

Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna
Consulta di Garanzia Statutaria

Delibera	2
Protocollo	5379
Data	18/02/2011
Legislatura	IX

Il giorno di Venerdì 18 febbraio *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 del Consiglio provinciale di Piacenza dal titolo: "Modificazioni alla l.r. 2 agosto 1984 n. 42 (Nuove norme in materia di enti di bonifica. Delega di funzioni amministrative). Determinazioni".

LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

RITENUTO IN FATTO

investita della questione sulla ammissibilità della proposta di legge di iniziativa del Consiglio provinciale di Piacenza, intitolata <<*Modificazioni alla Legge regionale 2 agosto 1984, n. 42*>>, approvata con Deliberazione C.P. n. 97 del 25/10/2010, ad essa trasmessa dal Direttore generale responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 5 comma 7 della l.r. 34/99;

udito il relatore Consultore prof. G. U. Rescigno, per la Consulta, e il Consigliere provinciale avv. Antonino Coppolino, per l'Ente promotore, in occasione della convocazione avvenuta presso la sede in data 7 febbraio 2011;

esaminata e discussa la memoria successivamente presentata in data 14 febbraio 2011 (prot. regionale n. 4917 del 16 febbraio 2011) dall'avv. Coppolino;

riunita 18 febbraio 2011, presso la sede, adotta ai sensi e con le conseguenze previste dall'art. 6 della legge regionale 34/99, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale 8/08, la seguente deliberazione.

RITENUTO IN DIRITTO

1. Va chiarito in premessa che l'art. 18 dello Statuto Emilia-Romagna, rubricato "*Iniziativa legislativa popolare*", nel comma 2 prescrive che "*Sono promotori del progetto di legge popolare: a) almeno cinquemila elettori; b) ciascun Consiglio provinciale; c) uno o più Consigli comunali che, singolarmente o complessivamente, rappresentano una popolazione di cinquemila abitanti.*" Pertanto, contro il discorso comune che riserva l'espressione "iniziativa popolare" alla iniziativa collettiva dei cittadini nel

numero prescritto, per lo Statuto Emilia - Romagna anche l'iniziativa del singolo Consiglio provinciale è iniziativa popolare. La legge regionale 34/99 segue (come è suo dovere, pena la sua illegittimità per contrasto con lo Statuto) il medesimo criterio di classificazione e il medesimo linguaggio: il Titolo I porta la rubricazione "*Iniziativa popolare*", e si divide in tre Capi, il primo rubricato "*Disposizioni generali*", il secondo rubricato "*Iniziativa degli elettori*", il terzo rubricato "*Iniziativa dei Consigli provinciali e comunali*", è evidente dunque che per la legge 34/99 anche le iniziative del Consiglio provinciale sono iniziative popolari e ad esse si applicano le disposizioni generali del Capo I. Ne consegue, sul piano giuridico, che tutti i limiti e le regole che lo Statuto e le leggi attuative dello Statuto prescrivono in generale nei confronti dell'iniziativa popolare senza specificare ulteriormente si applicano anche alla iniziativa del singolo Consiglio provinciale.

L'avvocato Coppolino, sia nella udienza del 7 febbraio 2011, sia nella memoria che ha successivamente inviato, sostiene che l'art. 50 dello Statuto attribuisce la iniziativa legislativa ai Consigli provinciali allo stesso modo che la attribuisce ai singoli Consiglieri ed alla Giunta e separa nettamente, nella formulazione scritta, questa iniziativa da quella dei cittadini, cosicché i limiti posti in Statuto alle iniziative popolari in senso proprio (e cioè quelle dei cittadini) non si applicano alla iniziativa dei Consigli provinciali (con l'ulteriore conseguenza che la Consulta non è competente sulla ammissibilità delle proposte di legge dei Consigli provinciali e quindi nel caso di specie dovrebbe declinare la sua competenza). Anche ammesso che la formulazione del comma 1 dell'art. 50 non è felice dal punto di vista della buona redazione dei testi normativi (perché, letta da sola, induce a ritenere che la disciplina della iniziativa legislativa dei Consigli provinciali è soggetta a norme comunque diverse rispetto a quelle a cui è assoggettata la iniziativa legislativa dei cittadini), sul piano normativo (l'unico che qui ha rilievo) va obiettato che comunque il primo comma dell'art. 50 dello Statuto ha come oggetto la elencazione dei soggetti che hanno iniziativa legislativa, e non ha come oggetto la disciplina delle iniziative legislative ivi elencate, tanto è vero che

esso prescrive espressamente che *“L’iniziativa legislativa appartiene a ciascun Consigliere regionale, è riconosciuta alla Giunta regionale, ai Consigli provinciali ed ai Consigli comunali, secondo quanto previsto dallo Statuto”*, e cioè questa stessa disposizione inequivocabilmente rinvia a quella o quelle disposizioni dello Statuto che disciplinano tali iniziative, e dunque, per quanto riguarda le iniziative dei Consigli provinciali, rinvia proprio all’art. 18, nel quale sono espressamente contenute (come già rilevato) le disposizioni che disciplinano la iniziativa legislativa dei Consigli provinciali (oltre che le iniziative dei cittadini e dei Consigli comunali). Il comma 3 dell’art. 18 dice chiaramente che le iniziative legislative popolari (tra le quali sono espressamente ricomprese quelle dei Consigli provinciali) sono soggette alle forme e modalità di presentazione previste dallo Statuto e dalle leggi, e subito dopo attribuisce espressamente alla Consulta il compito di verificare l’ammissibilità delle iniziative legislative popolari (comprese, come più volte sottolineato, anche quelle dei Consigli provinciali). In conclusione, la Consulta ha il dovere giuridico di pronunciarsi sulla ammissibilità della proposta di legge del Consiglio provinciale di Piacenza, applicando i criteri e le regole contenute nello Statuto e nelle leggi applicative dello Statuto a proposito delle iniziative legislative dei Consigli provinciali.

Siccome la legge regionale 34/99, modificata dalla legge regionale 8/2006 e dalla legge regionale 8/2008, riproduce senza citarle alcune disposizioni dello Statuto ed altre ne aggiunge avvalendosi del potere-dovere previsto dal comma 3 dell’art. 18 dello Statuto (secondo cui *“Lo Statuto e la legge regionale disciplinano le forme e le modalità di presentazione del progetto di legge di iniziativa popolare”*), e poiché lo Statuto prevale comunque sulla legge regionale, la Consulta esamina il progetto di legge del Consiglio provinciale di Piacenza prima alla luce dell’art. 18 dello Statuto (citando per completezza di informazione anche le corrispondenti disposizioni riprodotte della l. r. 34/99) e poi alla luce delle disposizioni attuative dello Statuto previste dalla l. r. 34/99.

2. Secondo il comma quarto dell'art. 18 dello Statuto (riprodotto nel comma 1 dell'art. 3 della l.r. 34/99, richiamato dall'art. 6 della stessa legge, a sua volta richiamato dal comma 6 dell'art. 11 della stessa legge a proposito della iniziativa del Consiglio provinciale) l'iniziativa legislativa popolare (e quindi, come più volte sottolineato, quella del Consiglio provinciale, come una delle tre forme nelle quali si manifesta tale iniziativa popolare) non è ammessa anzitutto per la revisione dello Statuto, ed è evidente che il progetto oggetto di valutazione non si propone, né esplicitamente né surrettiziamente, di modificare lo Statuto.

3. Sempre secondo il comma 4 dell'art. 18 dello Statuto (riprodotto nel comma 1 dell'art. 3 della legge regionale 34/99 prima citato) l'iniziativa del Consiglio provinciale non è ammessa per le leggi tributarie e di bilancio. Mentre è evidente che la proposta di legge in oggetto non riguarda né direttamente né indirettamente il bilancio, è necessario concludere che l'art. 1 del progetto in esame è una disposizione tributaria e dunque rientra nel divieto imposto dallo Statuto della Regione Emilia-Romagna. L'art. 1 del progetto infatti intende modificare l'art. 13 della legge regionale 2 agosto 1984, n. 42, e cioè sostituire il modo di calcolo dei contributi obbligatori a carico dei consorziati con un modo diverso. Non ha qui alcuna importanza mettere a confronto le due diverse disposizioni, giacché in questa sede quello che importa è la natura giuridica dei contributi previsti dalla legge n. 42/84, che corrispondono ai contributi previsti in origine dal regio decreto n. 215/1933 (testo che a sua volta costituisce ancora oggi quello che contiene i principi fondamentali della materia ai quali debbono attenersi le leggi regionali, secondo quanto ha stabilito la Corte costituzionale con la sentenza n. 326 del 1998, che su questa base dichiarò incostituzionale una legge della Regione Marche che aboliva del tutto i Consorzi di bonifica, e in tal modo violava un principio fondamentale della materia). In tutte le sentenze (numerosissime) sia dei giudici di merito (a parte quelli di pace di cui si dirà) sia soprattutto della Corte di Cassazione sui Consorzi di bonifica sempre viene data per pacifica la natura tributaria di tali contributi. Nella recente sentenza Cass.

Sez. Un. civili, n. 26009 del 30 ottobre 2008, si trova scritto a chiare lettere: “premesso che i contributi spettanti ai Consorzi di bonifica rientrano pacificamente nella categoria dei tributi ...”; ugualmente danno per scontato che si tratta di un tributo Cass., Sez. Un. civ., 12 giugno 2007, n. 16428, Id. 4 giugno 2002, n. 8087, e Id., 30 ottobre 1998, n. 10905 (e molte altre che qui non è il caso di citare). In giurisprudenza si trovano sentenze dei giudici di pace che sostengono il contrario, ma sono proprio quelle sentenze cassate dalla Cassazione per questo motivo. Non deve trarre in inganno la sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 1998 (richiamata dall'avvocato Coppolino nella sua memoria) con la quale fu dichiarato incostituzionale il terzo comma dell'art. 21 del r.d. 215/1933 secondo cui *“Alla riscossione dei contributi si provvede con le norme che regolano l'esazione delle imposte dirette”*: quella dichiarazione di incostituzionalità non era basata sulla affermazione che i contributi non sono tributi, ma sulla affermazione che non sono equiparabili del tutto alle imposte dirette (cosicché diventava possibile al giudice in base a quella sentenza adottare provvedimenti cautelari che invece nel caso delle imposte dirette erano riservati all'intendente di finanza). Egualmente la sentenza Cass. Sez. Un. civili n. 54443 del 1991 ricordata dall'avvocato Coppolino nella sua memoria non dice affatto che i contributi in oggetto non sono tributi, ma si limita a ribadire che la assimilazione dei contributi consortili ai tributi erariali non si profila come assoluta (esattamente come ha sostenuto la Corte costituzionale con la sentenza prima citata): è evidente che una cosa è dire che i contributi consortili non sono in tutto equiparabili ai tributi erariali, altra cosa è dire (come anche la sentenza della Cassazione ora ricordata comunque non dice) che essi non sono tributi; in ogni caso a chiarire il punto stanno le recenti sentenze della Cassazione prima ricordate. E' vero poi che per molti anni il Ministero delle finanze non riconosceva ai contributi la natura di tributi, contro quanto sosteneva la giurisprudenza, ma ciò era dovuto alla volontà della amministrazione di assoggettare anche tali contributi all'Iva, dalla quale sarebbero stati esenti se riconosciuti come tributi: successivamente, di fronte alle numerosissime e continue decisioni in senso contrario alla amministrazione, anche questa da molto tempo (vedi circolare Min.

Fin. n. 52/E del 26 febbraio 1999) ha riconosciuto che i contributi dovuti ai Consorzi di bonifica sono tributi e quindi sono esenti dal pagamento dell'Iva. Infine, e conclusivamente, l'attribuzione dal 1992 delle controversie in materia alle Commissioni tributarie può giustificarsi solo se i contributi vengono considerati e trattati come tributi, perché in caso contrario questa attribuzione sarebbe incostituzionale, in quanto creazione di un giudice speciale, contro il divieto della Costituzione che non ammette nuovi giudici speciali dopo il 1° gennaio 1948.

4. Nella memoria dell'avv. Coppolino vengono sostenuti tre argomenti per giustificare che la proposta di legge in esame non rientra tra le leggi tributarie di cui tratta il comma 3 dell'art. 18 dello Statuto. Il terzo argomento, secondo cui i contributi comunque non sono tributi, in quanto sostanzialmente argomento primo, principale e pregiudiziale, è stato esaminato e respinto nel precedente paragrafo 3. L'argomento che viene per primo nella esposizione della memoria sostiene che non rientra nel divieto dello Statuto quella proposta di legge che si limita a modificare alcune disposizioni di una legge tributaria, come nel caso in questione. L'argomento va respinto per le seguenti ragioni. E' assolutamente pacifico che quando si dice "legge", a meno che non venga detto espressamente il contrario o sia logicamente impossibile intendere la parola in modo diverso da "legge nel suo intero testo", si intende ciò che viene prescritto in un atto formalmente legge, e dunque non necessariamente l'intero testo ma anche singole parti, in numero più o meno ampio secondo i casi. Per ricordare il caso più chiaro ed evidente, la Corte costituzionale raramente si pronuncia su un intero testo di legge, e quasi sempre esige che nel sollevare la questione o nel ricorso il giudice o le parti indichino espressamente le disposizioni che vengono impugnate: la Costituzione invece nell'art. 134 prescrive che la Corte costituzionale giudichi *"sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni"*; quando la Costituzione nell'art. 75 vieta il referendum abrogativo per le leggi tributarie a nessuno è venuto in mente di sostenere che il divieto vale per una legge

tributaria nel suo insieme (a parte il fatto che comunque, a scanso di equivoci, il primo comma dell'art. 75 dice in generale che il referendum è ammesso per l'abrogazione totale o parziale di una legge). E' del tutto ovvio e pacifico che quando lo Statuto Emilia-Romagna, come altri Statuti regionali, vieta, riprendendo la Costituzione, il referendum abrogativo di una legge tributaria non intende limitare il divieto solo al caso in cui si voglia abrogare una intera legge, cosicché sarebbe permessa l'abrogazione parziale di una legge tributaria, ma intende qualunque disposizione di legge che abbia natura tributaria.

L'argomento erroneo qui respinto può essere però riformulato in modo utile sia ai fini del presente giudizio sia a fini di possibili ulteriori questioni. Bisogna operare una netta distinzione tra disposizioni di legge che hanno natura tributaria e disposizioni di legge che incidono indirettamente sulla materia tributaria. Così, per fare un esempio tratto proprio dal progetto in esame, l'art. 2 non ancora esaminato sostituisce i Consigli provinciali alla Giunta regionale per quanto attiene ad importanti decisioni sui Consorzi di bonifica: indirettamente, se queste decisioni riguardano anche i contributi consortili (come accade in effetti), anche questa nuova disposizione riguarda la materia tributaria: ma la riguarda appunto in modo indiretto e mediato, e cioè di per sé non costituisce affatto disposizione tributaria, e dunque, come si dirà, non rientra nel divieto posto dallo Statuto. E' legge tributaria qualunque disposizione di legge che istituisce, disciplina, modifica, obbligazioni tributarie: l'art. 1 del progetto in esame, in tutti i suoi commi, ha questa natura, e quindi rientra nel divieto.

Il secondo argomento addotto dall'avv. Coppolino nella sua memoria sostiene che il divieto statutario vale quando si tratta di tributi regionali mentre nel caso in questione (anche ammettendo che si tratti di tributi) essi sono disposti non dalla Regione ma appunto dai Consorzi. Va obiettato che rispetto al divieto statutario non ha alcun rilievo qual è il soggetto impositore, perché ciò che rileva è se la Regione è oppure non è competente in materia: il solo fatto che il Consiglio provinciale di Piacenza propone un progetto di legge regionale dimostra che anche per il Consiglio provinciale la Regione è competente in

materia e dunque vale la norma statutaria che vieta alle iniziative legislative popolari di presentare progetti di leggi tributarie.

In conclusione i commi 1 e 2 dell'art. 1 del progetto in esame sono inammissibili perché prescrivono criteri nuovi per la determinazione dei contributi obbligatori a favore dei Consorzi di bonifica e per tale assorbente ragione hanno natura tributaria.

Anche il comma 3 ha natura tributaria: esso esenta da un tributo alcuni soggetti fino ad oggi assoggettati ad esso, come conferma la relazione illustrativa (il comma infatti dice che *"I proprietari degli immobili ricadenti in zone urbane, facenti parte di comprensori di bonifica e soggetti all'obbligo di versamento della tariffa dovuta per il servizio di pubblica fognatura sono esentati ..."*). Il comma 4 ha anche esso natura tributaria perché si dispone un certo onere a carico dei Consorzi entro un determinato termine e si conclude prescrivendo che *"Trascorso tale termine i contributi non saranno esigibili fino all'avvenuta trascrizione"*, cioè si incide su un obbligo a carattere tributario.

In definitiva l'intero art. 1 del progetto non è ammissibile perché l'iniziativa verte su leggi tributarie. Questa dichiarazione di inammissibilità assorbe qualunque altra valutazione rispetto all'art. 1, e dunque dell'art. 1 non si tratterà più nel seguito della presente decisione ai fini della deliberazione sulla sua ammissibilità.

5. La conclusione negativa nei confronti dell'art. 1 del progetto di legge in esame, una volta accertato che tale articolo ha per oggetto diretto l'obbligo tributario e dunque costituisce legge tributaria (mentre, come sostenuto, non lo sarebbe se vertesse in materia tributaria ma coinvolgesse l'obbligo tributario solo indirettamente, attraverso regole strumentali e collaterali che di per sé non determinano la quantificazione dell'obbligo tributario), è per questa Consulta obbligata perché il testo dello Statuto Emilia-Romagna è inequivoco sul punto.

Nello stesso tempo però questa Consulta ritiene che sia suo dovere di leale collaborazione con gli organi della Regione segnalare che l'art. 1 dichiarato inammissibile, per le ragioni esposte, non è propriamente innovativo per quello

che prescrive, perché cerca di inserire nel testo ufficiale della legge la interpretazione che la Cassazione e i giudici di merito che seguono la Cassazione danno delle norme sul modo di ripartire tra gli obbligati i contributi consortili. L'obiettivo dunque di questo articolo non è propriamente quello di introdurre nuove regole in materia (dal momento che esse già esistono nelle interpretazioni della Cassazione), ma quello di recepire nel testo della legge tale interpretazione giurisprudenziale, con importanti ricadute positive:

a. antitutto costringere i Consorzi a rispettare il nuovo testo ufficiale, senza più approfittare della precedente formulazione letterale che consente una interpretazione diversa rispetto a quella della Cassazione;

b. non costringere i consorziati a rivolgersi ogni volta da capo al giudice per ottenere quanto dalla Cassazione già stabilito, posto che le sentenze della Cassazione e dei giudici di merito hanno valore solo tra le parti del processo, cosicché gli interessati sono costretti ogni anno a ricorrere al giudice di fronte ad una nuova cartella esattoriale che continua ad applicare la legge nell'interpretazione che la Cassazione ritiene sbagliata;

c. infine, ottenere una netta diminuzione del contenzioso in materia, che è particolarmente alto e crea profondo malessere nelle migliaia di obbligati ad appartenere comunque ai Consorzi di bonifica (sia pure nell'interesse pubblico).

Poiché il presente giudizio di inammissibilità dell'art. 1 del progetto di legge è determinato dalla incompetenza secondo Statuto del Consiglio provinciale per quanto riguarda le proposte di leggi tributarie, mentre come ovvio l'Assemblea regionale è pienamente competente in materia, niente vieta che l'Assemblea in sede di discussione e deliberazione prenda in esame anche l'art. 1, o altra formulazione che intende rispondere al medesimo problema, col vantaggio, ai fini della decisione finale, di ristabilire la coerenza interna del progetto di legge, che senza l'art. 1 perde di significato e di spiegazione negli altri suoi articoli.

6. La inammissibilità di una singola o di singole disposizioni non determina la inammissibilità dell'intero progetto esaminato, se, come accade nel caso in

questione, le altre disposizioni conservano una propria indipendenza e restano pienamente applicabili anche dopo aver espunto quella o quelle dichiarate inammissibili.

L'art. 2 del progetto sposta dalla Giunta regionale ai Consigli provinciali il potere di approvare gli statuti dei Consorzi di bonifica e l'approvazione del perimetro di contribuenza e del piano di classifica secondo le norme già vigenti, e quindi, come già spiegato, non entra direttamente nel merito di questioni di ordine tributario. L'art. 3 si limita ad imporre un obbligo di fare non a carattere tributario a carico dei Consorzi ed a favore dei Comuni che lo richiedono. L'art. 4 integra l'assemblea dei consorziati. In conclusione gli articoli 2, 3 e 4 del progetto sono indipendenti rispetto all'art. 1 dichiarato inammissibile e non hanno natura tributaria. Pertanto è necessario verificare se tali articoli sono oppure non sono ammissibili alla luce degli altri limiti previsti dallo Statuto e dalla legge 34/99.

7. Sempre secondo il comma 4 dell'art. 18 dello Statuto (riprodotto dal comma 2 dell'art. 3 della legge 34/99) l'iniziativa popolare (e quindi del Consiglio provinciale) *"non può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea legislativa"* ed è certo oggi che la proposta oggetto di valutazione non rientra in questo divieto e quindi non vizia la proposta contenuta negli articoli 2, 3 e 4 che vengono ora valutati alla luce del citato criterio.

8. Esaminiamo ora il progetto, limitatamente agli articoli 2, 3 e 4, alla luce delle disposizioni integrative rispetto allo Statuto previste dalla legge 34/99. In forza del comma 6 dell'art. 11 la Consulta di garanzia decide sull'ammissibilità delle iniziative del Consiglio provinciale applicando l'art. 6, il quale a sua volta nelle lettere c) e d) del comma 1 richiama gli articoli 2 e 3. Il comma 1 dell'art. 2 prescrive che il testo della proposta di legge deve essere redatto in articoli e deve essere accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e il contenuto. Il progetto oggetto di valutazione dopo aver espunto l'art. 1 è redatto

in articoli (sono tre) ed è accompagnato da una relazione breve ed essenziale ma sufficiente.

9. Il comma 2 dell'art. 2 dispone che *“La proposta che comporta nuove o maggiori spese a carico del bilancio della regione deve contenere, nel testo del progetto di legge o nella relazione, gli elementi necessari per la determinazione del relativo onere finanziario”*. E' evidente che gli articoli 2, 3 e 4 del progetto in esame non comportano spese a carico del bilancio della Regione.

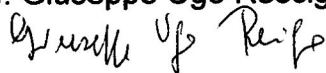
10. Per quanto riguarda le lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 6 della legge 34/99 la Consulta ribadisce quanto già argomentato e deciso nella precedente delibera n. 2 del 5/2/2009, Leg. VIII, e cioè che le valutazioni condotte sul progetto di legge alla luce di tali disposizioni costituiscono pareri e non deliberazioni circa la ammissibilità o non ammissibilità. Nel merito gli articoli 2, 3 e 4 della proposta in esame rientrano sicuramente nella competenza regionale, visto che hanno per oggetto disposizioni di una precedente legge regionale, e non presentano alcun aspetto che possa indurre a ritenerli non conformi alle norme della Costituzione e dello Statuto regionale.

P.Q.M.

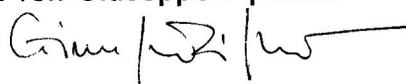
LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

1. dichiara non ammissibile l'articolo 1 del progetto di legge presentato dal Consiglio della Provincia di Piacenza;
2. dichiara ammissibili i restanti articoli 2, 3 e 4 di tale progetto;
3. dà mandato agli Uffici di trasmettere al Presidente dell'Assemblea legislativa la presente deliberazione, con allegato il testo originario della proposta al quale vengono apposti in calce per ciascun articolo la dizione "ammesso" oppure "non ammesso" secondo quanto deliberato nei numeri 1 e 2 della presente deliberazione.

Il Relatore e Redattore
Prof. Giuseppe Ugo Rescigno



Il Presidente
Prof. Giuseppe Piperata



Il Segretario
Dott.ssa Primarosa Fini

