



Consulta di Garanzia Statutaria

Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna  
*Consulta di Garanzia Statutaria*  
IX LEGISLATURA

Delibera n. 18 del 5 novembre 2013

Il giorno di martedì 5 novembre 2013 si riunisce nella sede di Viale Aldo Moro n. 50 la Consulta di Garanzia Statutaria con la partecipazione di:

FLAVIO PECCENINI	Presidente
LUCIA SCAFFARDI	Vicepresidente
CRISTIANA FIORAVANTI	Componente
ENRICA GIANOLA BAZZINI	Componente
MARCO SELLERI	Componente

Oggetto: Decisione sull'ammissibilità della proposta di legge di iniziativa del Consiglio Comunale di Modena *"Norme per la creazione della rete regionale contro la violenza di genere e per la promozione della cultura dell'inviolabilità, del rispetto e della libertà delle donne"*.

## LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### **RITENUTO IN FATTO**

In data 9 ottobre 2013, con nota prot. n. 39823, il Responsabile del procedimento, dott.ssa Giuseppina Rositano, ha comunicato alla Consulta, ai sensi e per gli effetti dell'art. 11, co. 6, della l. r. 22 novembre 1999, n. 34, (*T.U. in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica*), l'arrivo di una deliberazione del Consiglio comunale Modena recante in oggetto: "*Norme per la creazione della rete regionale contro la violenza di genere e per la promozione della cultura dell'inviolabilità, del rispetto e della libertà delle donne*" depositato all'Assemblea Legislativa in data 23 settembre 2013.

Al fine di decidere sulla sua ammissibilità, ai sensi dell'art. 11, co. 6, della l. r. n. 34/1999 è stata trasmessa alla Consulta copia della proposta del Comune di Modena, così come depositata presso l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. c) e dell'art. 11, co.1 della l. r. n. 34/1999.

La Consulta di Garanzia Statutaria, nella seduta del 5 novembre 2013, presenti i componenti prof. Avv. F. Peccenini, prof. L. Scaffardi, prof. Avv. C. Fioravanti, Avv. M. Selleri, l'Avv. Gianola Bazzini, si è riunita per procedere ai sensi dell'art. 14, comma 2 del Regolamento della Consulta Statutaria, adottato con delibera n. 9 del 15 febbraio 2013, all'esame della proposta di legge di iniziativa popolare.

La Consulta rileva che il testo del progetto di iniziativa presentato dal Consiglio comunale di Modena è del tutto identico nei contenuti e nell'articolato a quanto già discusso e deliberato in data 17 luglio 2013, delibera n. 12/2013, come corretta dalla delibera n. 14 del 28 agosto 2013. Nell'ambito della verifica dell'ammissibilità del progetto di legge presentato ai sensi degli articoli 6 ed 11 della L.R. n. 34/1999 e vista l'identità di contenuto sopra evidenziata il Presidente della Consulta ha ritenuto non necessaria la nomina di un relatore e, per evidenti esigenze di economicità del procedimento, non necessaria la partecipazione dei presentatori del progetto, anche in considerazione del fatto che gli stessi, formalmente notiziati della seduta odierna, non hanno manifestato la volontà di intervenire. Conseguentemente la Consulta, dopo approfondita discussione, adotta la seguente deliberazione.



**RITENUTO IN DIRITTO**

1. Il progetto di legge presentato è identico nel contenuto e nell'articolato al progetto di legge sul quale la Consulta ha già deliberato nella seduta del 17 luglio 2013, delibera n. 12/2013, come modificata dalla delibera n. 14 del 28 agosto 2013.

Pertanto, in considerazione dell'identità dell'oggetto e del contenuto la Consulta verifica l'ammissibilità del progetto, confermando quanto già stabilito nella precedente deliberazione (delibera n. 12/2013, come modificata dalla delibera n. 14/2013).

2. Facendo seguito a quanto previsto all'art. 2, comma 1, L.R. n. 34/1999, il testo del progetto è redatto in articoli ed è accompagnato da una relazione che illustra finalità e contenuto dello stesso.

Non si ravvisa la violazione dell'articolo 3, comma 2, della L.R. n. 34/1999 in quanto mancano più di sei mesi alla scadenza dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

In relazione all'oggetto della proposta legislativa, si osserva che il progetto di legge mira a disciplinare il fenomeno della violenza sessuale, psicologica, fisica ed economica contro le donne garantendo adeguato soccorso, sostegno e solidarietà alle donne vittime di maltrattamenti fisici e psicologici, di stupri e di abusi sessuali intra ed extra familiari attraverso l'istituzione e il funzionamento, sul territorio regionale, di centri antiviolenza con case rifugio in grado di assicurare alle donne in difficoltà, oltre all'accoglienza, percorsi di autonomia e di superamento del disagio.

Tale materia rientra tra le competenze legislative concorrenti tra Stato e Regioni dal momento che la tutela della dignità e dell'integrità fisica e psichica delle donne costituisce un principio di rilevanza costituzionale che ha trovato piena attuazione e riconoscimento anche nei principi ispiratori dello Statuto Regionale (art. 2, lett. a), b) e d) dello Statuto della Regione Emilia Romagna) cosicché è configurato il presupposto di cui all'art. 6 comma 1, lett. a) della L.R. n. 34/1999 rientrando - l'oggetto della proposta - in una materia di competenza regionale. Tale conclusione trova conferma nel fatto che il tema della violenza contro le donne ha trovato compiuta regolamentazione nell'ambito della legislazione regionale (si veda, senza pretesa di esaustività, con riferimento alla Regione Piemonte, la Legge Regionale n° 11/2008: *"Istituzione di un fondo di solidarietà per il patrocinio legale alle donne vittime di violenza e maltrattamenti"* e la Legge Regionale n° 16/2009: *"Istituzione di Centri antiviolenza con case rifugio"*, con riferimento alla Regione Liguria, la Legge Regionale n° 12/2007: *"Interventi di prevenzione della violenza di genere e misure a sostegno delle donne e dei minori vittime di violenza"*, con riferimento alla Regione Toscana, Legge



Regionale n°59/2007: *"Norme contro la violenza di genere"*, con riferimento alla Regione Marche, Legge Regionale n°32/2008: *"Interventi contro la violenza sulle donne"*, per la Regione Lazio, Legge Regionale n°64/1993: *"Norme per l'istituzione di centri antiviolenza o case rifugio per donne maltrattate nella regione Lazio"* e la Legge Regionale n° 16/2009 rubricata *"Norme per il sostegno di azioni di prevenzione e contrasto alla violenza alle donne"*, per la Regione Campania, Legge Regionale n° 11/2005: *"Istituzione di centri e case di accoglienza ed assistenza per le donne maltrattate"* e Legge Regionale n° 2/2011: *"Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere"*).

Il progetto di legge popolare è, del resto, in conformità con le norme della Costituzione, come richiesto dalla lett. b), comma 1, dell'art. 6 della L.R. n. 34/1999 considerato che le disposizioni del progetto realizzano e danno piena attuazione, da un lato, ai principi inviolabili dei cittadini nei loro complessi rapporti civili ed etico-sociali (art. 2 Cost.) nonché al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 (art. 3, Cost. commi 1 e 2).

Allo stesso modo, il progetto non viola il requisito richiesto alla lett. b), comma 1, dell'art. 6 della L. R. n. 34/1999 neppure sotto il diverso profilo della sua conformità alle norme dello Statuto regionale. Infatti, l'art. 1 *"Principi e finalità"* e art. 2 *"Funzioni della Regione"* del progetto sono norme che mirano a perseguire gli obiettivi indicati all'art. 2 dello Statuto Regionale a mente del quale:

*"1. La Regione ispira la propria azione prioritariamente ai seguenti obiettivi:*

*a) l'attuazione del principio di uguaglianza, di pari dignità delle persone e il superamento degli ostacoli di ordine economico, sociale e territoriale che ne impediscono l'effettiva realizzazione, attuando efficaci politiche di giustizia sociale, ....(omissis);*

*b) il perseguimento della parità giuridica, sociale ed economica fra donne e uomini e la rimozione degli ostacoli che impediscono la piena realizzazione di tale principio, (omissis);*

*(omissis)*

*d) il rispetto della persona, della sua libertà, della sua integrità fisica e mentale e del suo sviluppo".*

**3.** La proposta deve essere, poi, esaminata in relazione ai limiti posti dall'articolo 18 dello Statuto, ripetuti dall'articolo 3, comma 1, della L.R. n. 34/1999, in base al quale l'iniziativa popolare non è ammessa per la revisione dello Statuto regionale, per le leggi tributarie e per quelle di bilancio.

La proposta non ha ad oggetto la revisione dello Statuto regionale.

Nel solco del consolidato orientamento della Consulta in ordine alla specificazione della natura di "leggi di bilancio" e di "disposizioni tributarie" rilevanti ai fini del giudizio di ammissibilità richiesto alla Consulta (cfr. Delibera n. 4 del 15 ottobre 2012, punti 2.1 e 2.2) non pare che la proposta contenga disposizioni che possano essere qualificate come "leggi di bilancio" o possano farsi rientrare nella "materia tributaria".



Vi poi una chiara distinzione tra “leggi di bilancio” e “leggi di spesa”: le prime sono disposizioni di ordine generale che incidono sulla struttura del bilancio regionale, per le quali ai sensi dell’articolo 3 della legge regionale n. 34/1999 non è ammessa la formulazione di proposte di iniziativa popolare; le seconde, invece, sono quelle che prevedono un’allocazione diversa delle risorse previste nel bilancio, ammissibili purché vi siano gli elementi per determinare l’onere finanziario, ai sensi dell’articolo 2, comma 2 della legge regionale n. 34/1999 (Consulta di Garanzia Statutaria, decisione n. 5/2011, punto 2 in diritto).

**4.** In tal senso, occorre porre l’attenzione sulla modalità con cui i promotori hanno ritenuto di prevedere ed “appostare” la necessaria copertura finanziaria per consentire il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal progetto.

La proposta, nella stessa intitolazione, chiarisce che il progetto mira alla “creazione” di una rete regionale contro la violenza di genere nella Regione Emilia Romagna prevedendo, nella Relazione, le modalità con cui realizzare una tale finalità.

In primo luogo, attraverso l’istituzione di un Osservatorio regionale sulla violenza di genere (a cui viene dedicato l’art. 7) e di corsi di formazione per il contrasto del fenomeno (art. 6) e, in secondo luogo, ponendo in essere interventi per l’ospitalità e il rifugio delle vittime della violenza e dei loro figli minori (con particolare riguardo alla soluzione dei problemi abitativi e del reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti coinvolti) (artt. 4, 8 e 9 del progetto).

Al raggiungimento degli obiettivi di cui sopra è preordinata la dotazione finanziaria dell’art. 11 (che si ritrascrive trattandosi di norma di centrale importanza ai presenti fini):

*“Norma finanziaria*

- 1. Agli oneri derivanti dall’attuazione della presente legge si fa fronte con i fondi annualmente stanziati nelle unità previsionali di base e relativi capitoli del bilancio regionale, che verranno dotati della necessaria disponibilità ai sensi di quanto disposto dall’art. 37 della L.R. 15 novembre 2001, n. 40 recante “Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione della L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4”.*
- 2. Tali risorse sono da intendersi aggiuntive e non sostitutive dei finanziamenti già esistenti o forniti dagli Enti delle Reti locali antiviolenza.”.*

In linea con il richiamato orientamento della Consulta in ordine alla distinzione fra leggi di bilancio e di spesa (cfr. Consulta di garanzia statutaria, decisione n. 5 del 2011, punto 2 in diritto, Consulta di garanzia statutaria, decisione n. 4/2012, punto 2.1 in diritto) la previsione contenuta nell’art. 11 comma 1 della proposta in esame non pare incidere sulla struttura del bilancio regionale; si tratta, infatti, di una previsione che, disponendo un’allocazione diversa delle risorse previste nel bilancio, è da considerarsi ammissibile non trattandosi di norma che incide su leggi di bilancio.



A tal proposito, è opportuno ribadire come tale norma (che mira a consentire il raggiungimento degli obiettivi indicati dal progetto) “incide” sul bilancio perché prevede una allocazione delle risorse previste dal bilancio regionale. Ma – come già chiarito in precedenti approdi di questa Consulta – *“una legge di spesa non per questo diventa legge di bilancio perché 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 per la determinazione del relativo onere finanziario”*. Stabilito dunque che, in linea di principio, sono ammissibili le leggi di spesa a carico del bilancio, le stesse incontrano il limite dell’art. 2, comma 2 della L.R. n. 34/1999 per il quale: *“la proposta che comporti 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”*.

5. Proprio in relazione a tale ultimo limite si evidenzia come l’art. 11, comma 1, ad una prima analisi parrebbe non individuare oneri aggiuntivi, ma solo prevedere una diversa destinazione delle risorse già poste a bilancio dalla Regione.

A tale interpretazione, tuttavia, non è possibile accedere giusta quanto previsto al comma 2 dell’art. 11 del progetto secondo cui *“Tali risorse (vale a dire quelle indicate al comma 1 dell’articolo in commento) sono da intendersi aggiuntive e non sostitutive dei finanziamenti già esistenti”*. Tale previsione – a parte la discutibile tecnica redazionale - oltre a qualificarsi come norma interpretativa del comma 1, chiarisce, in modo inequivoco che gli stanziamenti che la Regione effettuerà per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal progetto dovranno considerarsi come “qualcosa di ulteriore” e non meramente sostitutivi dei finanziamenti già esistenti (cosicché, ad un’interpretazione meramente letterale, se non sostitutivi di quelli già esistenti i finanziamenti previsti sono, per definizione, aggiuntivi).

A identiche conclusioni è possibile pervenire attraverso una semplice lettura della Relazione al progetto, laddove nel secondo capoverso viene indicato che: *“(il progetto di legge) intende perseguire quanto specificato mettendo a sistema ... (omissis)..... nonché investendo risorse aggiuntive”*.

Sotto altro profilo (e sempre con riferimento al limite dell’art. 2, comma 2, della L.R. n. 34/1999) occorre considerare che – se da un lato, le spese previste dal comma 1 dell’art. 11 del progetto, sono da considerare “aggiuntive”, le stesse si ritiene siano anche “nuove” ma, in entrambi i casi, il testo del progetto (art. 11, comma 1) richiama *“gli elementi necessari per la determinazione del relativo onere finanziario”* attraverso il riferimento ai fondi annualmente stanziati, che saranno dotati della necessaria disponibilità ai sensi dell’articolo 37 della L.R. n. 40/2001.

Tale inciso si ritiene consenta quel grado di determinatezza richiesto dall’art. 2, comma 2, L.R. n. 34/1999 (l’utilizzo del termine “elementi per la determinazione” è significativo del grado di determinatezza richiesto) atteso che l’art. 37 citato si

riferisce alle spese continuative o ricorrenti rinviando *“alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa”*.


**P.Q.M.**

### **LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA**

1. dichiara ammissibile il progetto di legge; nella sua interezza, vale a dire in tutti i singoli articoli, dall'articolo 1 all'articolo 11;
2. 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.18 del 5 novembre 2013 ammissibile il progetto di legge nella sua interezza, vale a dire in tutti i singoli articoli, dall'articolo 1 all'articolo 11.”*.

Il Segretario

Dott.ssa Giuseppina Rositano



Il Presidente

Prof. Flavio Peccenini

