

Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna
Consulta di Garanzia Statutaria

Delibera 4
Data 15 ottobre 2012
Legislatura IX

Assemblea Leg Regione Emilia-Romagna



Il giorno di 9 ottobre 2012 si riunisce nella sede di Viale Aldo Moro n. 44 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 di alcuni Consigli comunali (Comune capofila, Galeata) "Disposizione a sostegno della riduzione 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. Competenze dei Comuni per la gestione del servizio di igiene urbana. Abrogazione e sostituzione della legge regionale 19 agosto 1996, n. 31" ai sensi dell'art. 11, co. 6 della l. r. n. 34/1999 e successive modificazioni.

LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

RITENUTO IN FATTO

In data 18 luglio 2012 con nota prot. n. 27743, all'atto di insediamento della Consulta di Garanzia Statutaria, il Responsabile del procedimento, dott. Luigi Benedetti, ha comunicato alla Consulta di aver riscontrato positivamente che erano pervenute, entro i termini previsti dall'art. 11, co. 4, della l. r. 22 novembre 1999, n. 34 "*T.U. in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica*", tutte le deliberazioni comunali necessarie ad integrare il requisito, di cui alla lett. c) del comma 1, dell'art. 1, della l. r. n. 34/1999 in merito alla proposta di legge dei Consigli comunali "Disposizione a sostegno della riduzione 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. Competenze dei Comuni per la gestione del servizio di igiene urbana. Abrogazione e sostituzione della legge regionale 19 agosto 1996, n. 31". 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 la copia della proposta del Comune di Galeata, capofila dell'iniziativa legislativa, e la relativa documentazione depositata presso l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale in data 13 ottobre 2011 ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. c) della l. r. n. 34/1999.

La Consulta di Garanzia Statutaria nella seduta del 31 luglio 2012, presenti i componenti prof. avv. F. Peccenini, prof. L. Scaffardi, prof. avv. C. Fioravanti, avv. E. Gianola Bazzini e avv. M. Selleri, si è riunita per procedere, ai sensi dell'art. 10 comma 4 del Regolamento provvisorio interno della Consulta Statutaria (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 la prof. Lucia Scaffardi.

Successivamente, in data 11 settembre 2012, la Consulta di Garanzia si è riunita per iniziare l'esame della proposta di legge di iniziativa legislativa dei Consigli comunali. Il relatore ha riferito ai componenti della Consulta, ai sensi dell'art. 10, comma 4 del Regolamento provvisorio interno, sui contenuti della proposta di legge in parola.

Nella stessa sede, sono stati, poi, auditi gli incaricati dei Comuni, ai sensi dell'art. 6 comma 2 della l. r. n. 34/1999. Gli incaricati hanno avuto anche la facoltà di presentare

relazioni e documenti ulteriori. I documenti presentati sono stati protocollati nel fascicolo esistente (ns. prot. n. 33083 del 2011 al fascicolo 2.2.2/6)

Nell'audizione gli incaricati hanno illustrato le ragioni, i contenuti e le finalità della proposta, sottolineando come vi sia un'identità di testo fra la proposta di iniziativa comunale e la precedente di iniziativa popolare, già esaminata dalla Consulta e parzialmente dichiarata ammissibile con il parere n. 5 del 11 settembre 2011. Tale identità testuale, secondo quanto affermato dai promotori, era rivolta a rafforzare l'iniziativa presentata cosicché fosse espressione sia dei cittadini che dei diversi Comuni.

In data 5 ottobre 2012 la Consulta si è riunita per discutere sull'ammissibilità del progetto di legge presentato e il successivo 9 ottobre 2012 ha adottato, ai sensi e con le conseguenze previste dall'articolo 11, comma 6 della l. r. n. 34/1999, la seguente deliberazione.

RITENUTO IN DIRITTO

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

La proposta non contiene la previsione di nuove o maggiori spese a carico del bilancio della Regione, questo in relazione a quanto richiesto dall'art. 2, comma 2 della l. r. n. 34/1999.

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, si osserva che il progetto di legge mira a disciplinare la gestione dei rifiuti solidi urbani, nonché incentivi per la riduzione dei rifiuti e l'avvio al riuso dei beni. Tale materia rientra tra le competenze legislative concorrenti tra Stato e Regioni, come previsto dallo stesso articolo 205, d.lgs n. 152/2006, che al comma 6 dispone "*Le regioni tramite apposita legge [...] possono indicare maggiori obiettivi di*

riciclo e recupero". Pertanto, l'oggetto della proposta rientra nella competenza regionale, come richiesto alla lett. a), comma 1 dell'art. 6 della l. r. n. 34/1999.

Coerentemente con quanto affermato *supra*, il progetto non viola il requisito richiesto alla lett. b), comma 1 dell'art. 6 della l. r. n. 34/1999 circa la conformità della proposta alle norme della Costituzione e dello Statuto regionale. Le disposizioni ivi contenute non solo realizzano il decentramento amministrativo e il principio di sussidiarietà verticale, devolvendo competenze specifiche ai Comuni e alle Province (vedasi articolo 15 della proposta), ma dettano una disciplina sulla gestione della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti conforme agli esiti referendari del 12-13 giugno 2011 ed in linea con quanto recentemente affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 199/2012).

2. 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, mentre contiene una serie di disposizioni che possono essere qualificate come "leggi di bilancio" o possono farsi rientrare nella materia tributaria.

2.1 In relazione al primo aspetto (rispetto ai due ultimi ricordati) ed ai fini della dichiarazione dell'ammissibilità della proposta di iniziativa popolare qui in esame, è indispensabile determinare, innanzitutto, che cosa si intenda per "legge di bilancio".

Come già affermato dalla Consulta, vi è 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).

Alla luce di queste considerazioni, si ritengono inammissibili le parole “*attraverso la creazione di un fondo regionale*” contenute alla lettera a) del comma 2 dell’articolo 1 perché rientrati nella materia “leggi di bilancio”.

2.2. Per quanto riguarda la materia tributaria, si concorda con quanto già precedentemente affermato da questa Consulta circa la duplice distinzione da considerarsi tra disposizioni normative rientranti in questa materia. Vi possono essere, infatti, disposizioni con natura *stricto sensu* tributaria, secondo la quale “*una legge tributaria non è soltanto quella che istituisce o toglie un tributo, ma anche qualunque legge che modifica un tributo già esistente*” (Consulta di garanzia statutaria, decisione n. 5/2011, punto 3 in diritto; decisione n. 2/2011, punto 4 di diritto). Vi possono, poi, essere disposizioni che sono qualificabili come strumentalmente o indirettamente tributarie (Consulta di garanzia statutaria, decisione n. 5/2011, punto 4 in diritto; decisione n. 2/2011, punto 4 di diritto).

In questa prospettiva devono essere esaminate le altre disposizioni della proposta di iniziativa del Comune di Galeata.

L’articolo 11 della proposta, rubricato “Ammontare dell’imposta” rientra nella materia tributaria *stricto sensu* come *supra* definita, dal momento che determina i nuovi importi unitari dell’imposta sui rifiuti (importi massimi sui rifiuti inviati ad impianti di smaltimento, importi inferiori per quelli inviati ad impianti di recupero diverso dal riciclaggio, importi per gli scarti degli impianti di selezione). Pertanto, l’articolo 11 è da dichiararsi inammissibile.

Anche l’articolo 2 della proposta, per le stesse motivazioni espresse in riferimento all’articolo 11, è inammissibile perché riguarda direttamente il tributo.

È da dichiarare inammissibile, poi, anche l’articolo 14, in quanto rientra nella materia tributaria, dal momento che prevede sgravi ed aggravati d’imposta.

Gli articoli da 3 a 10 rientrano nella seconda accezione di materia tributaria e sono da dichiararsi, conseguentemente, inammissibili. Queste disposizioni, infatti, “*contengono o disposizioni strumentali per l’applicazione del tributo o disposizioni che comunque solo indirettamente hanno per oggetto un tributo*” (Consulta di garanzia statutaria, decisione n. 5/2011, punto 4 in diritto).

L’articolo 3 concerne le modalità di versamento del tributo e l’articolo 4 dispone circa la dichiarazione annuale del gestore della discarica relativa alla quantità annuale dei rifiuti solidi. Gli articoli da 5 a 9, invece, disciplinano le contestazioni delle violazioni della

normativa sui rifiuti solidi urbani e le relative sanzioni, nonché i rimborsi. L'articolo 10, infine, prevede gli obblighi di comunicazione per gli enti competenti al rilascio delle autorizzazioni alla gestione di impianti di smaltimento e trattamento dei rifiuti solidi ai fini dell'applicazione del tributo.

Anche l'articolo 16 è inammissibile, poiché prevede l'abrogazione espressa di una legge tributaria.

Rientrano, inoltre, nella materia tributaria anche alcune disposizioni contenute nell'articolo 1 e nell'articolo 13.

In particolare, sono da dichiararsi inammissibili la lettera d) del comma 1 dell'articolo 1, dal momento che prevedere l'applicazione nella raccolta "porta a porta" di una tariffa puntuale basata sulle quantità effettive dei rifiuti prodotti. Inoltre, anche la lettera b) del comma 2 dello stesso articolo 1 è inammissibile, perché prevede come incentivi sgravi d'imposta.

All'articolo 13 sono inoltre inammissibili le parole "*e al netto di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 14 della presente legge*" del comma 1 e i commi 10 e 12, dal momento che modificano il tributo.

3. Resta da verificare l'ammissibilità degli articoli 12, 13 e 15.

L'articolo 12 determina la ripartizione del tributo quale quota spettante alla Province, nella stessa percentuale già prevista dalla legge regionale n. 31 del 1996. Trattandosi di revisione meramente riproduttiva della stessa disciplina appare ammissibile. Sono però da dichiararsi inammissibili le parole "*e al netto di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 14 della presente legge*" del comma 1.

Anche l'articolo 13 prevede la ripartizione e le modalità di utilizzo del tributo, ma per le stesse motivazioni espresse in riferimento all'articolo 12, è ammissibile, pur prevedendo diverse misure nella determinazione della quota percentuale rispetto alla norma vigente.

L'articolo 15, infine, disciplina il riparto di competenze nella gestione dei rifiuti tra Comuni e Province e non contiene previsioni contro i limiti materiali sopra ricordati. In relazione a questa disposizione, però, qualora il legislatore regionale decida di introdurla, andrà verificata la sua compatibilità con il nuovo assetto che va delineandosi in tema di Province nella legislazione nazionale (v. al proposito Art. 17 dl 95/2012 convertito con modificazioni

nella l.135/2012). Si segnala inoltre come al comma 6 dell'art. 15 sia presente un errore ritenuto di carattere materiale: il rinvio normativo previsto al "*comma 5 lettera b) dell'art. 14*" risulta, infatti, errato dal momento che l'art. 14, comma 5 non è articolato in lettere e attiene ad un oggetto diverso da quello che sottintende lo stesso rinvio. Si ritiene comunque che ci si debba riferire al "*comma 5 lettera b) dell'art. 15*", disposizione che sembra essere coerente da un punto di vista materiale con lo stesso comma 6.

4. Avendo la Consulta già motivato in passato come possa sussistere una ammissibilità parziale delle disposizioni sottoposte al suo parere che "*conservano una propria indipendenza e restano pienamente applicabili anche dopo aver espunto quella o quelle dichiarate inammissibili*" (Consulta di garanzia statutaria, decisione n. 2/2011, punto 6 in diritto) e a seguito dell'esame condotto che ha portato a ritenere come nonostante l'espunzione di diversi commi ed articoli del progetto di legge, tuttavia, non sia venuta a determinarsi l'incomprensibilità di singoli articoli di risulta; e non essendo compito di questa Consulta censurare singole norme tese a modificare la legge regionale vigente (come ad esempio prefigura l'art. 15 che si propone di restituire ai Comuni, per quanto possibile, la questione della raccolta dei rifiuti), dichiara ammissibili l'articolo1, comma 1, tranne la lettera d) e le parole "*attraverso la creazione di un fondo regionale*" contenute nel comma 2 lettera a) dello stesso articolo, nonché la lettera b) del comma 2 dell'articolo 1; l'articolo 12, tranne le parole "*e al netto di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 14 della presente legge*", l'articolo 13, tranne le parole "*e al netto di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 14 della presente legge*" contenute al comma 1 e i commi 10 e 12; ed infine l'articolo 15 della proposta per intero.

P.Q.M.

LA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

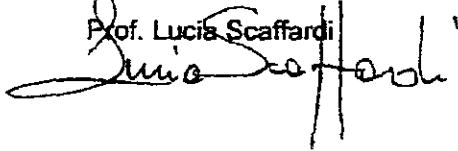
1. dichiara ammissibile l'art. 1 del progetto, tranne la lettera d) del comma 1, e le parole "*attraverso la creazione di un fondo regionale*" contenute nel comma 2 lettera a) dello stesso articolo, nonché la lettera b) del comma 2 dell'articolo 1;

2. dichiara ammissibile l'art. 12, tranne le parole "*e al netto di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 14 della presente legge*" del comma 1;
3. dichiara ammissibile l'articolo 13, tranne le parole "*e al netto di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 14 della presente legge*" contenute al comma 1 e tranne i commi 10 e 12;
4. dichiara ammissibile l'articolo 15;
5. dichiara non ammissibile la lettera d) del comma 1 dell'art. 1; le parole "*attraverso la creazione di un fondo regionale*" contenute nel comma 2 lettera a) dello stesso articolo, nonché la lettera b) del comma 2 dell'articolo 1;
6. dichiara non ammissibili gli articoli da 2 a 11 compreso nel progetto;
7. dichiara non ammissibili le parole "*e al netto di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 14 della presente legge*" del comma 1 dell'art. 12;
8. dichiara non ammissibili le parole "*e al netto di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 14 della presente legge*" del comma 1 dell'art. 13 e i commi 10 e 12;
9. dichiara non ammissibile l'art. 14 del progetto;
10. dichiara non ammissibile l'art. 16 del progetto;
11. dà mandato agli uffici competenti di premettere al testo del progetto di legge la seguente frase: "La Consulta di Garanzia Statutaria, ai sensi dell'articolo 18, comma 4 dello Statuto e dell'art. 3 comma 1 della legge regionale n. 34/1999, ha dichiarato con deliberazione del 9 ottobre 2012, non ammissibile la lettera d) del comma 1 dell'art. 1; le parole "*attraverso la creazione di un fondo regionale*" contenute nel comma 2 della lettera a) dell'articolo 1, nonché la lettera b) del comma 2 dello stesso articolo 1; gli articoli da 2 compreso a 11 compreso nel progetto; le parole "*e al netto di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 14 della presente legge*" del comma 1 dell'art. 12; le parole "*e al netto di*

quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 14 della presente legge" del comma 1 dell'art. 13 e i commi 10 e 12 dell'art. 13 del progetto; l'art. 14 e l'art. 16 del progetto che segue".

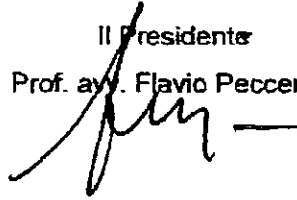
Il Relatore e Redattore

Prof. Lucia Scaffardi



Il Presidente

Prof. avv. Flavio Peccenini



Il Segretario

Dott. Giuseppina Rositano

