

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI CONSIGLIERI ZANCA, VILLANI, RICHETTI, AIMI, RIVI, CORRADI

COSTITUZIONE E FUNZIONAMENTO DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Oggetto consiliare n. 1934

RELAZIONE

Premessa

Il nuovo Statuto regionale ha previsto, tra gli altri, l'istituzione di un Organo di garanzia statutaria che non trova paragoni nel nostro sistema istituzionale. Le competenze prevalenti di tale Organo mirano a verificare, ciò che finora non è stato possibile fare, se le leggi approvate dalla Regione, rispettano e sono conformi allo Statuto regionale, al di fuori dei Tribunali Amministrativi Regionali o della Corte Costituzionale.

L'istituzione di un Organo di garanzia statutaria rappresenta un aspetto prioritario per l'Assemblea, sia perché ci sono scadenze statutarie e istituzionali importanti da rispettare, sia perché garantisce la legittimità dei provvedimenti legislativi adottati dalla stessa Assemblea regionale.

La Consulta di Garanzia statutaria, così come pensata e prevista dai legislatori statutari, è un Organo analogo alla Corte Costituzionale, ma con funzioni, competenze e poteri non coincidenti.

Secondo la volontà statutaria, e conseguentemente secondo il presente progetto di legge, non hanno trovato unanimità di consenso soluzioni che prevedano designazioni fatte con la partecipazione dell'esecutivo, designazioni fatte dalla sola Assemblea legislativa, proposte relative alla previsione del doppio mandato (per sottrarre i componenti al possibile condizionamento di chi li ha eletti).

La formula statutaria adottata per nominare la Consulta nel corso di ogni legislatura, non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea regionale, garantisce il diritto di scegliere e nominare il proprio Organo di garanzia.

I compiti statutari assegnati alla Consulta non sono quelli di emettere giudizi ma di prendere atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione della carica degli Organi elettivi, di adottare i provvedimenti e di esprimere i pareri in materia di iniziativa popolare e di referendum, di esprimere pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, di esprimere pareri sui conflitti di competenza tra gli Organi statutari.

Gli articoli

Il progetto di legge è formato complessivamente da 18 articoli. Di seguito si riporta, articolo per articolo, la sintesi dei rispettivi contenuti normativi.

Art. 1 – Costituzione e composizione. L'articolo 1 sancisce la composizione, l'autonomia e l'indipendenza della Consulta di garanzia statutaria dalla Regione.

Art. 2 – Compiti e funzioni. L'articolo 2 determina i compiti della Consulta, le competenze sulle materie, le modalità di richiesta e di espressione dei pareri, gli obblighi e gli effetti delle decisioni.

Art. 3 – Elezioni. L'articolo 3 descrive le modalità di nomina, sia da parte dell'Assemblea legislativa, sia da parte del Consiglio delle Autonomie locali; determina anche i tempi e la durata del mandato dei componenti la Consulta.

Art. 4 – Presidente. L'articolo 4 prevede le modalità di elezione del Presidente della Consulta e gli adempimenti conseguenti alla nomina.

Art. 5 – Sostituzione, prorogatio, incompatibilità. L'articolo 5 disciplina le modalità relative alla sostituzione di un

componente della Consulta che per qualsiasi ragione cessi dal proprio incarico prima della naturale scadenza. La norma disciplina altresì i tempi di prorogatio e le incompatibilità dei componenti la Consulta.

Art. 6 – Indennità di funzione e rimborsi. L'articolo 6 determina il riconoscimento di una indennità di funzione e rimborsi al Presidente e ai componenti della Consulta per l'espletamento del loro mandato.

Art. 7 – Autonomia organizzativa e finanziaria. L'articolo 7 sancisce alcuni principi organizzativi fondamentali. Uno di questi è che la Consulta gode di autonomia organizzativa e finanziaria. La disciplina per l'esercizio delle sue funzioni è approvata con Regolamento a maggioranza dei suoi componenti. Provvede alla gestione della propria organizzazione funzionale e strutturale.

Art. 8 – Funzionamento e poteri istruttori. L'articolo 8 disciplina il funzionamento della Consulta e le modalità di partecipazione dei componenti. Inoltre la norma attribuisce alla Consulta gli stessi poteri riconosciuti dallo Statuto, dal Regolamento dell'Assemblea legislativa e dalla legislazione regionale vigente, alle Commissioni assembleari d'inchiesta.

Art. 9 – Pareri di conformità allo Statuto. L'articolo 9 disciplina sia i tempi sia le modalità di richiesta e di formazione dei pareri di conformità allo Statuto dei progetti di legge e dei regolamenti.

Art. 10 – Pareri in materia di iniziativa popolare e di referendum. L'articolo 10 disciplina le modalità e i tempi per la formulazione dei pareri in materia d'iniziativa legislativa popolare e di referendum. Verifica la sussistenza del quorum richiesto e dichiara l'ammissibilità dell'iniziativa legislativa.

In materia di referendum abrogativo è chiamata ad esprimere il giudizio di ammissibilità del quesito referendario secondo criteri di omogeneità e univocità dello stesso. Verifica la rispondenza al quesito referendario dei provvedimenti di modifica successivi alla presentazione della richiesta di referendum. Dà atto della parzialità dell'intervento modificativo e riformula i quesiti referendari.

In materia di referendum consultivo, invece, la Consulta è chiamata ad esprimersi sull'ammissibilità del quesito, secondo criteri di omogeneità e univocità dello stesso. La Consulta, infine, esperite le procedure di rito per la sottoscrizione dei referendum consultivi e abrogativi, verifica la correttezza e il numero delle firme raccolte e determina i tempi di indizione degli stessi referendum.

Art. 11 – Decisioni della Consulta. L'articolo 11 disciplina le decisioni della Consulta e le materie in cui viene chiamata ad esprimere il proprio parere.

Art. 12 – Conflitti di competenza. L'articolo 12 interviene per regolare i pareri espressi dalla Consulta sui conflitti di competenza tra gli organi statutari e in relazione all'obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio della leale collaborazione.

Art. 13 – Oggetto del ricorso. L'articolo 13 regola i contenuti del ricorso alla Consulta. La norma chiarisce i contenuti del ricorso e determina che può avere ad oggetto atti o comportamenti adottati da uno degli organi statutari, che il ricorrente ritenga lesivo delle proprie attribuzioni, così come definite dallo Statuto; che l'Assemblea legislativa ed il Consiglio delle Autonomie locali possono proporre ricorso avverso la Giunta regionale anche per gli atti compiuti da un singolo Assessore.

Art. 14 – Procedimento. L'articolo 14 regola il procedimento, l'iter e i tempi di svolgimento del ricorso.

Art. 15 – Competenze in materia di sfiducia e prorogatio. L'articolo 15 prevede le modalità d'intervento della Consulta nei casi di scioglimento anticipato dell'Assemblea legislativa e la decadenza della Giunta regionale, secondo quanto previsto dallo Statuto.

Art. 16 – Norma transitoria. L'articolo 16 è una norma transitoria inserita per disciplinare le nomine dei componenti di nomina del Consiglio delle Autonomie.

Art. 17 – Rinnovo delle nomine. L'articolo 17 disciplina le modalità di rinnovo delle nomine nei casi di decadenza o rinnovo delle cariche ai sensi dello Statuto.

Art. 18 – Entrata in vigore. L'articolo 18 dispone che la legge entri in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna.

PROGETTO DI LEGGE

Art. 1

Costituzione e composizione

1. ☐ La Consulta di garanzia statutaria, di seguito denominata “Consulta”, è un organo autonomo e indipendente della Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell’articolo 69 dello Statuto.
2. ☐ La Consulta è composta di cinque membri nominati tre dall’Assemblea legislativa e due dal Consiglio delle Autonomie locali.
3. ☐ Possono essere nominati componenti della Consulta:
 - a) magistrati in quiescenza o fuori ruolo;
 - b) docenti universitari in materie giuridico-amministrative;
 - c) avvocati iscritti all’albo professionale da almeno cinque anni;
 - d) figure professionali che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo.

Art. 2

Compiti e funzioni

1. ☐ La Consulta ha il compito di prendere atto degli eventi che causano l’anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e svolge le seguenti funzioni:
 - a) dichiara le modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all’elezione dei nuovi organi elettivi secondo le norme dello Statuto regionale;
 - b) esprime pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei Regolamenti regionali, nei casi e nelle forme previste dal Regolamento dell’Assemblea legislativa regionale;
 - c) adotta i provvedimenti di propria competenza ed esprime i pareri previsti dallo Statuto e dalla presente legge in materia di iniziativa popolare e di referendum.
2. ☐ A richiesta di almeno un quinto dei Consiglieri regionali o dei componenti del Consiglio delle Autonomie locali, oppure su richiesta della Giunta regionale, la Consulta esprime parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dallo Statuto regionale, anche in relazione all’obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione.
3. ☐ I pareri della Consulta sono trasmessi al Presidente della Giunta e al Presidente dell’Assemblea legislativa per le determinazioni di rispettiva competenza e non determinano alcun obbligo, salvo gli effetti espressamente previsti da disposizioni di legge o di regolamento, se non quello di motivare il dissenso rispetto al parere espresso.

Art. 3

Elezioni

1. ☐ La Consulta è nominata dall’Assemblea legislativa nel corso di ogni legislatura, non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dalla data d’insediamento.
2. ☐ Nello stesso termine di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali iscrive all’ordine del giorno l’elezione dei componenti la Consulta.

3. ☐ I membri della Consulta restano in carica per un solo mandato e sono eletti, a voto segreto, con votazione separata.

Art. 4

Presidente

1. ☐ La Consulta elegge il Presidente con le modalità di cui all'articolo 33, comma 4, dello Statuto regionale.

2. ☐ Della nomina è data immediata comunicazione dallo stesso Presidente eletto ai Presidenti dell'Assemblea legislativa, della Giunta regionale e del Consiglio delle Autonomie locali.

3. ☐ Il Presidente, subito dopo il suo insediamento nella carica, designa fra i componenti della Consulta quello destinato a sostituirlo in caso di impedimento.

Art. 5

Sostituzione, prorogatio, incompatibilità

1. ☐ Qualora, per qualunque motivo, un componente della Consulta cessi dal proprio incarico prima della scadenza indicata dall'articolo 3, il Presidente della Consulta lo comunica immediatamente al Presidente dell'Organo che lo ha eletto, affinché provveda nei sessanta giorni successivi alla nuova nomina.

2. ☐ Le funzioni della Consulta cessano all'atto dell'insediamento della nuova Consulta.

3. ☐ Ai componenti la Consulta si applicano le stesse norme d'incompatibilità previste per l'elezione a Consigliere regionale.

Art. 6

Indennità di funzione e rimborsi

1. ☐ Al Presidente e ai componenti della Consulta è attribuita un'indennità mensile di funzione, per dodici mensilità, il cui importo è stabilito con deliberazione dell'Assemblea legislativa, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, con riferimento all'indennità mensile lorda spettante al Consigliere regionale.

2. ☐ Ai componenti della Consulta che non risiedono nel luogo di riunione della Consulta è dovuto, per ogni giornata di seduta, il rimborso delle spese di viaggio nella misura prevista per i consiglieri regionali.

3. ☐ Ai componenti della Consulta che su incarico della Consulta si recano in località diverse da quella di residenza, è dovuto il trattamento economico di missione previsto per i consiglieri regionali.

Art. 7

Autonomia organizzativa e finanziaria

1. ☐ La Consulta gode di autonomia organizzativa e finanziaria. La disciplina per l'esercizio delle sue funzioni è approvata con Regolamento a maggioranza dei suoi componenti. Il Regolamento è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione.

2. ☐ 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 per il proprio funzionamento.

3. ☐ In deroga alla legge regionale n. 43 del 2001, provvede alla gestione della propria organizzazione funzionale e strutturale.

Art. 8

Funzionamento e poteri istruttori

1. ☐ I membri della Consulta hanno l'obbligo di intervenire alle sedute quando non siano legittimamente impediti.

2. ☐ La Consulta funziona con l'intervento di almeno tre componenti, due nominati dall'Assemblea legislativa e uno nominato dal Consiglio delle Autonomie locali.
3. ☐ Qualora non fosse possibile il funzionamento della Consulta, il Presidente ne dà immediata comunicazione ai Presidenti dell'Assemblea legislativa e del Consiglio delle Autonomie locali, affinché procedano agli adempimenti di cui all'articolo 3.
4. ☐ Le decisioni della Consulta sono deliberate a maggioranza dei presenti. Nel caso di parità di voto prevale quello del Presidente.
5. ☐ Alla Consulta sono attribuiti gli stessi poteri riconosciuti dallo Statuto, dal Regolamento dell'Assemblea legislativa e dalla legislazione regionale vigente, alle Commissioni assembleari d'inchiesta.

Art. 9

Pareri di conformità allo Statuto

1. ☐ Il parere di conformità allo Statuto dei progetti di legge e dei Regolamenti, può essere richiesto dalla Giunta regionale, dai singoli Consiglieri, dai singoli cittadini.
2. ☐ La richiesta di parere deve indicare:
- a)
le disposizioni del progetto di legge o di Regolamento che si ritengono contrarie alle norme statutarie;
 - b)
le disposizioni dello Statuto che si ritengono violate;
 - c)
i motivi della violazione.
3. ☐ La richiesta è trasmessa immediatamente dal Presidente dell'Assemblea al Presidente della Consulta ed è pubblicata entro cinque giorni nel Bollettino Ufficiale della Regione.
4. ☐ Nello stesso termine di cui al comma 3 il Presidente della Consulta assegna ad uno dei componenti del Collegio il compito di curare l'istruzione e la relazione sulla richiesta.
5. ☐ Entro sessanta giorni dall'assegnazione la Consulta adotta la propria decisione con atto motivato. La decisione è immediatamente comunicata dal Presidente della Consulta al Presidente dell'Assemblea legislativa e pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.

Art. 10

Pareri in materia di iniziativa popolare e di referendum

1. ☐ La Consulta è chiamata ad esprimere pareri in materia d'iniziativa legislativa popolare e di referendum, ai sensi dell'articolo 69 dello Statuto.
2. ☐ In materia di iniziativa legislativa popolare, la Consulta verifica la sussistenza del quorum richiesto e dichiara l'ammissibilità dell'iniziativa legislativa, ai sensi dell'articolo 18, comma 3, dello Statuto.
3. ☐ In materia di referendum abrogativo, ai sensi dell'articolo 20, comma 4 e 6, dello Statuto, la Consulta è chiamata:
- a)
a esprimere il giudizio di ammissibilità del quesito referendario secondo criteri di omogeneità e univocità dello stesso, regolati dalla legge regionale;
 - b)
a verificare la rispondenza al quesito referendario dei provvedimenti di modifica successivi alla presentazione della richiesta di referendum, rendendo superfluo l'espletamento del referendum;
 - c)

a dare atto della parzialità dell'intervento modificativo e a riformulare i quesiti referendari.

4. ☐ In materia di referendum consultivo, la Consulta è chiamata ad esprimersi sull'ammissibilità del quesito, ai sensi dell'articolo 21, comma 2, dello Statuto, secondo criteri di omogeneità e univocità dello stesso, regolati dalla legge regionale.

5. ☐ La Consulta, esperite le procedure di rito per la sottoscrizione dei referendum consultivi e abrogativi, verifica la correttezza e il numero delle firme raccolte e determina i tempi di indizione degli stessi referendum.

Art. 11

Decisioni della Consulta

1. ☐ La Consulta, in tutti i casi in cui viene chiamata ad esprimere il proprio parere, può:

- a)
dichiarare la non conformità allo Statuto delle disposizioni di legge o di regolamento oggetto del suo sindacato;
- b)
dichiarare la non conformità allo Statuto solo di alcune disposizioni di legge o di regolamento oggetto del suo sindacato;
- c)
indicare le eventuali modifiche necessarie per rimuovere le cause d'incompatibilità con lo Statuto.

2. ☐ La Consulta trasmette le decisioni di cui al comma 1, per le determinazioni di rispettiva competenza, ai Presidenti dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale.

Art. 12

Conflitti di competenza

1. ☐ La Consulta esprime parere sia sui conflitti di competenza tra gli organi statutari, sia in relazione all'obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio della leale collaborazione.

2. ☐ Il parere sui conflitti di competenza è richiesto con ricorso diretto alla Consulta, ai sensi dell'articolo 69, primo comma, lettera d), dello Statuto, e può essere proposto dall'Assemblea legislativa, dal Consiglio delle Autonomie locali e dalla Giunta regionale.

3. ☐ Per l'Assemblea legislativa e il Consiglio delle Autonomie locali il ricorso è proposto dal Presidente, qualora ne facciano richiesta rispettivamente almeno un quinto dei Consiglieri regionali o un quinto dei componenti il Consiglio.

4. ☐ Per la Giunta regionale il ricorso è proposto dal Presidente, previa deliberazione della Giunta stessa.

Art. 13

Oggetto del ricorso

1. ☐ Il ricorso può avere ad oggetto atti o comportamenti adottati da uno degli organi statutari, che il ricorrente ritenga lesivo delle proprie attribuzioni, così come definite dallo Statuto.

2. ☐ L'Assemblea legislativa ed il Consiglio delle Autonomie locali possono proporre ricorso avverso la Giunta regionale anche per gli atti compiuti da un singolo Assessore.

3. ☐ Il ricorso deve contenere:

- a)
l'indicazione dell'atto o del comportamento contestato;
- b)
le norme dello Statuto che disciplinano l'attribuzione che si assume violata;
- c)

i motivi del ricorso;

d)

l'indicazione di qualunque norma di legge o di regolamento regionale, nonché di qualunque atto o comportamento eventualmente adottato o tenuto dai soggetti in conflitto, dai quali si possa desumere la concreta estensione delle rispettive sfere di competenza.

Art. 14

Procedimento

1. ☐ Il ricorso è trasmesso immediatamente e contestualmente da parte del ricorrente, sia al Presidente della Consulta, sia all'organo che ha adottato l'atto o tenuto il comportamento contestato.
2. ☐ Nei trenta giorni successivi l'organo che ha adottato l'atto o tenuto il comportamento contestato, trasmette al Presidente della Consulta e al ricorrente le proprie osservazioni in merito ai contenuti del ricorso.
3. ☐ Nei trenta giorni successivi al termine di cui al comma 2, la Consulta convoca innanzi a sé i soggetti in conflitto, al fine di ottenere ulteriori elementi di giudizio.
4. ☐ La decisione sul ricorso è adottata dalla Consulta entro trenta giorni dall'audizione dei soggetti in conflitto e trasmessa alle parti interessate.

Art. 15

Competenze in materia di sfiducia e prorogatio

1. ☐ Nei casi di scioglimento anticipato dell'Assemblea legislativa e la decadenza della Giunta regionale, secondo quanto previsto dagli articoli 32 e 48 dello Statuto, il Presidente dell'Assemblea legislativa informa immediatamente il Presidente della Consulta.
2. ☐ La Consulta, dopo aver ascoltato il Presidente dell'Assemblea e il Presidente della Giunta, individua gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili che possono essere compiuti fino all'elezione della nuova Assemblea.
3. ☐ I pareri espressi dalla Consulta ai sensi del presente articolo sono trasmessi al Presidente della nuova Assemblea legislativa, prima che essa adotti gli atti di ratifica di cui all'articolo 48 dello Statuto regionale.

Art. 16

Norma transitoria

1. ☐ In sede di prima applicazione della presente legge, i componenti di nomina del Consiglio delle Autonomie, sono nominati dal Consiglio delle Autonomie locali attualmente in carica.
2. ☐ Entro i primi tre mesi dalla data d'insediamento del nuovo Organismo delle Autonomie locali, previsto dall'articolo 23 dello Statuto regionale, il Consiglio dovrà riconfermare la nomina dei due componenti eletti o eleggere due nuovi componenti.
3. ☐ Uno o entrambi i componenti eventualmente sostituiti restano in carica fino all'insediamento dei nuovi componenti.

Art. 17

Rinnovo delle nomine

1. ☐ Nei casi di decadenza o rinnovo delle nomine di cui agli articoli 3 e 16, tutti i componenti restano in carica fino al rinnovo della Consulta che, secondo quanto previsto dall'articolo 69, comma 3, dello Statuto, dovrà avvenire nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea legislativa.

Art. 18

Entrata in vigore

1. ☐ La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna.