

Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna  
*Consulta di Garanzia Statutaria*

Delibera	5
Protocollo	36300
Data	9/11/2011
Legislatura	IX

Il giorno di Mercoledì 9 novembre *dell'anno* 2011 si riunisce nella sede di Viale Aldo Moro n. 44 la Consulta di Garanzia Statutaria con la partecipazione di:

**GIUSEPPE PIPERATA**

Presidente

**GIUSEPPE UGO RESCIGNO**

Componente

**MARZIO MACCARINI**

Componente

Oggetto: Decisione sull'ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare "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. Competenza dei Comuni per la gestione del servizio di igiene urbana. Abrogazione e sostituzione della legge regionale 19 agosto 1996, n. 31" per decidere sulla sua ammissibilità, ai sensi dell'art. 6, co. 1 della l.r. 34/99 e successive modificazioni.

## LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### *RITENUTO IN FATTO*

In data 18 ottobre 2011 con nota prot. n. 33526, il Responsabile del procedimento, dott.ssa Giuseppina Rositano, ha comunicato alla Consulta di Garanzia Statutaria che si è conclusa, con esito positivo, la verifica dei requisiti di cui al comma 6 dell'art. 5 della l.r. 22 novembre 1999 n. 34 "*T.U. in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica*", in merito alla proposta di legge di iniziativa popolare intitolata <<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. Competenza dei Comuni per la gestione del servizio di igiene urbana. Abrogazione e sostituzione della legge regionale 19 agosto 1996, n. 31>> per decidere sulla sua ammissibilità, ai sensi dell'art. 6, co. 1 della l.r. 34/99 e successive modificazioni, depositata presso l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale in data 21 settembre 2011 ai sensi dell'art. 1 della l.r. 34/1999.

Sono stati pertanto trasmessi alla Consulta di Garanzia i documenti in copia conforme all'originale come previsto al comma 7 dell'articolo 5 della l.r. 34/99, venendo ufficialmente investita la stessa della questione sulla ammissibilità della proposta di legge ai sensi dell'art. 6 della l.r. 34/99.

La Consulta di Garanzia Statutaria nella seduta del 21 ottobre 2011, presenti i componenti prof. G. Piperata, prof. G. U. Rescigno e dr. M. Maccarini, si è riunita per procedere, ai sensi dell'art. 10 comma 4 del Regolamento provvisorio della Consulta di Garanzia Statutaria (delibera n. 3 del 9 aprile 2009), alla designazione tra i consultori di un relatore in merito alla proposta in narrativa, individuando come relatore il prof. Giuseppe Ugo Rescigno.

Successivamente, in data 26 ottobre 2011, la Consulta si è riunita per iniziare l'esame della proposta di legge di iniziativa legislativa popolare con l'audizione dei promotori della proposta invitati, ai sensi dell'art. 6 comma 2 della l.r. 34/99, ad illustrare il progetto di legge; i promotori hanno avuto anche la facoltà di presentare relazioni e documenti ulteriori (ns. prot. n. 34898 del 27 10 2011).

Nella stessa audizione, il relatore ha illustrato ai componenti della Consulta di Garanzia, ai sensi del regolamento citato, la proposta di legge in parola e i promotori hanno illustrato le ragioni, i contenuti e le finalità della proposta.

In data 9 novembre 2011, la Consulta si è riunita per adottare ai sensi e con le conseguenze previste dall'articolo 6 della l.r. 34/99, la seguente deliberazione.

#### ***RITENUTO IN DIRITTO***

1. Seguendo le prescrizioni dell'art. 2 della legge regionale n. 34 del 1999, il testo del progetto è redatto in articoli ed è accompagnato da una relazione che, per quanto succinta, illustra a sufficienza le finalità e il contenuto del progetto.

Mancano più di sei mesi alla scadenza dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna e dunque l'iniziativa non viola il comma 2 dell'art. 3 della predetta legge regionale.

Gli oggetti della proposta rientrano nella competenza regionale, come richiede la lettera a) del comma 1 dell'art. 6 della predetta legge regionale.

Del pari non emerge alcun motivo di contrasto con la Costituzione e lo Statuto regionale, come richiede la lettera b) della disposizione sopra citata.

Nel testo ed in particolare negli articoli 12 e 13 sono contenuti elementi del tutto sufficienti per la determinazione dell'onere finanziario che comportano le nuove o maggiori spese previste dal progetto, come richiede il comma 2 dell'art. 2 della legge regionale più volte ricordata.

2. Restano da esaminare i limiti posti dall'art. 18 dello Statuto, ripetuti dall'articolo 3, comma 1 della legge regionale 34/99 che così recita: "L'iniziativa popolare non è ammessa per la revisione dello Statuto e per le leggi tributarie e di bilancio".

Che il progetto non si proponga di rivedere e di fatto non preveda di rivedere lo Statuto è talmente evidente che non c'è bisogno di aggiungere altro.

Merita una breve motivazione la conclusione che il progetto non tocca le leggi di bilancio. A rigore il progetto, come del resto quasi tutte le leggi regionali, incide sul bilancio perché prevede una allocazione diversa delle risorse previste nel progetto (e prima ancora nella legge regionale n. 31 del 1996 che il progetto si propone di sostituire). Ma una legge di spesa non per questo diventa legge di bilancio. Anzitutto non avrebbe senso il comma 2 dell'art. 2 della legge regionale 34/99 secondo cui è pienamente ammissibile "la proposta che comporti nuove o maggiori spese a carico del bilancio" purché "contenga elementi sufficienti per la determinazione del relativo onere finanziario". Stabilito dunque che in principio sono ammissibili leggi di spesa a carico del bilancio, è evidente che le leggi di bilancio di cui tratta il comma 1 dell'art. 3 e che non possono essere oggetto di iniziativa legislativa popolare sono cosa diversa dalle leggi di spesa di cui tratta il comma 2 dell'art. 3. La conclusione a questo punto sembra facile: la legge di

bilancio (è significativo che la legge regionale usi l'espressione "legge di bilancio" e non la espressione "materia di bilancio") è quella legge specifica che disciplina in generale il modo di costruire e strutturare il bilancio oppure quella specifica legge che in attuazione della legge sul bilancio prima descritta contiene uno specifico bilancio. Questo stabilito, il progetto in esame, tranne le parole "le parole "attraverso la creazione di un fondo regionale" contenute nella lettera a) del comma 2 dell'art. 1, non contiene disposizioni di ordine generale sul modo di costruire e strutturare il bilancio della regione e non incide su alcuna specifica legge di bilancio.

3. Opposta la conclusione per quanto riguarda le leggi tributarie. Contrariamente a quanto garbatamente sostenuto dai rappresentanti dei proponenti ascoltati nella udienza del 26 ottobre 2011, una legge tributaria non è soltanto quella che istituisce o toglie un tributo, ma anche qualunque legge che modifica un tributo già esistente. Inoltre solo per completezza va ricordato quanto già rilevato da questa Consulta con la decisione n. 2 del 2011 nel punto 4 in diritto, e cioè che è legge tributaria e rientra nel divieto posto dallo Statuto qualunque disposizione abbia natura tributaria, anche quando contenuta in una legge che contiene altre disposizioni che non hanno carattere tributario. L'art. 11 del progetto, intitolato non per caso "Ammontare dell'imposta", è senza dubbio alcuno, in tutta la sua estensione, una disposizione tributaria e quindi una legge tributaria secondo lo Statuto e la legge regionale che ripete lo Statuto; questa disposizione prende il posto dell'art. 13 della legge regionale n. 31 del 1996, nel testo oggi vigente dopo le modificazioni via via apportate, che anch'esso si intitola "Ammontare dell'imposta" e che verrebbe abrogato insieme a tutta la legge n. 31 del 1996 come disposto nell'art. 16 del progetto, e sostituito dalla nuova disposizione tributaria del progetto in esame.

In conclusione l'art. 11 del progetto è comunque inammissibile perché contrario a quanto disposto dal comma 4 dell'art. 18 dello Statuto e dal comma 1 dell'art. 3 della legge regionale n. 34 del 1999.

4. La questione che deve ora essere affrontata è la seguente: se il progetto in esame contiene altre disposizioni che non hanno natura tributaria e comunque non violano alcuna disposizione in materia di iniziativa legislativa popolare, come è in effetti e sarà mostrato successivamente, la presenza di una o più disposizioni inammissibili (come avviene nel caso di specie nel quale comunque l'art. 11 del progetto è inammissibile) rende inammissibile l'intero progetto?

Questa Consulta ha già esaminato e risolto la questione sia con la delibera n. 2 del 5 febbraio 2009 sia soprattutto con la delibera n. 2 del 18 febbraio 2011.

Con la prima, che qui viene ricordata solo per memoria perché non riguarda direttamente il caso in esame, venne stabilito, a seguito di lunga e complessa analisi alla quale si rinvia, che la Consulta nel dichiarare ammissibile una proposta di legge poteva però anche esprimere pareri sia positivi che negativi per quanto attiene però (si faccia attenzione) alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 6 della legge regionale n. 34 del 1999, e cioè per quanto riguarda l'obbligo della Consulta di pronunciarsi in merito alla competenza regionale nella materia oggetto della proposta (lettera a) e in merito alla conformità della proposta alle norme della Costituzione e dello Statuto regionale (lettera b). In base a questa ricostruzione può dunque accadere che un progetto sia dichiarato ammissibile (come infatti accadde con la decisione qui ricordata) e nello stesso tempo una o più disposizioni vengano dichiarate contrarie alle lettere a) oppure b) del comma 1 dell'art. 6 citato mediante un parere che accompagna la decisione di ammissibilità. Questa decisione non tocca il caso che qui viene esaminato, perché, come già detto, il progetto non va contro né la lettera a) né la lettera b) prima citate; viene però ugualmente ricordata perché dimostra che la deliberazione di questa Consulta può essere più articolata della mera decisione che si risolve nella scelta secca tra un decisione di ammissibilità ed una di non ammissibilità, e che in particolare un progetto di legge può essere diviso tra disposizioni ammissibili e disposizioni non ammissibili.

Con la delibera n. 2 del 18 febbraio 2011 questa Consulta nel punto 6 in diritto ha così deciso: "La inammissibilità di una singola o di singole disposizioni non

determina la inammissibilità dell'intero progetto esaminato, se come accade nel caso in questione, altre disposizioni conservano una propria indipendenza e restano pienamente applicabili anche dopo aver espunto quella o quelle dichiarate inammissibili". Su questa base la Consulta nella delibera citata stabilì nel dispositivo che un articolo del progetto sotto esame non era ammissibile ed altri tre erano invece ammissibili e dunque rispetto ad essi il procedimento poteva continuare.

Alla luce di questo precedente, si tratta ora di decidere se nel progetto vi sono altri articoli oltre l'art. 11 che non presentano alcun vizio ed in particolare non hanno natura tributaria.

Gli articoli da 3 a 10 compreso di per sé non sono disposizioni tributarie, perché non istituiscono o aboliscono o modificano un tributo, ma contengono o disposizioni strumentali per l'applicazione del tributo o disposizioni che comunque solo indirettamente hanno per oggetto un tributo. Anche questo caso è stato a suo tempo esaminato dalla Consulta, che con la decisione n. 2 del 2011 nel punto 4 in diritto stabilì che "bisogna operare una netta distinzione tra disposizioni di legge che hanno natura tributaria e disposizioni di legge che incidono indirettamente sulla materia tributaria". Ora la lettura degli articoli da 3 a 10 compreso mostra che in tali articoli sono contenute disposizioni che presuppongono il tributo, e disciplinano comportamenti necessari per l'accertamento della sussistenza degli stati di fatto che determinano la nascita dell'obbligo tributario, oppure prevedono comunicazioni, oppure le sanzioni per violazione degli obblighi strumentali e consequenziali legati al tributo, oppure i rimborsi. Tutte queste disposizioni però restano senza oggetto una volta che scompare dal progetto il tributo rispetto a cui esse sono strumentali e dunque diventano inammissibili perché senza significato normativo. Inoltre questi articoli o sono la riproduzione senza alcuna variazione degli articoli già in vigore contenuti nella legge regionale n. 31 del 1996, oppure contengono minime variazioni che non possono essere espunte dal testo che le contiene, pena la impossibilità di dare ad esse un qualunque significato giuridicamente sensato. Per queste ragioni vanno anch'essi dichiarati inammissibili.

L'art. 1 contiene alcune parti, che costituiscono disposizione tributaria: sono tali la lettera d) del comma 1, le parole "attraverso la creazione di un fondo regionale" contenute nella lettera a) del comma 2, le lettere b) e c) del comma 2. L'art. 2 è inammissibile per le stesse ragioni dell'art. 11, perché chiaramente riguarda direttamente un tributo, che infatti vuole sostituire.

L'art. 14 intitolato "Premialità, sgravi ed aggravati di imposta" è, come dice lo stesso titolo, inammissibile in quasi ogni sua parte perché prevede sgravi ed aggravati di imposta, e cioè tipiche disposizioni che modificano un tributo; le c.d. premialità previste nell'art. 14 a rigore non sono norme tributarie, però nel testo di tale articolo sono intrecciate in modo così inestricabile con le disposizioni su sgravi ed aggravati che è impossibile separare dall'articolo un testo di senso compiuto: per questa ragione anche questa parte diventa inammissibile.

L'art. 16 "Norma transitoria" è inammissibile visto che intende abrogare una legge tributaria (e cioè la legge regionale n. 31 del 1996).

##### **5. Restano gli articoli 12, 13 e 15.**

Il primo si intitola "Quota spettante alle Province" e dunque presuppone che il tributo abbia dato un certo gettito e si occupa della ripartizione di esso: non è dunque una legge tributaria. La difficoltà sta nel fatto che tale articolo dal punto di vista linguistico presuppone gli altri articoli, cosicché una volta dichiarati non ammissibili tali articoli, i riferimenti contenuti nell'art. 12 restano incomprensibili: ad es. le parole "gettito del tributo regionale" sottintendono le parole "quale previsto dalla presente legge", oppure "quale previsto dalla legge n. 31 del 1996" se l'articolo viene letto come una novella rispetto alla legge n. 31 del 1996 (come in effetti diventa una volta tolti tutti gli articoli dichiarati inammissibili); però il testo dell'art. 12 non lo dice. Peraltro questo sottinteso può essere facilmente ricostruito dagli interessati, e dunque è ragionevole concludere che la imperfezione scritturale che si determina in base alla deliberazione di questa Consulta non pregiudica sia la possibilità di comprendere l'art. 12 sia la ammissibilità della proposta di questo articolo.



L'art. 13 si intitola "Interventi in materia ambientale", e, al di là della redazione discorsiva piuttosto che normativa che esso presenta, e che questa Consulta non può censurare, riguarda la ripartizione e l'uso che deve essere fatto del gettito tributario, e dunque, tranne due commi di cui si dirà, non è una legge tributaria, come già sostenuto rispetto all'art. 12. Vi è però un inciso nel comma 1 che va tolto perché contiene un rinvio all'art. 14 dichiarato non ammissibile: questa espunzione non determina però la incomprendibilità della restante parte e quindi permette la dichiarazione di ammissibilità del comma 1 dell'art. 13 tranne l'inciso che comincia con le parole "e al netto" e termina con le parole "della presente legge". I commi 10 e 12 di questo articolo 13 sono invece inammissibili, perché di nuovo modificano un tributo (che nel testo viene chiamato "tariffa").

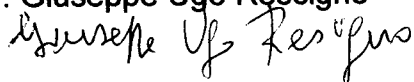
L'art. 15 "Competenze sulla gestione dei rifiuti" si propone di restituire per quanto possibile ai Comuni la gestione della raccolta dei rifiuti e non contiene nessuna disposizione che vada contro i limiti previsti per le iniziative popolari.

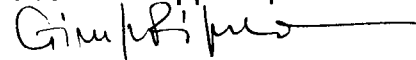
#### **P.Q.M.**

#### **La Consulta di Garanzia Statutaria**

1. dichiara ammissibile l'art. 1 del progetto, tranne la lettera d) del comma 1, le parole "attraverso la creazione di un fondo regionale" contenute nella lettera a) del comma 2, le lettere b) e c) del comma 2;
2. dichiara ammissibile l'art. 12 del progetto;
3. dichiara ammissibile l'art. 13 del progetto tranne le parole "e al netto di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 14 della presente legge" contenute nel comma 1 dello stesso articolo, e tranne i commi 10 e 12;
4. dichiara ammissibile l'art. 15 del progetto;

5. dichiara non ammissibile la lettera d) del comma 1 dell'art. 1, le parole "attraverso la creazione di un fondo regionale" contenute nella lettera a) del comma 2, le lettere b) e c) del comma 2 dell'art. 1;
6. dichiara non ammissibili gli articoli da 2 compreso a 11 compreso del progetto;
7. dichiara non ammissibili le parole "e al netto di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 14 della presente legge" contenute nel comma 1 dell'art. 13, ed i commi 10 e 12 dell'art. 13 del progetto;
8. dichiara non ammissibile l'art. 14 del progetto;
9. dichiara non ammissibile l'art. 16 del progetto;
10. dà mandato agli uffici competenti di premettere al testo del progetto di legge la seguente frase: "La Consulta di Garanzia Statutaria, ai sensi dell'art. 18 comma 4 dello Statuto e dell'art. 3 comma 1 della legge regionale n. 34/1999, ha dichiarato con deliberazione n. 5 del 9 novembre 2011, non ammissibile la lettera d) del comma 1 dell'art. 1, le parole "attraverso la creazione di un fondo regionale" contenute nella lettera a) del comma 2 dell'art. 1, le lettere b) e c) del comma 2 dell'art. 1, gli articoli da 2 compreso a 11 compreso, le parole "e al netto di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 14 della presente legge" contenute nel comma 1 dell'art. 13, ed i commi 10 e 12 dell'art. 13, l'art. 14 e l'art. 16 del progetto che segue".

Il Relatore e Redattore  
Prof. Giuseppe Ugo Rescigno  


Il Presidente  
Prof. Giuseppe Piperata  


Il Segretario  
Dott.ssa Primarosa Fini  
