

Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

*Consulta di Garanzia Statutaria*

*Legislatura XI*

Delibera n. 11 del 24 novembre 2022

Il giorno giovedì 24 novembre 2022, si riunisce nella sede di Viale Aldo Moro n. 50 la Consulta di Garanzia Statutaria con la partecipazione di:

PROF.SSA CHIARA BOLOGNA

PROF. CORRADO CARUSO

AVV. FILIPPO ADDINO

PROF. AVV. TOMMASO BONETTI

DOTT.SSA ANNA VOLTAN

PRESIDENTE

VICEPRESIDENTE

COMPONENTE

COMPONENTE (ASSENTE)

COMPONENTE

Svolge le funzioni di Segretario, il funzionario Cosimo Tommasi.

Oggetto: Relazione dell'attività della Consulta di garanzia statutaria dell'anno 2022 e Programma delle attività per l'anno 2023.

### La Consulta di Garanzia Statutaria

Visti:

- lo Statuto della Regione Emilia-Romagna e, in particolare, l'articolo 69, comma 1, che definisce la Consulta di garanzia statutaria "organo autonomo e indipendente della Regione";
- la legge regionale 4 dicembre 2007 n. 23 "Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria", che, tra l'altro, detta disposizioni in materia di costituzione e composizione, compiti e funzioni, elezioni;
- il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Consulta di garanzia statutaria, approvato con la delibera n. 9 del 15 febbraio 2013 che, all'articolo 17, comma 2, prescrive alla Consulta di trasmettere al Presidente dell'Assemblea legislativa e al Presidente della Giunta una relazione sull'attività svolta, alla quale deve essere allegato anche il programma delle attività e la richiesta di stanziamento delle risorse riguardanti l'anno successivo.

Esaminata la Relazione delle attività dell'anno 2022 ed il Programma delle attività per l'anno 2023 predisposto dalla Presidente con la collaborazione di tutti i Consulitori.

All'unanimità dei voti

#### DELIBERA

- 1) di approvare, quale parte integrante e sostanziale del presente atto, la Relazione delle attività dell'anno 2022 ed il Programma delle attività della Consulta di garanzia statutaria per l'anno 2023, completo delle relative previsioni di spesa (Allegato 1);
- 2) di trasmettere il citato programma alla Presidente dell'Assemblea legislativa e al Presidente della Giunta regionale;
- 3) di pubblicare il presente atto sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Consulta dell'Assemblea legislativa.

Dr. Cosimo Tommasi  
Il funzionario-segretario



La Presidente della Consulta  
Prof.ssa Chiara Bologna



ALLEGATO 1

**RELAZIONE DELLE ATTIVITÀ PER L'ANNO 2022  
E PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ  
DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA PER L'ANNO 2023**

## **1. Introduzione**

Il presente documento contiene la relazione delle attività svolte dalla Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna (in proseguo denominata “Consulta”) dalla data di insediamento (28 ottobre 2021) e per tutto il corso dell’anno 2022, nonché le linee programmatiche relative alle attività che si ipotizzano per l’anno 2023. Esso è indirizzato alla Presidente dell’Assemblea legislativa e al Presidente della Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell’articolo 7, comma 2, della legge regionale n. 23 del 2007, che dispone “ogni anno, prima della predisposizione del bilancio dell’Assemblea legislativa, la Consulta definisce con l’Ufficio di Presidenza il fabbisogno finanziario e le risorse umane necessarie” e dal Regolamento della Consulta di Garanzia Statutaria, a norma del quale (articolo 17, comma 2) la Consulta trasmette al Presidente dell’Assemblea legislativa e al Presidente della Giunta “una relazione sull’attività svolta, alla quale deve essere allegato anche il programma delle attività e la richiesta di stanziamento delle risorse riguardanti l’anno successivo”.

A tale proposito occorre evidenziare come, a seguito della nomina dei nuovi componenti da parte dell’Assemblea legislativa e del Consiglio delle Autonomie Locali, la Consulta, nella sua attuale composizione, si è insediata lo scorso 28 ottobre 2021. Nella medesima seduta è stata eletta Presidente la prof.ssa Chiara Bologna, la quale ha nominato quale Vice-Presidente il prof. Corrado Caruso, in ottemperanza all’articolo 4 comma 3 legge regionale n. 23/2007. In data 22 novembre 2021 la Consulta ha appreso delle dimissioni presentate alla Presidente dell’Assemblea legislativa dal Consultore prof. avv. Flavio Peccenini. Successivamente, in data 5 aprile 2022, l’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha eletto in sua sostituzione, ai sensi dell’art. 5, comma 1 della l.r. n. 23/2007 e dell’art. 69, comma 3 dello Statuto regionale, la dott.ssa Anna Voltan.

Il presente atto è da intendersi puramente indicativo di un indirizzo generale rispetto al quale la Consulta di garanzia statutaria si riserva di apportare modificazioni e integrazioni anche coerenti con le disponibilità di bilancio.

## **2. Relazione delle attività**

L’attuale Consulta di garanzia si è riunita per la prima volta il 28 ottobre 2021 e ha provveduto in quella circostanza all’elezione della Presidente, la prof.ssa Chiara Bologna e alla nomina del Vice-Presidente, il prof. Corrado Caruso.

In data 11 novembre la Presidente Chiara Bologna è stata ricevuta dalla Presidente dell’Assemblea legislativa Emma Petitti, con la quale si è svolto un proficuo confronto anche sulle possibili attività di promozione di incontri di studio ad opera della Consulta.

In data 22 dicembre la Consulta si è riunita e, esaminato il programma predisposto dalla Presidente con la collaborazione di tutti i Consultori, lo ha approvato con delibera n. 2/2021.

In data 21 gennaio 2022 sono stati trasmessi alla Consulta dal responsabile del procedimento i testi di quattro proposte di legge popolare ai sensi dell'art. 18 dello Statuto regionale e della legge regionale n. 34/1999, alla luce di quanto previsto in particolare dall'art. 5 c. 7 di quest'ultimo testo, che dispone che "il responsabile del procedimento trasmette immediatamente il testo della proposta, riprodotto da uno dei fogli recanti le sottoscrizioni di cui al comma 1, alla Consulta di garanzia statutaria di cui all'articolo 69 dello Statuto".

Conseguentemente, in data 26 gennaio 2022 la Consulta, ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 34/99 e dell'art. 14 del regolamento interno della Consulta stessa, si è riunita per la designazione del relatore per ciascun progetto di legge di iniziativa popolare. Nel corso della seduta è stato dato atto che per la prima volta la Consulta di garanzia della Regione Emilia-Romagna si trovava a dover esaminare contemporaneamente quattro progetti di legge d'iniziativa popolare nel tempo di 30 giorni che la norma (l.reg. n. 34/1999, art. 6 c. 1) ipotizza per un solo progetto. Ciò premesso, su proposta della Presidente unanimemente condivisa, sono stati designati quali relatori: l'avv. Addino del progetto di legge recante "*Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e dei rifiuti e norme di organizzazione delle funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali dell'ambiente. Abrogazione della legge regionale 23 dicembre 2011 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente)*"; la prof.ssa Bologna del progetto di legge recante "*Disposizioni per la riduzione dell'impronta ecologica e modifica della legge regionale 5 ottobre 2015, n. 16 (Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi))*"; il prof. Bonetti del progetto di legge recante "*Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati*"; il prof. Caruso del progetto di legge recante "*Norme per la transizione energetica ad energie rinnovabili, la riduzione dei consumi energetici, l'azzeramento delle emissioni climalteranti e l'autonomia energetica regionale e dei territori*".

Dopo aver brevemente esaminato alcuni profili metodologici del controllo di ammissibilità che la Consulta è chiamata a svolgere, i Consulitori hanno accolto la proposta della Presidente di audire il responsabile del Settore Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari dell'Assemblea legislativa, dott. Stefano Cavatorti, così come previsto dall'articolo 10 del Regolamento della Consulta. Si è deciso in particolare di ascoltare il dirigente in occasione della seduta successiva, stabilita per il 3 febbraio 2022, nel corso della quale sarebbero stati ascoltati gli "incaricati" dei progetti di legge, così come disciplinato dall'articolo 6, comma 2 della legge regionale n. 34/99.

In data 3 febbraio la Consulta si è riunita al fine di avviare l'esame delle quattro proposte di legge di iniziativa popolare, audire il dirigente del Settore Affari legislativi dell'Assemblea e ascoltare i rappresentanti dei sottoscrittori delle iniziative popolari di cui al c. 3, art. 5, l. n. 34/99. Questi ultimi, infatti, nella riunione in cui la Consulta inizia l'esame della proposta, hanno diritto di intervenire per illustrare la proposta stessa (art. 6, c. 2, l. n. 34/99). Nel corso

della seduta sono stati dunque sentiti gli incaricati dei quattro progetti di legge, anche attraverso una breve interlocuzione con la Presidente della Consulta e i Consulitori relatori.

In data 17 febbraio la Consulta si è riunita per proseguire l'esame dei quattro progetti di legge di iniziativa popolare. Nel corso della riunione, in particolare, è stato svolto un primo esame del progetto di legge di iniziativa popolare recante "Disposizioni per la riduzione dell'impronta ecologica e modifica della legge regionale 5 ottobre 2015, n. 16 (Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi))", sulla base delle preliminari osservazioni avanzate dalla relatrice, la prof.ssa Chiara Bologna.

In data 24 febbraio la Consulta si è riunita per proseguire la valutazione dell'ammissibilità delle proposte di legge. Il collegio ha discusso in particolare la proposta che reca nel titolo: "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e dei rifiuti e norme di organizzazione delle funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali dell'ambiente. Abrogazione della legge regionale 23 dicembre 2011 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente)".

In data 7 marzo la Consulta è convocata per proseguire l'esame delle proposte e, dopo la relazione svolta dalla prof.ssa Bologna, viene approvata la delibera n. 3/2022 contenente la decisione di ammissibilità del progetto di legge di iniziativa popolare dal titolo "Disposizioni per la riduzione dell'impronta ecologica e modifica della legge regionale 5 ottobre 2015, n. 16 (Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi))". Nella stessa seduta svolgono le loro relazioni l'avv. Addino e il prof. Bonetti, rispettivamente sul progetto relativo ai "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e dei rifiuti e norme di organizzazione delle funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali dell'ambiente. Abrogazione della legge regionale 23 dicembre 2011 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente)" e sul progetto relativo a "Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati".

Si prosegue altresì l'esame del progetto di legge di iniziativa popolare "Norme per la transizione energetica ad energie rinnovabili, la riduzione dei consumi energetici, l'azzeramento delle emissioni climalteranti e l'autonomia energetica regionale e dei territori".

In data 11 marzo la Consulta si riunisce e, proseguendo l'esame dei progetti di legge, approva, con delibera n. 4/2022, la decisione relativa all'ammissibilità del progetto dal titolo "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e dei rifiuti e norme di organizzazione delle funzioni relative alla gestione

dei servizi pubblici locali dell'ambiente. Abrogazione della legge regionale 23 dicembre 2011 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente)". Nella stessa seduta, dopo ulteriore dibattito, con delibera n. 5/2022, la Consulta adotta la decisione relativa all'ammissibilità del progetto dal titolo "Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati".

Il Collegio discute, infine, dell'ammissibilità del progetto intitolato "Norme per la transizione energetica ad energie rinnovabili, la riduzione dei consumi energetici, l'azzeramento delle emissioni climalteranti e l'autonomia energetica regionale e dei territori". Dopo ampio dibattito, seguito alla relazione svolta dal prof. Caruso, la Consulta, con delibera n. 6/2022, approva anche la decisione relativa all'ammissibilità di tale progetto.

In data 19 aprile la Consulta di garanzia si è riunita per discutere dell'eventuale organizzazione di seminari e convegni, attività prevista nel programma della Consulta per l'anno 2022. A tale riunione ha partecipato anche la dott.ssa Voltan, neo-eletta dall'Assemblea legislativa regionale. Dopo ampio dibattito i Consulitori hanno concordato sull'organizzazione di un seminario dedicato alle *funzioni e il governo degli enti locali* (traendo spunto sia dalla sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale in materia di organi di governo della città metropolitana sia dalle proposte di riforma del TUEL).

In data 1° giugno la Consulta si è riunita per definire ulteriori profili organizzativi del seminario programmato, all'interno del quale, affianco a due relazioni di studiosi della materia, si decide di prevedere una tavola rotonda che coinvolga amministratori esperti del tema. Il titolo prescelto per il seminario è *La revisione del testo unico degli enti locali*.

In data 30 giugno si è tenuto il seminario promosso dalla Consulta presso la sede dell'Assemblea legislativa della Regione. Il seminario è stato aperto dai saluti istituzionali della Presidente della Consulta di garanzia statutaria e della Presidente dell'Assemblea legislativa regionale. Successivamente si è svolta la sessione, coordinata dal Vice-Presidente prof. Caruso, dedicata alle relazioni tenute dai professori Andrea Pertici (Università di Pisa) e Claudia Tubertini (Università di Bologna). È seguita una tavola rotonda, moderata dalla prof.ssa Bologna, nella quale sono intervenuti Stefano Candiani (Senatore della Repubblica), Enzo Lattuca (Sindaco del Comune di Cesena, Presidente della Provincia di Forlì-Cesena, componente del Direttivo regionale UPI Emilia-Romagna), Sergio Lo Giudice (Capo di Gabinetto del Sindaco della Città metropolitana di Bologna), Luca Vecchi (Sindaco del Comune di Reggio-Emilia, Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, Presidente ANCI Emilia-Romagna). Il seminario si è chiuso con le conclusioni di Paolo Calvano (Assessore al Bilancio, Personale, Patrimonio, Riordino istituzionale della Regione Emilia-Romagna).

In data 8 novembre tutti i componenti della Consulta hanno ricevuto, in ottemperanza e per gli effetti di cui all'articolo 9, comma 6 della legge regionale n. 34 del 1999 (Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e

istruttoria pubblica) dal responsabile del procedimento, i verbali con cui si dava atto dei riscontri effettuati a norma dei commi 3, 4, 5 del medesimo articolo 9 in riferimento ai quattro progetti di legge di iniziativa popolare di cui la Consulta aveva valutato l'ammissibilità con le già citate delibere n. 3, 4, 5, 6 del 2022.

In data 9 novembre la Consulta si è riunita per deliberare sulla validità delle proposte come richiesto dall'art. 9, comma 7 l. reg. n. 34/1999, che dispone che "entro dieci giorni dal ricevimento del verbale di cui al comma 6, e sulla base dei dati in esso contenuti, la Consulta di garanzia statutaria delibera sulla validità della proposta di iniziativa popolare". Sono state pertanto adottate le delibere n. 7, n. 8, n. 9, n. 10 del 2022 sulla validità delle seguenti proposte di iniziativa popolare: "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e dei rifiuti e norme di organizzazione delle funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali dell'ambiente. Abrogazione della legge regionale 23 dicembre 2011 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente)"; "Disposizioni per la riduzione dell'impronta ecologica e modifica della legge regionale 5 ottobre 2015, n. 16 (Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi))"; "Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati"; "Norme per la transizione energetica ad energie rinnovabili, la riduzione dei consumi energetici, l'azzeramento delle emissioni climalteranti e l'autonomia energetica regionale e dei territori".

Nella stessa seduta la Consulta ha stabilito di raccogliere gli Atti del seminario organizzato sulla revisione del Testo unico degli enti locali il 30 giugno 2022 e ha compiuto una discussione preliminare sul programma delle sue attività per l'anno 2023. Nel corso della riunione la Consulta ha inoltre deciso, in conformità a quanto previsto nel programma per le sue attività dell'anno 2022, di riorganizzare i contenuti del proprio sito intervenendo immediatamente su alcuni profili: tramite la pubblicazione completa dell'archivio delle delibere della Consulta sin dal 2009 (anno di inizio dell'attività dell'organo), la riorganizzazione delle delibere stesse in sottosezioni che contengano delibere omogenee nel contenuto (es. relazioni annuali dei Presidenti, decisioni in materia iniziativa popolare, di referendum, pareri di conformità allo Statuto ecc.), l'inserimento di una sitografia di siti rilevanti rispetto alle varie funzioni della Consulta.

### **3. Programma delle attività per l'anno 2023**

#### **3.1 Attività ordinaria**

Ai sensi dell'articolo 69 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, la Consulta di garanzia statutaria

*a) abrogata;*

*b) adotta i provvedimenti ed esprime i pareri di propria competenza previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum;*





c) esprime pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali. Il parere di conformità allo Statuto è richiesto nei casi, nei modi e nelle forme previste dal regolamento dell'Assemblea legislativa;

d) a richiesta di almeno un quinto dei Consiglieri regionali o dei componenti del Consiglio delle Autonomie locali o su richiesta della Giunta regionale esprime parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dal presente Statuto anche in relazione all'obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione;

e) esercita le altre funzioni che sono ad essa attribuite dalla legge.”

La Consulta, conformemente alla citata disposizione statutaria, alle previsioni contenute nella legge regionale n. 23 del 4 dicembre 2007 (“Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria”), nonché al Regolamento per il suo funzionamento, si impegna a compiere la propria attività in piena autonomia e nel rispetto delle disposizioni che la riguardano, rendendo i propri pareri nelle scadenze previste o - in mancanza di termini perentori - in tempi ragionevoli.

### 3.2 Progettualità

#### a) Organizzazione di convegni e seminari

La Consulta nell'anno 2023 intende continuare a promuovere convegni ed incontri seminariali su questioni di interesse regionale e/o locale, per favorire il confronto, sicuramente costruttivo, tra studiosi e rappresentanti delle istituzioni.

Un tema sul quale appare utile una riflessione ampia attraverso un convegno è un “bilancio” complessivo dell'attuale autonomia delle Regioni italiane. Alquanto ristretto è apparso infatti l'ambito dell'autonomia politica di queste ultime sia in occasione della pandemia, sia in occasione dell'adozione del PNRR (e in parte anche nella *governance* di quest'ultimo). In senso contrario, però, sembra andare la riavviata procedura per la realizzazione del *regionalismo differenziato ex art. 116 c. 3 Cost.* (a seguito delle iniziative intraprese da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna). In particolare, potrebbe essere opportuno pubblicare gli atti di tale convegno con un editore di livello nazionale, specializzato in discipline giuridiche e di elevato impatto scientifico.

Resta fermo, inoltre, l'interesse della Consulta su temi ipotizzati nel precedente programma, quali il *ruolo delle Assemblee legislative* nella forma di governo regionale<sup>1</sup> e nel dialogo con le istituzioni nazionali, e la *democrazia paritaria* a livello regionale.

#### b) Arricchimento dei contenuti del sito web e coordinamento con altri organi di garanzia statutaria

La Consulta si propone di continuare ad intervenire sui contenuti del proprio sito web, aggiornando le sezioni già presenti riferite alla Consulta stessa (dottrina, giurisprudenza costituzionale, lavori preparatori, organi di garanzia) ed

---

<sup>1</sup> Con particolare riferimento alla funzione di indirizzo e controllo.

aggiungendo contenuti di più ampio interesse regionalistico connessi, comunque, alle materie oggetto delle funzioni della Consulta.

La Consulta intende inoltre riavviare le attività di comunicazione e coordinamento con gli organi di garanzia statutaria delle altre Regioni e promuovere occasioni di confronto, anche informali, sulle funzioni, le prassi e la “giurisprudenza” di tali organi nelle altre realtà regionali.

#### **4. Risorse economiche**

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, la Consulta di garanzia statutaria, compatibilmente con le disponibilità di bilancio e conformemente a quanto previsto anche per l’anno 2022, ritiene di quantificare l’ammontare degli stanziamenti finanziari necessari per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel presente Programma di attività, secondo quanto riportato nel seguente schema.

##### Previsione fabbisogno economico

|   |                    |   |
|---|--------------------|---|
| Gettoni di presenza, rimborsi e missioni  | € 25.000,00        | <i>Come da:</i><br>- Statuto regionale<br>- Legge regionale 4 dicembre 2007, n. 23 “Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria”<br>- Regolamento della Consulta di garanzia statutaria approvato con delibera n. 9 del 15 febbraio 2013<br>- Delibera assembleare progr. n. 104 del 16 gennaio 2013 |
| Spese per il funzionamento della Consulta | 10.000,00          | <i>Derivante da:</i><br>- Iniziative pubbliche<br>- Documentazioni<br>- Seminari, convegni<br>- Spese generali  |
| <b>TOTALE PREVISTO</b>                    | <b>€ 35.000,00</b> | <i>Salvo integrazioni</i>   |