

Allegato alla Delibera della Consulta n. 7 del 15/09/2009

**Consulta di Garanzia Statutaria
Regione Emilia-Romagna**

RELAZIONE ANNUALE 2009

RELAZIONE ANNUALE 2009

Indice

Premessa.....	2
La Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Emilia-Romagna. Profili strutturali e funzionali.....	3
Insedimento della Consulta di Garanzia Statutaria e regime transitorio	6
Organizzazione della struttura di supporto.....	8
Attività svolta dalla Consulta di Garanzia Statutaria.....	9
Principali delibere della Consulta di Garanzia Statutaria.....	9
Altre delibere	16
Attività varie	17
Attività in corso di svolgimento.....	20

Premessa

In seguito alle riforme della Costituzione italiana, riguardanti il suo Titolo V, del 1999 e del 2001, oggi, quasi tutti gli Statuti regionali prevedono una autorità, interna alla Regione, deputata a garantire lo Statuto, in primo luogo da eventuali provvedimenti legislativi e normativi con esso incompatibili. I suoi poteri sono prevalentemente di tipo consultivo. Tuttavia, il suo ruolo nelle dinamiche politico-istituzionali della Regione e dell'intero sistema regionale può essere rilevante.

Non esiste un modello unitario di Consulta e le singole Regioni si sono mosse diversamente nella scelta del nome e delle caratteristiche strutturali e funzionali da riconoscere all'organismo in questione.

Unici punti di uniformità individuabili tra le varie esperienze regionali sono il tentativo di riconoscere ai Collegi di garanzia statutaria un minimo grado di autonomia ed indipendenza e l'attribuzione di un potere consultivo sulla verifica di compatibilità delle leggi e dei regolamenti regionali rispetto allo Statuto. Non tutte le Regioni che hanno previsto in Statuto tale organismo hanno provveduto ad attuare il dettato statutario. Attualmente solo tre Regioni hanno istituito l'organo: la Liguria, il Piemonte e, da ultimo, l'Emilia-Romagna.

La Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Emilia-Romagna. Profili strutturali e funzionali

La Consulta di Garanzia Statutaria (in seguito "Consulta") della Regione Emilia-Romagna ha un proprio ordinamento delineato da due fonti principali, di cui è opportuno dare brevemente conto. Questa, infatti, è prevista dall'articolo 69 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, l. r. n. 31 marzo 2005, n. 13, è disciplinata dalla l. r. n. 4 dicembre 2007, n. 23 ("Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria"), la quale detta disposizioni puntuali in materia di costituzione, composizione, compiti e funzioni dell'organo di garanzia regionale.

La Consulta è un organo autonomo e indipendente della Regione (art. 69, 1° comma; art. 1, 1° comma, l. r. n. 23/2007) che gode di autonomia organizzativa e regolamentare (art. 7, 1° comma, l. r. n. 23/2007), nell'esercizio della quale adotta a maggioranza dei suoi membri un Regolamento interno che ne disciplina l'esercizio delle funzioni e definisce annualmente, prima della predisposizione del bilancio dell'Assemblea legislativa, con l'Ufficio di Presidenza il fabbisogno finanziario e le risorse umane necessarie per il proprio funzionamento (art. 7, 2° comma l. r. n. 23/2007).

La Consulta viene nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea (art. 69, 3° comma; art. 3, 1° comma l. r. n. 23/2007) e le sue funzioni cessano all'atto dell'insediamento della nuova Consulta (art. 5, 2° comma, l. r. n. 23/2007).

La Consulta è composta da cinque componenti di cui tre nominati dall'Assemblea legislativa e due dal Consiglio delle Autonomie (art. 69, 3° comma) i quali vengono scelti tra: *a)* magistrati e magistrato in quiescenza o fuori ruolo; *b)* docenti universitari in materie giuridico-amministrative; *c)* avvocati e avvocate iscritti all'albo professionale da almeno dieci anni; *d)* figure professionali che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo (art. 1, 2° comma l. r. n. 23/2007), i quali, eletti a voto segreto con votazione separata, restano in carica per un solo mandato (art. 3, 3° comma l. r. n. 23/2007).

La Consulta elegge, inoltre, tra i suoi componenti il Presidente, secondo le modalità di cui all'art. 33, 4° comma dello Statuto, il quale rimane in carica per trenta mesi (art. 69, ult. comma).

Lo stesso Presidente non appena eletto, dà immediata comunicazione della sua nomina ai Presidenti dell'Assemblea legislativa, della Giunta regionale e del Consiglio delle Autonomie locali (art. 4, 2° comma l. r. n. 23/3007).

La Consulta è legittimamente insediata con la presenza di almeno tre componenti (art. 8, 2° comma, l. r. n. 23/2007), mentre per poter legittimamente deliberare (art. 8, 4° comma, l. r. n. 23/2007) è richiesto il voto favorevole della maggioranza dei presenti, con prevalenza del voto del Presidente nel caso di parità (art. 8, 4° comma, l. r. n. 23/2007).

Al fine di garantire la continuità della carica, il Presidente, subito dopo il suo insediamento nella carica, designa fra i componenti della Consulta quello destinato a sostituirlo in caso di impedimento (art. 4, 3° comma, l. r. n. 23/2007).

Analogamente, qualora per qualsiasi motivo, un componente della Consulta cessi dal proprio incarico prima della scadenza naturale dell'incarico, il Presidente della Consulta lo comunica immediatamente al Presidente dell'organo che lo ha eletto, affinché provveda nei sessanta giorni successivi alla nuova nomina (art. 5, 1° comma, l. r. n. 23/2007).

L'Ufficio di componente la Consulta è incompatibile con quello di componente dei Consigli e delle Giunte regionali, provinciali e comunali, di Parlamentare nazionale o europeo (art. 69, 4° comma) e per esso valgono le stesse incompatibilità previste per l'elezione a Consigliere regionale (art. 5, 3 comma, l. r. n. 23/2007).

Al Presidente e ai componenti della Consulta è attribuito un gettone di presenza, il cui importo è stabilito con deliberazione dell'Assemblea legislativa, su proposta dell'Ufficio di Presidenza.

Ai componenti, nel caso in cui non risiedano nel luogo di riunione della Consulta, per ogni giornata di seduta spetta "il rimborso delle spese di viaggio" nella misura prevista per i Cnsiglieri regionali (art. 6, 1 e 2 ° comma, l. r. n. 23/2007) e qualora su incarico della medesima si rechino in località diverse da quella di residenza "il

trattamento economico di missione” previsto per i Cnsiglieri regionali (art. 6, 3° comma, l. r. n. 23/2007).

La Consulta svolge le seguenti funzioni:

- prende atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e dichiara le modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi secondo le norme dello Statuto regionale (art. 69, 1° comma, lett. *a*); art. 15, l. r. n. 23/2007);
- esprime i pareri e adotta i provvedimenti in materia di iniziativa popolare, verificando la sussistenza del quorum richiesto dall'art. 18, 1° comma dello Statuto e dei requisiti di cui all'art. 6 della l. r. 22 dicembre 1999, n. 34, "T.U. in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica", a pena di inammissibilità dell'iniziativa legislativa (art. art. 69, 1° comma, lett. *b*); art. 2 e 11, l. r. n. 23/2007);
- esprime i pareri in materia di referendum abrogativi e consultivi (art. 69, 1° comma, lett. *b*); art. 2 e 11, l. r. n. 23/2007) secondo la procedura disciplinata dagli artt. 15 e ss. del "T.U. in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica", l. r. 22 dicembre 1999, n. 34 come modificato in ultimo dalla l. r. 27 maggio 2008 n. 8. L'art. 20 dello Statuto, nell'ipotesi in cui dopo essere stata avanzata la richiesta di referendum si registrino interventi diretti a modificare la disciplina preesistente, attribuisce alla Consulta un fondamentale ruolo di vigilanza. Posto che a seguito della richiesta di referendum sono infatti ammissibili solamente interventi diretti a modificare la disciplina preesistente in conformità alla richiesta stessa, la Consulta, qualora intervengano tali provvedimenti di modifica è tenuta a verificare se tale intervento risponda appieno al quesito referendario, rendendo pertanto la consultazione referendaria superflua ovvero, dando atto della parzialità dell'intervento, a riformulare i requisiti referendari (art. 20, 4° comma);
- provvede, nell'ipotesi in cui la legge statutaria o sue eventuali modifiche approvate dall'Assemblea legislativa vengano sottoposte a referendum confermativo, alla formulazione dei relativi quesiti (art. 22 Statuto);

- esprime pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, nei casi e nelle forme previste dal regolamento dell'Assemblea legislativa regionale, su richiesta di singoli gruppi consiliari o da un quinto dei Cnsiglieri regionali tramite la persona del Presidente dell'Assemblea legislativa (art. 69, 1° comma, lett. *c*) e art. 56 dello Statuto; art. 9, 1° comma, l. r. n. 23/2007);
- esprime parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dallo Statuto anche in relazione all'obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione, a richiesta di almeno un quinto dei Consiglieri regionali o dei componenti del Consiglio delle Autonomie locali tramite la persona del Presidente del Consiglio Regionale o del Consiglio delle Autonomie locali; ovvero su richiesta della Giunta regionale, previa deliberazione della medesima, tramite la persona del suo Presidente (art. 69, 1° comma, lett. *d*); art. 12, l. r. n. 23/2007).

Alla Consulta sono attribuiti, infine, gli stessi poteri riconosciuti dallo Statuto, dal Regolamento dell'Assemblea legislativa e dalla legislazione regionale vigente, alle Commissioni assembleari d'inchiesta (art. 8, 5° comma, l. r. n. 23/2007) ed ogni altra funzione espressamente attribuita dalla legge (art. 69, 3° comma, lett. *e*)).

Insediamiento della Consulta di Garanzia Statutaria e regime transitorio

Il percorso che ha portato al formale insediamento dell'organo ha visto diverse tappe.

L'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, sulla base del combinato disposto dell'art. 3, 1° comma, l. r. n. 23/2007, che prevede la nomina della Consulta, non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dal suo insediamento e dell'art. 69, 3° comma dello Statuto regionale che attribuisce all'Assemblea la nomina di tre dei cinque componenti della Consulta, a seguito di una votazione separata e a scrutinio segreto, con delibera n. 173 del 21 maggio 2008, ha nominato componenti

della Consulta: il Dott. Marzio Maccarini, il Prof. Giuseppe Piperata ed il Prof. Giuseppe Ugo Rescigno.

Nell'attesa dell'istituzione del Consiglio delle Autonomie locali cui, ai sensi dell'art. 69, 3° comma dello Statuto e dell'art. 3, 2° comma della l. r. n. 23/2007, spetta la nomina degli altri due membri della Consulta, l'articolo 40 della l. r. 19 dicembre 2008, n. 22 ("Legge finanziaria regionale") ha previsto, in via transitoria, l'istituzione ed il funzionamento della Consulta, fino alla scadenza della legislatura in corso, con i tre membri eletti dall'Assemblea legislativa e con compiti limitati.

L'art. 16 *bis* della l. r. n. 23/2007, introdotto dall'art. 40 della l. r. n. 22/2008 prevede infatti che la "La Consulta di garanzia statutaria, fino alla scadenza della legislatura in corso, opera con i soli componenti nominati dall'Assemblea legislativa e limitatamente alle funzioni di cui alle lettere *a*) e *b*) del comma 1 dell'articolo 69 dello Statuto. In tale composizione il Presidente è eletto dal collegio, al suo interno, a maggioranza dei voti. Alla prima convocazione provvede il Presidente dell'Assemblea legislativa".

La Consulta, nel periodo transitorio, dovrà quindi limitarsi a prendere atto di possibili eventi che causino l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi, dichiarando se del caso la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto (art. 69, 1° comma, lett. *a*)); e ad adottare i provvedimenti ed i pareri previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum (art. 69, 1° comma, lett. *b*)).

In attuazione dell'articolo 16 *bis* della l. r. n. 23/2007, con protocollo n. 29828 del 19 dicembre 2008, la Presidente dell'Assemblea legislativa, Dott.ssa Monica Donini, ha provveduto alla prima convocazione per la data de 10 gennaio 2009 della Consulta ed in tale data ha dichiarato il suo ufficiale insediamento con i componenti nominati dall'Assemblea legislativa con delibera n. 173/2008.

Insediatasi la Consulta, con delibera n. 1 del 10 gennaio 2009, si è proceduto all'elezione, al suo interno, ai sensi e nei modi di cui all'art. 69, 7° comma e

dell'articolo 16 *bis* della l. r. n. 23/2007, del Presidente della Consulta nella persona del Prof. Giuseppe Piperata.

Con decreto n. 1 del 10 gennaio 2009, il Presidente della Consulta ha poi nominato il componente destinato a sostituirlo in caso di impedimento, ai sensi dell'art. 4, 3° comma, l. r. n. 23/2007, nella persona del Prof. Giuseppe Ugo Rescigno.

Organizzazione della struttura di supporto

In conformità a quanto disposto dall'articolo 7, 2° comma della l. r. n. 23/2007 per il quale la Consulta definisce con l'Ufficio di Presidenza il fabbisogno finanziario e le risorse umane necessarie per il proprio finanziamento, sulla base delle disposizioni date dall'Ufficio di Presidenza nella seduta del 4 febbraio 2009 e delle funzioni previste dall'art. 40, lett. *g)* della l. r. 26 novembre 2001, n. 43, il Direttore generale dell'Assemblea, Dott. Luigi Benedetti, con determina n. 184 del 30 aprile 2009, ha disposto il funzionamento della struttura organizzativa di supporto all'attività della Consulta.

L'avvio dell'attività della Consulta ha infatti implicato una fase propedeutica di natura preparatoria e dalla data dell'insediamento una successiva fase di sostegno delle funzioni ad esse attribuite che sono state svolte nell'ambito della Direzione generale e con il supporto del personale ad essa assegnato

Con la determina n. 184 del 30 aprile 2009 citata, le attività di sostegno al funzionamento della Consulta sono state affidate, in via provvisoria, alla Dott.ssa Primarosa Fini, segretaria della Consulta e alla collaboratrice Antonella Lucertini, le quali continuano anche a svolgere *medio tempore* le funzioni ordinariamente assegnate nell'ambito della Direzione generale.

La sede provvisoria della Consulta è stata posta, in un primo momento, presso gli uffici dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, Viale Aldo Moro, n. 50, e, oggi, collocata al civico 44, presso la struttura che ospita gli altri Organi di garanzia della Regione.

La nuova sede ospita una stanza per il Presidente ed una sala riunioni, con il supporto di segreteria da parte degli uffici di segreteria degli organi di garanzia regionali.

Attività svolta dalla Consulta di Garanzia Statutaria

L'attività istituzionale della Consulta a partire dal suo formale insediamento è stata condizionata dal regime transitorio previsto dall'art. 16 *bis* della l. r. n. 23/2007 che ha limitato l'esercizio dei suoi poteri all'esercizio delle sole funzioni di cui alle lett. a) e b) del 1° comma dell'art. 69 dello Statuto

Nell'ambito di tali poteri transitori, la Consulta con delibera n. 2 del 5 febbraio 2009 si è espressa sull'ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare rubricata "Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni", e con delibera n. 3 del 9 aprile 2009 ha approvato il "Regolamento provvisorio interno per l'organizzazione e il funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria", che rappresentano certamente le principali delibere dell'Organo di garanzia statutaria.

Principali delibere della Consulta di Garanzia Statutaria

a) *Delibera n. 2 del 5 febbraio 2009*, "Decisione sull'ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare "Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni". Relatore e redattore, Prof. Giuseppe Ugo Rescigno.

La Consulta è stata investita della questione di ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare intitolata "Discipline delle nomine regionali in enti e organizzazioni" ad essa trasmessa dal Direttore generale dell'Assemblea legislativa ai sensi dell'art. 5, 7° comma della l. r. n. 34/1999 a seguito della verifica di procedibilità di cui al 6° comma dello stesso art. 5.

Il sig. Costantino Papadopoulos, promotore e sottoscrittore dell'iniziativa popolare, è stato udito nell'udienza del 23 gennaio 2009, ai sensi del 2° comma dell'art. 6 della l. r. n. 34/999, per illustrare le ragioni, i contenuti e le finalità della proposta.

La Consulta, riunitasi in udienza in data 5 febbraio 2009, si è espressa, ai sensi ed agli effetti dall'art. 6 della l. r. n. 34/1999 e successive modifiche, con delibera n. 2.

La delibera in esame, al di là del merito, riveste innanzitutto una grande importanza per la futura attività della Consulta, in quanto contiene una precisa linea interpretativa in ordine alla natura giuridica della pronuncia di ammissibilità delle proposte legislative di iniziativa popolare che rientra nelle attribuzioni istituzionali della Consulta compatibili con il regime transitorio di cui all'art. 16 *bis* della l. r. n. 23/2007 (art. 69, 1° comma, lett. *b*) dello Statuto, art. 2, 1° comma, lett. *c*) e art. 11 della l. r. n. 23/2007) e che viene disciplinata all'art. 6, 1° comma della l. r. n. 34/1999.

L'art. 6, 1° comma, della l. r. n. 34/2009 prevede infatti che la Consulta, a conclusione della prima delle due fasi di cui si compone il procedimento di verifica dell'ammissibilità dell'iniziativa legislativa popolare, debba "pronunciarsi espressamente" in merito: alla competenza regionale nella materia oggetto della proposta (art. 6, 1° comma, lett. *a*)); alla conformità della proposta alle norme della Costituzione e dello Statuto regionale (art. 6, 1° comma, lett. *b*)); alla sussistenza dei requisiti di cui all'art. 2 della l. r. n. 34/2009 (art. 6, 1° comma, lett. *c*)) ed alla sussistenza dei requisiti di cui all'art. 3 della l. r. n. 34/2009 (art. 6, 1° comma, lett. *d*)), il quale riproduce pedissequamente le previsioni statutarie in materia di iniziativa legislativa popolare di cui all'art. 18, 4° comma.

In altri termini, la Consulta sembrerebbe chiamata ad adottare un vero e proprio "provvedimento" sull'ammissibilità della proposta di legge verificato il rispetto di tutti i requisiti indicati, o a cui rinvia, l'art. 6, 1° comma della l. r. n. 34/1999.

Procedendo in tal senso, in linea teorica nessun problema sembra comportare la verifica del rispetto dei requisiti di cui all'art. 6, 1° comma, lett. *d*) e *c*).

Nel primo caso, perché l'accertamento del rispetto da parte della legge popolare dei requisiti di cui all'art. 3 della l. r. n. 34/1999, cui rinvia la lettera *d*) del 1° comma dell'art. 6, si traduce in una vera e propria verifica di conformità a quanto previsto dallo stesso Statuto regionale all'art. 18, 4° comma ("L'iniziativa legislativa popolare non è ammessa per la revisione dello Statuto, per le leggi tributarie e di bilancio, né può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea legislativa").

Nel secondo caso perché i requisiti indicati nell'art. 2 della l. r. n. 34/2009 ("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 la finalità ed il contenuto. 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") attengono alla modalità di presentazione del progetto di legge, relativamente alle quali l'art. 18, 3° comma dello Statuto legittima il legislatore regionale ad integrare le disposizioni statutarie.

Più complessa invece la verifica del rispetto dei requisiti di cui all'art. 6, 1° comma, lett. a) e b) che sembrano introdurre ulteriori cause di inammissibilità rispetto a quelle indicate nello Statuto che non riguardano le modalità di presentazione della proposta (per le quali la legge regionale sarebbe autorizzata ad integrare le disposizioni statutarie) ma il contenuto della medesima.

Tale contrasto apparente tra la l. r. n. 34/1999 e lo Statuto, secondo quanto si legge nella delibera in esame, è tuttavia destinato a ricomporsi attraverso un'interpretazione delle disposizioni di legge in essa contenute conforme allo Statuto, ovvero leggendo la disposizione di cui all'art. 6, 1° comma della l. r. n. 34/1999 nella parte in cui dispone che la "Consulta...decide sull'ammissibilità", alla luce dell'art. 69 dello Statuto, 1° comma, lett. b) e dell'art. 11 l. r. n. 23/2007 che in attuazione di esso, disciplina la Consulta.

Posto infatti che l'art. 69 dello Statuto prevede testualmente che la Consulta possa sia "adottare provvedimenti" che "esprimere pareri in materia di iniziativa legislativa popolare" e che l'art. 11, 1° comma della l. r. n. 23/2007, in attuazione all'art. 69 dello Statuto, conferma la possibilità per l'organo di garanzia statutaria di "esprimere pareri in materia di iniziativa legislativa popolare", nulla osta a che le decisioni adottate ai sensi dell'art. 6, 1° comma, lett. a) e b) siano pareri e non provvedimenti.

Quindi mentre è sicuramente un "provvedimento" la dichiarazione della Consulta di inammissibilità della proposta di legge popolare per contrasto con le forme e le modalità di presentazione della legge popolare previste dagli artt. 2 e 3 della l. r. n.

34/1999 ad integrazione dello Statuto, sarà invece un “parere” la dichiarazione della Consulta di inammissibilità della proposta di legge popolare che sia estranea alle competenze regionali e non conforme alle norme costituzionali e statutarie, trattandosi di requisiti non previsti dallo Statuto, relativamente ai quali la Consulta “deve” pronunciarsi ma senza effetti vincolanti (c.d. parere obbligatorio ma non vincolante).

Con la conseguenza che un eventuale “parere negativo” per contrasto con la lettera *a)* e *b)* del 1° comma dell’art. 6 della l. r. n. 34/1999, non potrà tradursi in una deliberazione di non ammissibilità della proposta che impedisca l’avvio della seconda fase del procedimento di legislazione popolare che inizia con la raccolta delle 5000 firme previste dall’art. 18, 2° comma, lett. *a)* dello Statuto (paragrafo 8 della Delibera)

Passando al merito, la Consulta ha ritenuto la proposta di legge “Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni”:

- rispettosa dei requisiti di cui all’art. 6, 1° comma, lett. *d)*, in quanto la proposta di legge non si propone, direttamente o indirettamente, di modificare lo Statuto, non prevede tributi e non modifica o incide sulle leggi di bilancio e non è stata presentata nei sei mesi antecedenti alla scadenza della legislatura (paragrafo 3, 4, 5 della Delibera);
- rispettosa dei requisiti di cui all’art. 6, 1° comma, lett. *c)*, in quanto il progetto di legge è redatto in 10 articoli ed accompagnato da un relazione “breve ed essenziale, ma sufficiente” e nell’istituire la c.d. “Autorità garante delle nomine” il progetto indica tutti i criteri necessari e sufficienti per quantificare successivamente, anche sulla base di altri eventuali o necessari provvedimenti già indicati dal progetto, gli oneri finanziari che dovranno essere previsti nel bilancio della Regione una volta approvato e applicato il progetto di legge (paragrafo 6, 7 della Delibera);
- rispettosa dei requisiti di cui all’art. 6, 1° comma, lett. *a)*, perché il progetto di legge verte su una materia di competenza regionale (paragrafo 9 della Delibera);

- rispettosa dei requisiti di cui all'art. 6, 1° comma, lett. *b*), ovvero conforme allo Statuto se interpretata nel senso che le attribuzioni della "Autorità garante delle nomine" si aggiungono a quelli del Difensore civico (paragrafo 10 della Delibera);
- rispettosa dei requisiti di cui all'art. 6, 1° comma, lett. *b*), ossia conforme a Statuto e Costituzione nella misura in cui si dispone che le candidature possano essere presentate con le modalità indicate dal testo di legge solo se i candidati le abbiano previamente e formalmente accettate (art. 9, 2° comma della proposta di legge) sebbene si suggerisca di prevederle espressamente (paragrafo 11 della Delibera);
- non rispettosa dei requisiti di cui all'art. 6, 1° comma, lett. *b*), ovvero non conforme a Statuto e alla Costituzione nella parte in cui all'"Autorità garante delle nomine" viene attribuito il potere di decidere contro un organo regionale e annullare una sua decisione (art. 8, 3° comma, lett. *c*) della proposta di legge) e nella parte in cui si stabilisce che l'organo competente alle nomine deve rispettare i criteri stabiliti dall'"Autorità garante delle nomine" (art. 4, 2° comma, della proposta di legge) (paragrafo 10 della Delibera).

Sulla base di queste considerazioni, e alla stregua dei poteri riconosciuti alla Consulta ai sensi ed agli effetti dell'art. 6, 1° comma della l. r. n. 34/1999, la Consulta ha espresso: parere positivo sull'art. 9, 2° comma a condizione che venga reso esplicito quanto indicato nel paragrafo 11; parere negativo sull'art. 8, 3° comma, lett. *c*) e art. 2, 4° comma sulla base di quanto argomentato nel paragrafo 10, dichiarando "l'ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare "Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni" ai fini della raccolta delle 5000 firme previste dallo Statuto regionale".

b) *Delibera n. 3 del 9 aprile 2009*, "Regolamento provvisorio interno per l'organizzazione e il funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria.

Nella seduta del 9 aprile 2009 la Consulta ha adottato il proprio Regolamento ai sensi ed agli effetti dell'art. 7, 1° comma della l. r. n. 23/2007, disponendo la sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna e sul sito internet della Consulta.

Il Regolamento, adottato all'unanimità, ad integrazione della normativa regionale di riferimento contenuta nella l. r. n. 23/2007 disciplina nel dettaglio l'organizzazione ed il funzionamento della Consulta, tenuto conto ovviamente del regime transitorio in virtù del quale l'organo di garanzia statutaria è stato insediato dal Presidente dell'Assemblea legislativa con i soli tre membri eletti dall'Assemblea stessa con compiti limitati.

Di qui la provvisorietà del Regolamento che si propone di disciplinare l'esercizio delle funzioni della Consulta fino alla scadenza della legislatura in corso, quando scadrà il termine finale del regime transitorio.

L'articolo 1 si limita a delimitare l'oggetto del testo normativo alla disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della Consulta.

L'art. 2 ribadisce l'indipendenza e l'autonomia regolamentare e organizzativa dell'organo di garanzia statutaria e definisce "Consultori" i suoi membri.

L'art. 3 relativamente alle modalità dell'elezione del Presidente della Consulta rinvia a quanto previsto dall'art. 33, 4° comma dello Statuto e attribuisce al Presidente la designazione diretta del Vicepresidente incaricato di sostituirlo in caso di impedimento.

L'art. 4 disciplina puntualmente le attribuzioni del Presidente che, oltre ad esercitare ogni altra facoltà, diritto o obbligo disciplinati dalla l. r. n. 23/2007 o da altre leggi regionali, presiede e supervisiona lo svolgimento delle attività della Consulta, sia in relazione alle singole sedute (relativamente alle quali si occupa della convocazione, della fissazione dell'ordine del giorno e della designazione del relatore e se necessario del redattore che lo sostituisca) che a qualsiasi altra attività della Consulta, rappresentandola, curando i rapporti con gli altri organi regionali ed in generale adottando tutti i provvedimenti necessari per assicurarne il buon funzionamento, dei quali dovrà dare puntualmente conto nella prima seduta utile agli altri Consultori.

L'art. 5 individua la sede della Consulta nei locali destinati ad ospitare gli organi di garanzia della Regione Emilia-Romagna, dove di norma si svolgono le sue riunioni.

L'art. 6 attribuisce al Presidente il compito di convocare la Consulta oltre che nelle ipotesi obbligatorie previste dallo Statuto, dalle leggi regionali e dallo stesso

Regolamento, anche su richiesta motivata di un Consultore, attribuendo in caso di sua inerzia il compito di convocare l'organo di garanzia al Vicepresidente oppure, in caso di ulteriore inerzia al Presidente dell'Assemblea legislativa (1°- 4° comma) e disciplina le modalità concrete, materiali e temporali della convocazione (5°- 8° comma).

L'art. 7 disciplina sia il regime delle sedute (di regola non aperte al pubblico salvo che la legge o la Consulta dispongano diversamente) che delle deliberazioni della Consulta, tenendo in considerazione la composizione provvisoria limitata ai soli tre membri eletti dall'Assemblea legislativa. Trattandosi di un collegio perfetto ed in considerazione di tale regime transitorio, per la validità delle sedute è richiesta la partecipazione di tutti i tre membri e per la legittimità delle deliberazioni l'approvazione all'unanimità o a maggioranza (salvo nel caso in cui uno dei tre Consultori, diverso dal Presidente, si astenga e ci sia parità tra voti favorevoli e voti contrari, prevalendo in tal caso il voto del Presidente). Traendo insegnamento dall'esperienza degli organi giurisdizionali ed in particolare della Corte Costituzionale, il Regolamento ha scelto di dare rilievo alle opinioni dissenzienti che possono emergere nella discussione collegiale, consentendo ai singoli Consultori di iscrivere e mettere a verbale le opinioni dissenzienti per quanto riguarda la deliberazione o anche concorrenti rispetto alla deliberazione che, però, dissentono per quanto riguarda la motivazione, con la possibilità di farne anche espressa menzione nel dispositivo della relativa delibera e darne analogo pubblicità. Segue, ai commi 5°- 11° dell'art. 7, la minuziosa regolamentazione del processo verbale delle sedute e all'art. 8 la disciplina relativa alla pubblicazione delle deliberazioni.

Gli artt. 9 e 10 disciplinano invece le modalità concrete di svolgimento delle attribuzioni di cui all'articolo 69, 1° comma, lett. *a)* e *b)* dello Statuto cui viene limitata l'attività della Consulta nel periodo del regime transitorio. Da un'attenta analisi di tali previsioni emerge l'importanza attribuita dal Regolamento al confronto e alla collaborazione con le strutture amministrative regionali, come confermano poi i successivi artt. 11 e 12 riguardanti, rispettivamente, i rapporti tra la Consulta e gli altri organi della Regione ed i poteri istruttori dell'organo di garanzia statutaria.

L'art. 13 istituisce e individua le funzioni della struttura di supporto, posta alle dipendenze funzionali della Consulta, costituita da funzionari messi a disposizione dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, la quale assume un ruolo di vitale importanza per l'adempimento delle funzioni istituzionali dell'organo di garanzia in quanto cura gli adempimenti antecedenti e susseguenti ad ogni seduta, assiste la Consulta nello svolgimento dei lavori, cura il protocollo, svolge le attività di segreteria e ogni altra attività istruttoria necessaria che le venga richiesta.

L'art. 14 legittima la Consulta, per l'esercizio di funzioni proprie, a delegare lo svolgimento di compiti preparatori ed istruttori a singoli Consulitori disciplinando rigorosamente le modalità di svolgimento e regola il regime delle missioni in Italia o all'estero dei Consulitori, riconoscendo inoltre al Presidente un gettone di presenza per lo svolgimento, in sede, di attività di rappresentanza e di gestione ordinaria della Consulta (ad integrazione della disciplina legislativa sui "Gettoni di presenza e rimborsi" di cui alla l. r. n. 23/2007). Ogni altra spesa di rappresentanza compiuta nell'interesse della Consulta è sottoposta a previa autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, alla quale la Consulta trasmetterà semestralmente il rendiconto delle missioni autorizzate, degli incarichi affidati e delle spese di rappresentanza sostenute.

Gli articoli di chiusura (15 e 16) sono dedicati alle modalità di approvazione, revisione e pubblicazione del Regolamento.

Altre delibere

a) *Delibera n. 5 del 24 aprile 2009 "Autorizzazione partecipazione seminario"*

Il dott. Marzio Maccarini con la presente delibera, è stato autorizzato a partecipare al Seminario su "Problematica delle fonti del diritto" tenutosi a Roma presso l'Università La Sapienza, in data 6 e 7 maggio 2009, che ha visto tra i relatori anche il Prof. Giuseppe Ugo Rescigno.

Poiché la materia del seminario è stata ritenuta riconducibile e attinente alle competenze della Consulta, sia in relazione alle sue funzioni istituzionali che ai compiti preparatori e istruttori di cui all'art. 14, 1° e 2° comma del Regolamento, la

Consulta ha deliberato, all'unanimità, nel senso della necessità di aderire all'iniziativa con la partecipazione di un Consultore, autorizzando il Dott. Maccarini ai sensi dell'art. 14, 3° comma del Regolamento.

b) *Delibera n. 4 del 24 aprile 2009* "Designazione Consultori quali delegati per lo svolgimento di compiti preparatori ed istruttori.

Con la presente delibera, la Consulta, deliberando all'unanimità, ha delegato a due Consultori lo svolgimento di compiti preparatori ed istruttori, ai sensi dell'art. 14, 1° e 2° comma del Regolamento.

Il primo incarico è stato conferito al Prof. Giuseppe Ugo Rescigno per l'analisi e l'approfondimento del regime transitorio che caratterizza la composizione ed il funzionamento della Consulta e delle conseguenze che derivano dalla scadenza del termine di cui all'art. 16 bis della l. r. n. 23/2007. Le giornate previste per l'espletamento dell'incarico da svolgersi entro il 30 settembre 2009, sono state definite in n. 15. L'incarico in argomento è stato prorogato, con delibera n. 10 del 15 settembre 2009, in considerazione dell'esame che sta svolgendo la Commissione assembleare "Attuazione dello Statuto" sul progetto di legge d'iniziativa dei consiglieri Lombardi e Borghi recante: "Istituzione del Consiglio delle Autonomie locali".

Il secondo incarico è stato conferito invece al Dott. Marzio Maccarini per la definizione del contenuto da dare al sito della Consulta anche attraverso la cernita di materiali normativi, giurisprudenziali e dottrinali concernenti l'esercizio delle funzioni della Consulta. Le giornate previste per l'espletamento dell'incarico da svolgersi entro il 30 settembre 2009, sono state definite in n. 15.

Attività varie

La Consulta si è riunita più volte sia per svolgere attività istruttorie sia per deliberare. Oltre alle attività ricordate, vanno richiamate anche tutte le attività dirette alla ordinaria amministrazione e di rappresentanza, strumentali all'esercizio dei compiti

istituzionali dell'Organo di garanzia, svolta dal Presidente e l'attività materiale di segreteria e ausilio tecnico svolta dalla struttura di supporto della Consulta messa a disposizione dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa.

Volendo riepilogare e schematizzare le attività svolte:

a) Riunioni collegiali della Consulta:

1° seduta - 10 gennaio 2009, ore 10.30-12.40,

Ordine del giorno: 1) Insediamento della Consulta di Garanzia Statutaria; 2) Elezione del Presidente ai sensi dell'art. 4 della l. r. n. 23/2007

2° seduta - 23 gennaio 2009, ore 15.00-18.00,

Ordine del giorno: 1) Esame della proposta di legge d'iniziativa popolare dal titolo: "Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni". Relatore Prof. Giuseppe Ugo Rescigno; 2) Avvio iter redazione Regolamento per l'esercizio delle funzioni della Consulta ex art. 7, l. r. n. 23/2007; 3) Varie.

3° seduta - 5 febbraio 2009, ore 16.30-19.30

Ordine del giorno: 1) Esame della proposta di legge d'iniziativa popolare dal titolo: "Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni". Relatore Prof. Giuseppe Ugo Rescigno; 2) Avvio iter redazione Regolamento per l'esercizio delle funzioni della Consulta ex art. 7, l. r. n. 23/2007; 3) Varie.

4° seduta - 13 marzo 2009, ore 10.30-13.00

Ordine del giorno: 1) Proseguimento redazione del Regolamento per l'esercizio delle funzioni della Consulta ex art. 7, l. r. n. 23/2007; 2) Definizione contenuti del sito Internet della Consulta di Garanzia Statutaria; 3) Varie.

5° seduta - 9 aprile 2009, ore 16.00-18.30

Ordine del giorno: 1) Proseguimento redazione del Regolamento per l'esercizio delle funzioni della Consulta ex art. 7, l. r. n. 23/2007; 2) Varie

6° seduta - 24 aprile 2009, ore 10.00-13.00

Ordine del giorno: 1) Approvazione verbale della seduta n. 4 di venerdì 13 marzo 2009; 2) Affidamento incarichi ai Consultori; 3) Varie.

7° seduta - 16 maggio 2009, ore 10.00-14.00

Ordine del giorno: 1) Incontro con il Difensore civico della Regione Emilia-Romagna, Dott. Daniele Lugli, 2) Varie.

8° seduta - 23 maggio 2009, ore 10.00-13.00

Ordine del giorno: 1) Incontro con il Presidente del Comitato Regionale per le Comunicazioni (Co.Re.Com.), Prof. Gianluca Gardini; 2) Varie.

9° seduta - 17 luglio 2009, ore 10.00-13.00

Ordine del giorno: 1) Approvazione del verbale della seduta n. 7 di sabato 16 maggio 2009; 2) Programmazione delle attività finalizzate all'organizzazione del convegno, insieme al CORECOM e al Difensore civico, sugli organi regionali di garanzia; 3) Aggiornamento sull'attività svolta dai singoli Consultori, ai sensi della delibera della Consulta n. 4/2009; 4) Programmazione degli adempimenti obbligatori della Consulta, in particolare quello previsto ai sensi dell'art. 11, co. 2, del Regolamento provvisorio della Consulta di Garanzia Statutaria; 5) Comunicazioni del Presidente; 6) Varie.

b) Attività di rappresentanza e di gestione ordinaria della Consulta svolta dal Presidente, Prof. Giuseppe Piperata, ai sensi dell'art. 4, ult. comma del Regolamento.

c) Incontri con i Presidenti degli altri organi di garanzia regionali, ossia con CO.RE.COM. e Difensore civico.

Gli incontri hanno avuto, in primo luogo, un significato di natura istituzionale, ma sono soprattutto serviti per verificare ipotesi di collaborazione e di iniziative comuni.

d) Attività svolta dalla struttura di supporto

La struttura di supporto, nella sua attuale composizione, ha assistito la Consulta nel corso delle sedute collegiali occupandosi della redazione dei relativi verbali e di ogni altra connessa attività di segreteria, precedente, contestuale e successiva alle sedute.

La struttura ha inoltre curato la creazione e l'aggiornamento della pagina web della Consulta, nella quale sono documentate 1) le funzioni dell'organo di garanzia (con la

pubblicazione dello Statuto, della l. r. n. 23/2007 e n. 34/1999 e della deliberazione n. 173 del 21 maggio 2008); 2) la sua costituzione e composizione; 3) l'attività (con la pubblicazione della delibera n. 1 del 10 gennaio 2009, n. 2 del 5 febbraio 2009, n. 3 del 9 aprile 2009, n. 4 e 5 del 24 aprile 2009).

Segue poi un'apposita sezione dedicata all'attività degli organi di garanzia statutari istituiti nelle altre regioni, contenente un rinvio alla legislazione regionale ed alla principale giurisprudenza e dottrina in materia.

Attività in corso di svolgimento

Nel corso del suo primo anno di funzionamento la Consulta della Regione Emilia-Romagna ha avviato anche altre attività, le quali devono essere ancora portate a termine.

In sintesi:

a) Organizzazione di una iniziativa di studio sugli organi di garanzia regionali, coordinata dalla Consulta con la collaborazione del CO.RE.COM. e del Difensore civico della Regione Emilia-Romagna, al fine di approfondire le problematiche politico-istituzionali e quelle più strettamente giuridiche connesse al ruolo negli ordinamenti regionali degli organi di garanzia previsti dai nuovi statuti, alla luce, soprattutto, delle profonde trasformazioni che all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione hanno interessato il sistema delle autonomie regionali e locali. Per l'organizzazione dell'evento è stato anche conferito, ai sensi dell'art. 13, ult. comma del Regolamento, un incarico di collaborazione finalizzato alla programmazione dell'iniziativa e alla predisposizione dei materiali necessari al suo svolgimento.

b) Avvio del progetto di realizzazione di una rete nazionale delle Consulte statutarie promossa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, coordinata dalla Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, Dott.ssa Monica Donini.

Sulla scia della positiva esperienza della rete nazionale dei Difensori civici e dei CO.RE.COM, l'iniziativa in cantiere si pone l'ambizioso obiettivo, attraverso la condivisione delle esperienze e delle migliori pratiche regionali, di promuovere e rafforzare il dibattito scientifico attorno agli organi di garanzia statutaria, favorendone anche la concreta istituzione in tutte quelle realtà regionali che pur avendolo previsto a livello statutario non l'hanno ancora concretamente costituito.

c) Pubblicazione, a cura della struttura di supporto, di una dispensa in formato cartaceo sull'attività della Consulta, con la quale si intende presentare la nuova figura istituzionale e contestualmente garantire una fonte di informazioni al riguardo per tutti coloro che fossero interessati ad approfondirne le logiche ed i meccanismi di organizzazione e funzionamento.

La pubblicazione, presentata dalla Presidente dell'Assemblea legislativa Dott.ssa Monica Donini ed introdotta dal Presidente della Consulta Prof. Giuseppe Piperata, sarà strutturata alla stregua di un vero e proprio codice, in quanto, oltre alla composizione della Consulta, conterrà i riferimenti normativi fondamentali relativi all'ordinamento ed al funzionamento della Consulta e l'elenco delle sue attività aventi rilevanza esterna.

d) Promozione di rapporti istituzionali della Consulta della Regione Emilia-Romagna con i Consejos consultivos delle Comunidades autonoma españolas, su iniziativa del prof. Vicente Garrido Mayol, Presidente del Consejo Consultivo de la Comunidad Autonoma Valenciana, organo consultivo del Consell de la Generalitat Valenciana, istituito a garanzia dell'osservanza della Costituzione, dello Statuto autonomo della Comunidad Autonoma Valenciana e del resto dell'ordinamento giuridico.

In considerazione delle interessanti analogie tra gli organismi di garanzia italiano e spagnolo, il Presidente Vicente Garrido Mayol ha proposto l'organizzazione di una giornata di studio per uno scambio delle reciproche esperienze e per un'analisi delle

analogie fra la funzione consultiva nei due ordinamenti, con particolare riguardo ovviamente alle specifiche attribuzioni degli organi autonomi di garanzia.

La Consulta, accolta la proposta spagnola, sta ora definendo i dettagli dell'iniziativa.