli indirizzi amministrativi regionali. Non per questo però può riconoscersi alle Commissioni il potere di decidere sulla natura straordinaria o ordinaria dell'atto, come invece sembra evincersi dalla testuale affermazione sopra trascritta dalla Presidenza del Consiglio.

Sotto questo profilo quanto sostenuto nella nota non appare convincente, nei limiti in cui finisce per attribuire alle singole Commissioni un più generale potere di controllo politico sull'esecutivo che spetta unicamente al Consiglio in quanto tale.

Per le stesse considerazioni appare quanto meno dubbio che le Commissioni consiliari, nel periodo in questione, possano continuare ad esercitare le funzioni sub 2), tenuto anche presente che si tratta comunque di funzioni pur sempre strumentali all'attività del Consiglio "... le Commissioni riferiscono al Consiglio regionale....." (art.44, 3° comma Statuto).

Paolo Salvatelli

Ufficio Affari giuridici

Giunta regionale dell'Umbria