

Verbale n. 10

Seduta del 22 maggio 2007

Il giorno 22 maggio 2007 alle ore 10,25 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. 9524 del 16 maggio 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	Presente
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	Presente
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	Presente
NANNI Paolo	Componente	Italia dei Valori con Di Pietro	1	Presente
NERVEGNA Antonio	Componente	FI	3	Assente
NOE' Silvia	Componente	UDC - Unione dei Dem. Crist.	1	Assente
PARMA Maurizio	Componente	Lega Nord Padania E. e R.	3	Presente
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

Sono presenti: A. Voltan (Responsabile Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione); G. Vinci (Professional Servizio Coordinamento Commissioni); R. Ghedini (Servizio Informazioni per la Stampa); Z. Montanari.

Presiede la seduta: Gianluca BORGHI

Assiste il segretario: Nicoletta TARTARI

Resocontista: Nicoletta TARTARI

La seduta inizia alle ore 10,25.

Sono presenti il presidente Borghi e i consiglieri Mezzetti, Delchiappo, Manca, Lombardi, Salsi, Nanni, Zanca, Vecchi, Varani e Mazza.

Il presidente **BORGHI** apre la seduta mettendo in approvazione il verbale n. 9 del 2007.

La Commissione, all'unanimità dei presenti, approva il verbale n. 9 del 2007.

1934 - Progetto di legge d'iniziativa dei consiglieri Zanca, Villani, Richetti, Aimi, Rivi e Corradi recante: Costituzione e funzionamento della Consulta di Garanzia statutaria (13 11 06).

Entra il consigliere Garbi, esce il consigliere Vecchi.

Il presidente **BORGHI** ricorda che, come concordato in Commissione, è stato richiesto un parere tecnico-giuridico su alcuni punti del progetto di legge, in particolare per ciò che attiene al momento in cui prevedere il parere della Consulta di garanzia statutaria con riferimento all'art. 69, comma 1, lettera c), dello statuto. Nei giorni scorsi il parere richiesto è stato inviato ai commissari, che hanno pertanto potuto approfondire le due soluzioni prospettate: sostanzialmente, nella prima il parere è reso dopo l'approvazione del progetto di legge da parte della competente commissione referente e prima dell'esame dell'Assemblea; nella seconda, il parere della Consulta è reso dopo l'approvazione del progetto di legge in Assemblea e prima della promulgazione da parte del Presidente della Regione. Nel parere tecnico sono argomentate le motivazioni che portano a ritenere sostenibili, in riferimento al quadro normativo complessivo, entrambe le ipotesi. Spetta ora alla Commissione valutare come proseguire.

Esce il consigliere Nanni.

Il consigliere **ZANCA**, preliminarmente, considera che il parere non sia reso da esperti incaricati dalla Commissione, che non ha scelto i nominativi, ma da soggetti proposti dal Presidente ed incaricati. Ritiene che la procedura seguita crei un precedente, che consentirebbe ad ogni consigliere, dietro richiesta scritta all'Ufficio di presidenza, di ottenere pareri da parte di esperti. Potrebbe pertanto proporre una sospensione della discussione per chiedere - tramite l'Ufficio di presidenza, che, come stabilito esaminando il caso, accoglierebbe la richiesta - un parere ai propri costituzionalisti di fiducia. Nel merito, considera il parere distribuito negli scorsi giorni particolarmente originale e basato su supposizioni opinabili. Tuttavia, qualora la maggioranza della Commissione accolga la soluzione B individuata nel parere (valutando che il parere alla Consulta di garanzia statutaria debba essere richiesto sul provvedimento già approvato, prima della promulgazione), propone che la richiesta alla Consulta possa essere

avanzata solo dai gruppi assembleari. Diversamente, preannuncia che richiederà un altro parere tecnico.

Entra il consigliere Nanni.

Il presidente **BORGHI** precisa che la procedura seguita per richiedere il parere tecnico è stata concordata dall'Ufficio di presidenza della Commissione, come convenuto in Commissione e risultante dai verbali approvati.

Il consigliere **LOMBARDI** constata che il parere tecnico parte da due note sentenze della Corte costituzionale sugli statuti di Abruzzo ed Umbria per trarre conclusioni: che la verifica di conformità statutaria non può svolgersi nei confronti di leggi e regolamenti vigenti, perché si tratterebbe di un duplicato del controllo della Corte costituzionale; che la verifica di conformità della Consulta di garanzia statutaria può essere svolta su proposte di legge o di regolamento sempre in via preventiva. Tale ricostruzione suscita a suo parere alcune perplessità, a conferma delle quali cita quanto pubblicato nel 2005 su "Le istituzioni del federalismo" (collana curata dalla Giunta regionale, nel cui comitato di redazione figurano autorevoli giuristi, compreso il prof. Barbera), a commento proprio della sentenza 378/2004 sullo statuto dell'Umbria: la Corte ha preso posizione in favore del carattere consultivo dell'organo di garanzia, senza affrontare la questione del momento nel quale il parere interviene. Il solo fatto che si tratta di un parere, secondo la Corte, è sufficiente a privare di fondamento le censure. Non paiono quindi traibili le conclusioni riportate nel parere pro veritate reso dagli esperti. Conviene che possano rintracciarsi alcuni problemi nello statuto per quanto attiene al funzionamento della Consulta di garanzia statutaria, in particolare per la necessità di motivare la decisione dell'Assemblea legislativa in contrasto con il parere della Consulta. Anche in questo caso manca una posizione definitiva della Corte nel merito, ma da alcuni giudizi si evince che l'esigenza di motivazione potrebbe intaccare le prerogative dell'Assemblea. Allo stato attuale si può procedere dunque in entrambi i modi prospettati nel parere fornito, la decisione è prerogativa della Commissione; per quanto lo riguarda, non si sente vincolato in alcun modo dal parere tecnico.

Il consigliere **MANCA** ricorda che la Commissione aveva scelto di richiedere un parere tecnico alla luce della discussione svolta nelle precedenti sedute, a fronte dei dubbi sorti sulla lettera della norma e al solo scopo di attuare lo statuto realizzando non un orpello qualunquista ma uno strumento utile, stanti le competenze - chiarite anche dalla Corte costituzionale - ad impugnare le norme approvate dall'Assemblea regionale. Proprio per costruire un meccanismo serio, funzionale a verificare la compatibilità delle norme regionali allo statuto, ci si è interrogati su tempi e modi in cui questo meccanismo può essere attivato in maniera propria ed opportuna. Per questo ha sostenuto l'opportunità di procedere ad un approfondimento giuridico, che eliminasse le ambiguità emerse e che consentisse di trovare una soluzione utile, ciò che non sarebbe realizzato se si configurasse un organismo che intervenisse post legem, senza alcun potere vincolante, come da lettera del dispositivo statutario. Il parere tecnico fornito

consente alla Commissione di scegliere tra possibili soluzioni alle questioni sollevate, delineando un intervento della Consulta prima della promulgazione. Ribadendo la propria convinzione che sia necessario non intervenire nell'iter di approvazione di un provvedimento legislativo, trova questa possibilità coerente con le esigenze di utilità e funzionalità della creazione del nuovo organismo, che consente nello stesso tempo di evitare l'emersione del contrasto con lo statuto per leggi già approvate e di non influenzare il più ampio svolgimento della discussione assembleare. Comprende la richiesta del consigliere Zanca affinché la Consulta, per quanto attiene alla verifica di conformità statutaria, possa essere attivata esclusivamente dai gruppi assembleari, anche da uno solo fra essi. Tuttavia questo aspetto rientra nella discussione di merito su come attivare la Consulta: prima occorre stabilire in quale momento si ritiene congruo collocare l'attivazione, considerando che il parere tecnico prospetta anche la possibilità di far intervenire la Consulta al termine del procedimento in Commissione (soluzione che non giudica positivamente perché può influire anche pesantemente sui tempi dell'iter legislativo). In conclusione, ribadisce che, in considerazione dei costi che si produrranno, occorre realizzare uno strumento che sia utile alla legislazione regionale e all'attività dei consiglieri. Ritiene che il percorso sia stato avviato positivamente con la presentazione di un testo condiviso da maggioranza e opposizione all'interno dell'Ufficio di presidenza; si tratta ora di valutare eventuali emendamenti per garantire l'utilità dell'organismo, su cui ritiene si possa facilmente trovare un'intesa.

Il consigliere **LOMBARDI** si dichiara disponibile a considerare anche l'ipotesi della valutazione successiva. Proprio per realizzare uno strumento utile, ricorda che l'intervento della Corte costituzionale - pur avendo presente la diversa funzione della Consulta di garanzia statutaria e della Corte costituzionale - è previsto post legem perché non è possibile individuare i motivi di incostituzionalità o di contrarietà allo statuto fino a che una legge non sia entrata in vigore. Tale procedura costituisce una garanzia per tutti. Già oggi nulla vieta che si proceda con proposte di modifica di leggi vigenti che si ritengano in contrasto con lo statuto; l'intervento della Consulta potrebbe evitare eventuali incertezze circa chi dovrebbe assumere tale iniziativa, senza che lo si configuri come una "bocciatura" dell'attività legislativa. La previsione di meccanismi di salvaguardia dello statuto quali il parere della Consulta sono positivi anche in forza delle aumentate competenze legislative della Regione.

Entra il consigliere Parma.

Il consigliere **MAZZA** preliminarmente conferma che, in qualità di Vicepresidente della Commissione, è stato contattato dal Presidente Borghi per l'indicazione dei tecnici: pur se non c'è stata una riunione formale dell'Ufficio di presidenza, non vi è stata alcuna violazione delle norme regolamentari in vigore e i nominativi dei tecnici sono dunque stati scelti dall'Ufficio di presidenza su mandato della Commissione. Si augura comunque che il nuovo regolamento possa risolvere anche questioni come queste. Per quanto riguarda il merito della discussione, sottolinea che si stanno affrontando temi che riguardano la validità delle leggi

regionali e quindi la vita dei cittadini. Bisogna poi tenere presente che lo statuto prevede la verifica di conformità anche per i regolamenti (ma il parere non affronta questo tema) che nella maggior parte dei casi non passano dall'Assemblea: occorre dunque chiarire a quali regolamenti si riferisce lo statuto, in quale momento e a chi spetta attivare la Consulta in questa fattispecie. Per quanto riguarda le leggi regionali, è favorevole ad una richiesta di parere della Consulta - da parte di singoli gruppi assembleari o di più consiglieri appartenenti a gruppi diversi - che si collochi tra la deliberazione e la promulga. In questo caso bisogna però chiarire (meglio di quanto fa il parere pro veritate) come calcolare i tempi intercorrenti tra deliberazione e promulga, che, specialmente nel caso di parere contrario della Consulta, non possono realisticamente essere contenuti nei dieci giorni statutariamente previsti. Infine, ritiene che debba essere modificato lo statuto riducendo i componenti della Consulta a tre: due nominati dall'Assemblea legislativa e uno dal Consiglio delle autonomie locali.

Escono i consiglieri Garbi e Nanni.

Il consigliere **ZANCA** ribadisce che la Commissione non ha mai espresso alcuna decisione in merito all'individuazione degli esperti e, alla replica del Presidente Borghi, porta a conferma delle proprie affermazioni quanto deciso dall'Ufficio di presidenza dell'Assemblea. Nel merito delle questioni discusse, sostiene che è ben noto a tutti quanti parteciparono alla stesura dello statuto ed è contenuto nei verbali (oltre che un dato acquisito dalla stessa rivista giuridica edita dalla Giunta regionale, alla quale hanno collaborato anche gli stessi autori del parere) cosa si intendesse quando si sono scritte le norme sulle quali è stato richiesto il parere tecnico. In ogni caso, per chiudere la vicenda, se la maggioranza della Commissione ritiene che si debba allocare il parere della Consulta all'interno del procedimento legislativo, e cioè tra l'approvazione in Aula e la promulgazione, ritiene che l'attivazione non possa che essere di esclusiva competenza dell'Assemblea, in particolare dei gruppi assembleari o di un certo numero di consiglieri. In merito alle osservazioni del consigliere Mazza sui regolamenti, ricorda che l'Assemblea deve deliberare in ordine alla conformità dei regolamenti regionali non da essa approvati, e pertanto anche per questi atti si deve configurare una competenza esclusiva dell'Assemblea per attivare la Consulta di garanzia statutaria. Coerentemente, occorrerebbe modificare anche lo statuto per adeguare la composizione della Consulta di garanzia statutaria - che era stata pensata con tutt'altra funzione - dato che non pare opportuno prevedere componenti nominati dal Consiglio delle autonomie locali se la Consulta opera interamente all'interno dei procedimenti dell'Assemblea.

Entra il consigliere Garbi, esce il consigliere Delchiappo.

Il consigliere **VARANI** trova pertinenti le osservazioni del consigliere Mazza e considera che la fattispecie dei regolamenti è oggi molto ampia. In merito alle osservazioni contenute nel parere pro veritate e circa le perplessità espresse dal consigliere Manca, osserva che quand'anche si optasse per una richiesta post legem ciò non creerebbe alcun problema poiché da un'eventuale parere di non

conformità non discenderebbe alcuna conseguenza giuridica sui cittadini - come accade invece per le sentenze della Corte costituzionale - ma solo l'obbligo per l'Assemblea di motivare le proprie scelte. Ricorda che, anche in assenza della Consulta di garanzia statutaria, è già accaduto più volte che si intervenisse su leggi dopo che ci si è resi conto che non funzionavano.

Il consigliere **MANCA** ribadisce che occorre trovare un senso alla previsione dell'art. 69, comma 2, dello statuto: come spiegare a chi sta fuori dall'istituzione regionale a cosa serve istituire un organismo di cinque componenti i cui pareri su leggi già approvate non determinano alcun obbligo? Ripete che se il parere della Consulta è reso prima della promulgazione, con la possibilità per l'Assemblea di ripristinare prima dell'entrata in vigore l'eventuale mancanza di conformità che la Consulta rilevi, allora la previsione può rivelarsi di qualche utilità per la coerenza dell'attività legislativa, garantendo maggiori margini all'autonomia dell'Assemblea rispetto a quanto non accadrebbe su un parere a legge già in vigore. Se c'è la maggioranza su questa proposta, si possono poi affrontare gli aspetti legati alle modalità e agli oggetti del parere, tra cui i regolamenti, come osservato dal consigliere Mazza.

Entrano i consiglieri Delchiappo e Monari.

Il consigliere **VARANI** conviene con il consigliere Manca circa l'utilità di prevedere che il parere della Consulta venga reso prima dell'entrata in vigore delle leggi su cui è richiesto, ma crede che anche la società civile non troverebbe superfluo potersi avvalere di uno strumento ulteriore - rispetto alla presentazione di progetti di legge e agli altri strumenti già in essere - per interloquire con il mondo politico quale la richiesta di parere alla Consulta su una legge già in vigore. Trova comunque legittime le perplessità sulla creazione di strumenti che comporterebbero una sorta di diminutio della capacità legislativa.

Entra il consigliere Nanni.

Il consigliere **LOMBARDI** ritiene particolarmente interessanti le ultime osservazioni del consigliere Varani e ritiene che offrano una chiave di lettura che può spiegare anche all'esterno dell'istituzione regionale la creazione della Consulta: un'opportunità in più per la società civile e non un ulteriore costo della politica. Non vede perché sarebbe sminuente per tale organismo prevederne un intervento post legem: infatti se si inserisce nell'iter legislativo, è paragonabile a qualsiasi gruppo di esperti che, a richiesta, fornisca pareri all'organo legislativo (come già accade, non v'era alcun bisogno di inserirlo in statuto), mentre un eventuale parere contrario su una legge già in vigore, pur non comportando alcun obbligo, conferirebbe maggior peso alla Consulta.

Il consigliere **ZANCA** segnala che la Giunta ha già una propria consulta giuridica, che viene pagata senza essere stata istituita per legge.

Il consigliere **MANCA** ritiene che le considerazioni del consigliere Varani allarghino il campo di riflessione al tema della partecipazione dei cittadini alle scelte della politica regionale, previsto dallo statuto in diverse norme. Si tratta di una questione molto più ampia, che trova riduttivo limitare alla decisione sull'attivazione della Consulta di garanzia statutaria e che meriterebbe una riflessione più puntuale ed approfondita sugli strumenti che devono dare attuazione alle norme statutarie in tema di partecipazione. Ritiene che la Consulta di garanzia statutaria così come scritta nello statuto sia un organo di verifica giuridica, e pertanto ribadisce che il parere debba essere reso tra l'approvazione e la promulgazione. Valuterà eventuali emendamenti.

Il consigliere **MAZZA** considera necessario chiudere in merito alla Consulta, che da tempo è oggetto dei lavori della Commissione, e teme che ulteriori slittamenti portino a non far giungere in Aula il Regolamento. Constatato che la maggioranza dei consiglieri che si sono espressi ritiene che l'intervento della Consulta debba collocarsi tra l'approvazione dell'atto (legge o regolamento) e la promulgazione, si compiano gli ultimi accertamenti tecnici necessari e si proceda, o ci si deve assumere la responsabilità del ritardo con cui si approva il Regolamento.

Il consigliere **DELCHIAPPO** sottolinea che, oltre alla questione del momento in cui chiedere il parere della Consulta, occorre decidere anche in merito a chi può richiederlo, come ricordato dal consigliere Varani.

Entra il consigliere Tagliani.

Il presidente **BORGHI**, rispondendo alle ultime osservazioni del consigliere Mazza, comunica che nel corso dell'ultimo Ufficio di presidenza, allargato ai Presidenti dei gruppi consiliari e delle Commissioni, il Regolamento è stato inserito nella programmazione dei lavori dell'Assemblea, ed è quindi assunto come argomento prioritario. Per quanto riguarda la Consulta di garanzia statutaria, portando a sintesi la discussione svolta, la questione che emerge come principale attiene all'individuazione del momento in cui collocare l'intervento della Consulta. Il parere pro veritate, lungi dall'essere vincolante per la Commissione, offre un importante contributo di riflessione in proposito, ponendo il tema in rapporto con il principio di unità della giurisdizione. Non è dunque priva di fondamento la preoccupazione che possa essere attribuito alla Consulta un ruolo passibile di violare le funzioni attribuite dall'ordinamento esclusivamente alla Corte costituzionale e pare consigliabile - per scongiurare tale violazione e per evitare la possibile moltiplicazione di richieste di parere - collocare il parere tra l'approvazione e la promulgazione. Vanno definiti i tempi di questo intervento, così come l'oggetto del parere per quanto riguarda i regolamenti, alla luce anche dell'art. 28 dello statuto. Resta altresì da definire chi può richiedere l'intervento della Consulta di garanzia statutaria: gruppi assembleari, consiglieri, cittadini. (Non condivide la valutazione del consigliere Varani secondo il quale la richiesta di parere di conformità sarebbe uno strumento alternativo di partecipazione per i cittadini: come ricordato dal

consigliere Manca, sono altri gli strumenti della partecipazione previsti nello statuto, e dovranno essere declinati con appropriate leggi regionali.) Da quanti si sono espressi, ritiene sia maggioritaria in Commissione la volontà di circoscrivere la richiesta ai consiglieri o ai gruppi assembleari. Se non vi sono osservazioni contrarie, si impegna a redigere, con l'eventuale coinvolgimento dell'Ufficio di presidenza della Commissione, gli emendamenti che esprimano gli orientamenti emersi come maggioritari su questi aspetti che debbono essere definiti e a farli avere ai commissari in tempo utile per consentirne l'approfondimento e la presentazione di eventuali subemendamenti. Auspica che nella prossima seduta si possa concludere l'esame del progetto di legge. In conclusione, osserva che la proposta del consigliere Mazza di modificare la previsione statutaria della composizione della Consulta richiede un iter lungo.

Il consigliere **ZANCA** chiede che ciascun gruppo o commissario presenti i propri emendamenti, così che possa emergere palesemente la volontà di ciascun gruppo o commissario circa le singole norme e, attraverso il voto, la volontà della Commissione. Dato che è il relatore del progetto di legge, dovrà esprimere un giudizio su tutti gli emendamenti che verranno presentati.

Il presidente **BORGHI** rileva che le due modalità non sono contrastanti: come sempre, i commissari potranno presentare tutti gli emendamenti che ritengano utile ed egli si riserva la possibilità di formulare le ipotesi di modifica che ritiene colgano il parere di maggioranza della Commissione.

La seduta termina alle ore 11,40.

Verbale approvato nella seduta del 18 settembre 2007.

Il Segretario
Nicoletta Tartari

Il Presidente
Gianluca Borghi