

7 - L'AUTONOMIA ORGANIZZATIVA E FUNZIONALE DEL CONSIGLIO REGIONALE

2. R. CRISAFI - M. CARLI (15.5.1986)
Autonomia funzionale dei Consigli Regionali

RIFLESSIONI SUI LIMITI DELL'AUTONOMIA ORGANIZZATIVA, FUNZIONALE E
CONTABILE DEI CONSIGLI REGIONALI -

Esiste, attorno al principio dell'autonomia organizzativa e funzionale dei Consigli regionali, una zona di incertezze e difficoltà applicative, che risulta particolarmente accentuata quando si affrontano aspetti organizzativi concernenti gli uffici ed il personale, ma che assume certamente rilevanza ancor più ampia se si esamina l'evoluzione del principio stesso nella prassi e nella disciplina dei rapporti con le giunte regionali e con la Commissione statale di controllo.

Non mancano infatti situazioni in cui i Consigli regionali sono impossibilitati a decidere autonomamente, sia pure nel rispetto della normativa vigente, la propria pianta organica, la copertura dei posti vacanti, nonché in ordine alla applicazione di diversi istituti del contratto dei propri dipendenti; e si verifica talora che deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio vengano inviate alla Commissione statale di controllo o che questa censuri nel merito deliberazioni della Giunta regionale adottate su proposta e d'intesa con l'Ufficio di Presidenza su materie chiaramente attinenti all'organizzazione del Consiglio. Da qui la esigenza di approfondire il tema dell'autonomia e verificare se tali situazioni siano conformi al ruolo e alle prerogative che gli statuti assegnano al Consiglio.

E' noto che la Costituzione non sancisce espressamente, come per le Camere (art. 64, 1 comma), l'autonomia regolamentare dei consigli regionali. Essa tuttavia demanda allo Statuto di stabilire, "in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica" (art. 123), le norme relative all'organizzazione interna della Re

gione e pressochè tutti gli statuti, sia pure con varie specificazioni di contenuto, proclamano l'autonomia funzionale e contabile del Consiglio, diretta a garantire la libertà nell'esercizio delle funzioni nel rispetto della costituzione e dello stesso statuto. Espressione principale di tale autonomia è la potestà regolamentare interna ed anzi si sostiene che esiste un principio di riserva di regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento dell'assemblea, che ne sottrae la disciplina ad altre fonti normative di rango inferiore alla Costituzione ed allo statuto.

Il fondamento di un così elevato grado di autonomia risiederebbe in un principio costituzionale implicito, che assegna al Consiglio, nell'ambito dell'organizzazione regionale, la titolarità di funzioni legislative e di indirizzo politico, connaturate alla sua qualità di organo rappresentativo della volontà popolare.

Anche per la regione, trova applicazione il principio della separazione dei poteri tradizionalmente applicato con riferimento agli organi di vertice dello Stato, i quali sono collocati ciascuno in posizione di indipendenza rispetto agli altri e vincolati al solo rispetto della Costituzione. Nell'organizzazione regionale, anzi, la posizione di indipendenza del Consiglio rispetto all'esecutivo appare ancorpiù evidente se si considera la forma di governo "assembleare" cui tendono gran parte degli statuti attribuendo all'assemblea forti poteri di indirizzo e di controllo dell'attività amministrativa, nonché l'adozione di provvedimenti amministrativi di carattere generale.

Pur accogliendosi la più volte ribadita posizione della giurisprudenza costituzionale in ordine alla non equiparabilità tra Camere e Consigli regionali, non può negarsi a questi ultimi un certo grado di autonomia politica costituzionalmente riconosciuta; si tratta di un'autonomia di minore estensione, da cui la Corte Costituzionale ha via via escluso taluni istituti, applicabili inve

ce al Parlamento (immunità della sede, autodichia in materia elettorale e per il rapporto di impiego dei dipendenti, trattamento fiscale privilegiato, immunità penale dei membri, "prorogatio" dei poteri), ma che per il resto non può che assumere natura e contenuti analoghi a quella riservata alle Camere.

Cosicchè, per quanto riguarda l'amministrazione interna e con l'eccezione relativa all'autodichia delle Camere in materia di impiego e di contenzioso elettorale, l'autonomia di tali organi ha contenuti assai ampi e gli atti adottati hanno natura di provvedimenti amministrativi, sottratti a qualsiasi controllo amministrativo esterno ed impugnabili dinanzi al giudice secondo le norme generali in materia.

L'autonomia funzionale dei Consigli regionali deriva fondamentalmente dai principi ora accennati, in base ai quali ogni organo risulta tutelato nella propria indipendenza tramite forme di autonomia diretta ad impedire condizionamenti esterni ed è quindi responsabile solo dinanzi a se stesso per gli atti di amministrazione interna.

Di tali atti non risulta agevole una classificazione esau-
stiva, ed è dall'estensione di essa che è possibile definire l'effettivo ambito dell'autonomia funzionale; vi rientrano principalmente i provvedimenti concernenti l'ordinamento degli uffici e la amministrazione del personale, l'organizzazione dei servizi, ivi compresa ogni altra attività strumentale ed ausiliaria rispetto all'esercizio delle funzioni consiliari, iniziative di rappresentanza ed il trattamento relativo allo status di consigliere regionale.

Si tratta di attività per le quali sussiste anche autonomia di spesa, in applicazione del principio già affermato dalla Corte Costituzionale (sent. n. 143 del 1968) per le regioni a statuto speciale, secondo cui le somme impegnate in bilancio per le spese di funzionamento del Consiglio possono essere spese dal suo Presidente senza altro controllo che quello successivo del Consiglio medesimo; principio che ritroviamo in quasi tutti gli statuti e che ha poi ricevuto ancora più esplicita definizione nelle norme della l. 853 del 1973.

L'elenco delle attività di spesa per le quali è stabilita l'autonomia contabile dei Consigli regionali da parte della citata legge non può tuttavia considerarsi assorbente di tutte le possibili manifestazioni di autonomia funzionale, nè dei casi in cui è da escludersi il controllo governativo ai sensi dell'art. 125 Cost.

Infatti, sono configurabili molteplici attività di amministrazione interna che non comportano assunzioni di spesa, soprattutto in materia di ordinamento degli uffici e di stato giuridico del personale; nè sembra possibile escludere l'eventualità che i Consigli regionali individuino, per le proprie esigenze funzionali, altri settori di amministrazione interna oltre a quelli elencati dalla 853.

L'autonomia di spesa costituisce uno degli aspetti della c.d. autonomia "contabile", anche se il più significativo. Non va infatti dimenticato che ai Consigli è riconosciuta un'autonomia di bilancio, sia in termini di competenza che di cassa; vale a dire la competenza a programmare e distribuire la provvista finanziaria assegnata all'organo in sede di bilancio regionale. L'autonomia di bilancio e l'autonomia di spesa comportano ovviamente anche lo svolgimento delle potestà inerenti alle procedure per la relativa gestione.

L'autonomia regolamentare del Consiglio, la quale non va con fusa con i regolamenti consiliari che dettano norme sul procedimento di formazione degli atti e sull'ordinamento degli organi in - terni mediante una normazione complementare e attuativa delle pre visioni statutarie, si realizza mediante atti normativi a rilevanza interna.

Tali regolamenti, previsti in numerosi statuti, costituiscono lo strumento attraverso il quale si stabilisce la disciplina formale dei diversi aspetti dell'autonomia funzionale e contabile.

Sulla base delle considerazioni che precedono, si pongono una serie di problemi la cui soluzione consente di individuare i confini dell'autonomia dei Consigli regionali.

In particolare, si tratta di esaminare: il rapporto tra i regolamenti interni e la legislazione dello stato a carattere ge nerale che direttamente o indirettamente incide sul funzionamento e sull'organizzazione dei Consigli; il rapporto fra gli stessi regolamenti e la legislazione regionale; il tema dei controlli.

Per quanto concerne la normativa statale, il riferimento co stituzionale è quello, già citato, dell'art. 123, I comma.

Tralasciando l'ipotesi di una disposizione statale sopravvenu ta che si ponga in diretto contrasto con una o più disposizioni statutarie concernenti l'organizzazione interna della regione e quindi il rapporto tra fonti normative statali di diverso tipo e, se si consente, anche di diverso grado, la questione assume profili di complessa interpretazione nel caso di leggi sopravvenute agli statuti che delimitano tuttavia i principi ivi previsti.

Non sembra possa negarsi che tali leggi costituiscano dei criteri di riferimento anche interpretativo, cui gli statuti van-

no "armonizzati" in sede applicativa. L'"armonia con le leggi della repubblica" è infatti un principio di carattere dinamico e non può essere temporalmente circoscritto alla fase dell'approvazione degli statuti.

Le leggi statali alle quali può essere riconosciuto un effetto simile, sono la n. 853 del 6.12.1973, la n. 335 del 19.5.76 e la legge-quadro sul pubblico impiego 29.3.1983, n. 93.

La prima detta norme specifiche sull'autonomia funzionale e contabile dei Consigli regionali con particolare riferimento ai bilanci dei Consigli; la seconda, all'art. 29, attribuisce al legislatore regionale la competenza a fissare le norme che assicurino l'autonomia contabile dei Consigli, fermi restando i principi già fissati dalla precedente legge, e ribadisce nel contempo l'autonomia regolamentare interna dei Consigli medesimi; infine, la legge-quadro sul pubblico impiego contiene una serie di principi e regola istituti destinati a tutti i dipendenti pubblici, anche regionali.

La legge 853 e la legge 335 che ad essa fa richiamo, circoscrivono l'autonomia regolamentare interna del Consiglio, prevedendo che la disciplina con regolamento degli stanziamenti da iscriverne nei capitoli di spesa può essere riferita soltanto alle spese di rappresentanza, a quelle correnti ed ai compensi a terzi. E' certamente una disposizione legislativa che, allo stato attuale della legislazione, non sembra possa essere disapplicata, anche per le conseguenze in tema di responsabilità contabile che potrebbero sorgere a carico degli amministratori, pur sempre soggetti al giudizio di conto della Corte dei Conti.

Ciò non significa però, anche alla luce dell'esperienza di alcune regioni, che il regolamento non possa legittimamente dispor

re la disciplina sostanziale dei settori di spesa, i cui stanziamenti siano sorretti da legge regionale.

Quanto invece alla legge-quadro sul pubblico impiego, non sembra in linea generale che i principi ivi contenuti debbano necessariamente essere attuati solo con legge regionale; se infatti si riconosce ai Consigli regionali una riserva di regolamento anche per ciò che riguarda l'ordinamento e l'amministrazione dei propri uffici e del personale, non pare dubbio che tali materie possano essere regolate con atto normativo interno. Occorrerà evidentemente garantire un raccordo ed una sostanziale omogeneità di disciplina tra le diverse normative sul personale e salvaguardare il vincolo finanziario stabilito ai sensi della legge 853, artt. 2, punto 4 e 3.

Potrebbe obiettarsi in proposito che la legge domanda, per la parte non contrattuale, al legislatore regionale la sua attuazione, non facendo alcuna menzione di fonti normative diverse. Il rilievo non pare affatto decisivo, trattandosi di una legge-quadro, come tale diretta al legislatore regionale, che però non può incidere sulle sfere di competenza degli organi regionali ed in particolare sull'autonomia del Consiglio.

Assai più delicato è il tema dei rapporti tra regolamenti interni dei Consigli e leggi regionali.

Qui si è verificata generalmente una progressiva attrazione di materie riservate alla competenza regolamentare verso il legislatore regionale; ciò può constatarsi con maggiore evidenza nel settore dell'ordinamento degli uffici e del personale, ove le leggi hanno dettato una disciplina uniforme per tutti gli impiegati, hanno attribuito l'amministrazione del personale anche del Consi-

glio all'organo esecutivo, hanno fissato la pianta organica per tutti gli uffici ed i servizi regionali, hanno istituito, anche in assenza di un esplicito vincolo statutario, il ruolo unico dei dipendenti. Le ragioni di ciò sono, come noto, anche dovute al meccanismo di contrattazione collettiva unica nazionale, con recepimento dei relativi accordi mediante legge da parte dei singoli Consigli regionali.

Leggi regionali del tipo sopra descritto lasciano alquanto perplessi in ordine alla conformità con le solenni affermazioni contenute negli statuti circa l'autonomia dei Consigli e si potrebbero avanzare fondati dubbi di legittimità costituzionale (violazione degli statuti e quindi dell'art. 123 Costituzione).

Non è però questo il problema da affrontare ai fini che interessano, quanto piuttosto quello di richiamare l'attenzione delle forze regionali sull'opportunità politico-istituzionale di riconoscere il ruolo proprio delle assemblee regionali in termini di autonomia, mediante una revisione della legislazione vigente per adeguarla ai principi contenuti negli statuti e desumibili dalla stessa Carta Costituzionale, nonché consentire un più ampio ricorso alla regolamentazione interna.

Le situazioni sono certamente diverse da regione a regione, nè mancano casi, come quello della Toscana o del Piemonte, ove è lo stesso statuto a riservare alla Giunta regionale i provvedimenti amministrativi in tema di personale del Consiglio; si ritiene tuttavia che le indicazioni che emergono dalla presente nota costituiscono un momento di riflessione comune per tutte le regioni a statuto ordinario.

Venendo infine all'argomento dei controlli, la risposta sembrerebbe essere nel senso che gli atti interni dei Consigli regionali, quelli cioè adottati nell'esplicazione della propria autonomia funzionale e contabile, non vadano come tali assoggettati al controllo di cui all'art. 125 Cost. .

Tale affermazione è suffragata anche dalla ben nota giurisprudenza della Corte Costituzionale, che già negli anni precedenti l'istituzione delle regioni ad autonomia ordinaria ebbe a precisare (Sentt. n. 66 del 1964 e n. 143 del 1968) che le attività di auto-organizzazione dei Consigli regionali non possono ritenersi assoggettate a controlli diversi da quelli esercitabili dai Consigli stessi, restringendo il novero degli atti da sottoporre al controllo alle sole delibere della Giunta regionale.

Tale giurisprudenza va tenuta presente non tanto per il criterio soggettivo cui fa riferimento, ben potendo sussistere atti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale non riconducibili all'autonomia consiliare i quali, per i motivi già detti, non possono sfuggire al controllo, quanto piuttosto per la riaffermazione dei limiti e dei contenuti dell'autonomia organizzativa, funzionale e contabile dei Consigli regionali.