

Prot. n. 5008 del 1 marzo 2019

Presidente Enrico Grosso
Componenti Ugo Cavallera
Massimo Cavino
Maria Irma Ciaramella
Enrica Ramella Valet
Teodora Spagnoli

PARERE n. 1/2019

La Commissione di garanzia, nella seduta del 1 marzo 2019, presenti i componenti Enrico Grosso (Presidente), Ugo Cavallera, Massimo Cavino, Maria Irma Ciaramella, Teodora Spagnoli, sentito il relatore Enrico Grosso, ha espresso all'unanimità il seguente parere.

1. Con lettera prot. n. 2477 del 30 gennaio 2019, il Presidente del Consiglio regionale ha informato il Presidente della Commissione “*ai sensi e per gli effetti dell’articolo 8, comma 3, della legge regionale 26 luglio 2006, n. 25*” che “*in data 7 gennaio 2019 è stata depositata presso questa Presidenza una proposta di legge regionale di iniziativa della Provincia Verbano Cusio Ossola avente ad oggetto “Concreta attuazione del riconoscimento della specificità montana della Provincia del Verbano Cusio Ossola e dei proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico in attuazione dell’ articolo 8 dello Statuto della Regione Piemonte e dell’articolo 1, comma 3, secondo periodo, della l. n. 56 del 7 aprile 2014”*”. Spetta alla Commissione di garanzia dare il parere per la decisione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale sulla ricevibilità e ammissibilità della proposta.

2. In data 5 febbraio 2019, con nota prot. n. 3051, la Direzione Processo legislativo e Comunicazione istituzionale ha trasmesso al Presidente della Commissione una relazione in merito alla verifica dei requisiti di ricevibilità. Tale relazione dà atto che:

- la proposta di legge è stata deliberata dal Consiglio provinciale della Provincia Verbano Cusio Ossola in data 28.12.2018;
- la proposta è stata depositata e sottoscritta dal Presidente della Provincia Verbano Cusio Ossola;
- la proposta è costituita da un testo e da una relazione ed è accompagnata dal verbale della deliberazione consiliare, nonché dalla registrazione audio della seduta del Consiglio provinciale del 28.12.2018;
- la deliberazione del Consiglio provinciale ha designato il Presidente della Provincia *pro tempore* o un suo delegato per l’illustrazione della proposta alla competente commissione consiliare permanente.

3. Con riguardo ai requisiti di ricevibilità, previsti dalla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4, la proposta è pertanto da ritenere ricevibile.

4. La proposta non ha per oggetto una legge tributaria e di bilancio, né una legge riguardante l’organizzazione degli uffici regionali, lo stato giuridico, il trattamento economico e il ruolo organico del personale della Regione ai sensi dell’articolo 2, comma 1, della legge regionale n.

4/1973. Sotto tale profilo, pertanto, la proposta è da ritenersi ammissibile ai sensi del citato articolo. Peraltro, questa Commissione, con riferimento ai limiti entro i quali deve essere espresso il parere sull'ammissibilità, ha già più volte ritenuto di dover altresì verificare *“nel merito, se la proposta rispetta i limiti di cui all'art. 2 l.r. n. 4/1973, nonché gli altri limiti discendenti da fonti statutarie, non potendo l'iniziativa legislativa degli Enti Locali di cui all'art. 75 dello Statuto eccedere i limiti delle competenze regionali, né proporre norme incompatibili con lo Statuto”* (cfr. pareri n. 3/2010 e 1/2013).

5. La proposta è destinata ad incidere su materia già oggetto di disciplina da parte di leggi regionali vigenti, senza peraltro prevedere alcuna espressa abrogazione di disposizioni contenute in queste ultime. In particolare, si tratta della L.R. 8/2015, recante *“Riconoscimento della specificità della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola”*; della L.R. 23/2015, recante *“Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni)”*, la quale all'art. 9 dedica apposite disposizioni alla *“Specificità della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola e fusioni di comuni”*; della L.R. 1/2018, recante *“Norme in materia di gestione dei rifiuti e servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alle leggi regionali 26 aprile 2000, n. 44 e 24 maggio 2012, n. 7”*; della L.R. n. 20/2002, recante *“Legge Finanziaria per l'anno 2002”*, la quale, all'art. 14, esplicitamente dispone in materia di canoni per l'uso delle acque pubbliche. Peraltro, la circostanza che la proposta miri a proporre tacite abrogazioni di alcune delle norme sopracitate non basta a ritenerla inammissibile sotto il profilo del rispetto del principio sancito dall'art. 48 dello Statuto in materia di qualità della legislazione. A differenza dei casi di abrogazione di disposizioni sottoposte a modifica esplicita, in questo caso l'iniziativa popolare presenta un testo articolato completo che potrebbe sostituire o integrare le citate leggi regionali oggi vigenti. Un'approvazione senza emendamenti che chiariscano quanto meno gli effetti di abrogazione totale o parziale rispetto alla legge sopravvenuta comporterebbe effettivamente una violazione dei principi di qualità della legislazione di cui all'art. 48 dello Statuto. Il rispetto di questi principi esigerà pertanto un coordinamento formale con il testo delle leggi regionali soggette ad abrogazione tacita, con riferimento alle norme in esse contenute che divergono con quelle oggetto di nuova approvazione. Ma l'assenza di tali disposizioni di coordinamento nel testo della proposta non rende di per sé inammissibile quest'ultima (come già stabilito da questa Commissione nel parere n. 9/2010).

6. Analogamente, non è preclusiva del giudizio di ammissibilità la genericità della copertura finanziaria indicata nella proposta, genericità alla quale si potrà ovviare in sede di esame mediante l'introduzione di apposita, e necessaria, norma finanziaria. Questa Commissione, con riferimento ai limiti entro i quali deve essere espresso il parere sull'ammissibilità in relazione alla genericità, o all'assenza, di norme disciplinanti la copertura finanziaria, ha già più volte stabilito che a tale irregolarità potrà avviarsi in fase di definitiva deliberazione (cfr. in particolare i pareri n. 2/2017 e n. 5/2015).

7. Risulta invece inammissibile l'art. 5 della proposta (*“modifiche e integrazioni al sistema elettorale regionale”*), per violazione dell'art. 17, comma 4, in combinato disposto con l'art. 45, comma 1, dello Statuto. L'art. 5 citato mira ad introdurre modifiche e integrazioni all'attuale legge elettorale che disciplina l'elezione del Consiglio Regionale del Piemonte. In assenza di una legge elettorale regionale, nella Regione Piemonte si applicano tuttora le disposizioni statali di cui alla legge 17.2.1968, n. 108 e ss. mm.. L'art. 5 della proposta mira in particolare a

introdurre modifiche agli artt. 2 (“Numero dei consiglieri regionali – Ripartizione tra le Circoscrizioni”) e 15 (“Operazioni dell’Ufficio centrale circoscrizionale e dell’Ufficio centrale regionale”) della suddetta legge statale. L’art. 17, comma 3, dello Statuto stabilisce che con legge regionale, nel quadro dei principi fondamentali definiti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato, sono stabilite le norme sulla composizione, l’elezione, le cause di ineleggibilità, di incompatibilità, di decadenza dei consiglieri regionali. Ciò non preclude, in astratto, che con legge regionale, e nell’ambito dei suddetti principi, siano introdotte singole modifiche e integrazioni alla legge statale, anziché una nuova compiuta disciplina del sistema elettorale per l’elezione del consiglio regionale. Tuttavia, il successivo comma 4 del medesimo art. 17 stabilisce che “La legge elettorale regionale e le sue modifiche sono approvate con la maggioranza dei tre quinti dei Consiglieri assegnati al Consiglio”. La disposizione ha un’evidente *ratio* garantista, diretta ad assicurare alle opposizioni consiliari adeguata interlocuzione nell’approvazione della legge elettorale, che costituisce il fondamento stesso della rappresentanza politica democratica a livello regionale. Inoltre, in esplicita attuazione del principio garantista sopra menzionato, il Capo X del Regolamento interno del Consiglio regionale introduce norme speciali, e derogatorie, rispetto al procedimento ordinario di approvazione delle leggi regionali, per “i procedimenti di approvazione e modifica della legge regionale elettorale, della legge regionale statutaria e del Regolamento interno del Consiglio regionale”, a sua volta assicurando ampi spazi di intervento, interlocuzione ed emendamento a tutti i consiglieri regionali nelle diverse fasi di approvazione dei suddetti atti normativi. Tutto ciò rende evidentemente inammissibile la presenza dell’art. 5 della proposta nel medesimo atto che incorpora altresì gli articoli da 1 a 4. Al procedimento di approvazione del suddetto art. 5, infatti, dovrebbero essere applicate norme regolamentari più severe, e maggioranze più ampie, rispetto a quelle previste ordinariamente per l’approvazione delle leggi regionali. L’art. 45 dello Statuto, a sua volta, stabilisce che ogni progetto di legge regionale sia soggetto a votazione di ogni articolo e successivamente a votazione finale sull’intero atto. Ciò significa che – con lo stesso procedimento – devono essere approvati sia i singoli articoli, sia il testo complessivo dell’atto sottoposto a deliberazione. Il che esclude pertanto che la medesima proposta possa contenere singoli articoli soggetti a regole di votazione diverse tra loro. Una stessa proposta di legge, in conclusione, non può contenere disposizioni eterogenee quanto al procedimento per la loro approvazione e alle maggioranze necessarie alla stessa. Ai sensi del combinato disposto tra gli artt. 17, comma 4, e 45, comma 1, dello Statuto, pertanto, l’art. 5 della proposta è da ritenersi inammissibile.

8. Sotto le riserve di interpretazione di cui ai punti 5 e 6, nonché nei limiti specificati al punto 7 e dunque con esclusione dell’art. 5, la Commissione ritiene pertanto ammissibile la proposta di legge regionale di iniziativa della Provincia Verbano Cusio Ossola avente ad oggetto “*Concreta attuazione del riconoscimento della specificità montana della Provincia del Verbano Cusio Ossola e dei proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico in attuazione dell’ articolo 8 dello Statuto della Regione Piemonte e dell’articolo 1, comma 3, secondo periodo, della l. n. 56 del 7 aprile 2014*”.

Così deciso in Torino, nella sede del Consiglio regionale del Piemonte, il 1 marzo 2019.

Enrico Grosso
(Presidente ed estensore)
(Firmato in originale)