

Assemblea Legislativa della Regione Emilia Romagna

*Consulta di Garanzia Statutaria*

X LEGISLATURA

Delibera n. 3 del 6 marzo 2015

REGIONE EMILIA-ROMAGNA - ASSEMBLEA LEGISLATIVA

DCGS.2015. 0000003

del 06/03/2015



Il giorno 6 marzo 2015 si è riunita nella sede di Viale Aldo Moro, n. 50 la Consulta di garanzia statutaria con la partecipazione dei Consultori:

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

Oggetto: Parere reso in ordine a richiesta Prot. AL/2015/0006580 del 19/02/2015, formulata ai sensi dell'art. 69, comma 1, lett. d), dello Statuto della Regione Emilia-Romagna e dell'articolo 2, comma 1, lett. c) della legge regionale 23/2007.

## LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### **RITENUTO IN FATTO**

In data 20 febbraio 2015 il Responsabile del procedimento, dott.ssa Giuseppina Rositano, ha comunicato al Presidente della Consulta la ricezione di una richiesta di parere (Prot. AL/2015/0006580 del 19/02/2015) formulata ai sensi dell'art. 69, comma 1, lett. d), dello Statuto della Regione Emilia-Romagna e dell'articolo 2 della legge regionale 23/2007, nella parte in cui indica quale funzione della Consulta quello di esprimere pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali.

La Consulta di Garanzia Statutaria, nella seduta del 26 febbraio 2015, presenti i componenti prof. L. Scaffardi, Avv. M. Selleri, Avv. E. Gianola Bazzini, Avv. C. Fioravanti, prof. Avv. F. Peccenini, si è riunita per procedere ai sensi degli articoli 15 e 16 del Regolamento della Consulta Statutaria, adottato con delibera n. 9 del 15 febbraio 2013, all'esame della sopra richiamata richiesta di parere.

Nel corso della predetta riunione del 26 febbraio 2015, si è proceduto alla nomina del relatore, ai sensi degli articoli 15, comma 2 e 16, comma 2 del Regolamento della Consulta di Garanzia Statutaria, individuato nella persona del consultore avv. Enrica Gianola Bazzini.

La Consulta, dopo approfondita discussione, adotta la seguente deliberazione.

### **RITENUTO IN DIRITTO**

1. Nella richiesta di parere, formulata ai sensi dell'art. 69, comma 1, lett. d), dello Statuto e dell'articolo 2, comma 1, lett. c) della legge regionale 23/2007, pervenuta alla Consulta di Garanzia Statutaria, vengono formulati i seguenti quesiti:

*"1) Autorevole parere in merito alla **conformità statutaria dell'art. 13 bis citato, incluso in legge regionale ordinaria che prevede una deroga al principio di cui all'art. 50 comma 6 dello Statuto regionale** (che recita: I progetti di legge, salvo quelli di iniziativa popolare, decadono al termine*

della legislatura). Come immediatamente evincibile dalla lettura della norma, con la medesima si introduce una disciplina speciale in relazione ai procedimenti legislativi finalizzati alla fusione dei comuni, alterando così tale procedura speciale dall'ordinario iter di approvazione delle leggi regionali disciplinate dal Titolo V (articoli 49 e ss.) dello Statuto della Regione Emilia Romagna. Anche solo in considerazione del basilare principio di gerarchia delle fonti, agli scriventi pare infatti di dubbia legittimità una legge regionale che introduca una modifica ad una specifica e chiara previsione statutaria.

2) Autorevole parere in merito alla legittimità della procedura dei progetti di legge recante oggetto n. 114 e 115 della Xa legislatura, "Istituzione di un nuovo Comune mediante fusione di Comuni ... procedura speciale ai sensi dell'art. 13 bis della legge regionale n. 24 del 1996"; in particolare **se intenda che "gli atti propedeutici" citati al comma 1 siano da trasmettere obbligatoriamente a corredo del progetto di legge e inclusi nel procedimento legislativo "riavviato" in deroga allo Statuto.** Nei casi specifici citati, si evidenzia come ai consiglieri regionali non siano stati trasmessi alcuni atti propedeutici (esempio gli studi di fattibilità) già acquisiti al procedimento della IXa legislatura.

3) *Se ritenga corretta e legittima la procedura seguita dalla Giunta regionale e, in caso negativo, se intenda adottare provvedimenti conseguenti."*

Si sottolinea dapprima come la richiesta in esame manifesti contraddittorietà nella formulazione dell'istanza da parte dei Consiglieri regionali. Nei "visti" della richiesta, infatti, si fa riferimento sia al conflitto di competenza (articolo 69, comma 1, lett. d), sia alla richiesta di parere di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti ai sensi dell'articolo 2, della legge regionale 23/2007.

Trattasi di due procedimenti diversi, che difficilmente si ritiene possano configurarsi contestualmente.

2. Facendo riferimento al procedimento previsto in materia di "conflitto di competenza" di cui all'indicato art. 69, comma 1, lett. d) dello Statuto, deve rilevarsi come la richiesta, se effettivamente attinente ad un supposto "conflitto di competenza", sarebbe stata in ogni caso indirizzata,

erroneamente, al Presidente della Consulta da parte dei Consiglieri richiedenti. Infatti l'art. 12, comma 2 della legge regionale n. 23/2007, stabilisce che qualora l'istanza provenga da un quinto dei Consiglieri dell'Assemblea legislativa, la richiesta di parere alla Consulta deve essere avanzata dal Presidente dell'Assemblea stessa.

Tale previsione è finalizzata a far sì che il Presidente dell'Assemblea trasmetta contestualmente la richiesta di parere sia al Presidente della Consulta, sia all'organo che ha adottato l'atto o tenuto il comportamento contestato, ai sensi dell'articolo 14, comma 1 della legge regionale n. 23/2007.

La richiesta, inoltre, non risulta essere rispondente ai requisiti oggettivi previsti dall'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 23/2007, afferente alle richieste di parere aventi ad oggetto supposti "conflitti di competenza", laddove la predetta norma testualmente recita: "1. La richiesta di parere può avere ad oggetto atti o comportamenti adottati da uno degli organi previsti dallo Statuto, che il richiedente ritenga lesivo delle proprie attribuzioni, così come definite dallo Statuto."

L'istanza non è peraltro rispondente ai requisiti di contenuto prescritti dall'articolo 13, comma 3, che in tale senso dispone:

*"3. La richiesta di parere deve contenere:*

*a) l'indicazione dell'atto o del comportamento contestato;*

*b) le norme dello Statuto che disciplinano l'attribuzione che si assume violata;*

*c) i motivi del ricorso;*

*d) l'indicazione di qualunque norma di legge o di regolamento regionale o statale inerente all'attribuzione statutaria contestata;*

*e) l'indicazione di qualunque atto o comportamento – diverso da quello indicato nella lettera a) – tramite il quale i soggetti in conflitto abbiano precedentemente esercitato l'attribuzione contestata."*

Tale contenuto della richiesta, oltre al rispetto delle norme procedurali previste per il conflitto di competenza, dunque, è parte imprescindibile per la disamina dell'eventuale lesione delle attribuzioni statutarie da parte della Consulta.

La richiesta in esame oltre alla erronea formulazione dell'istanza e la mancata osservanza delle norme procedurali previste dalla legge n. 23/2007 per i conflitti di competenza, non contiene elementi sufficienti per la disamina del contenuto dell'eventuale conflitto di competenza. Non sono, infatti, indicati né quali competenze dell'Assemblea statutariamente previste sarebbero state lese (lett. b) del comma 1 dell'articolo 13), né i motivi del ricorso per conflitto di competenza (lett. c) del comma 1 dell'articolo 13), nonché l'indicazione di una qualsivoglia norma di legge o di regolamento regionale o statale inerente all'attribuzione statutaria contestata (lett. d) del comma 1 dell'articolo 13) e l'indicazione di qualsivoglia atto o comportamento tramite il quale i soggetti in conflitto abbiano precedentemente esercitato l'attribuzione contestata (lett. e) del comma 1 dell'articolo 13).

3. Sotto il profilo dell'ulteriore norma invocata a fondamento della richiesta di parere, ossia l'art. 2 della legge regionale n. 23/2007, *"laddove annovera tra i compiti della Consulta quello di esprimere pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, nei casi e nelle forme previste dal regolamento dell'Assemblea legislativa regionale"* e di cui al punto 1) della richiesta di parere, deve rilevarsi quanto segue.

Il parere di conformità allo Statuto delle leggi o dei regolamenti regionali può essere richiesto "nei casi, nei modi e nelle forme previste dal regolamento dell'Assemblea legislativa" (art. 69, comma 1, lettera c); art. 2, comma 1, lettera c) legge regionale n. 23/2007). Al riguardo l'art. 55 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna, adottato con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 143 del 28 novembre 2007, prevede che i singoli gruppi assembleari o un quinto dei consiglieri regionali possano formulare l'istanza disciplinandone il contenuto, la forma e la tempistica della richiesta stessa.

Relativamente al contenuto, l'art. 55, comma 2 del regolamento interno dell'Assemblea legislativa, dispone che la richiesta *"deve essere strutturata in modo da indicare le disposizioni delle deliberazioni legislative o regolamentari che si ritengono contrarie alle norme statutarie, le disposizioni dello statuto che si ritengono violate e i motivi della richiesta di parere"*. In altre parole la richiesta deve contenere l'indicazione delle normative che si presumono violate e le motivazioni di tale richiesta di parere di conformità.

Dal punto di vista procedurale, poi, la richiesta di parere deve essere inviata alla Consulta dal Presidente dell'Assemblea legislativa, che provvede altresì alla sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione entro i cinque giorni successivi (art. 55, comma 3, del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa).

Nel medesimo art. 55, comma 4, del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa, è previsto che la Consulta adotti il proprio parere e lo trasmetta al Presidente dell'Assemblea legislativa entro quindici giorni.

La legge regionale n. 23/2007 ha ulteriormente specificato la procedura ed i tempi della richiesta di parere in conformità allo Statuto. L'articolo 9, al comma 1, ribadisce anzitutto che i gruppi consiliari o un quinto dei Consiglieri, tramite il Presidente dell'Assemblea, possono formulare la richiesta di parere, in cui debbono essere indicate le disposizioni dello Statuto che si ritengono violate ed i motivi della richiesta di parere (comma 2, lettera a, b, e c).

Il medesimo articolo 9, al comma 2, indica i tempi entro cui tale richiesta debba essere presentata, ossia dopo l'approvazione finale in Aula dell'intero provvedimento ed entro ventiquattro ore prima della sua promulgazione, ciò al fine di sospendere il procedimento legislativo e concedere il tempo di un eventuale riesame nel caso di riscontrati profili di non conformità allo Statuto.

L'articolo 13-bis della legge regionale n. 26 del 1996, come introdotto dall'articolo 25 della legge regionale n. 17 del 2014, è stato approvato in Aula il 17 luglio 2014 e pubblicato sul Bollettino Ufficiale del 18 luglio 2014, n. 219.

È pertanto evidente come non sia stata rispettata la tempistica prevista per la presentazione della richiesta di parere ed altresì come la richiesta sia priva degli elementi costitutivi ed essenziali della stessa (lettere b) e c), comma 2, dell'articolo 9 della legge regionale n. 23/2007). Non vengono infatti indicati né le disposizioni dello Statuto che si ritengono violate, né i motivi della richiesta di parere.

4. Quanto ai punti due e tre della richiesta, in cui si domanda alla Consulta se la procedura dei progetti di legge recante oggetto n. 114 e 115 della Xa legislatura, "Istituzione di nuovo Comune mediante fusione di Comuni ... procedura speciale ai sensi dell'art. 13 bis della legge regionale n. 24 del 1996", sia legittima e anche se la procedura seguita dalla Giunta sia stata corretta, si rileva che tale domanda esula dalle competenze della Consulta di Garanzia Statutaria previste all'articolo 69 dello Statuto.

In riferimento alla "legittimità" della procedura introdotta con la recente previsione dell'articolo 13-bis legge regionale n. 26/1996 (secondo quesito), si richiede alla Consulta un parere interpretativo della disposizione legislativa approvata in materia di fusione di Comuni.

A tal riguardo, si rammenta come la Consulta non possa esprimere pareri di interpretazione legislativa. Le funzioni della Consulta sono espressamente previste dall'art. 69 dello Statuto nonché ribadite nell'articolo 2 della legge regionale n. 23/2007, in entrambe le quali norme non si rinviene alcunché relativamente a competenze della Consulta in materia di interpretazione delle leggi. Le funzioni della Consulta sono quelle di: prendere atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e dichiarare la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi; adottare i provvedimenti ed esprimere i pareri di propria competenza in materia di iniziativa popolare e di referendum; esprimere pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali; esprimere parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dallo Statuto.

La richiesta di valutazione di "legittimità" della procedura viene ulteriormente riproposta anche nel punto 3 della richiesta di parere, configurando una duplicazione della richiesta di un parere interpretativo della disposizione legislativa approvata in materia di fusione di Comuni. In riferimento a questo punto, si ribadisce quanto detto sopra, in relazione al fatto che la Consulta non può rendere pareri interpretativi, in quanto esulano dalle proprie competenze.

5. Merita, infine, una precisazione la richiesta dei ricorrenti in ordine ai "provvedimenti conseguenti" che la Consulta intenderebbe adottare. Al riguardo si deve sottolineare che, come ampiamente ribadito dalla Corte Costituzionale, le consulte di garanzia statutaria regionali hanno

natura di organi consultivi, non potendo attribuirsi ad esse nessuna funzione di tipo giurisdizionale (sentenze n. 378/2004; n. 12/2006; n. 200/2008) e come esaustivamente specificato nella citata decisione della Consulta n. 200/2008: *“ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi. Le competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali. Nessun ricorso a tale organo è pertanto ammissibile dopo la promulgazione della legge o l'emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini, nei limiti e con le modalità previsti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi”*.

In considerazione di quanto anzi detto, va da sé che la Consulta non avrebbe potuto, in ogni caso, adottare alcun “provvedimento conseguente”.

**P.Q.M.**

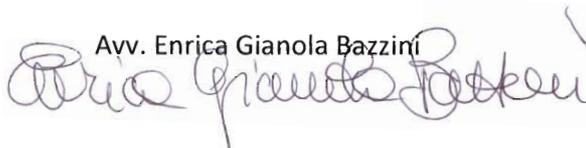
#### **LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA**

1. dichiara irricevibile e inammissibile la richiesta di conflitto di competenza ai sensi dell'articolo 69, comma 1, lett. d) poiché inoltrato e non formulato secondo i termini e le modalità legislativamente prescritte;
2. dichiara irricevibile e inammissibile il parere relativo alla conformità statutaria ai sensi dell'articolo 69, comma 1, lett. c) poiché inoltrato e non formulato secondo i termini e le modalità legislativamente prescritte;
3. dichiara di non poter rendere il parere interpretativo sull'articolo 13-bis della legge regionale n. 26/1996, come introdotto dall'articolo 25 della legge regionale n. 17/2014, poiché tale richiesta esula dalla competenza della Consulta di Garanzia statutariamente previste all'articolo 69, comma 1;

4. dà mandato agli uffici competenti di trasmettere la deliberazione alle parti interessate, ai sensi degli articoli 15, comma 5 e 16, comma 5 del Regolamento della Consulta Statutaria, adottato con delibera n. 9 del 15 febbraio 2013, e di curarne la pubblicazione ai sensi dell'articolo 12 dello stesso Regolamento.

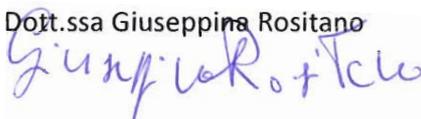
Il Relatore e Redattore

Avv. Enrica Gianola Bazzini



Il Segretario

Dott.ssa Giuseppina Rositano



Il Presidente

Prof. Lucia Scaffardi

