

Presidente Claudio Simonelli
Componenti Corrado Canfora
Renzo Capelletto
Francesco Dassano
Gian Mario Giolito
Jörg Luther

PARERE n. 7 /2010

La Commissione di garanzia, nella seduta del 15 novembre 2010, presenti i componenti Claudio Simonelli, Corrado Canfora, Renzo Capelletto, Francesco Dassano, Gian Mario Giolito, Jörg Luther, sentito il relatore Jörg Luther, ha espresso il seguente parere.

1. Il Presidente del Consiglio regionale, con nota del 17 settembre 2010, pervenuta il 20 settembre 2010, ha richiesto il parere di questa Commissione ai sensi dell' art. 8, co. 3, della legge regionale 26 luglio 2006, n. 25:

- a) sulla proposta di legge di iniziativa dei Comuni di Faule, Revello, Sanfront, Moretta, Saluzzo "Legge regionale 13 aprile 1995, n. 65 'Modifica alle leggi regionali relative al sistema delle aree protette della fascia fluviale del Po ed altre'. Proposta di ulteriori modifiche" presentata in data 11 novembre 1995 (VI legislatura) e, in seguito a ripetute dichiarazioni di ammissibilità, registrata nell'VIII legislatura (p.d.l. n. 207);
- b) sulla proposta di legge di iniziativa dei Comuni di Chiomonte, Exilles, Oulx, Prigelato, Salbertrand e Sauze d'Oulx "Proposta di modifica della legge regionale 22 marzo 1990, n. 12 – Nuove norme in materia di aree protette (Parchi naturali, Riserve naturali, Aree attrezzate, Zone di parco, Zona di salvaguardia)", presentata il 2 febbraio 2004 (VII legislatura) e, in seguito a nuova dichiarazione di ammissibilità, registrata nell'VIII legislatura (p.d.l. n. 221).

Trattando materie e sollevando questioni simili, le iniziative vanno esaminate congiuntamente.

2. Per quanto riguarda il senso e i limiti della propria competenza, va premesso che lo Statuto prevede per l'esercizio dell'iniziativa popolare e degli enti locali una riserva di legge e per la procedura di esame una riserva di regolamento consiliare, finalizzata a "garantire l'effettiva discussione in aula delle proposte di legge di iniziativa popolare e degli enti locali" (art. 73) e il rispetto dei termini acceleratori fissati a tal riguardo dallo stesso Statuto (art. 76). Lo Statuto non vieta proposte di legge concorrenti di altri e non garantisce una deliberazione del Consiglio sull'iniziativa, ma pone dei limiti all'auto-programmazione della agenda consiliare. Attualmente, iniziativa e procedura di esame restano disciplinate dalla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 (artt. 7-9), mentre il regolamento interno del Consiglio si limita a restringere la cerchia dei soggetti legittimati a richiedere una dichiarazione d'urgenza (art. 83). La normativa vigente peraltro non garantisce – ma nemmeno vieta – ai proponenti di partecipare già a questa fase del procedimento.

3. L'art. 9, co. 2, della l.r. n. 4/1973 attribuisce all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale rinnovato il compito di esprimere un nuovo giudizio sulla ricevibilità e ammissibilità di ogni proposta di iniziativa degli enti locali che non "abbia potuto essere esaminata dall'Ufficio di Presidenza, o dal Consiglio Regionale, o dalla Commissione consiliare competente" (co. 1). Non autorizza un rinvio *sine die*, ma garantisce la ripresentazione *ope legis* delle iniziative delle quali l'esame non si è esaurito nella legislatura precedente, sospese solo nella fase iniziale di quella nuova (art. 9, co. 1, l.r. n. 4/1973). La legge deroga al principio di discontinuità dei lavori, espressione della libertà democratica del mandato dei consiglieri, a favore delle iniziative popolari e delle istituzioni della democrazia locale quali momenti di democrazia partecipativa che integrano quella rappresentativa. Il Consiglio regionale deve esaminare ogni iniziativa pendente nel rispetto dei termini acceleratori statutari, "indipendentemente dallo stadio di esame al quale la suddetta proposta era pervenuta nella precedente legislatura". Sono escluse dal riesame solo le iniziative sulle quali il plenum del Consiglio precedente ha deliberatamente terminato l'esame.

4. Alla Commissione di garanzia non spetta la delibazione dei giudizi precedenti della "Commissione consultiva regionale per i procedimenti di iniziativa legislativa popolare e degli Enti locali e di referendum", ma un nuovo esame della ricevibilità ed ammissibilità dell'iniziativa nella nuova legislatura, a partire dalla verifica preliminare se l'esame dell'iniziativa si è già esaurito o meno. Il nuovo esame dell'ammissibilità ha per oggetto i limiti di cui all'art. 2 della l.r. n. 4/1973 nonché gli altri limiti impliciti, non potendo l'iniziativa popolare e degli enti locali eccedere i limiti delle competenze regionali né proporre norme incompatibili con lo Statuto la cui revisione mediante legge regionale statutaria è oggetto di una procedura e disciplina apposita con referendum popolare confermativo (art. 101 Statuto).

5. La proposta sub a) prospetta una modifica dell'art. 5, co. 2, della legge regionale 13 aprile 1995, n. 65 "Modifiche alle leggi regionali relative al sistema delle aree protette della Fascia fluviale del Po ed alle leggi regionali relative al Parco naturale della Rocca di Cavour e della Riserva naturale speciale del Torrente Orba". Si intende aumentare da cinque (su 16) a nove (su 20) il numero dei membri del consiglio direttivo dell'"Ente di gestione del Sistema delle aree protette della Fascia fluviale del Po del Tratto cuneese", nominati, con voto limitato, dall'assemblea dei sindaci dei comuni nel primo tratto della fascia fluviale del Po. La disposizione oggetto della proposta di modifica è stata abrogata dall'art. 63, co. 1, lett. a), n. 119, della legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 "Testo Unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità".

6. L'iniziativa sub b) propone di integrare l'art. 14ter della legge regionale 22 marzo 1990, n. 12 "Nuove Norme in materia di aree protette" in merito alla composizione dell'organo "comunità del parco" come segue: "*I membri della Comunità del parco possono delegare i propri compiti in seno alla Comunità stessa ad un membro della Giunta dell'Amministrazione di provenienza che non ricopra congiuntamente anche la carica di membro della Giunta Esecutiva del Parco.*" Tale disposizione è stata abrogata dall'art. 63, co. 1, lett. a), n. 65, della l.r. 19/2009 "Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità".

7. La V Commissione consiliare, nella seduta del 12 febbraio 2009 ha considerato il contenuto di entrambe le proposte superato dal disegno di legge relativo (d.d.l. n. 228/VIII), licenziando all'unanimità un voto negativo e un ordine del giorno di non passaggio agli articoli presso l'Assemblea regionale (nn. 1180 e 1181). Le iniziative risultano quindi già esaminate dalla

Commissione consiliare competente, ma non riesaminate e votate nel Consiglio che ha approvato invece direttamente la l.r. n. 19/2009.

8. A tal riguardo la Commissione rileva che l'abrogazione di una legge oggetto di una proposta di modifica esplicita ad iniziativa esterna ne comporta non solo l'obsolescenza, ma anche l'inammissibilità. L'approvazione della legge abrogatrice, pur non facendo decadere le proposte di legge non collegate, fa venire meno la causa dell'iniziativa dichiarata dai cittadini o dagli enti locali che hanno preteso di modificare la legge abrogata. Se il *petitum* della loro iniziativa ha per oggetto la modifica di una legge che successivamente è stata oggetto di un nuovo esercizio del potere legislativo, si può considerare venuto meno l'oggetto della proposta indipendentemente dalla valutazione se l'iniziativa possa ritenersi accolta o rigettata nel merito dalla legge nuova. Tale conclusione è anche in armonia con la funzione statutaria dell'iniziativa. I cittadini e gli enti locali hanno il diritto politico statutario di chiedere al Consiglio la modifica di una legge vigente, non anche quello di far convertire la propria iniziativa in una richiesta di revisione di una sopravvenuta scelta politica libera del legislatore, rispetto alla quale il proponente potrebbe scegliere anche l'avvio di un'iniziativa referendaria.

9. La sopravvenuta abrogazione della legge oggetto di un'iniziativa di modifica – in armonia con i principi ispiratori della giurisprudenza in materia di referendum abrogativo nazionale (Corte costituzionale sentenza n. 68/1978) – tuttavia non comporta l'inammissibilità della stessa se la nuova fonte non ha modificato i principi ispiratori e i contenuti normativi essenziali delle disposizioni oggetto dell'iniziativa. In tal caso, l'Ufficio di Presidenza deve ritenere la proposta di modifica della norma abrogata trasferibile alla nuova fonte regionale e il legislatore che intende approvarla deve adeguarvi il testo (art. 48 Statuto). La l.r. n. 19/2009 ha modificato invece la sostanza delle norme oggetto delle proposte di modifica qui esaminate.

10. Per quanto riguarda la proposta sub a), la l.r. n. 19/2009 smembra il sistema esistente in un "Parco naturale della Rocca di Cavour" e in una "Zona naturale di salvaguardia della Fascia fluviale del Po-tratto cuneese" (art. 9, co. 2, lett. b), n. 6 nonché lett. f), n. 6). Mentre la gestione del parco è trasferita alla Provincia di Torino, quella della zona viene affidata ad un "Ente di gestione delle aree protette del Po cuneese" (art. 12, co. 1, lett. f) e o)). Dei sei membri del consiglio dell'ente di gestione, cinque sono eletti dalla "comunità delle aree protette", "composta dai presidenti delle province, dai sindaci e dai presidenti delle comunità montane e collinari nei cui territori sono ricomprese le aree protette gestite dall'ente" (art. 18, co. 2). Tale disciplina garantisce una rappresentanza dei sindaci, anche se non la partecipazione diretta agli organi di direzione dell'ente gestore. Approvando la l.r. n. 19/2009, il legislatore regionale ha quindi compiuto una scelta politica che ha superato la normativa oggetto di proposta di modifica e che non consente il trasferimento dell'iniziativa alla nuova normativa.

11. Per quanto riguarda la proposta sub b), l'art. 18 l.r. n. 19/2009 ha riformato la forma di governo degli enti di gestione delle aree protette come segue: "*La comunità delle aree protette è composta dai presidenti delle province, dai sindaci e dai presidenti delle comunità montane e collinari nei cui territori sono ricomprese le aree protette gestite dall'ente, oppure da componenti delegati in via permanente in loro sostituzione*". Sono stabilite varie incompatibilità, in particolare tra la funzione di consigliere e di "sindaco dei comuni posti anche parzialmente entro i confini delle aree protette gestite dall'ente" e di "presidente o assessore di comunità montana o collinare territorialmente interessata dalle aree protette gestite dall'ente", ma tali incompatibilità non si applicano ai

“componenti designati dalla comunità delle aree protette” (art. 16, co. 1). La legge sopravvenuta ha quindi apportato delle modifiche sostanziali – in parte coincidenti con quelle proposte dell’iniziativa – che non consentono il trasferimento dell’iniziativa alla nuova normativa.

12. A queste conclusioni non si oppone la sopravvenuta riforma della l.r. n. 19/2009 ad opera dell’art. 10 della legge finanziaria per l’anno 2010 (legge regionale 1 giugno 2010, n. 14) che ha spostato l’entrata in vigore delle nuove norme, originariamente prevista entro “novanta giorni dalla data di insediamento del Consiglio regionale della IX legislatura”, alla data del 1° aprile 2011. Il novellato art. 56, co. 3, l.r. 19/2009 stabilisce inoltre che *“entro il 28 febbraio 2011 la comunità delle aree protette deve trasmettere al Presidente della Giunta regionale la proposta di nomina del presidente dell’ente e le designazioni dei componenti del consiglio dell’ente di sua competenza.”* (art. 56, co. 3). L’ipotetica approvazione delle disposizioni prospettate dalle iniziativa in esame colpirebbe quindi norme già abrogate che continuano ad essere applicabile in virtù di un’ulteriore riforma, potendo tradursi in norme transitorie speciali. La proroga poteva far rinascere un interesse politico nell’iniziativa degli enti locali che avevano peraltro motivato l’urgenza dell’iniziativa sub b) con la difficoltà riscontrata sin dal 2000 di raggiungere il quorum funzionale della Comunità. L’interesse alla conservazione almeno parziale dell’atto di iniziativa in una disciplina transitoria, tuttavia, non comporta l’obbligo del nuovo Consiglio regionale di riesaminare una proposta che investirebbe inevitabilmente anche l’abrogazione già legiferata.

13. Pertanto, la Commissione ritiene non ammissibile la proposta di legge di iniziativa dei Comuni Faule, Revello, Sanfront, Moretta, Saluzzo “Legge regionale 13 aprile 1995, n. 65 'Modifica alle leggi regionali relative al sistema delle aree protette della fascia fluviale del Po ed altre'. Proposta di ulteriori modifiche”.

14. Per gli stessi motivi, la Commissione ritiene non ammissibile la proposta di legge di iniziativa dei Comuni di Chiomonte, Exilles, Oulx, Prapelato, Salbertrand e Sauze d’Oulx “Proposta di modifica della legge regionale 22 marzo 1990, n. 12 – Nuove norme in materia di aree protette (Parchi naturali, Riserve naturali, Aree attrezzate, Zone di preparo, Zona di salvaguardia)”.

Così deciso in Torino, nella sede del Consiglio regionale del Piemonte, il 15 novembre 2010.

Claudio Simonelli
(Presidente)

Jörg Luther
(Estensore)