

Verbale n. 5

Seduta del 6 marzo 2007

Il giorno 6 marzo 2007 alle ore 10,45 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. 4031 del 1 marzo 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	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

Sono presenti: G. Vinci (Professional Servizio Coordinamento commissioni); C. Coliva (Responsabile Servizio Segreteria generale); M. Veronese (Professional Servizio Legislativo e Qualità della legislazione); R. Baisi; M. Ferrari (Servizio Comunicazione e Stampa); Z. Montanari.

Presiede la seduta: Gianluca BORGHI

Assiste il segretario: Nicoletta TARTARI

Resocontista: Nicoletta TARTARI

La seduta inizia alle ore 10,45.

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

Il presidente **BORGHI** pone in approvazione il verbale n. 19 del 2006.

La Commissione approva il verbale all'unanimità dei presenti.

Dopo la relazione svolta nella precedente seduta, il presidente apre il dibattito generale sull'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 consigliere **MANCA**, apprezzando il metodo adottato nel presentare il progetto di legge sottoscritto dall'Ufficio di Presidenza e cogliendone favorevolmente il significato politico proprio perché sottoscritto da maggioranza e opposizione, ritiene opportuno svolgere alcune valutazioni sotto l'aspetto giuridico. Dalla lettera dell'art. 69, comma 1, lett. c), emerge con chiarezza che l'estensore dello statuto ha previsto che il parere della Consulta debba riguardare leggi e regolamenti; tuttavia ciò crea un problema, dato che un intervento della Consulta di garanzia statutaria post-*legem* va inserito nel regime che l'ordinamento giuridico prevede per tutte le leggi ed i regolamenti una volta approvati e promulgati. Ha ben presente che la previsione statutaria non determina alcun obbligo, salvo quello di motivare il dissenso, e trova che tale previsione prefiguri un intervento di tipo tecnico-giuridico, ma chiede come si può inquadrare un eventuale parere contrario della Consulta su una legge già in vigore, quindi già produttiva di diritti e doveri: a cosa serve? Ribadisce le considerazioni già fatte nella precedente seduta sul fatto che un intervento post-*legem* non interrompe il procedimento legislativo e quindi non si presta ad un utilizzo improprio, finalizzato a rallentare il procedimento legislativo e non ad una verifica di congruità; ciononostante ritiene che il tema ora sollevato sia di particolare rilevanza e meritevole di un appropriato esame, al fine di evitare profili di inammissibilità dell'intervento post-*legem*. Secondo il consigliere Manca, va approfondita dal punto di vista giuridico anche la questione della possibilità per tutti i cittadini di richiedere il parere della Consulta: l'istituto ha valenza tecnico-giuridica e quindi non va confuso con i temi della partecipazione, occorre pertanto regolarlo in maniera adeguata, per esempio prevedendo che la richiesta di attivazione della Consulta sia avanzata da un numero minimo di cittadini. Un altro punto che va analizzato concerne i tempi dell'intervento della Consulta, dato che, per esempio, la dichiarazione di non conformità di una legge allo statuto potrebbe spingere il Governo ad accelerare il ricorso alla Corte costituzionale. Su questi punti, dunque, richiede un approfondimento di valutazione giuridica, dopo il quale proseguire nel percorso di esame del progetto di legge.

Il consigliere **LOMBARDI**, in concordanza con il clima che ha portato alla luce il progetto di legge al quale il consigliere Manca si è riferito, dichiara la disponibilità ad un ulteriore approfondimento, purché si tenga presente che si è già in ritardo rispetto ai tempi previsti dallo statuto per la Consulta e quindi ci si dia un termine entro cui eseguire tale approfondimento.

Entra il consigliere Tagliani, escono i consiglieri Nanni e Monari.

Il consigliere **ZANCA** si dichiara d'accordo sullo svolgimento dell'approfondimento a condizione che venga sottoposto ai commissari un parere scritto e sottoscritto da chi lo redigerà e che si fissi una scadenza a breve, dato che si è già in ritardo per l'applicazione dello statuto su questo punto. Considera un punto fermo che il parere della Consulta interviene a legge o regolamento promulgati e pubblicati. Non v'è alcuna interferenza con altri istituti, dato che un'eventuale sentenza del TAR che giudichi una legge regionale non rispondente allo statuto ne sospende gli effetti, ciò che invece non fa la Consulta, che si limita ad esprimere un parere, rispetto al quale l'Assemblea deve solo motivare in caso di disaccordo. Citando la sentenza della Corte costituzionale sullo statuto della Regione Emilia-Romagna ed i riferimenti alla legge 241 del 1990 in essa contenuti, ricorda che gli statuti possono prevedere la motivazione delle leggi regionali, non inficiandone la validità. Con le condizioni indicate, si dichiara disponibile ad ogni approfondimento che si riterrà necessario e sottolinea che potranno essere presentati contro-pareri in caso di disaccordo.

Entrano i consiglieri Vecchi e Nervegna.

Il presidente **BORGHI**, constatata la disponibilità all'approfondimento tecnico, propone che la sede ove svolgerlo sia la successiva seduta di commissione, con il supporto tecnico fornito dal Servizio legislativo e da altre competenze eventualmente indicate dai commissari.

Esce il consigliere Varani.

Il consigliere **ZANCA** ribadisce che il parere deve essere scritto e che su tale documento si deve aprire la discussione.

Il consigliere **MAZZA** dichiara che, essendo l'argomento prettamente giuridico e non sentendosi particolarmente competente sull'argomento, presterà particolare attenzione al parere che verrà fornito, nel quale a suo parere deve essere chiarito quale scenario è prefigurabile. Nel primo, il parere della Consulta di garanzia statutaria è un momento che riguarda l'Assemblea ed i consiglieri (che alla Consulta possono rivolgersi per avere conforto circa la conformità di un atto), e quindi interviene prima della promulga (per esempio tra la Commissione e l'Aula). Se così fosse, occorre individuare le modalità per evitare che la Consulta sia usata come strumento ostruzionistico, ad esempio l'individuazione del numero di consiglieri che possono chiedere il parere. Ritiene percorribile tale

ipotesi. Il secondo scenario è quello in cui il parere della Consulta interviene dopo la promulgazione e perciò in un momento esterno all'Aula, che può verificarsi anche in seguito alla richiesta di cittadini (potrebbe anche in questo caso essere previsto un numero minimo). Occorre in questo caso tenere presente che è possibile che anche gli organi giurisdizionali si pronuncino sulla legge già in vigore, ma questo intervento mette l'Aula di fronte al fatto compiuto, mentre la Consulta spinge a tornare in Aula e a far sì che i consiglieri si assumano le responsabilità della decisione sul parere. Se c'è un organo terzo che si esprime sull'atto in base a dati giuridici, come può l'Assemblea smentirlo senza attivare una conflittualità continua? Va tenuto presente che si può aprire anche un problema in ordine ad eventuali responsabilità soggettive per danni. Dunque il parere che viene richiesto dovrà fornire ai commissari le maggiori informazioni possibili per decidere in merito ai due scenari, descrivendo le conseguenze derivanti dall'adozione di ciascuno di essi, tenendo conto che finché si resta nel procedimento legislativo c'è una responsabilità di tipo politico, fuori da esso si deve rispondere alla società ed ai tribunali.

Il consigliere **ZANCA** afferma che lo statuto è chiaro: non sussiste alcun obbligo in capo all'Assemblea sul parere della Consulta, salvo quello di motivare la difformità. La Consulta non possiede strumenti paragonabili a quelli dei giudici ordinari, amministrativi e costituzionali e gli interventi giurisdizionali previsti dall'ordinamento giuridico non sono toccati dal parere della Consulta. Sollecita l'attenzione della commissione sul fatto che lo statuto è già stato per due volte giudicato legittimo costituzionalmente dalla Corte costituzionale e sono valide anche le norme non impugnate dal Consiglio dei Ministri, tra cui - non a caso - sono comprese anche quelle relative alla Consulta di garanzia statutaria. Ricorda che lo statuto comprende altri due casi di motivazione degli atti da parte dell'Assemblea: quelli seguenti ad istruttoria pubblica (l'impugnazione di questo istituto è stata respinta dalla Corte costituzionale) e l'approvazione di progetti di legge in difformità dal parere del Consiglio delle autonomie locali.

Entra il consigliere Delchiappo.

Il consigliere **MANCA**, rilevando che il dibattito finora svolto evidenzia l'esigenza di un approfondimento, osserva che non tocca alla commissione esprimersi sulla costituzionalità delle previsioni statutarie. La sua richiesta mira a verificare se è ammissibile che la Consulta di garanzia statutaria intervenga post-*legem*, anche nell'ottica di attribuire il maggiore significato possibile all'istituto. Ritiene che uno strumento di verifica giuridica delle norme approvate dall'Assemblea legislativa, che non si sovrapponga al ruolo e alla competenza del Governo e della Corte costituzionale (che non possono ovviamente essere intaccati), possa essere utile. Un intervento post-*legem* sarebbe probabilmente meno problematico dal punto di vista politico, ma se dall'approfondimento dovesse emergere che non è ammissibile nel senso indicato, sarebbe forse più responsabile e funzionale regolare un intervento ante-*legem*, pur nella consapevolezza della contraddizione con la lettera dello statuto, proprio per attribuire senso e giustificare alla realtà regionale l'utilizzazione di uno strumento come la Consulta, da cui discende

come unica conseguenza un parere motivato dell'Assemblea in caso di dissenso. Occorre dunque regolare l'istituto in modo funzionale e coerente con gli obiettivi che ci si pone, e cioè emanare leggi che siano compatibili con lo statuto; forse per fare questo è utile prefigurare un intervento della Consulta ante-legem, prima che la legge venga promulgata e pubblicata. All'obiezione del consigliere Zanca che tale disciplina sarebbe contraria allo statuto e quindi verrebbe impugnata, il replica che occorre verificare quale significato attribuire ai termini "leggi e regolamenti regionali" scritti nell'articolo 69 dal legislatore statutario, anche senza dover riscontrare i verbali della precedente legislatura. In conclusione, ribadisce che il suo ragionamento attiene all'efficacia, all'efficienza e al senso dell'istituto che si sta normando, che valuta importante e serio; proprio per questo e in considerazione delle professionalità che potrebbero comporlo, un intervento post-legem che non può modificare il provvedimento oggetto del parere può comportare una sottoutilizzazione dell'organo e può rendere di difficile comprensione la sua utilità ed efficacia. Per tutto questo è quindi utile un approfondimento giuridico, alla luce anche delle condivisibili valutazioni del consigliere Zanca.

Il consigliere **MAZZA** obietta che gli altri due casi ricordati dal consigliere Zanca in cui l'Assemblea motiva i propri atto in dissenso a pareri si collocano all'interno del procedimento legislativo. Chiede alla commissione di considerare il caso: se qualcuno, anche un singolo cittadino, trova che, per ragioni culturali, una legge regionale non è conforme allo statuto, ciò può al massimo portare ad una ridiscussione della legge, anche dopo il parere della Consulta. Se invece un'associazione, magari anche forte, lamenta i danni subiti da una norma regionale, oltre a ricorrere agli istituti a propria tutela già previsti dall'ordinamento, può chiedere anche il parere della Consulta. Se la Consulta esprime un parere negativo sulla norma e chiede all'Assemblea di riesaminarla, e se ciononostante l'Assemblea decide di riconfermare la norma non aderendo al parere della Consulta, è possibile che questo comportamento configuri una responsabilità per danni a terzi in capo all'Assemblea? Ritiene che questo problema vada indagato attentamente e non sia inesistente, come testimoniato dall'attività svolta dalle compagnie assicuratrici per tutelare i legislatori dai danni eventualmente prodotti dalle loro leggi, va chiarito quando e in quale modo scatta questa responsabilità. Il parere della Consulta non sospende la validità della legge, è l'Assemblea che si deve assumere la responsabilità di cambiare la legge; ciò avviene normalmente, ma può essere problematico se avviene su istanza di un terzo. All'obiezione del consigliere Zanca che ciò accade anche quando si cambia una legge perché è intervenuta una richiesta di referendum, replica che si tratta di fattispecie diverse, dato che nel caso da lui posto si tratta di qualcuno che lamenta di aver subito danni. Ritiene quindi particolarmente utile un parere tecnico su un argomento tanto complesso.

Il consigliere **LOMBARDI** ribadisce l'interesse verso l'approfondimento tecnico proposto, anche se non ritiene fondati i dubbi del consigliere Zanca. Osserva che il nuovo statuto, a differenza del vecchio, è in una posizione superiore alla legge regionale nella gerarchia delle fonti e questo ha creato il problema di garantire la

rispondenza delle leggi regionali allo statuto. È vero che questo può essere risolto con gli strumenti già previsti nell'ordinamento, ma la commissione che redasse lo statuto nella precedente legislatura cercò anche una soluzione meno impegnativa del ricorso agli organi giurisdizionali, che non avesse quelle caratteristiche. Per tentare di contemperare queste due esigenze si pensò all'istituto della Consulta di garanzia statutaria come disegnata nello statuto. Stima che un elemento importante sarà l'autorevolezza dei componenti la Consulta, proprio perché l'Assemblea non ha l'obbligo di adeguarsi ai pareri. Ritiene che il caso "normale" sarà quello che l'Assemblea si adeguerà al parere non vincolante e modificherà la legge regionale dopo l'approvazione, e che i casi di non adeguamento saranno ipotesi marginali. Considera che un problema da affrontare, ma risolvibile, riguarda cosa succede nell'intervallo tra il parere della Consulta e l'approvazione della modifica.

Escono i consiglieri Garbi e Nervegna.

Il presidente **BORGHI** evidenzia la discussione impegnativa su uno dei punti più innovativi dello statuto. Chiede ai commissari se intendono indicare eventuali nominativi di esperti da invitare nella prossima seduta e propone che il dibattito si apra sulle considerazioni del consigliere Manca.

Il consigliere **ZANCA** ribadisce che il documento da lui richiesto non contiene le considerazioni del consigliere Manca, ma è un parere tecnico-giuridico, sottoscritto da esperti, sulle questioni sollevate da Manca, che non sia un parere generale sulla Consulta.

Il presidente **BORGHI** chiede allora alla commissione se è pensabile un incontro nella prossima settimana e chi dovrebbe redigere tale parere.

Il consigliere **MANCA** ritiene che non possa che essere la struttura tecnica a predisporre il documento richiesto, anche ricorrendo a professionalità esterne, eventualmente sentito l'Ufficio di presidenza della commissione. Nella prossima seduta della commissione sul progetto di legge si esaminerà tale parere.

Il presidente **BORGHI** valuta che, pertanto, tale seduta si terrà non prima di quindici giorni.

La seduta termina alle ore 11,30.

Verbale approvato nella seduta dell'11 aprile 2007.

Il Segretario
Nicoletta Tartari

Il Presidente
Gianluca Borghi