

Verbale n. 11

Seduta del 29 maggio 2007

Il giorno 29 maggio 2007 alle ore 10,55 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. 10020 del 23 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	Presente
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	Assente
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	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	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

La consigliera Gabriella ERCOLINI sostituisce il consigliere Massimo MEZZETTI.

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 10,55.

Sono presenti il presidente Borghi e i consiglieri Barbieri, Nanni, Tagliani, Salsi, Varani, Vecchi, Lombardi, Mazza, Garbi, Manca e Ercolini (in sostituzione del consigliere Mezzetti).

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).

Il presidente **BORGHI** ricorda che nella precedente seduta si è discusso del parere tecnico fornito sul progetto di legge oggetto 1934 ed in particolare sull'art. 9. Comunica che sono stati presentati e sono in corso di distribuzione gli emendamenti dal n. 1 al n. 10.

Entrano i consiglieri Zanca e Delchiappo, escono i consiglieri Garbi e Barbieri.

Il consigliere **ZANCA**, in seguito alla discussione già svolta, ha redatto e chiede sia distribuita una propria proposta di riformulazione dell'art. 9:

«Art. 9

- Al comma 1 dopo la parola "richiesto" cassare le parole "dalla Giunta regionale, dai singoli consiglieri, dai singoli cittadini" e aggiungere le parole "dai gruppi consiliari";

- dopo il comma 2 aggiungere il comma 2 bis così formulato:

Ipotesi a)

"La richiesta di parere può essere fatta alla Consulta di garanzia solo dopo l'approvazione in Aula dei singoli articoli che compongono il provvedimento, prima della sua votazione finale."

Ipotesi b)

"La richiesta di parere può essere fatta alla Consulta di garanzia solo dopo l'approvazione finale in Aula di tutto il provvedimento, prima della sua promulgazione."

- comma 3:

"La richiesta sospende la procedura legislativa. Il testo viene inviato dal Presidente dell'Assemblea legislativa alla Commissione di garanzia statutaria che deve esprimersi entro 15 giorni. Trascorso tale termine il parere viene trasmesso alla Presidenza dell'Assemblea legislativa, che la trasmette immediatamente ai consiglieri e provvede l'iscrizione all'ordine del giorno della prima seduta utile dell'Assemblea al primo punto. L'Assemblea presa visione del parere può:

a) decidere le eventuali modifiche del testo alla luce del parere espresso dalla Commissione, solo per il punto preso in esame;

b) decidere di non approntare modifiche motivando con apposito ordine del giorno la propria decisione.»

Non presenta tale proposta come emendamento perché gli interessa prima sentire il parere dei commissari in proposito. Alla luce degli orientamenti emersi nella discussione in seguito al parere tecnico, ritiene che - diversamente da quanto aveva segnalato in precedenza - non si debbano sostituire nel comma 1 le parole "progetti di legge e dei regolamenti" con "leggi e regolamenti". Propone che spetti ai soli gruppi consiliari la possibilità di richiedere il parere della Consulta di garanzia statutaria. Per quanto attiene al momento della richiesta, contempla due ipotesi: a) dopo l'approvazione in Aula degli articoli, prima dell'approvazione finale; b) dopo l'approvazione finale, prima della promulgazione. La prima soluzione - che egli ritiene preferibile - contempla una fattispecie simile alla richiesta di sospensiva, dato che l'atto non è ancora stato votato definitivamente. La riformulazione del comma 3 dà alla Consulta quindici giorni per esprimere il parere e pone il parere come primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta assembleare utile: in tal modo si riduce il rischio che la richiesta di parere alla Consulta sia usata a fini ostruzionistici.

Esce il consigliere Delchiappo.

Il consigliere **MANCA** ritiene preferibile - perché maggiormente funzionale e fonte di minore ingerenza all'interno del procedimento legislativo - l'ipotesi b) e cioè prevedere che il parere sia richiesto dopo che l'Assemblea abbia approvato definitivamente l'atto: nell'altra ipotesi occorrerebbe tornare in Aula per la votazione finale dell'atto anche nel caso in cui la Consulta ritenesse sussistente la piena conformità allo statuto. Va comunque chiarito da quando decorre il termine di dieci giorni, previsto dall'art. 52 dello statuto, entro il quale il Presidente della Regione deve promulgare le leggi regionali. Si potrebbe ritenere che in caso di attivazione della Consulta tale termine decorra dall'invio dell'atto da parte del Presidente dell'Assemblea, che avrebbe luogo solo dopo il parere di conformità della Consulta o dopo la successiva deliberazione dell'Assemblea in caso di parere di non conformità, ma chiede che sia verificata la fondatezza giuridica di questa ricostruzione. Concorde sul termine di quindici giorni assegnato alla Consulta per esprimere il parere, pur confidando che in ogni caso non vi saranno richieste di parere ad uso ostruzionistico da parte dei gruppi consiliari.

Il consigliere **LOMBARDI** conviene sulla maggiore funzionalità dell'ipotesi b), ma ha alcune perplessità: la lettera dell'art. 52 prevede che la promulga avvenga entro dieci giorni dall'approvazione, perciò occorre tentare un'interpretazione estensiva, come hanno fatto anche gli esperti. Inoltre, ritiene che debba essere approfondito dal punto di vista tecnico-giuridico qual'è lo strumento che consente all'Aula di modificare un atto già approvato se decide di aderire al parere della Consulta. Infine, ha alcuni dubbi sulla necessità della motivazione qualora l'Assemblea decida di discostarsi dal parere della Consulta: in tal senso ricorda la sentenza della Corte costituzionale sullo statuto della Regione Abruzzo, secondo la quale l'obbligo di motivazione delle deliberazioni legislative costituisce un limite ingiustificato alla potestà legislativa delle Assemblee ed è in contrasto con l'art. 121, comma 2, della Costituzione.

Il consigliere **ZANCA** crede di ricordare che nella prima sentenza sullo statuto dell'Emilia-Romagna la Corte costituzionale rilevò che la necessità di motivazione di un provvedimento legislativo adottato in difformità al parere del Consiglio delle Autonomie locali non costituiva un elemento anticostituzionale, portando a supporto di tale ricostruzione la tendenza della legislazione europea a motivare le decisioni.

Entra il consigliere Delchiappo.

Il presidente **BORGHI**, rispondendo al consigliere Lombardi, rammenta che nella proposta di regolamento è stato previsto che l'Assemblea, con l'approvazione di un ordine del giorno, possa riesaminare atti già approvati per adeguarsi al parere della Consulta.

Il consigliere **MAZZA** porta all'attenzione della Commissione il tema del numero dei componenti della Consulta: condivide la proposta, avanzata nella precedente seduta dal consigliere Zanca, di ridurli a tre, eliminando quelli di nomina del Consiglio delle autonomie locali, ma questo comporta una modifica dello statuto. Va anche verificato se le indennità devono essere indicate nella legge. Per quanto riguarda l'art. 9, ritiene preferibile l'ipotesi b). Propone inoltre che oltre ai gruppi consiliari possano attivare la Consulta anche i consiglieri non facenti parte di uno stesso gruppo, in numero da stabilire (ad esempio un quinto dei componenti l'Assemblea). Ritiene necessario che sia più esplicito nel testo che la richiesta di parere deve indicare con precisione quali sono le norme di cui si chiede la verifica di conformità, che qualora non emerga alcuna difformità l'atto approvato deve essere promulgato senza tornare in Aula e che se l'Assemblea decide di non adeguarsi ad un eventuale parere di non conformità deve esprimersi con un voto. Chiede infine conferma (che ottiene dal consigliere Manca) che non vi siano conseguenze particolari qualora, una volta entrato in vigore l'atto, un organismo giudiziario rilevi la medesima non conformità del parere della Consulta a cui l'Assemblea abbia deciso di non adeguarsi.

Escono i consiglieri Delchiappo e Varani.

Il consigliere **TAGLIANI** condivide le considerazioni del consigliere Zanca circa la non problematicità della motivazione del non adeguamento al parere della Consulta (anche perché si tratta di motivare non la legge, ma un atto separato), così come le riflessioni svolte da più colleghi nel corso della discussione a favore dell'ipotesi b). A sfavore dell'ipotesi a) va anche il fatto che la richiesta di parere prima del voto finale non evita che, quand'anche non emergano difformità o l'Assemblea approvi un ordine del giorno non adeguandosi al parere, il provvedimento non sia approvato con il voto finale per ragioni politiche e non tecnico-giuridiche. Anche per questo motivo in origine la verifica era pensata sulle leggi regionali e non sui progetti di legge, ma a questo proposito sono da tenere in considerazione i rilievi dei costituzionalisti, che egli condivide.

Entra il consigliere Delchiappo.

Il consigliere **LOMBARDI**, constatato che l'ipotesi b) è quella che può avere maggiore fondamento, valuta probabilmente necessario modificare coerentemente la proposta di regolamento, fornendo un fondamento giuridico alla possibilità che l'Assemblea possa votare nuovamente articoli già approvati.

Il consigliere **MANCA** condivide la necessità di una verifica tecnica sulle modalità con le quali l'Assemblea possa intervenire, in seguito ad un parere di non conformità, su un provvedimento già approvato. Prevede che difficilmente non ci si adegnerà al parere di un organo tecnico di garanzia deciso e nominato dall'Assemblea e previsto dallo statuto: ciò minerebbe l'utilità della Consulta stessa.

Il presidente **BORGHI** considera utile che la discussione si sia svolta prioritariamente sull'art. 9, dato che gli esiti avranno riflesso in eventuali modifiche all'art. 55 della proposta di regolamento che sarà opportuno considerare congiuntamente. Rammenta che la fattispecie evocata dal consigliere Lombardi sostanzia quanto accadeva fino a quando era in vigore il visto del Commissario di Governo sulle leggi regionali. Valuta prevalente tra le opinioni espresse la condivisione dell'ipotesi b) e della proposta di modifica del comma 1 che assegna la possibilità di attivare la Consulta ai soli gruppi consiliari, ma su questo punto ritiene utile proseguire il dibattito.

Il consigliere **DELCHIAPPO** valuta opportuno prevedere la possibilità di chiedere il parere della Consulta anche per un numero minimo di consiglieri oltre che per i gruppi.

A seguito delle considerazioni espresse dai commissari (in particolare dal consigliere Zanca e dal presidente Borghi), si conviene che consentire la richiesta di parere per un quinto dei consiglieri consenta di conciliare le prerogative dei consiglieri con l'esigenza di evitare ricorsi strumentali; si conviene inoltre che la richiesta dei gruppi è da intendersi formulata dai capigruppo.

Esce la consigliera Ercolini.

Il presidente **BORGHI**, considerando chiarite le proposte del consigliere Zanca, pone in discussione l'art. 1 del progetto di legge, sui quali insistono gli emendamenti 3/Lombardi, 9/Salsi e 4/Lombardi. Valuta che gli emendamenti 7/Salsi e 8/Salsi siano da considerare correzioni di forma, da operare al termine dell'esame del progetto di legge.

Il consigliere **LOMBARDI** illustra gli emendamenti nn. 3 e 4. L'emendamento n. 4, portando da cinque a dieci gli anni di iscrizione all'albo degli avvocati necessari per poter essere nominati componenti della Consulta, mira ad accrescere l'autorevolezza della Consulta. L'emendamento n. 3, che introduce il limite di un solo nominativo al voto per eleggere i componenti della Consulta,

tende a garantire che in tale organismo sia rappresentata anche la minoranza assembleare, sia che si mantengano i cinque componenti sia che si passi a tre. Annuncia, infine, il ritiro dell'emendamento 5/Lombardi sull'art. 11.

Emendamento 5/Lombardi

«Art. 11 - Si propone di sostituire l'intero punto 1 come segue:

“1. La Consulta, in tutti i casi in cui viene chiamata a fornire il parere previsto all'art. 9 della presente legge regionale può esprimere parere di conformità, di non conformità o di conformità parziale allo statuto delle disposizioni di legge o dei regolamenti oggetto del suo sindacato.”»

La consigliera **SALSI** chiarisce che, qualora i componenti della Consulta diventassero tre invece dei cinque previsti, il limite di tre per ciascun genere contenuto nell'emendamento n. 9 deve essere inteso come due.

Il consigliere **TAGLIANI**, condividendo l'emendamento n. 3, suggerisce che si inserisca nel progetto di legge anche la disciplina delle incompatibilità, così come previsto dalla normativa di altri organi di garanzia quali il Difensore civico e il Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Valuta non sufficientemente restrittiva la previsione, indicata dal presidente Borghi, dell'art. 5 che applica ai componenti della Consulta le stesse incompatibilità previste per l'elezione a consigliere regionale.

Entra la consigliera Ercolini.

Il consigliere **MAZZA** sottolinea che la decisione di abbassare il numero dei componenti della Consulta, emendando il comma 2 dell'art. 1, comporta la necessità di modificare lo statuto regionale, ciò che implica un ritardo nell'adozione della disciplina della Consulta. Ritiene comunque preferibile tale soluzione piuttosto che prevedere un organo di cinque componenti e procedere successivamente alla modifica dello statuto: in tal caso ci si ritroverebbe poi con un organo con più componenti di quelli previsti dopo la modifica statutaria ma senza la possibilità giuridica di ridurre tale numero, una volta eletti.

Il consigliere **LOMBARDI**, premettendo che è da verificare la possibilità politica della proposta che avanza, suggerisce che si inserisca nel progetto di legge una norma transitoria che consenta alla Consulta di essere operativa con tre componenti fino a che non siano nominati quelli di competenza del Consiglio delle autonomie locali, quindi si proceda alla modifica statutaria prima di disciplinare il Consiglio delle autonomie locali.

Il consigliere **MANCA** si riserva di esprimere una valutazione sulla soluzione proposta dal consigliere Lombardi, prevedendo che tale proposta abbia notevoli ripercussioni politiche.

Il consigliere **MAZZA**, considerata la proposta del consigliere Lombardi, comunica che per ora non presenta emendamenti in proposito, purché sia condiviso che occorre predisporre un progetto di legge di modifica dello statuto.

Esce il consigliere Zanca.

Il consigliere **TAGLIANI** suggerisce di verificare che non vi siano altri punti su cui si renda opportuno modificare lo statuto, come emerso anche in tema di promulgazione, così da predisporre un unico provvedimento.

Il consigliere **MAZZA** afferma, come già ha fatto in precedenti sedute, che è indispensabile e prioritario portare in Aula la proposta di regolamento e chiede che vi sia un impegno esplicito dei capigruppo per iscriverlo al più presto all'ordine del giorno. Si dovrà verificare che il regolamento sia conforme alla legge istitutiva della Consulta e come modificare la legge e lo statuto limitatamente sui punti in questione, oggetto di accordo politico in commissione, senza aprire altri fronti di discussione che rischiano di rinviare ulteriormente e senza un termine preciso l'approvazione del regolamento. Chiede pertanto alla presidenza che si proceda senza ulteriori rinvii nelle prossime sedute.

Il presidente **BORGHI** si dichiara d'accordo per una trattazione organica dell'argomento: per questo ha raccomandato una considerazione congiunta delle modifiche all'art. 9 del progetto di legge e all'art. 55 della proposta di regolamento. Segnala che il programma trimestrale dell'Assemblea comprende già la proposta di regolamento e nulla vieta che, qualora non si giunga rapidamente all'approvazione del progetto di legge istitutivo della Consulta, si proceda comunque all'esame del regolamento anche in assenza di tale legge.

La seduta termina alle ore 12,15.

Verbale approvato nella seduta del 18 settembre 2007.

Il Segretario
Nicoletta Tartari

Il Presidente
Gianluca Borghi