



Consulta di Garanzia Statutaria

Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna
Consulta di Garanzia Statutaria

Delibera	3
Protocollo	
Data	18/09/2012
Legislatura	IX

Il giorno di martedì 18 settembre 2012 si riunisce nella sede di Viale Aldo Moro n. 50 la Consulta di Garanzia Statutaria con la partecipazione di:

FLAVIO PECCENINI
LUCIA SCAFFARDI
ENRICA GIANOLA BAZZINI
CRISTIANA FIORAVANTI
MARCO SELLERI

Presidente
 Vicepresidente
 Componente
 Componente
 Componente

Oggetto: Approvazione della relazione sull'attività svolta dalla Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna nell'anno 2012 e programma delle attività per l'anno 2013.

La Consulta di Garanzia Statutaria

Visti:

L'articolo 69 dello Statuto regionale che, al comma 1, definisce la Consulta di garanzia statutaria "organo autonomo e indipendente della Regione";

La legge regionale 4 dicembre 2007 n. 23 "Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria", che dà disposizione in materia di costituzione e composizione, compiti e funzioni, elezioni;

Il Regolamento provvisorio per l'organizzazione e il funzionamento della Consulta di garanzia statutaria ed, in particolare, il comma 2 dell'articolo 11 che così prescrive: "La Consulta, entro il 15 settembre di ogni anno, trasmette al Presidente dell'Assemblea legislativa e al Presidente della Giunta una relazione sull'attività svolta, alla quale deve essere allegato anche il programma delle attività e la richiesta di stanziamento delle risorse riguardanti l'anno successivo";

Esaminata la relazione sull'attività svolta nel 2012 predisposta dal Presidente con la collaborazione degli altri Consulitori ed esaminato anche il programma delle attività;

Dato atto che in adempimento dell'obbligo normativamente previsto, dall'art. 7, comma 2 della L.R. 4 dicembre 2007, n. 23, ("*Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria*") che dispone "ogni anno, prima della predisposizione del bilancio dell'Assemblea legislativa, la Consulta definisce con l'Ufficio di Presidenza il fabbisogno finanziario e le risorse umane necessarie" il Presidente della Consulta ha provveduto con il supporto tecnico del Direttore generale dell'Assemblea legislativa a formulare una proposta di stanziamento di risorse per l'anno 2013, che sarà valutata congiuntamente all'Ufficio di Presidenza;

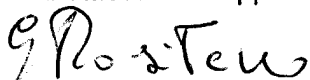
All'unanimità dei voti

DELIBERA

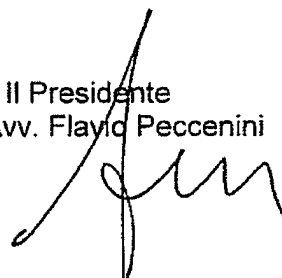
- 1) di approvare la relazione sull'attività svolta dalla Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna nell'anno 2012 e il programma delle attività per l'anno 2013, qui allegati - rispettivamente con i nn. 1 e 2 - per parte integrante e sostanziale;
- 2) di trasmettere la citata relazione completa del programma di attività 2013, al Presidente dell'Assemblea legislativa e al Presidente della Giunta regionale;

- 3) di pubblicare il presente atto sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Consulta dell'Assemblea legislativa.

Il Segretario
Dott.ssa Giuseppina Rositano



Il Presidente
Prof. Avv. Flavio Peccenini



Relazione annuale 2012

1) Insediamento e composizione della Consulta.

La Consulta di Garanzia statutaria (di seguito "Consulta"), nell'attuale composizione (Presidente prof. avv. Flavio Peccenini; Vicepresidente Lucia Scaffardi; Consultore avv. Enrica Gianola Bazzini; Consultore prof. Cristiana Fioravanti; Consultore avv. Marco Selleri), si è insediata nella seduta del 18 luglio dell'anno 2012.

Nel corso della stessa seduta sono stati sottolineati, da tutti i componenti eletti (di seguito, "Componenti" e/o "Consultori"), i principi cui l'organo di garanzia dovrà ispirarsi nello svolgimento della propria attività istituzionale.

I principi richiamati sono quelli della indipendenza e autonomia previsti espressamente dall'art. 69 c. 1 della L.R. n. 13 del 31 marzo 2005 (di seguito, "Statuto Regionale") e dalla L.R. n. 23 del 4 dicembre 2007 (come modificata dalla L.R. n. 22 del 19 dicembre 2008) (Disciplina relativa alla costituzione e al funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria¹) (di seguito, "L.R. n. 23/07"). Parimenti, si è dato atto che l'attività della Consulta dovrà svolgersi nel pieno rispetto dei principi espressi dalla sent. n. 200/2008 della Corte Costituzionale. In tale sentenza, relativa alla natura e ai poteri della Consulta statutaria delle Regione Calabria, la Corte Costituzionale ha avuto occasione di sottolineare come *"il collegio di garanzia statutaria abbia natura amministrativa e le sue decisioni debbono essere qualificate, a tutti gli effetti, come "decisioni amministrative" le quali hanno lo scopo di eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle*

¹ Più in generale, l'autonomia e l'indipendenza come caratteristiche fondamentali dell'organo di garanzia statutaria si rinvengono, tra l'altro, nella normativa regionale della Regione Emilia-Romagna (St. art. 69, c. 1), della Regione Lazio (St. art. 68, c. 1), Liguria (St. art. 74, c. 1), Lombardia (St. art. 59, c. 1), Piemonte (St. art. 91, c. 1), Toscana (l.r. n. 34/2008, 2, c. 3), Umbria (L.R. n. 35/2007, art. 1).

decisioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio non potendo né precludere, né, in alcun modo limitare, la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o speciali, eventualmente chiamati a pronunciarsi sugli stessi".

Opportunamente precisati i criteri e i principi cui sarà orientata l'attività della Consulta, i componenti hanno proceduto alla nomina del Presidente della Consulta, nella persona del Prof. Avv. Flavio Peccenini, il quale ha individuato, in conformità con quanto stabilito all'art. 4, c.3, della L.R. n. 23/07, quale vice presidente la Prof. Lucia Scaffardi.

Il Presidente, a norma dell'art. 4, c. 2, L.R. n. 23/2007, al termine della seduta, ha dato immediatamente comunicazione della sua elezione al Presidente dell'Assemblea legislativa, al Presidente della Giunta regionale e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Parimenti, il Presidente, in accordo con i Consultori, ha proposto un'ulteriore convocazione della Consulta al 31 luglio 2012 per affrontare la questione del Regolamento della Consulta. Era infatti emerso già nel corso della prima riunione convocata, la necessità di modificare il contenuto di tale Regolamento per adeguarlo alla "mutata" composizione dell'organo di garanzia statutaria (ora, a tutti gli effetti, composto da cinque Componenti).

Su tale tema si rileva come la Consulta sia stata regolarmente costituita e posta nella condizione di operare solo a seguito della nomina da parte del Consiglio delle Autonomie Locali, nella seduta del 26 Giugno 2012, dei due componenti della Consulta di propria competenza, e ciò in attuazione di quanto previsto dall'art. 69 c. 3 dello Statuto e dall'art. 3 della L. R. n. 23/2007 (in precedenza, con deliberazione n. 63 del 22 novembre 2011 erano già stati nominati dall'Assemblea Legislativa, con votazione

separata e a scrutinio segreto, tre dei cinque componenti della Consulta ai sensi dell'art. 69, comma 3 dello Statuto Regionale e dell'art. 3, comma 2 della L.R. n. 23/2007).

Tale regolarizzazione nella composizione dell'organo ha consentito l'insediamento della Consulta e il superamento del disposto dell'art. 16 *bis* della L.R. n. 23/07 laddove consentiva alla Consulta di operare limitatamente alle funzioni di cui alle lettere a) e b), c. 1, art. 69 dello Statuto Regionale. A seguito del regolare insediamento, la Consulta non dovrà più limitarsi "a prendere atto di possibili eventi che causino l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi, dichiarando se del caso la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto (art. 69, comma 1, lett. a) e ad adottare i provvedimenti ed i pareri previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum (art. 69, 1° comma, lett. b) ma potrà, in piena aderenza all'art. 69, comma 1 lett. c) e d) dello Statuto Regionale, esprimere pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali (nei casi e nelle forme previste dall'art. 55 del regolamento dell'Assemblea legislativa regionale) ed esprimere pareri su eventuali conflitti di competenza tra gli organi previsti dallo Statuto a richiesta di almeno un quinto dei Consiglieri regionali o dei componenti del Consiglio delle Autonomie locali o su richiesta della Giunta Regionale.

2)Resoconto delle attività svolte.

Fatta questa debita puntualizzazione, questa relazione annuale, di conseguenza, può dare conto delle attività svolte dalla Consulta nelle sedute tenutesi nel giorno 31 luglio e 5 settembre 2012.

In particolare, nella seduta del 31 luglio la Consulta – rilevato che erano già da tempo giacenti tre progetti di legge di iniziativa popolare di cui i Consulitori hanno avuto modo di prendere visione unicamente dopo il proprio insediamento – ha ritenuto di convocare gli incaricati di tali progetti (si vedano le convocazioni prot. nn. 29555, 29559 e 29562 del 3 agosto 2012) rispettivamente per :

- 1) il giorno 11 settembre ore 15 per l'audizione dei rappresentanti della proposta di legge d'iniziativa popolare ad opera dei consigli comunali di Galeata, Bertinoro, Savignano sul Panaro, Monte San Pietro, Medicina rubricata *“disposizioni a sostegno della riduzione della produzione dei rifiuti solidi urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata domiciliare con tariffa puntuale, e dell'impiantistica funzionale al riuso e al riciclaggio. Competenze dei Comuni per la gestione del servizio di igiene urbana. Abrogazione e sostituzione della L.R. n. 31/1996 avente quale capofila il comune di Galeata”*.
- 2) il giorno 11 settembre ore 16 per l'audizione dei rappresentanti della proposta di legge d'iniziativa popolare ad opera dei consigli comunali di Bazzano, Monteveglio, Sasso Marconi, Crespellano, Forlì, Castello d'Argile, Tredozio, Montechiarugolo e Predappio rubricata *“disposizioni a sostegno della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata domiciliare con tariffa puntuale, e dell'impiantistica funzionale al riuso e al riciclaggio.*

Competenze dei Comuni per la gestione del servizio di igiene urbana privi di rilevanza economica. Regolamentazione del ristoro ambientale collegato all'impiantistica di smaltimento e di recupero diverso dal riciclaggio" avente quale capofila il comune di Bazzano

- 3) il giorno 18 settembre ore 15 il p.d.l. per l'audizione dei cittadini firmatari della proposta di legge d'iniziativa popolare rubricata *"modifiche alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42 "disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale".*

Nella stessa seduta il Presidente della Consulta, preso atto delle proposte di legge di iniziativa popolare sopraindicate, così come trasmesse dal Direttore generale dell'Assemblea legislativa ai sensi dell'art. 5, comma 7 della L. R. n. 34 del 22 novembre 1999 (Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica) e a seguito della verifica di procedibilità di cui al comma 6 dello stesso art. 5 ha designato relatori di tali proposte la prof. Lucia Scaffardi per il progetto sub 1), la prof. Cristiana Fioravanti per quello sub 2) e l'avv. Enrica Bazzini per quello sub 3).

La riunione è proseguita con una presa visione dell'articolato del regolamento provvisorio per gli eventuali aggiornamenti e/o modifiche anche in relazione al mutato numero dei componenti; l'esame è poi continuato nella seduta del 5 settembre 2012, convocata anche per la discussione della relazione annuale prevista dal comma 2 dell'articolo 11 del "Regolamento provvisorio per l'organizzazione e il funzionamento della Consulta" dal momento che *"la Consulta, entro il 15 settembre di ogni anno, trasmette al Presidente dell'Assemblea legislativa e al Presidente della Giunta una relazione sull'attività svolta, alla quale deve essere*

allegato anche il programma delle attività e la richiesta di stanziamento delle risorse riguardanti l'anno successivo".

Nella seduta del 5 settembre 2012 la Consulta ha altresì discusso le linee della propria programmazione per i mesi del corrente anno 2012 e per l'anno 2013 passando in esame le procedure previste dalla normativa per lo svolgimento degli incontri con gli incaricati dei progetti di legge d'iniziativa popolare proposti. Nell'ambito di tale seduta è stato analizzato l'ambito di operatività dell'art. 6, c. 1, L. R. n. 34/2009 in relazione ai singoli progetti di iniziativa popolare trasmessi.

Più in generale, l'avvio dell'attività della Consulta ha richiesto una fase propedeutica di natura preparatoria e una preliminare fase di sostegno delle funzioni ad esse attribuite che sono state svolte nell'ambito della Direzione generale e con il supporto del personale ad essa assegnato

Programma delle attività per l'anno 2013

Il presente documento contiene le linee programmatiche relative all'attività della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Emilia Romagna, ipotizzate per il 2013 ed è indirizzato al Presidente dell'Assemblea legislativa e al Presidente della Regione Emilia-Romagna, in adempimento dell'obbligo normativamente previsto, dall'art. 7, comma 2 della L.R. 4 dicembre 2007, n. 23, (*“Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria”*) che dispone *“ogni anno, prima della predisposizione del bilancio dell'Assemblea legislativa, la Consulta definisce con l'Ufficio di Presidenza il fabbisogno finanziario e le risorse umane necessarie”* e dal *“Regolamento provvisorio interno per l'organizzazione e il funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria”* a norma del quale *“la Consulta, entro il 15 settembre di ogni anno, trasmette al Presidente dell'Assemblea legislativa e al Presidente della Giunta una relazione sull'attività svolta, alla quale deve essere allegato anche il programma delle attività e la richiesta di stanziamento delle risorse riguardanti l'anno successivo”*.

Già nella seduta del 31 luglio 2012 (la prima seduta convocata dopo l'insediamento) la Consulta, nella nuova composizione di cinque membri, ha rilevato la necessità di procedere ad una ricognizione delle più ampie competenze ad essa assegnate a seguito della mutata composizione della stessa con conseguente *“regolarizzazione”* ed estensione delle competenze previste dall'art. 69, comma. 2, da a) a d) dello Statuto Regionale (a seguito del superamento del regime transitorio di cui si è fatto menzione nel precedente documento programmatico relativo all'anno 2010 di questa Consulta ora, nell'ambito dei compiti riconosciuti ai componenti l'organo di garanzia rientra, a tutti gli effetti, l'attività consultiva prevista sub lett. c) e d) dell'art. 69. Tale preliminare considerazione non può non avere un immediato impatto sulla programmazione delle attività che questa Consulta si prefigge di realizzare.

Parimenti, si è dato atto della necessità di proseguire nell'esame delle "ricadute concrete" (così testualmente p. 5 del programma delle attività della Consulta per l'anno 2010) che possono essere tratte dall'art. 69, lett. a) dello Statuto Regionale laddove attribuisce alla Consulta – (in qualità di organo autonomo e indipendente) – il compito di prendere atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi, dichiarando le modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto.

A questo esame, che non risulta essere stato esaurito, la Consulta intende dare nuovo ed immediato impulso, anche con il supporto di specifiche professionalità, anche esterne, sia per la importanza del tema, sia per la rilevanza ai fini dell'esame del Regolamento.

Ancora in continuità con precedenti previsioni programmatiche appare opportuno dar seguito alla definizione dei contenuti del sito della Consulta, anche al fine di selezionare materiali normativi, giurisprudenziali e dottrinali, attinenti all'esercizio delle funzioni della Consulta (soprattutto considerando le più ampie attribuzioni assegnate ai membri dell'organo di garanzia, rispetto al regime transitorio precedente) per la successiva predisposizione e raccolta degli stessi in una banca dati.

Nello stesso tempo l'attività di programmazione di questa Consulta ha ad oggetto l'attribuzione ai propri consultori di compiti preparatori e istruttori finalizzati all'espletamento delle funzioni proprie della Consulta.

Tali attività rispondono all'esigenza di garantire funzionalità ai processi decisionali e risulta coerente con un modello di organizzazione del lavoro improntato alla valorizzazione delle specializzazioni e delle esperienze dei singoli Consultori.

Del resto, questa attività istruttoria e di necessario coordinamento interdisciplinare tra i membri dell'organo di garanzia mira a perseguire una

più approfondita conoscenza dei compiti, limiti e modalità di funzionamento della Consulta.

In particolare, l'attività della Consulta proseguirà nell'analisi (come già è stato scritto), ad esempio, *della natura amministrativa delle decisioni degli organi di garanzia statutaria* (anche alla luce della sentenza Corte Costituzionale 13 giugno 2008, n. 200) nonché *sullo stesso ruolo degli «organi di garanzia statutaria»* per comprendere se tali organi *“siano semplici consulenti o reali custodi dello Statuto regionale”*.

Anche in questa prospettiva è necessario valutare l'eventuale collaborazione con professionalità esterne alla Consulta.

Attività Promozionali

Con riferimento alle attività che questa Consulta auspica di poter svolgere nel corso del 2013 è opportuno soffermare l'attenzione sulle iniziative (già intraprese dalla precedente Consulta) volte alla creazione e ulteriore implementazione di una rete nazionale delle Consulte statutarie, sul modello delle reti che già collegano a livello nazionale gli altri organi regionali di garanzia.

Nel corso del 2013, quindi, si potrebbe rafforzare tale esperienza, attraverso una partecipazione e un maggior coordinamento (anche informatico) tra la Consulta della Regione Emilia-Romagna e la rete nazionale delle Consulte di garanzie delle altre Regioni.

Parimenti, potrebbe essere opportuno programmare una maggior condivisione e un possibile ampliamento, delle decisioni adottate - in ambito europeo - da organi simili alle Consulte.

Un'altra iniziativa sulla quale è opportuno programmare fin da ora la realizzazione riguarda l'organizzazione, con il coinvolgimento dell'Assemblea legislativa ed eventualmente delle altre Consulte regionali, di giornate di studio sugli Statuti regionali e sulle competenze delle Consulte di Garanzie Regionali,

in particolare – per quanto di specifico interesse – si potrebbe focalizzare l'attenzione sull'interpretazione e sull'ambito di operatività dell'art.69, lett. c) e d) dello Statuto Regionale, laddove consente alla Consulta (nella sua completa composizione) di esprimere pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali (nei casi e nelle forme previste dall'art. 55 del regolamento dell'Assemblea legislativa regionale) ed esprimere pareri su eventuali conflitti di competenza tra gli organi previsti dallo Statuto¹.

Particolare attenzione può essere attribuita all'organizzazione di giornate di studio e di convegni con la partecipazione di membri appartenenti ad altre Consulte regionali e/o di enti che si occupano di diritto regionale e ciò al fine di creare un contatto con gli altri organismi di garanzia statutaria nell'ottica di una maggiore armonizzazione e aggiornamento con le tematiche di specifica competenza della Consulta.

In tal senso, si potrebbe ipotizzare ulteriormente lo svolgimento di attività dedicate all'approfondimento della natura e del ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della stessa giurisprudenza costituzionale, indagando ad esempio il rapporto tra il controllo di "statutarietà" e quello di "costituzionalità", per analizzare eventuali e possibili contatti tra gli organi di garanzia statutaria e la Corte Costituzionale. Altre iniziative di tipo promozionale potranno essere adottate nel corso del 2013, sempre compatibilmente con le risorse stanziare.

¹ Si ricorderà che, nelle more dell'istituzione del Consiglio delle Autonomie locali cui, ai sensi dell'art. 69, 3° comma dello Statuto e dell'art. 3, 2° comma della l. r. n. 23/2007, spetta la nomina degli altri due membri della Consulta; l'articolo 40 della l. r. 19 dicembre 2008, n. 22 ("Legge finanziaria regionale") prevedeva, in via transitoria, l'istituzione ed il funzionamento della Consulta, con compiti limitati all'espletamento delle "funzioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 69 dello Statuto".