

N. 2186

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Consiglio regionale delle Marche

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MARZO 1997

Norme in materia di autonomia organizzativa, funzionale,
finanziaria, e contabile dei Consigli regionali delle Regioni a
Statuto ordinario

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 6 dicembre 1973, n. 853, è intervenuta tempestivamente ed efficacemente a disciplinare l'autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle regioni a statuto ordinario, in un momento iniziale dell'attività delle regioni, quando le funzioni ed il ruolo dei Consigli regionali erano ancora in parte incerti ed in via di determinazione «sul campo»; così come erano ancora in via di definizione i rapporti tra Giunte e Consigli. La legge n. 853, ha così garantito allora un'apprezzabile autonomia dei Consigli regionali: ma oggi, dopo 23 anni, tale legge mostra indubbiamente tutti i propri limiti.

Il primo limite è una insufficienza di principio.

Secondo il tenore letterale della legge, l'autonomia del Consiglio, e per esso l'autonomia dell'Ufficio di Presidenza, rischia di assimilarsi per troppi aspetti alla limitata, insufficiente competenza tipica del «funzionario delegato». Una competenza che, nella sostanza, si riduce dunque alla semplice gestione di alcuni capitoli di spesa del bilancio generale della regione, rigorosamente delimitati quanto a contenuto e quindi quanto a possibili destinazioni della spesa stessa.

Nessuna vera autonomia viene riconosciuta ai Consigli nella determinazione del loro fabbisogno. Tutto è ricondotto all'approvazione del bilancio generale della regione, senza che sia previsto un previo e separato atto dell'assemblea col quale essa determini, con effetto obbligante a carico della Giunta, il fabbisogno di cui proporre l'iscrizione nei sei capitoli intestati al Consiglio. E nessuna specifica autonomia viene riconosciuta ai Consigli neppure nella determinazione delle destinazioni dei singoli capitoli di spesa chiusi invece nella rigida «gabbia» predeterminata ed ormai obsoleta, dei sei capitoli dell'articolo 2 della legge.

Oltre a questi limiti «di principio» sono emersi, ovviamente, anche limiti «di fatto».

L'evoluzione, anche tecnico organizzativa, dei Consigli non trova adeguato recepimento nelle strutture di spesa disposte dalla legge n. 853 del 1973. Si pensi, per esempio, all'insieme di contratti di vario tipo, di convenzioni complesse, di acquisizione di apporti esterni, di adesione a consorzi o di partecipazione a società regionali, resi necessari dall'avvio e dal potenziamento della informatizzazione dei Consigli regionali, e non solo da questi.

La legge n. 853 del 1973 non consente ai Consigli di avere entrate «proprie», diverse dalle assegnazioni esplicitate dai sei capitoli canonici. Di conseguenza, tanto per indicare alcuni casi tipici, i Consigli non hanno tecnicamente il modo di chiedere canoni o contributi o rimborsi per la «distribuzione» agli Enti locali ed altri utenti, istituzionali e non istituzionali, delle diverse ed importanti «banche dati» create presso le assemblee legislative regionali; di porre in vendita le proprie pubblicazioni che pure, specialmente nei casi delle raccolte normative organizzate, dei dossier di documentazione, degli atti di convegni, sono oggetto di diffuse richieste; di incassare i rimborsi per diverse attività svolte dai loro uffici a beneficio dei cittadini.

I Consigli non hanno neppure il modo di introitare contributi da enti e privati a titolo di sponsorizzazione o di partecipazione ad iniziative congressuali o informative; di introitare proventi da inserzioni pubblicitarie sui periodici di informazione editi dai Consigli stessi, eccetera.

Diversi provvedimenti legislativi, anche statali, hanno istituito organi od uffici autonomi, di consulenza o di garanzia o di controllo: si pensi al Difensore civico, ai comitati regionali per il servizio radiotelevisivo, alle varie consulte, ai numerosi organi di

partecipazione. Per garantire a questi organi una reale autonomia nei confronti del governo regionale rispetto al quale essi devono svolgere attività di controllo o di impulso, molte leggi hanno disposto il loro «incardinamento» presso i Consigli. Ebbene, neppure le spese per questi organi, pur sostenute dai Consigli, rientrano nelle sei categorie di spesa riconosciute legittime dalla legge n. 853 del 1973.

Si aggiunga ancora che già oggi sono possibili rapporti diretti tra i Consigli regionali ed altre istituzioni, cominciando da quelle della Comunità europea. Con l'attesa riforma del regionalismo, questi contatti diverranno ancora più frequenti ed intensi. Tutto ciò comporterà inevitabilmente anche voci di spesa, che al momento non troverebbero alcuna allocazione nei sei ferrei capitoli previsti dalla legge n. 853 del 1973.

Occorre poi considerare che l'autonomia contabile, così come stabilito dalla legge n. 853 del 1973, lascia insoluto, almeno in parte, il problema della «capacità di agire» dei Consigli per tutti i rapporti che discendono dall'autonomia contabile. «Interpretando» la legge, si è consentito ai Presidenti dei Consigli, di sottoscrivere contratti e convenzioni, finendo con l'attribuire al Consiglio, o meglio al suo patrimonio, un *quid* simile di personalità giuridica. Ma ciò nonostante si resta in una specie di limbo, soprattutto per quanto riguarda le controversie che da questi rapporti possono sorgere. A tal proposito infatti, argomentando che la rappresentanza della regione spetta al solo Presidente della giunta, si è escluso che il Consiglio possa stare in giudizio autonomamente, nella persona del suo Presidente: con la conseguenza, in verità davvero aberrante, che il Consiglio, nella persona del Presidente, può sottoscrivere contratti ma non può chiederne giudizialmente l'adempimento, nè può decidere se e come resistere in caso di liti che gli siano intentate e che pure riguardano i suoi fondi e la loro gestione. D'altra parte è stato ulteriormente obiettato che tra i sei capitoli di spesa previsti dalla legge n. 853 del 1973 pare non ne esista uno sul quale addebitare le eventuali

spese legali, soprattutto in caso di soccombenza.

Anche da queste sole considerazioni emerge la necessità di una nuova normativa in materia di autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali. Una normativa che, a partire dalla legge n. 853 del 1973, ne superi però i limiti e gli inconvenienti segnalati; e che, fissando qualcosa che potremmo chiamare un «minimo inderogabile» di autonomia vera e garantita per gli organi legislativi regionali, non vada comunque a sovrapporsi, se non nei termini e per i tempi indispensabili, all'autonomia che va riconosciuta ad ogni regione anche sotto questo aspetto.

Valorizzare e garantire l'autonomia dei Consigli regionali significa valorizzare e rafforzare l'esercizio delle funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo che competono alle assemblee: obiettivo quanto mai essenziale (ed indilazionabile) in un momento nel quale si è di fronte a mutamenti importanti, soprattutto nell'ambito della normativa elettorale, che attribuisce nuova autorità al ruolo degli organi che esercitano le funzioni di governo. Significa anche consentire ai Consigli di sviluppare quei legami diretti tra assemblee elettive e comunità regionali che sono indispensabili per il rafforzamento delle libertà locali, della democrazia diffusa, della partecipazione effettiva ed efficace.

La presente proposta di legge riconosce ai Consigli regionali un'autonomia articolata su diversi versanti:

1) autonomia organizzativa, cioè libertà di scelta delle forme di organizzazione interna della propria struttura;

2) autonomia funzionale, cioè libertà di determinazione delle modalità di funzionamento della propria organizzazione interna;

3) autonomia finanziaria da intendersi sotto un doppio profilo:

a) come potere di decisione autonoma sul proprio fabbisogno finanziario e sulle relative destinazioni, pur nell'ambito delle competenze consiliari;

b) come possibilità di avere, accanto

alle entrate derivanti dall'assegnazione a carico del bilancio regionale, altre entrate;

4) autonomia contabile, intesa come libertà di gestione dei fondi loro assegnati, nei limiti delle esigenze legate al funzionamento, latamente inteso, del Consiglio, e con l'osservanza di prescrizioni, autonomamente definite, idonee a garantire la legalità della spesa e il suo legame con le funzioni consiliari.

Strumenti di questa autonomia sono la capacità giuridica e la capacità di agire per tutti i rapporti, compresi quelli contenziosi, collegati ad atti o a fatti che siano espressione dell'autonomia.

Altro strumento indispensabile per il concreto esplicarsi della multiforme autonomia consiliare è il bilancio del Consiglio, che la proposta prevede sia redatto secondo le norme dei regolamenti contabili consiliari interni (già previsti agli articoli 4 e 5 della legge n. 853 del 1973) e secondo le norme di contabilità regionale, in quanto compatibili ed applicabili. Ciò per configurare il bilancio non come un semplice «brogliaccio di spesa», ma come un documento dal quale, approvato che sia dal Consiglio, discendono:

1) il diritto a vedere recepito nel bilancio della regione, in un unico capitolo di spesa intestato al Consiglio, il fabbisogno deliberato dal Consiglio per il proprio funzionamento;

2) il diritto a gestire sotto tutti gli aspetti, con pienezza di poteri, i fondi comunque di spettanza del Consiglio;

3) il diritto di passare dalla attuale gestione dei fondi da parte di un cassiere speciale ad una più analitica gestione da parte di un vero e proprio tesoriere.

Ciò non implica che il Consiglio possa spendere i fondi ricevuti, e le altre eventuali entrate proprie, con assoluta libertà di destinazione. Trattandosi di un'autonomia finanziaria e contabile posta a servizio dell'autonomia organizzativa e funzionale, tutte le spese dovranno riguardare le esigenze di funzionamento del Consiglio. A salvaguardia di questo principio, che è poi

il principio cardine della specie le autonomia riconosciuta ai Consigli regionali, il progetto che si propone non ripercorre però la via di ricostruire, sia pure a sbarre più larghe, la «gabbia» di capitoli di spese a destinazione fissa, che ha costituito il limite più evidente della legge n. 853 del 1973. Rinvia invece alla normativa regionale, prevedendo che tutte le spese debbano avere una «copertura» giuridica, sia essa di legge regionale o di regolamento consiliare, che le qualifichi come spese di funzionamento del Consiglio o comunque consenta di valutarne l'attinenza alle necessità di funzionamento del Consiglio.

In questo modo si garantisce una sfera di autodeterminazione, ma allo stesso tempo si obbliga il Consiglio ad operare e ad esplicitare una previa qualificazione delle proprie spese, in base ad atti normativi.

Non c'è quindi alcun rischio di una dilatazione dell'ambito di spesa dei Consigli al di fuori di quanto necessita al loro funzionamento; c'è invece la potestà dei Consigli di agire entro un margine di valutazione discrezionale, sempre all'interno dei limiti di congruità, di ragionevolezza, dell'esistenza di un obiettivo e percepibile collegamento della spesa con le esigenze funzionali dell'organo legislativo.

Il bilancio del Consiglio, previsto dal presente progetto, viene gestito, in via ordinaria, dai Dirigenti del Consiglio, secondo gli obiettivi ed i programmi deliberati dall'Ufficio di Presidenza, ed evidentemente esposti al Consiglio nella relazione introduttiva alla proposta di bilancio. Si attua così anche nei Consigli quella distinzione, non separazione, tra momento «politico» e momento «gestionale» che è ormai un dato acquisito in tutte le amministrazioni pubbliche.

Il progetto conferma l'esenzione degli atti di approvazione, di amministrazione e di gestione del bilancio dai controlli di cui all'articolo 125 della Costituzione. Questo non per timore dei controlli che, tra l'altro, riguardano ormai una gamma piuttosto ristretta di atti, ma per marcare anche sotto questo aspetto, in coerenza con quanto già previsto dalla legge n. 853 del 1973, la

posizione di particolare autonomia riconosciuta ai Consigli.

Non si tende, ovviamente, a costituire a favore dei Consigli regionali una forma di «indipendenza» o di «sovranità» simile per natura o affine per portata a quella riconosciuta al Senato della Repubblica ed alla Camera dei deputati. La posizione dei Consigli regionali è e resta una posizione di semplice autonomia però precisata e rafforzata in coerenza col ruolo che i Consigli regionali hanno sviluppato nel corso di più di 20 anni.

Speculare, sotto ogni aspetto, al bilancio del Consiglio è il rendiconto, in base al quale l'assemblea verifica e valuta la gestione contabile ed anche e soprattutto la gestione funzionale dell'autonomia consiliare.

Il progetto intende non lasciare aperte lacune normative circa gli aspetti gestionali e contabili dell'autonomia consiliare.

Per questo, fermo restando il valore orientativo e di principio delle disposizioni della presente legge, dispone che l'attuale corpo normativo riguardante l'autonomia dei Consigli venga adeguato ai nuovi principi entro un termine congruo, decorso il quale la legge dovrà comunque trovare piena attuazione, se mai continuando ad applicare, in quanto compatibili e non contrastanti, gli attuali regolamenti consiliari e le esistenti norme di contabilità regionale.

Vediamo ora in rapida sintesi il contenuto dei singoli articoli.

L'articolo 1 riconosce la multiforme autonomia dei Consigli regionali e la loro capa-

cià giuridica e di agire, per i rapporti nei quali questa autonomia viene a realizzarsi. Contiene anche una «clausola di resistenza» per le norme della nuova legge, definite modificabili o derogabili solo in base ad altre norme legislative recanti modificazioni o deroghe espresse.

L'articolo 2 istituisce il bilancio del Consiglio, ne disciplina a grandi linee le modalità di formazione e di approvazione e ne regola gli effetti.

L'articolo 3 impone per ogni spesa del Consiglio regionale una «copertura» normativa che ne garantisce l'attinenza con le necessità funzionali del Consiglio stesso o comunque, con le sue competenze.

L'articolo 4 disciplina le modalità di gestione del bilancio del Consiglio, richiamando i principi contenuti in quel decreto legislativo n. 29 del 1993 che ha posto le basi per la razionalizzazione dell'organizzazione delle pubbliche Amministrazioni. Prevede inoltre come necessaria l'introduzione di forme di pubblicità e di controllo interno dei bilanci.

L'articolo 5 dispone, riprendendo una previsione della legge n. 853 del 1973, l'esenzione degli atti di amministrazione e di gestione del bilancio dai controlli di cui all'articolo 125 della Costituzione.

L'articolo 6 concerne il rendiconto del Consiglio.

L'articolo 7 regola il passaggio dall'attuale al nuovo regime dell'autonomia consiliare.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. I Consigli regionali delle regioni a statuto ordinario godono di autonomia organizzativa, funzionale, finanziaria e contabile entro i principi fissati dalla presente legge.

2. I principi stabiliti dalla presente legge possono essere modificati o derogati soltanto da norme legislative recanti modificazioni o deroghe espresse.

3. I Consigli regionali, rappresentati dal Presidente del Consiglio, hanno autonoma capacità giuridica di costituire, modificare, ed estinguere tutti i rapporti giuridici collegati con l'esercizio dell'autonomia di cui al comma 1. In relazione a tali rapporti, i Consigli regionali, con decisione dell'Ufficio di Presidenza, possono agire e resistere in giudizio, nella persona del Presidente del Consiglio, di fronte a tutte le magistrature.

Art. 2.

1. Per le proprie esigenze organizzative, funzionali e finanziarie i Consigli regionali redigono ed approvano il proprio bilancio, compilato secondo le disposizioni delle norme interne di contabilità del Consiglio e, in quanto applicabili e compatibili, secondo le norme di contabilità regionale.

2. L'Ufficio di Presidenza predispone il bilancio preventivo e lo sottopone al Consiglio che lo approva con propria deliberazione, contestualmente all'esame della legge di approvazione del bilancio di previsione della regione.

3. La quota di fabbisogno, risultante dalla deliberazione consiliare, è iscritta in un unico capitolo dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale.

4. La quota di fabbisogno della spesa del bilancio del Consiglio di cui al comma

3 costituisce per la regione spesa obbligatoria.

5. Per la variazione del fabbisogno di cui al comma 3 si provvede con deliberazione del Consiglio regionale, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, contestualmente alle proposte di variazione delle previsioni del bilancio regionale.

6. La dotazione iscritta al capitolo di cui al comma 3 è messa globalmente a disposizione del Consiglio regionale.

Art. 3.

1. Devono essere sorrette da legge regionale le spese del Consiglio riguardanti:

- a) gli emolumenti spettanti ai Consiglieri in carica o cessati dalla carica;
- b) il personale delle strutture consiliari;
- c) il funzionamento dei gruppi consiliari.

2. Le altre spese del Consiglio devono essere sorrette da leggi regionali o da norme regolamentari interne del Consiglio, o devono comunque fare riferimento a tali norme.

Art. 4.

1. I regolamenti interni dei Consigli regionali disciplinano, nel rispetto dei principi stabiliti dai commi 1 e 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, le modalità:

- a) di esercizio dell'autonomia consiliare;
- b) di amministrazione e di gestione del bilancio consiliare;
- c) di stipulazione di convenzioni e contratti.

2. I regolamenti interni dei Consigli regionali disciplinano inoltre le forme di pubblicità dei bilanci consiliari, nonché le modalità di controllo interno degli atti di amministrazione.

Art. 5.

1. Gli atti amministrativi di approvazione, di amministrazione e di gestione del bilancio, compresi quelli riguardanti la stipulazione di convenzioni e contratti, non sono soggetti al controllo di cui all'articolo 125 della Costituzione.

Art. 6.

1. L'Ufficio di Presidenza sottopone annualmente all'Assemblea consiliare, secondo le norme dei regolamenti interni, per l'approvazione, il rendiconto contenente i risultati finali della gestione del bilancio del Consiglio regionale.

2. Il rendiconto è corredato di una relazione illustrativa.

Art. 7.

1. Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le regioni adeguano le proprie leggi ed i regolamenti consiliari ai principi da essa stabiliti.

2. Le disposizioni della presente legge sono comunque applicate a partire dall'esercizio finanziario successivo a quello in cui è decorso il termine di cui al comma 1.

3. La legge 6 dicembre 1973, n. 853, cessa di avere vigore, nelle singole regioni, con la prima applicazione della presente legge.