

XVII LEGISLATURA

DOCUMENTI – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI – ANNO 2018

(Commissione per il Regolamento – Doc. I)

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

PROPOSTE DI MODIFICA AL REGOLAMENTO INTERNO DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

**APPROVATE DALLA COMMISSIONE PER IL REGOLAMENTO (*)
COMPOSTA DAI DEPUTATI**

**Micciché, Presidente e relatore, Amata, D'Agostino, Di Mauro, Lupo, La Rocca Ruvolo,
Mancuso, Pagana e Savarino, componenti**

IL 10 APRILE 2018

R E L A Z I O N E

Onorevoli Colleghi,

Un primo gruppo di proposte di modifica al Regolamento di seguito riportate tengono conto dell'esigenza di adeguata rappresentatività del Consiglio di Presidenza dell'A.R.S., che, in quanto Organo di autogoverno cui sono affidate rilevanti attribuzioni, deve poter essere quanto più possibile espressione, nella sua composizione, delle forze politiche esistenti in Assemblea.

Rispetto alla legislatura precedente, il numero di ulteriori Segretari è stato stabilito nel numero massimo di due, mentre, per converso, si fa presente che dette figure istituzionali sono previste tanto alla Camera dei Deputati, (dove in atto il loro numero non è soggetto a limite alcuno), quanto al Senato della Repubblica che, con l'ultima modifica al proprio Regolamento ne ha invece stabilito il limite massimo in ulteriori due senatori Segretari.

Sono stati, infine, introdotti parametri stringenti circa i requisiti che debbono possedere i Gruppi autorizzati "in deroga" per poter accedere, in subordine, alla possibilità di avere propri rappresentanti in seno al Consiglio di Presidenza.

Per esigenze di coordinamento con le superiori modifiche in tema di Segretari "aggiunti", si rende poi necessaria una norma di raccordo, sostitutiva del vigente articolo 168 dello stesso Regolamento interno dell'Assemblea, con la quale si prevede l'invarianza di spesa per le dotazioni di supporto del Consiglio di Presidenza.

Altre modifiche correlate a quelle illustrate, non fanno altro che codificare la prassi vigente all'A.R.S. in tema di deputati Segretari "facenti funzione", in linea con la disciplina regolamentare vigente al Senato della Repubblica.

Un secondo gruppo di proposte di modifica mirano a regolamentare in modo compiuto la procedura di presentazione dei "rendiconti suppletivi" dei Gruppi parlamentari.

Le proposte vanno nella direzione auspicata dalla Corte dei conti, atteso che già in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017, il Presidente della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana nella sua relazione aveva evidenziato, alla voce "*Controllo sui Gruppi parlamentari dell'Assemblea regionale siciliana*", che "(...) In via interpretativa, non è invece possibile trovare soluzione alla diversa problematica concernente la durata e la decorrenza del termine per la presentazione dei rendiconti suppletivi, sicché sarebbe auspicabile un apposito intervento normativo".

Più di recente, poi, la Sezione di controllo della stessa Corte dei conti per la Regione siciliana (*Relazione del Magistrato istruttore dell'8 marzo 2018 sull'esito del controllo sui rendiconti dei Gruppi parlamentari per l'esercizio 1 gennaio-14 dicembre 2017*) così si è espressa: “Una seconda criticità, di carattere più ampio, concerne la contabilizzazione di operazioni effettuate in un momento successivo al 14 dicembre 2017, data di chiusura dell'esercizio finanziario. Si è trattato, nella maggior parte dei casi, di operazioni di accredito dei contributi da parte dell'A.R.S., concretamente eseguite qualche giorno dopo la chiusura dell'esercizio (si v., ad es., all. 10); in un caso, vi è stata la contabilizzazione di una spesa effettuata il 29 dicembre 2017 (all. 14).

L'inserimento di queste operazioni nel rendiconto è erroneo, in quanto si tratta di movimentazioni avvenute in momenti successivi alla chiusura dell'esercizio; essendo un documento di natura finanziaria, infatti, il rendiconto deve registrare soltanto le effettive movimentazioni in entrata e in uscita avvenute nel corso dell'esercizio, ovverosia, nel caso in esame, dal 1° gennaio al 14 dicembre 2017.

Le movimentazioni successive dovranno trovare evidenza contabile, invece, nei rendiconti suppletivi, che avranno ad oggetto il periodo compreso tra il 15.12.2017 ed il giorno in cui verrà definitivamente chiusa la fase liquidatoria. La presentazione dei rendiconti suppletivi è doverosa per tutti quei Gruppi, che non sono riusciti a definire le proprie pendenze, debitore e creditorie, entro la data di chiusura dell'esercizio.

Delle problematiche concernenti la ricostruzione e l'applicazione dell'istituto del rendiconto suppletivo, non contemplato *expressis verbis* dal D.L. n. 174 del 2012, né dal Regolamento interno dell'A.R.S., si è già occupata la Sezione di controllo per la Regione siciliana, con la deliberazione n. 72/FRG/2016, avente ad oggetto il rendiconto presentato dal Gruppo parlamentare (*omissis*) per il periodo successivo al 17 aprile 2014, data di scioglimento.

Il rendiconto, correttamente, aveva ad oggetto le movimentazioni finanziarie effettuate nel periodo successivo allo scioglimento, ma in relazione alle attività meramente solutorie delle obbligazioni ancora pendenti a quella data, essendo oramai chiaramente interdette le ordinarie attività gestionali.

Si trattava, in sostanza, del rendiconto concernente i rapporti pendenti al momento dello scioglimento e definiti nella fase liquidatoria.

A tal proposito, occorre ribadire che, come già precisato nella deliberazione citata, la disciplina dettata dal D.L. n. 174 del 2012 e dal Regolamento interno dell'Assemblea Regionale Siciliana è del tutto carente, atteso che non prevede quali organi debbano provvedere alla presentazione dei rendiconti suppletivi, né entro quali termini debbano essere trasmessi.

Non vi è dubbio che i rendiconti suppletivi possano essere sottoposti al controllo della Corte dei conti, in quanto hanno ad oggetto l'uso corretto degli avanzi di gestione residuati dal rendiconto approvato e vistato dalla

Sezione di controllo, ai sensi e per gli effetti dei commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 del D.L. n. 174 del 2012, in combinato disposto con l'art. 25 quater del Regolamento interno dell'ARS.

Secondo le indicazioni normative, l'avanzo di gestione, rappresentato dal saldo tra le movimentazioni attive e passive dell'esercizio, dovrebbe essere restituito sic et simpliciter all'ARS, ai sensi del comma 1 dell'art. 25 quater del citato Regolamento.

Poiché però non si tratta del mero avanzo di cassa, ma dell'avanzo di gestione dei finanziamenti erogati per le attività istituzionali dei gruppi in un determinato esercizio finanziario, è corretto ritenere che le somme possano essere destinate a definire i rapporti ancora pendenti al momento dello scioglimento ed inerenti alle attività compiute nel periodo temporale di riferimento, attraverso una fase sostanzialmente liquidatoria.

L'ipotesi non è prevista esplicitamente, ma è *in re ipsa* del tutto plausibile, in quanto muove dalla natura intrinseca dell'avanzo di gestione e dalla funzione delle somme erogate dall'ARS per ciascun esercizio finanziario, destinate a coprire le spese derivanti dalle obbligazioni inerenti alle funzioni istituzionali e maturate in quel contesto.

E' questo l'oggetto del rendiconto "suppletivo", così correttamente definito perché, a differenza dei conti "accessori" previsti dal R.D. n. 827 del 23 maggio 1924 e dall'art. 34 del R.D. n. 1038 del 13 agosto 1933 (*id est*, conti complementari, deconti e conti speciali), è presentato dallo stesso soggetto interessato e non dall'Amministrazione, non è un conto parziale rettificativo del conto principale e, per altro verso, non ha la funzione di ovviare ad omissioni di partite attive o passive o ad errori materiali, verificatisi nella compilazione dei conti principali, né è riferibile a quegli agenti per i quali non sussista in via normale l'obbligo della resa periodica del conto. Peraltro, come chiarito dalla Corte costituzionale, i presidenti dei gruppi parlamentari non assumono *ex se* la qualifica di agenti contabili (sent. n. 107 del 2015).

Si pone, pertanto, il problema di stabilire quali organi debbano provvedere alla presentazione dei rendiconti suppletivi ed entro quali termini debbano pervenire alla Sezione di controllo.

Come ampiamente argomentato nella deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 71/2013/FRG e nelle decisioni successive, i gruppi parlamentari e i gruppi consiliari delle regioni (in Sicilia, gruppi parlamentari) hanno natura giuridica di associazioni non riconosciute e rappresentano un essenziale momento di raccordo istituzionale, tra le formazioni politiche di cui sono espressione e le assemblee elettive.

Per le associazioni non riconosciute, il codice civile non detta una disciplina specifica in relazione alla fase liquidatoria. Secondo la giurisprudenza di legittimità, non sono applicabili le norme dettate in materia per le associazioni riconosciute e, *a fortiori*, per le società di capitali, sicché, in difetto di specifici accordi associativi, la fase della liquidazione dovrebbe essere gestita dai rappresentanti delle associazioni non

riconosciute, in regime di *prorogatio* (*ex plurimis*, v. Cass. Sez. III, sent. n. 5738 del 10.3.2009).

Ne consegue che, in difetto di accordi specifici desumibili dal regolamento interno dei gruppi, il soggetto tenuto alla presentazione del rendiconto suppletivo non possa che essere identificato nel presidente del disiolto gruppo parlamentare, in regime di *prorogatio*.

In via interpretativa, non è invece possibile trovare soluzione alla diversa problematica concernente la durata e la decorrenza del termine per la presentazione dei rendiconti suppletivi.

Sul punto, la normativa generale sulla contabilità di Stato non rappresenta un parametro interpretativo valido, sia per la diversa natura giuridica dei rendiconti suppletivi rispetto ai deconti, ai conti complementari ed ai conti speciali, sia per la mancanza di indicazioni in ordine ai termini di presentazione dei conti accessori.

Anche la disciplina civilistica in materia di associazioni non riconosciute è del tutto carente, in relazione al termine per il compimento delle attività solutorie; si tratta, peraltro, di un termine difficilmente preventivabile *a priori* in quella sede, a causa della variegata e indeterminata tipologia degli atti e fatti giuridici che può avere ad oggetto la gestione della fase liquidatoria.

Nel sistema normativo, non si rinvengono dunque indicazioni in ordine alla durata della fase liquidatoria, che potrebbero essere applicabili in via analogica ai gruppi parlamentari.

D'altronde, in materia, nemmeno il D.L. n. 174 del 2012 ed il Regolamento interno dell'ARS forniscono indicazioni di rilievo.

In linea teorica, la richiesta di restituzione dovrebbe essere inoltrata al gruppo dopo il compimento di tutte le attività solutorie; tuttavia, non essendovi un termine esplicito per la chiusura della fase liquidatoria, l'ARS si dovrebbe attivare, periodicamente e di volta in volta, per verificare se essa sia stata completata e se sia così possibile inoltrare la richiesta di restituzione dell'avanzo di gestione. Solo da questa data, potrebbe decorrere il termine per la presentazione del rendiconto suppletivo, di durata pari a quella prevista dall'art. 25 quater del Regolamento interno dell'ARS.

Sul punto, non essendo possibile pervenire in via interpretativa a soluzioni soddisfacenti, appare assolutamente necessario un intervento di carattere normativo.

Infatti, mentre la disciplina civilistica incentrata sulla necessità di soddisfare l'interesse dei terzi coinvolti nel traffico giuridico associazione non riconosciuta, nel caso dei gruppi parlamentari, invece, l'esigenza principale (anche) per la fase liquidatoria non può che essere ravvisata nella necessità di rendere conto del corretto utilizzo delle risorse pubbliche, entro un periodo di tempo congruo e assolutamente ragionevole, anche in relazione ai tempi necessari per la definizione di eventuali impugnazioni.

Nella fase liquidatoria, i Gruppi, qualora non vi abbiano già provveduto entro la chiusura dell'esercizio finanziario 2017, si dovranno far carico,

altresì, di restituire i beni durevoli all'A.R.S. e di allegare ai rendiconti suppletivi i relativi verbali di consegna.”.

Un ultimo gruppo di modifiche proposte si rende necessario in seguito a sopravvenuta legislazione regionale in materia finanziaria, consistendo in nuova denominazione dei documenti finanziari, in linea con la terminologia adottata dalla più recente legislazione regionale in materia.

ART. 1

All'art. 4, dopo il comma 4, inserire i seguenti:

“5. Nell’Ufficio di Presidenza devono essere rappresentati tutti i Gruppi parlamentari costituiti di diritto ai sensi dell’articolo 23, comma 2, esistenti all’atto della sua prima elezione.

6. Quando, a seguito delle votazioni di cui al comma 1 del presente articolo, uno o più Gruppi di cui al comma precedente, diversi dal Gruppo Misto, non risultino rappresentati, si procede all’elezione di un corrispondente numero di Segretari, che ha luogo in una successiva seduta nella data stabilita dal Presidente dell’Assemblea.

7. Qualora i Gruppi parlamentari costituiti di diritto di cui al comma 5 siano già rappresentati nell’Ufficio di Presidenza, si procede in subordine all’elezione degli ulteriori Segretari fra i deputati appartenenti a Gruppi parlamentari autorizzati dal Consiglio di Presidenza, che siano espressione di forze politiche che abbiano partecipato con proprie liste aventi lo stesso contrassegno alla competizione elettorale, e che abbiano ottenuto nell’intera Regione una cifra elettorale pari almeno alla soglia percentuale minima dei voti validi prevista dalla legge per l’elezione dei deputati all’Assemblea regionale siciliana.

8. il numero degli ulteriori Segretari, di cui ai commi 6 e 7, comunque eletti non può in ogni caso essere complessivamente superiore a due.

8 bis. Ciascun deputato può scrivere sulla scheda di votazione un solo nominativo. Sono eletti coloro che, essendo iscritti ai Gruppi non rappresentati di cui ai commi 6 e 7, ottengono il maggior numero di voti limitatamente ad uno per ciascuno dei suddetti Gruppi.

8 ter. I Segretari eletti ai sensi dei precedenti commi 6 e 7 decadono dall’incarico qualora venga meno il Gruppo cui appartenevano al momento dell’elezione ovvero nel caso in cui entrino a far parte di altro Gruppo parlamentare già rappresentato nell’Ufficio di Presidenza.”.

ART. 2

Sostituire l’articolo 168 con il seguente:

“TITOLO VI NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 168

1. Le modifiche all’articolo 4 del Regolamento interno, previste dall’articolo 1 del presente Documento I, sono applicate secondo modalità stabilite dal Consiglio di Presidenza ad invarianza di spesa relativamente ai costi delle Segreterie particolari e delle spese di rappresentanza dei componenti del Consiglio di Presidenza.

2. Ai fini di quanto previsto dal precedente comma 1, il Consiglio di Presidenza è delegato ad apportare le necessarie rimodulazioni dei costi, a seguito delle quali si potrà procedere all’elezione di ulteriori deputati Segretari.”.

ART. 3

All’art. 10, dopo il comma 1, inserire il seguente:

“2. In caso di necessità, il Presidente può chiamare uno o più deputati presenti in Aula ad esercitare le funzioni di Segretari.”.

ART. 4

All’ articolo 25 quater, dopo il comma 7, sono inseriti i seguenti:

“7 bis. Le movimentazioni finanziarie effettuate nel periodo successivo alla cessazione del Gruppo a seguito della fine della legislatura o per qualsiasi altra causa, e relative esclusivamente alle attività meramente solutorie delle

obbligazioni ancora pendenti a quella data, trovano evidenza contabile nel rendiconto suppletivo.

7 ter. Il rendiconto suppletivo, a cura di colui che rivestiva la carica di presidente del Gruppo al momento della sua cessazione, entro trenta giorni dall'ultima operazione contabile che definisce la fase di liquidazione, e comunque entro un anno dallo scioglimento del Gruppo, è trasmesso al Presidente dell'Assemblea che lo trasmette, entro i cinque giorni successivi, alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

7 quater. Le eventuali operazioni residue, la cui impossibilità a definire entro il termine di un anno dallo scioglimento del Gruppo deve essere espressamente motivata e documentata per ciascuna singola operazione, sono oggetto di un ulteriore rendiconto suppletivo da presentare entro 30 giorni dalla definizione dell'ultima pendenza con le modalità di cui al precedente comma 7 ter.

7 quinques. Eventuali ulteriori avanzi di gestione, certificati con la presentazione del rendiconto suppletivo, sono restituiti all'Assemblea.”.

ART. 5

Agli articoli 73 bis.1 e 73 bis.2, sostituire le parole “documento di programmazione economico-finanziaria” con le seguenti: “documento di economia e finanza regionale”;

Agli articoli 64 bis, 73 ter, 73 quater, 73 quinques, 74 septies e 121 sexies, sostituire le parole “legge finanziaria” con le seguenti: “legge di stabilità regionale”.

IL PRESIDENTE
(On. Giovanni Micciché)