



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Seconda Sessione del Congresso delle Regioni

Intervento di

Vincenzo Gianni Plinio
Presidente del Consiglio regionale della Liguria

sul tema:

“Autonomia dei Consigli regionali:
strumenti, rapporti, organizzazione”
(relazione depositata)

Palazzo Montecitorio
Sala del Mappamondo
28 giugno 2001

Premesse

Se, con la Legge Costituzionale n. 1 del '99, l'opzione presidenziale ha sicuramente favorito il rilancio in atto della istituzione regionale, va altresì evidenziata la necessità di ridisegnare, anche e soprattutto attraverso i nuovi Statuti, il ruolo ed i compiti dei Consigli Regionali, che dovranno risultare potenziati sia nella loro funzione legislativa che in quella di rappresentatività dell'intera popolazione regionale. E voglio ricordare che è precisamente in questo spirito, peraltro, che di recente, proprio in sede di Congresso delle Regioni, abbiamo voluto sottolineare la necessità di iniziare a definire anche "Parlamenti" i nostri Consigli Regionali.

L'obiettivo finale e la condizione necessaria

L'obiettivo finale, e condiviso, mi pare dunque essere quello, in sintesi, di creare dei veri e propri Parlamenti regionali.

Ma qual è la condizione necessaria, anche se non sufficiente, affinché, almeno sui versanti dello status e dell'autonomia, possa dirsi che è nato un nuovo Parlamento?

La condizione fondamentale di questa autonomia "parlamentare" risiede nel trasferimento alla competenza "esclusiva" di livello regolamentare delle Assemblee della potestà di normare in materia.

E quando tale trasferimento di competenza esclusiva si sarà realizzato noi avremo creato una fonte di produzione nuova e tipica delle Assemblee legislative regionali che assomiglierà davvero i Consigli Regionali alla autonomia dei Parlamenti.

Il percorso praticabile

Mi pare che il percorso praticabile per raggiungere gli obiettivi indicati si possa schematicamente articolare in tre fasi: di breve, di medio e di lungo periodo.

Il breve periodo

Il breve periodo è quel che va da oggi all'approvazione dei nuovi Statuti, la fase "a Statuti attuali ancora vigenti".

L'obiettivo centrale in questa fase, in questi mesi, è 'anticipare' il più possibile la maggior quantità possibile di contenuti autonomistici che si intendono assicurare ai futuri Parlamenti regionali.

Attestarsi quindi sulle posizioni oggi più avanzate in vista del definitivo confronto statutario, ormai imminente.

In tale contesto sono da indicare anzitutto due mete:

1. Un recepimento con legge regionale del decreto legislativo n. 76/2000

"Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni" (da realizzare comunque improrogabilmente entro il 31/12/2001) che assicuri per l'Assemblea legislativa l'inserimento nel bilancio generale dell'Ente Regione di una, ed una sola, 'unità previsionale di base'. Detta unità previsionale di base dovrà indicare l'importo del fondo che, complessivamente, l'Ufficio di Presidenza ha ritenuto di richiedere per far fronte alle necessità complessive del Consiglio e di cui la legge di bilancio, a seguito di deliberazione consiliare, semplicemente prende atto.

L'unità previsionale non dovrà contenere ulteriori suddivisioni in capitoli o articoli (salvo forse un capitolo di natura squisitamente 'tecnica', per consentire l'erogazione del fondo), né in fase preventiva né in fase consuntiva.

La competenza a strutturare il bilancio del Consiglio regionale (in una o più unità, in capitoli, in articoli o quant'altro) dovrà quindi essere demandata, in esclusiva, agli Uffici di Presidenza, così come agli stessi competerà la regolamentazione delle modalità di gestione e di rendicontazione della somma messa globalmente a disposizione del Presidente del Consiglio regionale. Il rendiconto del Consiglio non dovrà probabilmente essere allegato al bilancio generale dell'Ente, se non per estratto. Con ciò, tra l'altro, sarà definitivamente superato il disposto dell'art. 2 della l. n. 853/83 e la conseguente rigida suddivisione nella "gabbia" dei sei capitoli, rimanendo invece la soluzione saldamente nel solco dei principi della stessa.

2. L'istituzione e/o il consolidamento di un ruolo distinto ed autonomo per il personale del Consiglio regionale.

I nuovi rapporti tra Presidenza della Giunta regionale ed Assemblea legislativa regionale derivanti dalla riformulazione dell'art. 123 della Costituzione, a seguito della legge costituzionale n. 1/99, nel porre come questione centrale e generale il deciso rafforzamento dei compiti e delle funzioni dei Presidenti e dei relativi Uffici di Presidenza dei Consigli, richiamano necessariamente anche le esigenze correlate ad un significativo rafforzamento delle strutture di supporto tecnico delle Assemblee, e in termini di totale autonomia delle stesse dagli esecutivi, attraverso un ruolo organico separato, e in termini di introduzione e/o di consolidamento di nuove funzioni strategiche per l'organizzazione strutturale (uffici di gestione e sviluppo delle proprie risorse umane, uffici per il monitoraggio della legislazione regionale; uffici che curino l'insieme delle problematiche legate alle esigenze di maggior comunicazione e di raccordo con il sistema delle autonomie regionali; ecc.).

Ritengo quindi che occorra formulare una forte raccomandazione agli Uffici di Presidenza dei Consigli regionali che ancora non hanno il proprio personale incardinato in un ruolo organico distinto ed autonomo rispetto a quello della Giunta affinché svolgano una decisa e sollecita iniziativa, in anticipo rispetto ai redigendi Statuti, per l'approvazione di una legge regionale di istituzione di un ruolo organico distinto ed autonomo del personale del Consiglio regionale (salvo i casi dove si manifestasse un impedimento esplicito a ciò posto dalle norme statutarie vigenti).

Di operare inoltre affinché i redigendi nuovi Statuti regionali, nel prendere atto della esistenza di un ruolo organico distinto ed autonomo per il personale del Consiglio regionale "costituzionalizzando" così tale distinzione ed autonomia, attribuiscono nel contempo a regolamenti consiliari o di Ufficio di Presidenza, come vedremo meglio in seguito, la competenza esclusiva ad approvare i conseguenti atti di regolamentazione dell'attività organizzativa e gestionale.

Il medio periodo

Il medio periodo sarà il tempo occupato dal dibattito finalizzato all'approvazione dei nuovi Statuti.

Sul versante dell'autonomia delle Assemblee legislative regionali ritengo sia necessario, e forse anche sufficiente, seppur nel quadro di un complessivo rafforzamento dei compiti e delle funzioni del Presidente del Consiglio (che nel redigendo nuovo statuto dovrebbe tra l'altro assumere il rilievo di organo della Regione) e dell'Ufficio di Presidenza, assicurarsi l'inserimento statutario di una norma che (al di là della formulazione specifica, sostanzialmente) disponga che **"il Consiglio regionale, cui spettano proprie risorse umane, finanziarie e strumentali, gode di autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile" e che "le modalità di esercizio di tale autonomia sono definite dall'Ufficio di Presidenza"**.

Tale norma dovrebbe inoltre sancire che **"i regolamenti interni hanno competenza esclusiva nel disciplinare contenuti, limiti e modalità di esercizio dell'autonomia consiliare"**.

Dovrà poi decidersi come lo Statuto ed i regolamenti "interni" (d'Aula) e "speciali" (d'Ufficio di Presidenza) dovranno integrarsi per "costituzionalizzare" l'autonomia contabile (e dunque finanziaria) di cui si è già accennato, realizzata in un bilancio assolutamente autonomo sul versante della determinazione del fabbisogno, e svolta attraverso norme regolamentari interne che disciplinino la redazione e l'approvazione del bilancio stesso, le modalità di assunzione delle decisioni di spesa e degli atti amministrativi e di gestione, nonché le modalità di

stipulazione di convenzioni e di contratti, anche in deroga alle norme generali sulla contabilità pubblica.

Allo stesso modo, dovrà decidersi anche come Statuto e regolamenti interni dovranno integrarsi al fine di riservare in via esclusiva a regolamenti speciali approvati dall'Ufficio di Presidenza la disciplina riguardante l'organizzazione interna del Consiglio, la determinazione qualitativa e quantitativa degli organici e delle figure professionali, lo stato giuridico ed economico del personale consiliare, nel quadro di una specifica "contrattazione" riguardante il personale dei Consigli regionali.

Sarà probabilmente ancora la sede statutaria a dover sciogliere il nodo, in via diretta o delegandolo esplicitamente ai regolamenti interni, ***del riconoscimento di una soggettività giuridica propria e piena del Consiglio regionale***, rappresentata dal Presidente del Consiglio. Soggettività che comporterà, oltre alla titolarità dei rapporti di lavoro del proprio personale, la piena titolarità di tutti i rapporti giuridici, compresi quelli contenziosi, necessari od opportuni per le esigenze di funzionamento del Consiglio.

Il lungo periodo

Il lungo periodo è infine la fase "a Statuti rinnovati vigenti", ed è quindi la fase del dibattito finalizzato all'approvazione dei regolamenti interni (d'Aula) e speciali (d'Ufficio di Presidenza) e, con essi, della vera e propria costruzione dell'architettura dell'autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e gestionale dei nuovi Parlamenti regionali.

Ciascun Consiglio regionale, a quel punto, entrato definitivamente nell'età adulta del proprio ruolo e delle proprie prerogative e funzioni parlamentari, procederà secondo le indicazioni che scaturiranno dalla propria ponderata ed autonoma capacità di giudizio e di discernimento istituzionale e si autoregolamerà con le forme e le potestà tipiche della più consolidata tradizione parlamentare.

Lo status del Consigliere

Non possiamo peraltro sottacere che sarà lo stesso status del Parlamento regionale, a quel punto, a rafforzare ulteriormente anche il ruolo e la funzione, lo status, del consigliere-parlamentare regionale.

Più di mille consiglieri, fortemente radicati sul territorio, con nuove e maggiori potestà, più sentiti e più visibili dalle rispettive popolazioni, costituiranno una risorsa preziosissima per il Paese, con uno ruolo istituzionale, sociale e culturale non inferiore in nulla all'attuale ruolo del parlamentare nazionale. Anzi, calati in una situazione dove probabilmente i parlamentari regionali saranno

percepiti come ancora più "vicini", dalle rispettive popolazioni, rispetto ai parlamentari nazionali.

Lo status giuridico ed economico andrà di pari passo, legato a quello tradizionale del Parlamento nazionale, garantiti nell'esercizio libero del nostro mandato di legislatori dall'articolo 122 della Costituzione, dai nostri nuovi statuti e dai successivi regolamenti a competenza esclusiva. Importantissima in questa fase, ma anche in seguito, sarà la funzione di "cerniera" istituzionale tra i diversi livelli assembleari: dai consigli comunali e provinciali ai parlamenti nazionale ed europeo.

Con i primi dovremo svolgere sin da subito una funzione di coordinamento, stimolo, suggerimento ed indirizzo istituzionale. Con i secondi dovremo legarci sempre più strettamente, inscindibilmente, in una articolazione non 'di grado', ma di materia e territorio.

Indispensabile diventa in tale quadro la funzione di "rete" creata sinora tra noi dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli ed anche e soprattutto, da ora in poi, dal Congresso delle Regioni.

Il Congresso dovrà essere l'interlocutore privilegiato per i rapporti con gli altri parlamenti nazionali e regionali europei, così come con il Parlamento nazionale e dell'Unione.

Sarà inoltre il soggetto chiamato a dialogare in via diretta con i governi regionali organizzati nella Conferenza dei rispettivi Presidenti e con le dimensioni associative delle autonomie locali.

Concorrendo così a promuovere il miglioramento del patrimonio istituzionale, culturale, politico, tecnico e professionale delle Assemblee elettive regionali ed il loro costante rapporto con gli altri livelli assembleari noi favoriremo la coesione sociale e territoriale e la crescita complessiva di ciascuna delle nostre regioni e della Nazione.