

Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna
Consulta di garanzia statutaria

Delibera	2
Protocollo	3223
Data	05.02.2009
Legislatura	VIII

Il giorno di Giovedì 5 febbraio *dell'anno* 2009 si riunisce nella sede di Viale Aldo Moro n. 50 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 «*Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni*».

La Consulta di garanzia statutaria

Investita della questione sulla ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare intitolata «*Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni*», ad essa trasmessa dal Direttore generale Responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 5 comma 7, udito nella udienza del 23 gennaio 2009 nella sala Cavina presso la Presidenza dell'Assemblea legislativa, relatore il prof. Giuseppe Ugo Rescigno, il signor Costantinos Papadopoulos che ha illustrato le ragioni, i contenuti e le finalità della proposta, riunita nella medesima Sala il 5 febbraio 2009, 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.

1. Va premesso che la legge regionale 34/99, modificata dalle leggi regionali 8/06 e 8/08 (da ora in poi citata come legge 34/99), disciplinando ai sensi dell'art. 18 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, "le forme e le modalità di presentazione del progetto di legge popolare", ha diviso in due fasi il procedimento, la prima delle quali può essere attivata da non meno di trecento e non più di quattrocento elettori e si conclude con una prima dichiarazione di ammissibilità da parte della Consulta, dichiarazione che, in caso di esito positivo, apre la seconda fase di raccolta delle 5000 firme previste dallo Statuto, fase che a sua volta si conclude con la definitiva dichiarazione di ammissibilità se le firme richieste sono state raccolte.

La presente deliberazione chiude la prima fase, nella quale, ai sensi dell'art. 6 della legge 34/99 (che comunque attua gli articoli 18 e 69 dello Statuto anche se non lo dice), la Consulta "decide sull'ammissibilità della proposta, pronunciandosi espressamente in merito a:

- a) competenza regionale nella materia oggetto della proposta;
- b) conformità della proposta alle norme della Costituzione e dello Statuto regionale;
- c) sussistenza dei requisiti di cui all'art. 2;

d) insussistenza dei limiti di cui all'art. 3.”

L'art. 2 della legge 34/99 a sua volta prescrive:

- “1. La proposta di iniziativa popolare deve contenere il testo del progetto di legge, redatto in articoli, ed essere accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e il contenuto.*
- 2. La proposta che comporti nuove e 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.”*

L'art. 3 della legge 34/99 prescrive:

- “1. L'iniziativa popolare non è ammessa per la revisione dello Statuto e per le leggi tributarie e di bilancio.*
- 2. L'iniziativa non può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea. Per iniziativa si intende il deposito del testo della proposta a norma dell'art. 5”.*

2. Poiché gli articoli 6 della legge 34/99 e 2 e 3, ai quali il primo rinvia, riproducono in parte, senza dirlo, disposizioni dello Statuto ed in parte, avvalendosi della possibilità prevista dall'art. 18 dello Statuto di disciplinare con legge “le forme e le modalità di presentazione del progetto di legge popolare”, integrano la disciplina statutaria, conviene separare i due casi ed esaminare prima le disposizioni statutarie riprodotte dalla legge 34/99 e verificare se il progetto di legge oggetto di valutazione è conforme oppure non conforme a quanto previsto dallo Statuto, e poi ripetere la medesima operazione in relazione alle disposizioni integrative della legge regionale 34/99.
3. Secondo il comma quarto dell'art. 18 dello Statuto (e il comma 1 dell'art. 3 della legge 34/99 che riproduce la disposizione statutaria) l'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.

4. Sempre secondo il comma quarto dell'art. 18 dello Statuto l'iniziativa popolare non è ammessa per le leggi tributarie e di bilancio, ed è evidente che la proposta oggetto di valutazione non prevede in alcun modo tributi e non modifica o comunque incide sulla legge di bilancio.
5. Sempre secondo il comma quarto dell'art. 18 dello Statuto (riprodotto dal comma 2 dell'art. 3 della legge 34/99) l'iniziativa non "può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea legislativa", ed è certo che la proposta oggetto di valutazione non rientra in questo divieto.
6. Esaminiamo ora le disposizioni integrative rispetto allo Statuto previste dalla legge 34/99.

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: si tratta chiaramente di disposizioni che rientrano nelle forme e modalità di presentazione del progetto di legge popolare, del tutto ragionevoli per non dire ovvie. Il progetto oggetto di valutazione è redatto in articoli (per la cronaca sono 10) ed è accompagnato da una relazione breve ed essenziale, ma pienamente sufficiente.

7. 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". Anche questa disposizione può essere fatta rientrare nella forma di presentazione del progetto di legge popolare (e quindi in questo senso non è contraria allo Statuto), purché però venga correttamente interpretata. Essa anzitutto non dice che il progetto deve indicare l'onere finanziario, ma che deve contenere gli elementi

necessari affinché successivamente gli esperti dei bilanci basandosi su questi elementi possano determinare l'onere finanziario; questi elementi poi non sempre debbono essere tali da permettere di quantificare da subito, basandosi soltanto su di essi, gli oneri finanziari che il progetto, una volta approvato ed applicato, comporterà, ma debbono indicare i criteri secondo i quali successivamente, in base ad analisi, potranno essere quantificati gli oneri finanziari. Così interpretata la disposizione, non c'è dubbio che la istituzione di un nuovo organo qual è l'Autorità garante delle nomine comporta nuove spese, maggiori rispetto a quelle previste dall'ultimo bilancio approvato. Ma l'art. 5 del progetto in esame dice tutto quanto è necessario e sufficiente per quantificare da parte degli esperti tale onere, una volta che l'organo sia stato costituito: alcuni oneri sono quantificabili direttamente sulla base del progetto di legge (ad es. gli oneri per le indennità ai trenta membri dell'Autorità, disciplinate dall'art. 8); per altri eventuali oneri (ad es. quelli relativi al funzionamento) bisognerà attendere i regolamenti della stessa Autorità e le intese tra questa e gli organi regionali, come previsto dall'art. 6 comma 3. In sintesi nel progetto vi sono tutti i criteri necessari e sufficienti per determinare successivamente, anche sulla base di altri eventuali o necessari provvedimenti già indicati dal progetto, gli oneri che dovranno essere previsti nel bilancio della Regione.

8. Più complesso il ragionamento sulle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 6 della legge 34/99, che, a prima lettura, sembrano aggiungere rispetto allo Statuto due ulteriori casi di inammissibilità, che però non riguardano forme e modalità di presentazione (nel qual caso la legge regionale, come detto, è autorizzata dallo stesso Statuto ad integrarlo) ma il contenuto della proposta, ciò che in esso viene disposto e che, secondo l'art. 6 ora citato, non è ammissibile che sia previsto: la lettera a) stabilisce che la Consulta decide sulla ammissibilità della proposta pronunciandosi espressamente in merito a "competenza regionale nella materia oggetto della proposta", il che sembra comportare che la Consulta dovrebbe dichiarare la proposta inammissibile se

essa verte su materia sulla quale la Regione non è competente; la lettera b) prevede che la Consulta si pronunci in merito alla “conformità della proposta alle norme della Costituzione e dello Statuto regionale”, il che di nuovo sembrerebbe comportare, stando alla lettera, che la Consulta deve dichiarare inammissibile l’iniziativa legislativa popolare proposta se il testo della proposta, a giudizio della Consulta, è contrario alla Costituzione o allo Statuto regionale. Si tratterebbe di due ipotesi di inammissibilità non previste dallo Statuto.

Questo contrasto apparente tra Statuto e legge regionale può essere però superato se si cerca, come è doveroso secondo la Corte costituzionale a livello di Costituzione e quindi anche a livello di Statuto, una interpretazione delle disposizioni di legge conforme allo Statuto. Ora lo Statuto nell’art. 69 dice che la Consulta adotta i provvedimenti ed esprime i pareri previsti da esso e dalla legge in materia di iniziativa popolare. Cioè la Consulta non adotta soltanto provvedimenti ma esprime anche pareri. La deliberazione sulla ammissibilità prevista dall’art. 18 dello Statuto è chiaramente un provvedimento; egualmente provvedimento è la dichiarazione di inammissibilità per contrasto con le forme e le modalità di presentazione previste dalla legge regionale ad integrazione dello Statuto; ma la legge regionale può ben prevedere che la Consulta oltre che provvedimenti emani anche pareri in tema di iniziativa legislativa popolare.

Se esaminiamo la legge 23/07 che, in attuazione dell’art. 69 dello Statuto, disciplina la Consulta di garanzia statutaria, e coordiniamo tale legge con la legge 34/99 in tema di iniziativa popolare, come è doveroso essendo ambedue leggi di attuazione dello Statuto intorno al medesimo oggetto, vediamo che l’art. 11 della legge 23/07 è intitolato “Pareri in materia di iniziativa popolare e di referendum”, ed il comma 1 dice che “La Consulta è chiamata ad esprimere pareri in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum, ai sensi dell’art. 69 dello Statuto”. In questo caso addirittura la legge regionale tace dei provvedimenti e parla solo di pareri (ed anche questo, sul piano del linguaggio, non è pienamente conforme allo Statuto, il

quale prevede chiaramente non solo pareri ma anche provvedimenti, e cioè atti con efficacia giuridica propria, modificativa delle situazioni giuridiche oggetto della decisione: provvedimento è sicuramente la decisione sulla ammissibilità o meno sia della proposta di iniziativa popolare sia sulla richiesta di referendum).

Bisogna allora concludere che sia la legge 34/99 sia la legge 23/07 hanno chiamato la prima provvedimenti quelli che talvolta sono provvedimenti e altre volte pareri, e la seconda pareri quelli che talvolta sono in realtà provvedimenti e altre volte sono veramente pareri.

Alla luce delle considerazioni svolte è facile concludere che le decisioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 6 della legge 34/99 non sono provvedimenti ma pareri: la Consulta, in base allo Statuto, non può deliberare la non ammissibilità della proposta contraria alla lettera a) o b) del comma 1 dell'art. 6 della legge 34/99, chiudendo definitivamente la procedura e quindi impedendo la raccolta delle 5000 firme, ma può e deve dare un parere: parere che potrà influire sia sui promotori, i quali, convinti del parere, potranno non dare seguito alla iniziativa, evitando fatica, impegno e spese che verosimilmente saranno inutili perché il progetto è illegittimo, sia sugli elettori che, alla luce del parere, rifiuteranno la loro firma, sia infine sulla Assemblea legislativa che potrà, sulla base del parere, modificare il progetto togliendo la incostituzionalità o addirittura bloccare fin dall'inizio il procedimento legislativo evitando di perdere tempo su una proposta che, se approvata, sarebbe costituzionalmente illegittima.

A questa argomentazione si aggiungono le seguenti due ad adiuvandum.

E' giurisprudenza pacifica della Corte costituzionale che singole disposizioni incostituzionali non rendono incostituzionale l'intero atto che le contiene, con la conseguenza che quasi sempre le ordinanze di rimessione ed i ricorsi che impugnano l'intero atto legislativo senza indicare specificamente quali sono le disposizioni della cui costituzionalità si dubita sono dichiarati inammissibili (e solo

raramente, quando il vizio è tale da viziare l'intero atto, la Corte ammette una ordinanza o un ricorso senza indicazione delle disposizioni impugnate). Se si accoglie questa impostazione, e la Consulta aderisce a tale ragionevole ed in fondo necessario criterio, anche ammesso che la proposta ora oggetto di valutazione contenga qualche disposizione di dubbia costituzionalità, non per questo è la intera proposta a diventare incostituzionale. Sarà se del caso l'Assemblea legislativa, nell'esaminare la proposta di iniziativa popolare, a correggere le disposizioni oggi giudicate incostituzionali. Non bisogna mai dimenticare d'altra parte che non stiamo parlando di una deliberazione vincolante per i cittadini, ma di una proposta ad un organo regionale, che ha tutto il tempo e gli strumenti per correggere un atto o in parte illegittimo o in parte inopportuno, anche se comunque meritevole di esame e di deliberazione perchè segnala un bisogno ed un malessere di cui ben 5000 cittadini si sono fatti testimoni.

Infine lo stesso testo dell'art. 6 della l. 34/99 non contrasta con quanto detto: questo articolo non dice "La Consulta dichiara la inammissibilità del progetto di legge nei casi seguenti: ..."; dice invece che la Consulta "decide sull'ammissibilità della proposta, pronunciandosi espressamente in merito a: ..."; cioè l'art. 6 non prescrive in quali casi di merito la proposta è inammissibile, dal momento che non può dirlo essendo questi casi di merito già previsti dallo Statuto (diversi i casi che non riguardano il merito ma le forme e le modalità); l'art. 6 prescrive alla Consulta di pronunciarsi espressamente sui punti indicati quando decide intorno alla ammissibilità della proposta. La Consulta dunque deve pronunciarsi espressamente anche sui punti a) e b), ma questi punti, ciascuno preso da solo, non determinano la inammissibilità, poiché non previsti dallo Statuto, cosicché deve concludersi che per quanto riguarda i punti a) e b) la pronuncia della Consulta, comunque obbligatoria, ha valore di parere.

Alla luce di queste considerazioni la Consulta esprime un parere sul progetto in esame sia per quanto riguarda la lettera a) sia per quanto riguarda la lettera b) del comma 1 dell'art. 6 della legge 34/99.

9. Per quanto riguarda la lettera a) non c'è dubbio che la proposta verte su materia regionale e quindi sussiste la competenza regionale nella materia oggetto della proposta.

10. Per quanto riguarda la lettera b), poiché è previsto dallo Statuto il Difensore civico, le norme sulla Autorità garante delle nomine sono compatibili con lo Statuto solo se interpretate nel senso che i compiti di questa Autorità si aggiungono a quelle del Difensore civico, ma non escludono che anche il Difensore civico, usando i suoi poteri, possa occuparsi anche di nomine e nominati disciplinati dalla proposta oggetto di valutazione.

E' invece contrario sia alla Costituzione che allo Statuto l'inciso "salvo motivate eccezioni approvate dall'Autorità" contenuto nell'art. 8, comma 3, lett. c), perché in questo caso l'Autorità non si limita a dare pareri, o chiedere informazioni, o sollecitare interventi (come è stabilito nell'art. 6) ma può decidere contro un organo regionale e annullare una sua decisione, e quest'organo può essere (ed in pratica quasi sempre è) o l'Assemblea, o la Giunta o il Presidente della Giunta, cioè gli organi di vertice della Regione previsti dalla Costituzione, che non possono essere subordinati a nessun altro organo regionale.

Per la medesima ragione appare contrario allo Statuto e alla Costituzione il comma 4 dell'art 2 laddove si stabilisce che l'organo competente a provvedere alle nomine deve rispettare i criteri stabiliti dall'Autorità.

11. In riferimento all'art. 9 comma 2 anche se implicito che le candidature possano essere presentate con le modalità indicate solo se i candidati le hanno previamente e formalmente accettate, sarebbe opportuno prevederle espressamente.

Per questi motivi la *Consulta di garanzia statutaria*

- a) esprime il parere positivo sull'art. 9 comma 2 a condizione che venga reso esplicito quanto indicato nel precedente paragrafo 11;
- b) esprime il parere negativo contenuto nel paragrafo 10 relativamente all'art. 8, comma 3, lett. c) e all'art. 2 comma 4;
- c) dichiara l'ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare intitolata «*Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni*» ai fini della raccolta delle 5000 firme previste dallo Statuto regionale.

Il Relatore e redattore
Prof. Giuseppe Ugo Rescigno

Il Presidente
Prof. Giuseppe Piperata

Il Segretario
Dott.ssa Primarosa Fini