

Verbale n. 4

Seduta del 13 febbraio 2007

Il giorno 13 febbraio 2007 alle ore 10,30 si è riunita presso la sede dell'Assemblea Legislativa in Bologna Viale A. Moro 50, la Commissione Attuazione dello Statuto convocata con nota Prot. n. 2305 del 6 febbraio 2007.

Partecipano alla seduta i Commissari:

Cognome e Nome	Qualifica	Gruppo	Voto	
BORGHI Gianluca	Presidente	Misto	1	presente
MAZZA Ugo	Vice Presidente	Uniti nell'Ulivo- DS	7	assente
VARANI Gianni	Vice Presidente	FI	3	presente
BARBIERI Marco	Componente	Uniti nell'Ulivo - DL Margherita	3	assente
BORTOLAZZI Donatella	Componente	PdCI	1	assente
DELCHIAPPO Renato	Componente	PRC	3	assente
GARBI Roberto	Componente	Uniti nell'Ulivo - DS	2	presente
GUERRA Daniela	Componente	Verdi per la pace	1	assente
LOMBARDI Marco	Componente	FI	3	presente
MANCA Daniele	Componente	Uniti nell'Ulivo - DS	1	presente
MEZZETTI Massimo	Componente	Uniti nell'Ulivo - DS	5	presente
MONACO Carlo	Componente	Per L'Emilia-Romagna	1	assente
MONARI Marco	Componente	Uniti nell'Ulivo - DL Margherita	1	assente
NANNI Paolo	Componente	Italia dei Valori con Di Pietro	1	assente
NERVEGNA Antonio	Componente	FI	3	presente
NOE' Silvia	Componente	UDC - Unione dei Dem. Crist.	1	assente
PARMA Maurizio	Componente	Lega Nord Padania E. e R.	3	assente
SALSI Laura	Componente	Uniti nell'Ulivo - DS	2	presente
TAGLIANI Tiziano	Componente	Uniti nell'Ulivo - DL Margherita	3	presente
VECCHI Alberto	Componente	AN	4	presente
ZANCA Paolo	Componente	Uniti nell'Ulivo -SDI	1	presente

Il consigliere Gian Luca Rivi sostituisce il consigliere Ugo Mazza.

Sono presenti: A. Voltan (Responsabile Servizio Legislativo e Qualità della legislazione), R. Ghedini (Servizio Comunicazione e Stampa), D. Baldazzi, Z. Montanari, R. Baisi.

Presiede la seduta: Gianluca Borghi
Assiste il segretario: Nicoletta Tartari
Resocontista: Anna Gnesin

La seduta ha inizio alle ore 10.30.

Sono presenti il presidente Borghi e i consiglieri Lombardi, Varani, Salsi, Tagliani, Mezzetti, Manca, Zanca e Rivi (in sostituzione del consigliere Mazza).

È iscritto all'ordine del giorno della seduta l'oggetto:

1934 - Progetto di legge d'iniziativa dei consiglieri Zanca, Villani, Richetti, Aimi, Rivi e Corradi recante: Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria.

Il presidente **BORGHI** ricorda che in una precedente seduta la commissione ha nominato relatore il collega Zanca e lo invita a svolgere la relazione.

Il consigliere **ZANCA** sottolinea che il progetto di legge attua uno degli istituti previsti dallo statuto e che per questo adempimento si è già in ritardo: infatti, la legge di attuazione della Consulta di garanzia statutaria doveva essere in vigore già dai mesi di settembre-ottobre 2006. Illustra i motivi e le modalità con cui, in sede di discussione statutaria, è stato dato vita all'istituto oggetto del progetto di legge. Negli Stati costituzionali esiste un organo - dalla Corte federale statunitense, alla Corte costituzionale italiana - al quale viene demandata l'autenticità dell'interpretazione costituzionale; il diritto costituzionale si compone quindi del testo approvato, delle leggi attuative e delle sentenze che questi organismi hanno emesso. Nella situazione regionale, lo statuto deve essere considerato come una piccola Costituzione. La riforma del titolo V ha innovato fortemente da questo punto di vista, rimettendo nelle mani del Consiglio dei ministri il potere di impugnare le leggi regionali, per legittimità costituzionale, di fronte alla Corte costituzionale. Nella discussione in sede statutaria si è verificato che - esclusi i ricorsi al TAR o altri strumenti simili - non esisteva alcun organismo che si potesse esprimere e potesse offrire un parere sulla coerenza tra leggi regionali e statuto regionale. Nell'ordinamento italiano infatti, solo la Corte costituzionale ha il potere, con una propria sentenza, di abrogare direttamente le leggi e quindi ha potere immediatamente esecutivo sulle leggi stesse; solo la Corte costituzionale può obbligare il Parlamento ad intervenire. Non essendo possibile disegnare un organismo che avesse uguali poteri, si è ritenuto utile disegnare un organismo che intervenisse con propri pareri, non esecutivi e nemmeno vincolanti, da un lato sull'interpretazione statutaria e l'applicazione statutaria e, dall'altro, sulla coerenza delle leggi regionali con lo statuto. Sono queste, nella sostanza, le motivazioni che hanno dato origine alla Consulta di garanzia statutaria.

Tale organismo risulta utile anche su tutta un'altra serie di materie, come ad esempio su quelle referendarie. Infatti, la legislazione referendaria precedente e anche quella in vigore, ancorché in parte modificata dallo statuto, ha diversi gradi di applicazione che pongono in capo al Presidente della Giunta regionale una serie di atti formali - indizione del referendum, scelta della data, ecc. - che, come constatato di fronte al referendum sulla prima legge Rivola concernente il diritto

allo studio, hanno creato dei cortocircuiti tali che il Presidente della Giunta regionale è dovuto ricorrere ad un parere da parte del Consiglio di Stato per la scelta della data di indizione. Si è quindi ritenuto utile fare ordine su questa materia.

Il consigliere prosegue evidenziando che nella struttura dello Stato italiano ci sono il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Presidente della Repubblica, le due funzioni sono sdoppiate. Nell'ordinamento regionale si ha coincidenza delle due funzioni nella figura del Presidente della Giunta, che infatti è l'unico rappresentante giuridico dell'ente Regione, a prescindere dal fatto che sia eletto direttamente o dal Consiglio regionale. In sede legislativa è stata evidenziata la necessità di intervenire mettendo in capo alla Consulta di garanzia statutaria tutte le funzioni referendarie, sia per il referendum abrogativo che per il referendum consultivo, nonché le procedure relative all'iniziativa popolare. Un altro punto su cui si è ritenuto utile prevedere l'intervento della Consulta di garanzia statutaria è quello concernente tutti i conflitti di competenza, in particolare sugli atti, tra i poteri dell'Assemblea legislativa e i poteri della Giunta regionale: con la Consulta di garanzia statutaria esisterebbe un terzo soggetto deputato ad esprimersi su tali conflitti. Ritiene singolare che, in caso di conflitto di competenza, si invochi il parere della Giunta o dell'Assemblea dato che i Servizi legislativi di tali organi sono a servizio dell'una o dell'altro e, pertanto, non super partes.

Inoltre, un altro possibile campo di intervento della Consulta attiene alla struttura istituzionale e ai vari aspetti relativi alla gestione provvisoria in caso di scioglimento dell'Assemblea. Si tratta di un tema particolarmente complesso e delicato perché lo scioglimento può avvenire per diversi motivi: politici, con la sfiducia al Presidente della Giunta regionale e l'automatico decadimento dell'Assemblea, ma anche per interventi da parte del Governo e del Presidente della Repubblica, nonché per invalidazione delle elezioni, come ad esempio nel caso del Molise nel 2002. In base alle cause di scioglimento dell'Assemblea legislativa, diverse sono le modalità di gestione della fase transitoria. In particolare ci si è occupati di quella che attiene alla sfiducia, dato che le altre due - invalidità delle elezioni e scioglimento da parte del Presidente della Repubblica - sono regolate da leggi dello Stato.

Per quanto riguarda chi può rivolgersi alla Consulta, il relatore evidenzia che essa è disegnata come un organismo terzo, con funzioni abbastanza vicine a quelle della Corte costituzionale, ma l'idea contenuta nel progetto di legge è che alla Consulta possano accedere non solo i singoli consiglieri ma anche i singoli cittadini; si tratta quindi di una struttura capace di svolgere una funzione se non proprio dirimente, comunque in grado di attenuare il ricorso agli organi amministrativi da parte dei singoli cittadini in relazione alle leggi regionali.

Nel progetto di legge sono normati l'elezione, le indennità e i rimborsi, l'autonomia organizzativa e finanziaria; l'impianto del medesimo si incardina nettamente sull'articolato statutario, avendo come finalità la creazione di un organo che agisce con diversi strumenti sull'aderenza delle leggi allo statuto, sull'applicazione del medesimo, sui conflitti di competenza, sulle iniziative di carattere referendario, sulle fasi gestionali in caso di scioglimento anticipato dell'Assemblea legislativa. Mentre infatti ci sono alcune fasi nell'esercizio di queste funzioni che possono avere carattere esecutivo (ad esempio quelle

referendarie o quelle relative allo scioglimento dell'Assemblea), nel caso del giudizio sull'aderenza delle leggi regionali allo statuto si producono pareri, ai quali l'Assemblea legislativa può o meno uniformarsi. È di tutta evidenza che, di fronte ad un parere della Consulta di garanzia statutaria di non aderenza di una legge regionale allo statuto, in caso di inerzia da parte dell'Assemblea, chi ha fatto ricorso, potrà procedere per vie amministrative con un parere favorevole da parte dell'organo deputato. La Consulta ha dunque un potere più persuasivo e politico che non un potere direttamente esecutivo.

Il numero dei componenti della Consulta è già stabilito dallo statuto: cinque, di cui tre espressione dell'Assemblea e due del Consiglio delle autonomie locali. Poiché ad oggi il Consiglio delle autonomie locali non ha ancora visto la luce, nel progetto di legge è presente una norma transitoria che, anche in sede di prima applicazione, potrà permettere anche all'attuale struttura delle autonomie locali di designare i due componenti, salva eventuale riconferma al momento dell'insediamento del Consiglio.

Altra particolarità della Consulta è data dalla sua durata, volutamente posta a scavalco delle elezioni, in quanto appunto organismo di garanzia. La scadenza non coincide pertanto con le scadenze elettorali e quindi la Consulta non decade con il decadere naturale della Giunta o dell'Assemblea legislativa.

In conclusione, ricordando come, in base allo statuto, la nomina dovesse avvenire entro un anno e mezzo dalle elezioni, il relatore sottolinea il ritardo e la conseguente necessità di adeguarsi in tempi solleciti alle disposizioni statutarie. Infine, ricorda che l'articolo 9 della legge è stato ricompreso dalla commissione nel testo della bozza di regolamento interno dell'Assemblea.

Il consigliere **LOMBARDI** chiede se nel progetto di legge è previsto un termine di durata della Consulta di garanzia statutaria. Alla risposta del consigliere Zanca che la durata, anche se erroneamente non indicata nel progetto di legge, è di cinque anni, prosegue sottolineando come caratteristiche significative dell'autonomia di coloro che saranno chiamati a svolgere il ruolo di componenti della Consulta, sia la non riconferma, sia lo scavalco rispetto alle elezioni.

Il consigliere **MANCA** sottolinea come sia da considerare elemento positivo il fatto che il progetto di legge, oggetto della discussione, sia stato presentato a firma di pressoché tutto l'Ufficio di presidenza: trattandosi di regole, questo non è un elemento di poco conto, perché un'intesa diventa sostanza sul piano politico. Condivide l'esigenza di procedere, ma intende sottolineare un aspetto fondamentale dell'attività della Consulta, inserito all'art. 9 del progetto di legge. Per quanto riguarda le competenze della Consulta di garanzia statutaria in materia di iniziativa popolare e referendum, non ci sono problemi dato che il testo del progetto di legge raccoglie per intero la riflessione e le indicazioni contenute nello statuto. Per quanto concerne i pareri di conformità, la lettera dell'articolo 69, comma 1, lett. c), dello statuto prevede "pareri di conformità allo statuto delle leggi e dei regolamenti regionali", mentre all'art. 9 del progetto di legge tali pareri sono previsti anche per progetti di legge e di regolamento. All'obiezione del consigliere Zanca che si tratta di un mero errore materiale, come emerso nelle precedenti sedute, ricorda che tale discordanza introduce un problema di

legittimità costituzionale ed auspica che il provvedimento sia il più possibile al riparo da eventuali contrapposizioni con le norme costituzionali, in quanto, entrando nel merito di un provvedimento legislativo ancora aperto, si rischia una contrapposizione giuridica con le autorità competenti (cioè la Corte costituzionale e il Governo), che possono in questo caso intervenire. Ribadisce che, proprio perché la Consulta rappresenta anche un utile strumento di partecipazione democratica dei cittadini, ritiene necessaria una verifica di legittimità costituzionale del provvedimento sotto questo aspetto, per il quale ritiene vi siano il margine ed il tempo necessario. Evidenzia poi quello che ritiene sia un refuso: nella relazione, illustrando l'art. 1, si sancisce l'autonomia e l'indipendenza della Consulta "dalla" Regione, anziché "della" Regione. Infatti, se fosse "dalla Regione", si configurerebbe uno strumento autonomo rispetto alla Regione, ciò che è contrario alla previsione statutaria.

Il consigliere **ZANCA** ricorda, ma si riserva di verificarlo, che l'articolo sulla Consulta fu uno dei punti dello statuto impugnati dal Governo. Alla precisazione del presidente Borghi che tale articolo non fu impugnato, risponde che tale mancata impugnazione dimostra lo svolgimento di una sorta di verifica di coerenza costituzionale da parte del Governo. Per quanto invece riguarda il tema della durata sollevato dal consigliere Lombardi, si riserva di eseguire una verifica, anche se ritiene assodato che la durata fosse di cinque anni.

Il presidente **BORGHI**, preso atto della relazione svolta, chiudendo la seduta propone che nella seduta successiva si entri nel merito del provvedimento, consentendo così, anche alla luce di quanto emerso, un ulteriore approfondimento.

La seduta termina alle ore 11,00.

Verbale approvato nella seduta dell'11 aprile 2007.

Il Segretario
Nicoletta Tartari

Il Presidente
Gianluca Borghi