

Commissione di studio per il rafforzamento
dell'istituzione e dell'autonomia organizzativa
e funzionale delle Assemblee legislative
regionali

-

Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative
delle Regioni e delle Province autonome

DOCUMENTO FINALE

3 ottobre 2007

PREMESSA

I. L'oggetto di studio e gli obiettivi della Commissione

Il gruppo di lavoro costituito dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome insieme al Senato della Repubblica ed alla Camera dei Deputati ha avuto ad oggetto l'analisi delle proposte riguardanti le modifiche all'articolazione istituzionale interna delle assemblee regionali e la struttura delle relative amministrazioni di supporto e la predisposizione delle relative linee guida.

Questo filone di attività parte dalla rilevazione dello stato, tuttora insoddisfacente, di strutturazione degli organi consiliari: quelli a carattere istituzionale (Presidenza, Uffici di presidenza, Commissioni per il regolamento, Organi di garanzia) e quelli titolari di funzioni legislative (Commissioni consiliari), sino ai Gruppi politici.

Si è trattato, pertanto, di riconsiderare in un quadro complessivo tutta la complessa materia, coordinando tale attività con quella relativa alla revisione delle strutture amministrative di supporto.

Gli obiettivi del Gruppo di lavoro sono i seguenti:

- messa a punto delle **azioni necessarie sul piano delle procedure e delle dotazioni strumentali per lo svolgimento da parte della presidenza dei compiti di garanzia e rappresentanza generale dell'Assemblea. Rafforzamento e migliore strutturazione degli organi che coadiuvano il Presidente nello svolgimento di questi compiti** (uffici di presidenza, commissioni di carattere istituzionale);
- definizione di proposte per la revisione delle **norme riguardanti la costituzione dei gruppi consiliari** (questione dei gruppi "individuali"); supporto alle attività istituzionali dei gruppi.
- definizione di proposte per una migliore definizione dello **statuto del consigliere regionale e delle sue prerogative**;
- confronto di proposte ed esperienze per la definizione dello **statuto dell'opposizione politica in consiglio**;
- proposte per una **migliore articolazione delle commissioni**; loro **revisione in modo da renderle funzionali alle nuove attività di controllo e indirizzo**.
- definizione di **linee guida per assicurare la più funzionale ed efficiente organizzazione delle strutture di supporto**

all'Assemblea e la loro autonomia rispetto a quelle di Giunta nel contenimento dei costi.

II. Il lavoro della Commissione

1. Le problematiche affrontate coprono un amplissimo spettro e possono desumersi chiaramente dalla ricognizione, effettuata dal Gruppo di lavoro, circa le norme e prassi presenti nelle diverse Regioni.

Il metodo utilizzato, infatti, è quello dell'analisi delle situazioni e del confronto di esperienze e di modelli.

Al fine di procedere ad una prima fase della necessaria istruttoria, è stato richiesto alle diverse Regioni di inviare materiale riguardante principalmente:

- 1.1. segnalazione di articoli dello Statuto e del regolamento interno vigenti o proposte di modifica degli stessi in istruttoria riguardanti **le procedure e le dotazioni strumentali per lo svolgimento da parte della presidenza dei compiti di garanzia e rappresentanza generale dell'Assemblea** comprensiva di eventuali indicazioni sul **rafforzamento e la migliore strutturazione degli organi che coadiuvano il Presidente nello svolgimento di questi compiti**;
- 1.2. segnalazione di articoli dello Statuto e del regolamento interno o proposte di modifica degli stessi in istruttoria riguardanti **il Presidente del Consiglio regionale, il suo ruolo ed i suoi poteri**, e gli altri organi a carattere istituzionale (uffici di presidenza, commissioni per il regolamento, organi di garanzia), nonché informazioni e commenti riferiti ad eventuali prassi assembleari sul tema;
- 1.3. segnalazione di articoli dello Statuto e del regolamento interno o proposte di modifica degli stessi in istruttoria riguardanti **norme relative alla costituzione dei gruppi consiliari** (questione dei gruppi "individuali") ed al **supporto alle attività istituzionali dei gruppi** stessi;
- 1.4. segnalazione di articoli dello Statuto e del regolamento interno o proposte di modifica degli stessi in istruttoria riguardanti la definizione dello **statuto del consigliere regionale e delle sue prerogative** (o comunque informazioni in merito ad eventuali iniziative assunte dalla vostra Regione);
- 1.5. segnalazione di articoli dello Statuto e del regolamento interno o proposte di modifica degli stessi in istruttoria o informazioni in merito ad eventuali iniziative assunte dalla vostra Regione in

ordine ad esperienze per la definizione dello **statuto dell'opposizione politica in consiglio**;

- 1.6. segnalazione di articoli dello Statuto e del regolamento interno o proposte di modifica degli stessi in istruttoria riguardanti **l'articolazione delle commissioni** ed una loro eventuale **revisione in modo da renderle funzionali alle nuove attività di controllo e indirizzo**;
- 1.7. segnalazioni ed indicazioni per la definizione di **linee guida per assicurare la più funzionale ed efficiente organizzazione delle strutture di supporto all'Assemblea e la loro autonomia rispetto a quelle di Giunta**, nel contenimento dei costi.

Particolarmente importante è risultata, anche per comprendere le linee di analisi in una visione generale e complessiva delle regioni ordinarie, la trasmissione di proposte recenti e di documenti in elaborazione rilevanti nell'ambito delle tematiche affrontate.

Successivamente si è tenuta una riunione della Commissione per valutare la coerenza delle linee di ricerca e di analisi in corso e si è richiesta la formulazione delle parti di riferimento di ciascuna Regione nonché, in generale, ulteriore documentazione specifica.

La ricerca ha affrontato anche, per le parti di riferimento di maggior interesse, seppur in modo sintetico, l'esperienza del Parlamento su alcuni temi.

Al fine di completare il lavoro anche per le parti più direttamente riferite all'autonomia dell'assemblea legislativa il Coordinamento degli Uffici Amministrativo – Contabili delle Assemblee Legislative regionali ha elaborato un documento, che costituisce allegato allo studio, sull'autonomia finanziaria e contabile, patrimoniale e organizzativa e sulle procedure di controllo.

2. L'analisi svolta è tesa a prefigurare – tenendo conto delle modifiche intervenute nella “forma di Governo” regionale – meccanismi di razionalizzazione delle funzioni, delle strutture organizzative e dei processi decisionali delle Assemblee regionali in vista della necessità di garantire a queste un ruolo incisivo e determinante nel mutato assetto istituzionale.

Si tratta di individuare regole e prassi che assicurino effettività e efficacia all'attività consiliare, garantendo il coordinamento e l'ordinato funzionamento delle diverse articolazioni strutturali, ma che al tempo stesso siano improntate ai principi del “giusto procedimento”, con il riconoscimento e la tutela dei legittimi interessi di tutti i soggetti coinvolti e con il contemperamento - in relazione alle diverse funzioni svolte dal Consiglio - del principio maggioritario con quello di tutela delle minoranze.

I Consigli, infatti, perseguono interessi e finalità che hanno carattere generale, in rapporto alla comunità di cui sono esponenziali, e sono pertanto chiamati ad esercitare una funzione, rappresentativa dell'intero elettorato regionale, che assume - anche concorrendo alla decisione di governo - uno spiccato significato di garanzia.

Ma si tratta, altresì, di rinvenire quegli strumenti in grado di assicurare un'effettiva autonomia nella sfera della decisione consiliare.

L'idea è quindi quella che a un Governo regionale forte debba corrispondere un Consiglio/Assemblea altrettanto forte, vale a dire adeguatamente strutturato, funzionante secondo procedure efficienti e giuste, facilmente percepibile dal cittadino nelle sue dialettiche interne ma non per questo frammentato, consapevole del proprio ruolo di centro di imputazione istituzionale della disciplina degli interessi generali, interlocutore necessario e autorevole delle altre istituzioni e della società civile.

A tale fine, si è ritenuto opportuno concentrare l'attenzione su alcuni profili problematici di fondo, provando a ricavare dal complesso lavoro effettuato, ed anche dal raffronto con la disciplina parlamentare dei diversi istituti presi in esame, alcune indicazioni di struttura alle quali possano fare riferimento i Consigli regionali nel loro operare, pur nella consapevolezza delle inevitabili diversità.

I temi in relazione ai quali si propongono linee guida sono pertanto i seguenti: il Presidente; la programmazione dei lavori, lo statuto dell'Esecutivo in Consiglio e lo statuto delle opposizioni; i Gruppi; le Commissioni; le strutture di supporto; l'autonomia organizzativa e finanziaria.

LINEE GUIDA

1. Il Presidente

- 1.1. L'evoluzione del sistema istituzionale regionale deve indurre anzitutto ad individuare nel Presidente di Assemblea regionale un ruolo di garanzia attiva degli interessi di tutti i soggetti coinvolti nelle attività deliberative, attraverso un rafforzamento dei suoi poteri arbitrali e di intermediazione.
- 1.2. Si tratta anzitutto di prevedere poteri arbitrali tesi ad assicurare uno svolgimento corretto della dialettica tra maggioranza, opposizione e Giunta, attraverso la conciliazione degli interessi rispettivi:
 - predisposizione del programma e del calendario dei lavori da sottoporre alla Conferenza dei Capigruppo
 - armonizzazione dei tempi degli interventi ai fini del rispetto del calendario, qualora non sia stato definito il contingentamento da parte della Conferenza dei Capigruppo.
- 1.3. Va definito inoltre il ruolo pretorio del Presidente, consistente essenzialmente in:
 - decisioni su richiami al Regolamento, sentita, ove lo ritenga, la Giunta per il Regolamento
 - decisioni in ordine all'ammissibilità di progetti di legge, emendamenti, atti di sindacato ispettivo
 - decisioni relative all'ordine delle votazioni (anche a fini antiostruzionistici).
- 1.4. Vanno infine rafforzate le funzioni presidenziali di coordinamento del policentrismo consiliare:
 - assegnazione dei progetti di legge e degli atti alle Commissioni (decisioni relative a competenza e sede)
 - funzioni di collegamento tra Consiglio e Commissioni, nonché tra Commissioni (compresa la risoluzione di conflitti di competenza)
 - autorizzazione ad effettuare indagini conoscitive.

- 1.5. L'attribuzione dei poteri indicati, con la conseguente assegnazione di un ruolo di garante degli interessi di tutte le parti in causa nei procedimenti di decisione consiliari, giustificano la previsione di maggioranze qualificate per l'elezione del Presidente nei primi scrutini. Nella medesima prospettiva, sembrerebbe utile che in via di prassi si affermasse il principio in base al quale il Presidente (e in ogni caso colui che presiede l'Assemblea) non prende parte al voto. Chi presiede sarebbe insomma presente (ai fini del numero legale) ma non votante. Il Presidente, inoltre, non può far parte di Commissioni.
- 1.6. Importante organo di supporto per l'operato del Presidente è la Giunta per il Regolamento. Sarebbe opportuno valutare l'ipotesi che i suoi componenti siano nominati dal Presidente non solo sulla base della rappresentatività ma anche in considerazione delle eventuali competenze specifiche in materia. Essa sarebbe interpellata ogniqualvolta il Presidente lo ritenesse necessario e svolgerebbe inoltre il lavoro istruttorio e referente in caso di modifica del Regolamento.
- 1.7. Si rende necessaria altresì un'adeguata articolazione delle strutture amministrative di supporto, quali in primo luogo:
- Ufficio del Regolamento
 - Ufficio della Programmazione
 - Ufficio di segreteria del Consiglio
 - Ufficio per la ricezione e l'assegnazione dei progetti di legge
 - Ufficio per la ricezione e la trattazione di atti di sindacato ispettivo.

2. Programmazione dei lavori, statuto dell'Esecutivo in Consiglio e statuto delle opposizioni

- 2.1. E' principalmente nell'ambito della programmazione dei lavori che appare possibile dar vita a regole che definiscano uno "Statuto dell'Esecutivo in Consiglio" e uno "Statuto delle Opposizioni".

Da un lato vi è l'esigenza della Giunta di attuare - tramite la sua maggioranza - in tempi certi e ragionevoli il suo programma.

Dall'altro, vi sono le Opposizioni che rivendicano un ruolo di controllo dell'attività dell'Esecutivo ed esprimono l'esigenza - in quanto governo potenziale - di illustrare e discutere le proprie proposte qualificanti, con la necessaria visibilità.

2.2. Procedimenti

Fondamentale per la programmazione dei lavori è lo strumento del calendario. Per la sua predisposizione si possono ipotizzare procedure con alcune varianti:

- a) Il Presidente predispose il calendario tenendo conto di :
 - priorità indicate dalla Giunta
 - proposte avanzate dai Gruppi
 - riserva di tempi per funzioni ispettive e di controllo
 - riserva di sedute per progetti d'iniziativa dei Gruppi di opposizione
- b) Per l'approvazione del calendario si possono immaginare procedure alternative:
 - b.1) Se la Conferenza approva il calendario all'unanimità (ovvero con una maggioranza qualificata) esso è definitivo.
In caso contrario, il Consiglio può essere chiamato a pronunciarsi su eventuali proposte di modifica.
 - b.2) Al Presidente sono attribuiti poteri più incisivi, prevedendo che, in assenza di adozione all'unanimità o a maggioranza qualificata da parte dei Capigruppo, si applichi il calendario da lui predisposto. Ciò richiede tuttavia norme di maggior dettaglio riguardo ai criteri di predisposizione del calendario medesimo, al fine di limitare la discrezionalità nelle scelte del Presidente. E' bene infatti che egli rimanga estraneo a questioni che porterebbero a una impropria assunzione di responsabilità politica.
 - b.3) Un'alternativa ulteriore potrebbe consistere nel prevedere l'adozione del calendario con il voto favorevole della maggioranza dei Capigruppo (quindi sempre decisione della maggioranza, non dell'Esecutivo), fatte sempre salve le riserve di tempi e di sedute di cui alla lettera a).
- c) Il voto in Conferenza dei Capigruppo dovrebbe essere ponderato (ciò consentirebbe tra l'altro al Presidente del Gruppo Misto di farsi latore di voti differenziati, a nome delle diverse componenti).

2.3. Potrebbero essere previste altresì particolari "corsie preferenziali" (con tempi brevi e certi tanto in Commissione che in Aula) per provvedimenti indicati dalla Giunta (ovvero dal Presidente della Regione) come particolarmente urgenti ed importanti ai fini dell'attuazione del programma. Analogo potere potrebbe essere

riconosciuto anche ad una opposizione qualificata perché possa esercitare il proprio "diritto di tribuna".

- 2.4. Occorre altresì approntare i necessari strumenti regolamentari (contingentamento in Assemblea e in Commissione, votazioni per principi, "canguro", "ghigliottina", ...) volti a garantire il rispetto della programmazione dei lavori e ad assicurare un raccordo effettivo tra Assemblea e Commissioni. Sia la prima che le seconde, infatti, devono essere impegnate ad attuare l'agenda del Consiglio.
- 2.5. Riguardo alla riserva di sedute per provvedimenti indicati dalle Opposizioni, occorrerebbe predisporre precise garanzie affinché tali atti siano sottoposti al Consiglio nel testo originario (prevedendo che la Commissione possa non abbinarli ad altri testi e che le modifiche da essa approvate arrivino in Assemblea sotto forma di emendamenti) o, quantomeno, su un testo che abbia l'assenso dei proponenti e che in Assemblea eventuali questioni incidentali possano essere poste solo al termine della discussione generale.
- 2.6. Molto rilevanti ai fini della programmazione risultano le disposizioni dell'art. 64 della Costituzione che regolano i rapporti Parlamento - Governo nei lavori parlamentari e che sono riprese nei Regolamenti delle due Camere, in quanto ricche di implicazioni procedurali: «I membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono». Un'applicazione innovativa di questi principi potrebbe consistere nel riconoscere alle opposizioni il potere di ottenere - in presenza di determinate condizioni - la convocazione di membri della Giunta per rispondere o riferire in Consiglio.
- 2.7. Nella programmazione sarebbe opportuno prevedere - inizialmente anche solo in via di prassi - uno spazio adeguato da dedicare ad una vera e propria "sessione comunitaria".

3. I Gruppi

- 3.1. I Gruppi sono chiamati a svolgere un ruolo relevantissimo nell'attuazione dell'indirizzo politico in Consiglio, in rapporto sia ai partiti sia all'Esecutivo. L'appartenenza ad essi costituisce la condizione necessaria per l'esercizio politico da parte dei consiglieri. I Gruppi inoltre sono lo strumento che consente un'organizzazione del

Consiglio in una prospettiva non "atomistica", costituendo la misura per la formazione degli organi collegiali.

- 3.2. Coerenti con il ruolo predetto appaiono norme finalizzate ad una sempre maggiore aggregazione dei consiglieri nell'ambito dei Gruppi e che prevedano quindi:
- necessaria appartenenza di ogni consigliere ad un Gruppo
 - numero minimo inderogabile di consiglieri per la formazione di un Gruppo
 - formazione di un Gruppo misto (con componenti politiche al suo interno) ovvero di due Gruppi misti (uno di maggioranza e uno delle opposizioni)
 - attribuzione di quote di tempi e di argomenti da trattare nella programmazione dei lavori in misura crescente più che proporzionalmente rispetto alla consistenza dei Gruppi
 - finanziamento dei Gruppi disciplinato in modo da favorire l'aggregazione di un numero più ampio di consiglieri (tendenzialmente Gruppi-coalizione)
- 3.3. In prospettiva, occorrerebbe puntare ad un Consiglio che articola la sua dialettica per maggioranza e opposizione, coerentemente con il passaggio elettorale, e che quindi tende a strutturarsi per "aggregazioni di Gruppi", collocati rispettivamente nella maggioranza e all'opposizione.
- 3.4. La predetta articolazione favorirebbe una maggiore efficienza nei processi decisionali (ad esempio nella Conferenza dei Capigruppo) e consentirebbe di risolvere rilevanti problemi di rappresentatività all'interno di vari organi consiliari, ad iniziare dall'Ufficio di Presidenza e dalle Commissioni.
- 3.5. Si può anche immaginare di riconoscere ad una opposizione qualificata il diritto di nominare un proprio portavoce, cui attribuire poteri quale, ad esempio, la convocazione in Consiglio del Presidente della Regione (v. 2.6).
- 3.6. La formazione di Gruppi molto ampi, ovvero di aggregazioni di Gruppi, rende in ogni caso necessaria la previsione di regole interne ad essi che garantiscano procedure democratiche per l'assunzione di decisioni e assicurino spazi di espressione del dissenso.

4. Le Commissioni

4.1. Una riflessione sulle Commissioni deve partire necessariamente dalla considerazione del loro ruolo nel policentrismo consiliare:

- sono collegi ristretti a competenza specifica nei quali possono essere più adeguatamente svolte le funzioni di tipo istruttorio, quelle consultive e quelle di controllo, che postulano comunque una proiezione in scala della composizione del Consiglio regionale;
- attraverso di esse si realizza un contatto costante e diretto con gli organi dell'Esecutivo (ne costituiscono una sorta di "interfaccia") e con la realtà esterna alle istituzioni regionali.

Date queste caratteristiche, possono essere individuate alcune linee guida relative al loro numero, alle competenze e alla composizione

4.2. Riguardo alle competenze e al numero:

- la configurazione delle Commissioni permanenti e l'articolazione della Giunta dovrebbero presentare caratteristiche di specularità, con una ripartizione delle competenze dettata dalla configurazione delle diverse politiche regionali. In tal modo si riuscirebbe ad impostare un corretto rapporto dialettico tra Consiglio e Giunta sul merito delle politiche perseguite. Inoltre, anche il ruolo delle Commissioni stesse apparirebbe meglio definito e di più immediata percezione all'esterno
- ciò non escluderebbe la possibilità di dar vita a Commissioni speciali per questioni specifiche, anche trasversali rispetto alle competenze delle Commissioni permanenti

4.3. Riguardo alla composizione:

- a) esse dovrebbero essere formate assicurando in ogni caso il rapporto fra maggioranza e opposizioni presente in Consiglio (naturalmente non prefissando il numero dei componenti). In questo caso, l'applicazione del principio di proporzionalità inteso in senso ampio potrebbe avvenire a scapito del principio di rappresentatività. Si potrebbe anche prevedere un voto ponderato dei componenti della Commissione.
- b) in ogni caso occorrerebbe prevedere che tutti i consiglieri (ad eccezione del Presidente) siano membri di almeno una

Commissione. Le principali funzioni dei Consiglieri si esplicano infatti proprio attraverso la loro appartenenza alle Commissioni.

- 4.4. Riguardo alla "sede" in cui si riunisce la Commissione, può essere senz'altro utile valorizzare il ricorso alla sede redigente o deliberante - laddove esse siano previste dallo Statuto (soprattutto per i provvedimenti di maggiore complessità tecnica) - facendo salva la possibilità di una rimessione in sede referente a richiesta di un determinato quorum di consiglieri.

In alternativa al potere di remissione, si potrebbe prevedere l'attribuzione all'Assemblea del potere di deferimento in sede redigente, con l'eventuale determinazione dei principi e criteri direttivi.

- 4.5. Le Commissioni possono essere inoltre la sede più appropriata per un'attività di controllo e di valutazione dell'applicazione e degli effetti delle leggi regionali e più in generale delle politiche regionali cui le leggi danno impulso. A tale fine, esse possono inserire specifiche clausole valutative nei progetti di legge. Si può prevedere altresì che l'attività valutativa possa essere attivata a richiesta di una Commissione o di un numero minimo di Consiglieri.

- 4.6. Naturalmente il potenziamento dell'attività di controllo renderebbe necessaria la creazione di una struttura interna di supporto alle Commissioni fortemente qualificata, alla quale affidare l'individuazione delle metodologie e degli strumenti più idonei a svolgere le attività selezionate dagli organi politici.

- 4.7. Importante è il ruolo delle cosiddette "Commissioni filtro", ad iniziare dalla Commissione bilancio. Vanno valutati attentamente il valore da attribuire al parere di questa (se obbligatorio e vincolante o meno) e le conseguenze procedurali connesse all'eventuale mancato adeguamento al parere stesso da parte dell'organo di merito.

- 4.8. Una garanzia di equilibrio complessivo può essere data dalla formalizzazione della previsione per cui le Presidenze di alcune Commissioni di garanzia - nonché di Commissioni speciali o di indagine - spettano alle opposizioni.

5. Le strutture di supporto all'Assemblea.

- 5.1. Emerge l'esigenza di rivedere gli assetti organizzativi delle assemblee legislative regionali in relazione, da un lato, al nuovo ruolo che le assemblee stesse assumono nel contesto istituzionale con l'attivazione di nuove e ulteriori funzioni connesse alla aumentata competenza legislativa regionale ed alla attività comunitaria e, dall'altro, all'introduzione di nuovi organismi consiliari (quali Consiglio delle Autonomie locali, organismi di garanzia statutaria, organi di consultazione in materia economico sociale) le cui attività arricchiscono il numero e la complessità dei procedimenti.
- 5.2. L'attuale assetto delle funzioni di supporto e delle dotazioni di personale delle assemblee legislative regionali (anche in raffronto con la dotazione di personale delle Giunte e degli enti o Agenzie regionali, tenendo conto delle funzioni trasferite agli enti locali), va conseguentemente molto potenziato e qualificato anche per lo svolgimento di attività, quali quelle di analisi di impatto della regolazione e di controllo sull'attuazione delle leggi.
- 5.3. Vanno inoltre tenute presenti le nuove attività di segreteria e supporto dei nuovi organi; l'aumento delle materie di competenza dell'assemblea; le attività di controllo e i processi e le procedure ed i sistemi di qualità della legislazione e di controllo; l'aumento dei consiglieri (aumenta attività generale supporto delle strutture); il maggiore numero delle commissioni permanenti e le correlate competenze delle strutture di supporto.
- 5.4. A fronte dell'oggettiva carenza funzionale attuale delle strutture di supporto in numerose assemblee regionali rileva inoltre la necessità di forme di coordinamento orizzontale tra analoghi uffici delle diverse regioni e verticale con le diverse strutture della Giunta, e ciò anche al fine di adottare misure ed interventi in un logica generale di economicità.
- 5.5. L'adeguatezza delle strutture di supporto del Consiglio regionale, attesa la specificità delle funzioni ad oggi esercitate dall'Assemblea (legislativa, di controllo e di alta programmazione) non va tanto correlata al numero degli abitanti della Regione, che potrebbe invece rilevare per l'assetto delle strutture delle Giunta regionale, ma parametrata esclusivamente in relazione a criteri di funzionalità, efficienza ed efficacia dell'organo consiliare.
- 5.6. In via generale l'aumento del numero dei consiglieri, del numero dei gruppi, del numero delle commissioni permanenti importa un aumento delle funzioni di assistenza da parte delle strutture consiliari cui dovrebbe corrispondere un adeguamento quantitativo e qualitativo in termini di personale ed organizzazione delle strutture consiliari.

CONTRIBUTO TECNICO ELABORATO DAL COORDINAMENTO DEGLI UFFICI AMMINISTRATIVO – CONTABILI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI RELATIVO ALL'AUTONOMIA FINANZIARIA, CONTABILE E ORGANIZZATIVA DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA REGIONALE

Autonomia finanziaria e contabile

1) Sul **piano normativo**, Costituzione e statuti hanno creato una vera e propria “**riserva di competenza**”, esclusiva, unica e caratteristica, in capo ai Regolamenti consiliari; riserva che peraltro richiama i più **tradizionali principi del diritto parlamentare**.

2) Per fondarne l'autonomia, non si tratta quindi di discutere la collocazione dei Regolamenti consiliari nel sistema delle fonti di diritto regionale, quanto di sostituire - per la disciplina della autonomia consiliare - ogni criterio di gerarchia delle fonti con il più adatto **criterio della separazione delle competenze**.

3) In ambito finanziario e contabile, occorre che le Assemblee si dotino di un vero e proprio **bilancio interno** annuale di previsione, di natura finanziaria, redatto in termini di competenza e di cassa. Detto bilancio, tra l'altro, deve escludere la obbligatoria devoluzione al bilancio regionale dell'eventuale **avanzo di amministrazione** e degli **interessi maturati sulle giacenze di cassa**.

4) In corrispondenza dell' **unica U.P.B.** intestata al Consiglio regionale nel bilancio della Regione deve essere istituito un **unico capitolo** di spesa.

5) L'iscrizione nella proposta di bilancio regionale va fatta per lo stesso **immodificabile importo** occorrente al funzionamento dell'Assemblea Legislativa regionale già **precedentemente determinato** in sede di approvazione del bilancio interno del Consiglio.

6) Il Consiglio regionale deve **determinare in piena autonomia l'ammontare delle risorse occorrenti al proprio fabbisogno**, senza

alcuna interferenza da parte della Giunta regionale; l'organo titolare del potere di controllo politico sull'esecutivo, prima di tutto, non può e non deve venire in alcun modo da questo condizionato, in via diretta o indiretta, anche solo potenzialmente.

7) Qualora il Bilancio regionale **non venga approvato e reso eseguibile entro il 31 dicembre**, cioè in caso di esercizio provvisorio o gestione provvisoria del Bilancio della Regione, permane per la Giunta regionale l'obbligo di **mettere comunque globalmente a disposizione** del (Presidente del) Consiglio regionale **i fondi** in argomento **in apertura d'esercizio**.

8) La spesa complessiva posta a bilancio dell'Ente per l'Assemblea Legislativa ha, per il bilancio della Regione, carattere di **"spesa obbligatoria"**.

9) Per quanto attiene le eventuali **"variazioni compensative"**, che non comportano aumenti del fabbisogno totale, le stesse possono essere approvate dall'Ufficio di Presidenza.

10) Per quanto attiene le **variazioni di bilancio che comportano aumenti del fabbisogno totale**, le stesse vanno approvate con le modalità previste per l'adozione del bilancio di previsione (e quindi dallo stesso organo che ha deliberato il bilancio), ovvero con modalità diverse in caso di spese aventi per il Consiglio natura obbligatoria.

Soggettività giuridica, autonomia patrimoniale e autonomia organizzativa

11) Nello svolgimento invece dell'attività amministrativa e di gestione interna al Consiglio, va tenuta accuratamente presente la **disciplina costituzionale dell'immunità**, e del presupposto sistematico ad essa sotteso, posta a tutela dei soli Consiglieri regionali nell'esercizio del proprio mandato.

12) Tenuto conto dell' **inapplicabilità 'diretta' delle disposizioni rivolte alla "Regione - Pubblica Amministrazione" alla realtà dei Consigli regionali**, ne consegue l'impossibilità non tanto di una qualsiasi 'ripartizione', tra Ufficio di Presidenza e dirigenti, delle rispettive competenze, quanto piuttosto di una "ripartizione assoluta e rigida", tra di essi, delle medesime.

13) Occorre esplicitare una effettiva e piena attribuzione di **soggettività giuridica** al Consiglio regionale.

14) Rispetto alla legge n.853/1973, ripetuti interventi legislativi e regolamentari hanno **ampliato**, rispetto alle tipologie, le **potenzialità di spesa**, realizzando il superamento del principio di tassatività del vincolo della spesa.

15) I consigli regionali sono così tra l'altro divenuti **titolari di un vero e proprio patrimonio**.

16) Da questo punto di vista, non sussistono motivazioni giuridico-contabili, né logiche, che possano giustificare l'inibizione di una **gestione patrimoniale immobiliare** autonoma da parte del Consiglio regionale.

17) I Consigli, con autonomia patrimoniale e negoziale, sono dunque a **pieno titolo soggetto autonomo**, sia nell'esercizio delle prerogative pubblicistiche che delle attività di diritto privato.

18) Tutto ciò suppone e/o richiede ovviamente una **piena separazione** delle proprie funzioni amministrative e tecniche **dalle strutture giuntali**.

19) L'Assemblea deve avere un **proprio personale** e deve potere organizzare autonomamente il proprio funzionamento.

20) Quindi deve **assicurarsi**:

- un *ruolo organico* separato da quello della giunta regionale;
- la possibilità di definire *modelli organizzativi* più coerenti ed omogenei con le proprie funzioni;
- la possibilità di procedere autonomamente alla definizione di una propria *dotazione organica*, di propri *profili professionali* e di un proprio *piano occupazionale*;
- una sufficiente *struttura 'dedicata'* alla gestione del proprio personale, sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo;
- la possibilità di procedere direttamente a *reclutamento, formazione, aggiornamento e riqualificazione* del proprio personale;
- la gestione diretta di tutti gli *istituti contrattuali*, comprese le *progressioni di carriera*, sia orizzontali che verticali;

- la definizione autonoma dei *fondi di produttività e risultato*;
- la possibilità di autonoma *attribuzione di incarichi*;
- la possibilità di *autonoma valutazione delle posizioni e dei risultati* raggiunti;
- una *contrattazione aziendale separata ed autonoma* da quella della Giunta regionale;
- la creazione di *rappresentanze sindacali democraticamente elette* dal personale del Consiglio e la costituzione di una *delegazione trattante di parte pubblica* nominata dall'Ufficio di Presidenza.

21) La Regione viene oggi, spesso, impropriamente considerata, in sede interpretativa, un ente quasi da ogni punto di vista “unico”, composto da giunta e consiglio. Da ciò consegue che le norme nazionali che incidono sul personale, e sulla relativa spesa, si applichino, di massima, a tutto l'ente nel suo insieme. Occorre invece giungere a formulazioni normative univoche ed esplicite circa la **non diretta incidenza sui Consigli regionali delle indicazioni via via previste, dalla normativa nazionale e regionale, sulle spese del personale consiliare.**

22) Per quanto attiene ai **gruppi consiliari**, la materia appare già ora complessivamente e sufficientemente assicurata alla autonomia consiliare, anche se a volte ancora lacunosa sul piano della completezza delle discipline finanziarie e contabili adottate.

23) Perché l' **innovazione tecnologica** - più specificamente 'informatica' - non contrasti, ma anzi corrisponda, all'obiettivo dell'autonomia delle Assemblee Legislative regionali, occorre che, pur tenendo in necessaria considerazione le esigenze delle economie di scala (particolarissimamente significative in questo ambito) rimangano con chiarezza e senza dubbio **in capo agli uffici di presidenza le decisioni ultime** in ordine a dimensioni, tipologie e modalità di utilizzo di detti strumenti. Ciò comporta, per essere più espliciti, che programmi di intervento ed implementazione in materia, nonché le necessarie e correlate risorse finanziarie, per ciò che ha riflessi sui consigli, rimangano nella disponibilità piena dei medesimi.

24) A ciò è imprescindibile presupposto la presenza di una **struttura burocratica** consiliare e/o l'acquisizione di competenze esterne sufficientemente **dimensionate** e professionalmente **specializzate** in detto ambito.

Il sistema dei controlli

25) Per quanto attiene ai **controlli**, in prima istanza, laddove la disciplina statale prevede - in via generale - in capo a tutti gli enti pubblici forme di interventi e di controllo da applicare nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, occorre **valutare caso per caso la vincolatività e l'applicabilità** diretta della norma ai consigli.

26) Alle assemblee legislative regionali, in ragione della loro peculiare collocazione ed autonomia, non vi è dubbio che **non si estendono** (per giurisprudenza, dottrina e prassi consolidate) **norme altrimenti cogenti** per altre pubbliche amministrazioni (è il caso, ad esempio, del 'controllo sulla gestione' da parte della Corte dei conti).

27) Comunque, i **sistemi di controllo interni e di gestione** (controllo di legittimità, controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, strategico, ecc.), seppure comuni al resto della Pubblica Amministrazione, debbono tuttavia essere nei consigli **costruiti 'su misura' dell'assemblea**.

28) Di norma, da questo punto di vista, **non risulta quindi opportuno riprendere senza adattamenti i sistemi e le regole adottate dalle giunte**, essendo le attività, i servizi, le modalità di gestione e di amministrazione, il personale, le tipologie di costi, diverse, in ragione della diversità di ruolo, funzioni e collocazione complessiva del consiglio rispetto all'esecutivo.

29) Essendo fondamentale un'autonoma progettazione del sistema dei controlli, è quindi importante che il consiglio adotti una base **normativa precisa ed esplicita (legislativa e/o regolamentare)** per disciplinare le regole sui propri **controlli interni**.

30) Sul fronte del controllo contabile, va correttamente strutturato il **conto giudiziale del tesoriere** del consiglio, anche in funzione dell'eventuale giudizio di conto. Il giudizio di conto, infatti, non deve trasformarsi - in alcun modo - in una verifica a posteriori della legittimità dell'azione amministrativa del consiglio, né in un controllo esterno sulla sua gestione amministrativa.