



Consiglio Regionale della Lombardia

Servizio

Studi e documentazione legislativi e Assistenza legale

Ufficio Assistenza alle Commissioni e All'Assemblea

Il Dirigente



Milano, 16 marzo 2009

Dott. Giovanni Buratti
Dirigente Servizio per l'Ufficio di
Presidenza e per le Authority

e, p.c. Gent.ma Sig.ra Di Scipio e
Gent.ma Sig.ra Mascitto
Via Gentile Bellini, 11
Milano

Oggetto: Proposta di progetto di legge di iniziativa popolare "Istituzione del buono regionale di solidarietà" – assistenza alla redazione – trasmissione testo - osservazioni

Trasmetto il testo del progetto di legge per il quale era stata chiesta l'assistenza alla redazione dalle signore Di Scipio e Mascitto nell'ottobre 2008.

La richiesta era di redigere un progetto che affiancasse all'euro una "valuta regionale complementare a corso libero per provvedere alle esigenze di sviluppo locale e predisporre uno strumento d'emergenza in caso di crisi sistemica."

La proposta delle richiedenti constava di tre articoli che prevedevano: l'istituzione del buono regionale di solidarietà (articolo 1); l'attribuzione ad ogni cittadino di un codice dei redditi sociali, mutuato dal codice fiscale, con il quale viene accreditata la quota di reddito causata dalla accettazione dei buoni regionali di solidarietà (art. 2); la possibilità per il Governo regionale di trattenere i buoni (art. 3) e la abrogazione (opzionale) di una disposizione legislativa statale (comma 4).

Nel corso dei mesi successivi si sono svolti tre incontri con le richiedenti (27 novembre; 16 dicembre; 13 febbraio 2009, presenti anche i Sigg. Goldoni e Saba e, per il Servizio, l'avv. Caccia e la dott.ssa Messina), diversi colloqui telefonici e scambi di email per meglio comprendere l'oggetto della richiesta, con riferimento alla natura e alla circolazione del buono regionale di solidarietà, mezzo di pagamento che pare sia già utilizzato a titolo sperimentale all'interno di una delimitata cerchia di persone appartenenti ad associazioni operanti in Campania e anche in Milano.

Nelle due esperienze di cui hanno parlato le richiedenti, i buoni sono emessi da un'associazione e circolano tra gli iscritti, che offrono e chiedono determinate prestazioni, pagandole parte in euro e parte (secondo una percentuale da definire di volta in volta) in buoni-danee.

Visto il successo dell'operazione, le richiedenti intendono ora depositare un progetto di

legge regionale che disciplini la circolazione dei buoni all'interno della Regione.

Si trasmette quindi il testo definito dallo scrivente Ufficio, sulla base di quello trasmesso dalla Sig.ra Di Scipio il 3 marzo 2009.

L'articolo 1 inquadra il buono sociale di solidarietà all'interno delle iniziative promosse dalla Regione per soddisfare le esigenze economico- sociali dei cittadini residenti nel territorio regionale; istituisce il buono regionale di solidarietà e prevede che la sua circolazione avviene su base fiduciaria e volontaria.

L'articolo 2 istituisce la Fondazione che deve provvedere alla emissione e alla distribuzione dei buoni; l'articolo 3 si riferisce alla disciplina e alla circolazione dei buoni; l'art. 4 specifica i destinatari dei buoni e detta disposizioni riguardo ai buoni per i minori,

L'art. 5 disciplina le modalità di utilizzo dei buoni all'interno delle transazioni che si svolgono in Lombardia (comma 1) e prevede che i buoni siano iscritti nel bilancio regionale (comma 2).

L'art. 6 prevede la possibilità che i buoni siano utilizzati anche per l'integrazione di salari e pensioni; l'art. 7 contiene la norma finanziaria, l'art. 8 si riferisce all'entrata in vigore.

Dalle disposizioni del progetto di legge emerge un vivo interesse a superare le difficoltà derivanti dalla crisi economico-finanziaria ricorrendo ad uno strumento che ha una circolazione parallela a quella della moneta (e infatti si prevede che non l'intera obbligazione, ma solo una sua parte, convenuta di norma tra le parti, sia estinta con i buoni) e si prefigge lo stesso fine della moneta, cioè di operare con finalità di compensazione finanziaria.

Il contenuto della proposta pone molte perplessità, sin dall'inizio segnalate alle richiedenti, sia sotto il profilo dell'ammissibilità, visti i limiti posti all'iniziativa legislativa popolare dallo statuto regionale e dalla l.r. 1/1971, sia sotto il profilo della legittimità, alla luce dell'art. 117 della Costituzione.

Sotto il primo profilo, si osserva che l'art. 50, comma 2, dello statuto vigente, come anche l'art. 2, comma 1, lettera a), della l.r. 1/1971, escludono l'iniziativa popolare, tra l'altro, nelle materie tributaria e di bilancio¹.

La previsione contenuta nell'art. 5, comma 2, che i buoni sono iscritti nel bilancio regionale, sia che si intenda la materia "bilancio" con riferimento alla normativa regionale (l.r. 34/1978) sia che la si intenda nel senso di documenti attinenti al bilancio regionale, configura comunque un intervento in detta materia.

Sotto questo profilo, la proposta, nella sua attuale formulazione, pare incidere su materie che l'ordinamento regionale sottrae all'iniziativa popolare.

Si rammenta a questo riguardo che, nel caso di dichiarazione di inammissibilità, le spese per l'autenticazione delle firme raccolte ai fini della presentazione della proposta all'ufficio di presidenza del Consiglio regionale non vengono rimborsate dalla Regione (art. 7 l.r. 1/1971).

La proposta presenta poi altri aspetti che la rendono illegittima sotto il profilo della competenza legislativa regionale.

Per quanto sfumata nel corso delle elaborazioni successive, il fine essenziale della proposta rimane quello di introdurre nella Regione uno strumento che ricalca ed è parallelo a quello della circolazione monetaria, con l'unica differenza che non ha per oggetto banconote e monete metalliche emesse dalla banca centrale, ma i buoni regionali di solidarietà emessi dall'istituenda Fondazione regionale.

Si ravvisa pertanto lesione della competenza esclusiva statale in materia di moneta (art.

¹ La materia era esclusa dall'iniziativa legislativa popolare anche dallo statuto previgente (art. 60).

117, comma 2, lettera e), Cost.). Non può infatti la Regione introdurre meccanismi di compensazione monetaria diversi rispetto a quelli in corso all'interno dello Stato.

Le altre obiezioni derivano da questa, in quanto attengono al conseguente ipotizzato utilizzo dei buoni all'interno dei rapporti contrattuali e dei rapporti di lavoro sul territorio regionale.

Considerando infatti l'impiego dei BRS all'interno delle transazioni che si svolgono all'interno della Regione, si osserva che il meccanismo incide sulla materia delle obbligazioni, rientrante nell'ordinamento civile, pur essa di esclusiva competenza del legislatore statale (art. 117, comma 2, lettera l), Cost.).

Prevede infatti l'art. 1277 c.c. che "I debiti pecuniari si estinguono con moneta avente corso legale nello Stato al tempo del pagamento e per il suo valore nominale. Se la somma dovuta era determinata in una moneta che non ha più corso legale al tempo del pagamento, questo deve farsi in moneta legale ragguagliata per valore alla prima."

La moneta costituisce monopolio dello Stato e ha corso legale, costituisce cioè mezzo legale di pagamento. I privati non possono, fuori dei casi previsti dalla legge (art. 2204 c.c.), emettere titoli di credito al portatore recanti l'obbligazione di pagare una determinata somma di denaro, per l'analogia di funzione che la circolazione di questi titoli assume rispetto alla circolazione della moneta e la loro possibilità di influire su quest'ultima (Galgano).

Quanto alla possibilità, prevista dall'art.5, che i BRS siano divulgati attraverso patti territoriali tra le parti sociali, che prevedano l'integrazione di salari e pensioni, anche questo aspetto si risolve in una lesione dei rapporti contrattuali tra lavoratore e datore di lavoro, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile.

In conclusione, pur sottolineando che la valutazione definitiva sulla sua ammissibilità compete all'Ufficio di presidenza, si ritiene che la presente proposta sia, nell'attuale testo, inammissibile in quanto attiene alla materia del bilancio, materia preclusa all'iniziativa legislativa popolare, e inoltre che essa presenti diversi profili di illegittimità per sconfinamento in materie rientranti nella esclusiva competenza dello Stato quali la moneta e l'ordinamento civile (sotto il profilo dell'attività contrattuale e sotto quello del diritto del lavoro) (art. 117, comma secondo, Cost.).

I sovraesposti dubbi riguardo alla ammissibilità della proposta di iniziativa popolare e alla legittimità dei suoi contenuti sono stati sin dall'inizio e in diverse occasioni rappresentati alle proponenti, alle quali è stata comunque prestata la richiesta assistenza alla redazione, nel corso della quale sono stati elaborati più testi, tutti peraltro assai critici, proprio per l'insita problematicità dei contenuti.

L'assistenza tecnica può portare ad una più razionale redazione del testo e a curare l'applicazione delle regole di drafting normativo, ma non può spingersi sino ad interferire nei contenuti innovativi, di merito, delle proposte stesse. A parte l'aspetto della valutazione della ammissibilità delle proposte di iniziativa popolare (ancorata comunque alle materie indicate dall'art. 50, comma 2, dello statuto), gli altri aspetti presuppongono valutazioni politiche di esclusiva spettanza del legislatore regionale ed esulano totalmente dalla sfera delle attribuzioni dell'Ufficio.

Trasmetto quindi il testo che ritengo conclusivo della collaborazione prestata dall'Ufficio, segnalando alle richiedenti che esso può evidentemente essere da loro ancora modificato, utilizzato e anche divulgato, come inevitabile se si ritiene di procedere con la raccolta delle firme, ma non imputato, in alcun modo, alla Regione o ai suoi uffici.

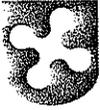
L'assistenza tecnico-giuridica alla redazione è stata infatti prestata all'interno del procedimento volto al deposito di una proposta di legge di iniziativa popolare, nei termini stabiliti dall'art. 50 dello statuto regionale e le modalità fissate dalla l.r. 1/1971.

L'assistenza tecnico-giuridica prestata non equivale affatto ad una condivisione dei contenuti della proposta, da parte dell'Ufficio scrivente, del Servizio di appartenenza o ancor meno dell'ente "Regione" genericamente inteso.

Maria Cefalà



Rep. 13245
(3329 MC/gg)



Servizio

Studi e documentazione legislativi e Assistenza legale

Ufficio Assistenza alle Commissioni e All'Assemblea

Proposta di progetto di legge "Istituzione del buono regionale di solidarietà"

Art. 1 (Finalità)

1. La Regione Lombardia promuove ogni iniziativa utile per soddisfare le esigenze economico-sociali, incentiva lo scambio di beni e servizi tra i cittadini residenti nella Regione, promuove la costruzione di una rete di relazioni in cui prevalga il rapporto di solidarietà.

2. Per facilitare la ripresa economico-sociale della Lombardia e per raggiungere gli obiettivi di cui al comma 1, alla luce degli articoli 2 e 3 della Costituzione, la Regione istituisce uno strumento econometrico denominato buono regionale di solidarietà

3. La circolazione del buono regionale di solidarietà (di seguito BRS) avviene su base fiduciaria e volontaria; il valore convenzionale del BRS è garantito dall'accettazione da parte del ricevente.

Art. 2 (Istituzione della fondazione regionale dei BRS)

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, è istituita una fondazione a partecipazione mista pubblica e privata da costituirsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Le modalità di funzionamento e di organizzazione della fondazione sono stabilite con provvedimento approvato dalla Giunta regionale entro trenta giorni dalla costituzione.

3. La fondazione emette e distribuisce i BRS per conto della Regione e ne stabilisce i criteri di emissione e di distribuzione.

4. I costi di gestione della fondazione sono a carico della Regione per una parte comunque non superiore ad un centesimo del valore nominale dei BRS emessi ed assegnati.

5. Gli altri costi sono sostenuti dalla fondazione tramite lo stesso strumento dei BRS.

Art. 3 (Disciplina dei buoni regionali di solidarietà)

1. La disciplina e la circolazione dei BRS avviene, anche virtualmente, attraverso la carta regionale dei servizi, secondo modalità definite con apposito provvedimento emanato dalla Giunta regionale entro il termine di cui all'art. 2, comma 3.

Art. 4 (Emissione, assegnazione e distribuzione dei BRS)

1. I BRS sono assegnati ai cittadini lombardi residenti da almeno cinque anni, tramite la consegna di *coupon* cartacei ed anche l'accreditamento su appositi conti di cittadinanza nominativi. La quota destinata ai minori viene accantonata nominativamente sui conti di cittadinanza giacenti presso la fondazione di cui all'articolo 2 sino al compimento della maggiore età. Per maggior

praticità, il conto di cittadinanza è identificato da una sigla alfanumerica univoca mutuata dal codice fiscale.

Art. 5
(Utilizzo dei BRS)

1. In occasione delle transazioni che si svolgono all'interno della Regione, i cittadini lombardi possono convenire che una parte delle controprestazioni sia corrisposta tramite BRS, definendone la relativa percentuale come "abbuono".

2. I BRS sono iscritti nel bilancio regionale, al valore nominale, nel capitolo dei beni patrimoniali fungibili.

Art. 6
(Patti territoriali)

1. E' possibile divulgare e promuovere l'adozione dei BRS attraverso specifici patti territoriali tra le parti sociali che prevedano, per esempio, l'integrazione di salari e pensioni attraverso una quota di BRS.

Art. 7
(Norma finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dalla attuazione della presente legge si fa fronte con gli stanziamenti individuati nella competente unità previsionale del bilancio regionale.

Art.8
(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia.