

Presidente Claudio Simonelli  
Componenti Paolo Cattaneo  
Massimo Cavino  
Enrico Grosso  
Enrica Ramella Valet  
Mario Santoro  
Teodora Spagnoli

PARERE n. 5/2015

La Commissione di garanzia, nella seduta del 29 maggio 2015, presenti i componenti Claudio Simonelli, Paolo Cattaneo, Massimo Cavino, Enrico Grosso, Enrica Ramella Valet, Mario Santoro, assente la componente Teodora Spagnoli, sentito il relatore Enrico Grosso, ha espresso a maggioranza il seguente parere.

1. Con lettera prot. n. 16639 del 5 maggio 2015, 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 14 aprile 2015 è stata depositata presso questa Presidenza una proposta di legge regionale di iniziativa dei Comuni di Chivasso, Caluso, Ciriè, Ivrea e Settimo Torinese, relativa a “Contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico”*. Spetta alla Commissione di garanzia dare il parere per la decisione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale sulla ricevibilità e ammissibilità della proposta entro il termine di 30 giorni, prorogabili di ulteriori 30 giorni, ai sensi dell’articolo 6 della legge regionale n. 25/2006.

2. La proposta, costituita da un testo normativo e da una relazione illustrativa, è stata sottoscritta e depositata dal Sindaco del Comune di Chivasso, a ciò espressamente delegato, e risultano allegate le deliberazioni relative dei Consigli comunali di Chivasso, Caluso, Ciriè, Ivrea e Settimo Torinese. Alle deliberazioni dei Comuni di Chivasso, Ciriè e Ivrea sono allegati i verbali di discussione. Ai sensi dell’articolo 75 dello Statuto e dell’articolo 1, comma 2, della legge regionale n. 4/1973, la proposta di iniziativa legislativa degli Enti locali, a differenza di quella popolare sottoscritta dai cittadini, può essere decisa a maggioranza e deve pertanto essere *“accompagnata dalle deliberazioni e dai verbali delle discussioni consiliari”*. Non essendo obbligatoria la discussione in Consiglio ed essendo l’obbligo di trasmissione dei verbali riferibile solo a discussioni effettivamente svolte (cfr. parere n. 1/2013), la proposta è da ritenere pertanto ricevibile con riguardo ai requisiti previsti dalla legge regionale n. 4/1973.

3. 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. parere n. 3/2010).

Ha inoltre ritenuto che “*spetta alla Commissione di garanzia verificare anche la coerenza statutaria della legge proposta*”.

4. Ciò premesso, la Commissione rileva in primo luogo che la proposta di legge sottoposta a parere non contiene alcuna norma con la quale si individuino i mezzi finanziari mediante i quali fare fronte alle nuove o maggiori spese (ovvero alle minori entrate) che si produrrebbero per effetto dell'entrata in vigore delle disposizioni in essa contenute. L'art. 69 dello Statuto della Regione Piemonte dispone che “*Ogni progetto di legge ed ogni legge regionale che importino nuove o maggiori spese indicano i mezzi per farvi fronte*”. La violazione di tale norma statutaria sembra riverberarsi, più che sull'ammissibilità, sulla stessa ricevibilità statutaria della proposta. Si ricorda in proposito che le proposte di legge presentate dai Consiglieri regionali mancanti delle indispensabili norme finanziarie sono dichiarate dalla Presidenza del Consiglio Regionale irricevibili, e non già inammissibili. Sotto questo profilo, pertanto, la Commissione esprime parere di irricevibilità sostanziale della proposta in oggetto.

Tuttavia, tenendo conto della natura tecnica della norma finanziaria e poiché la sua assenza non incide sulla sostanza della proposta, si ritiene che tale mancanza possa costituire irregolarità sanabile ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge regionale n. 4/1973, mediante la presentazione di un documento integrativo.

5. Nel merito, la Commissione ha approfondito l'esame di alcuni articoli che presentano profili problematici e sui quali si richiama l'attenzione del legislatore.

Il primo profilo attiene all'articolo 6, comma 2, della proposta. Ivi si prevede che il Comune possa individuare luoghi sensibili ulteriori con propria deliberazione di Giunta. Dal momento che tale competenza comunale si colloca nell'ambito della polizia amministrativa, funzione fondamentale del Comune, pare di potersi affermare che essa sia in contrasto con il comma 6 dell'art. 117 Cost. che riserva al regolamento comunale (adottato dal Consiglio) la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle proprie funzioni fondamentali.

Il secondo profilo che merita particolare attenzione è la disposizione di cui all'articolo 8, comma 4, della proposta di legge all'esame della Commissione là ove essa impone al personale operante nelle sale da gioco di frequentare corsi di formazione obbligatori per il prosieguo dell'attività. Tale previsione, nel subordinare l'esercizio di una attività professionale a profili soggettivi ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalle leggi statali, pare violare il terzo comma dell'art. 117 Cost. Infatti, anche alla luce della costante giurisprudenza costituzionale, è possibile affermare che «*la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale*» (si vedano le sentenze della Corte costituzionale n.178 del 2014, n. 98 del 2013, n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005).

Tuttavia le disposizioni sopraccitate non sono essenziali rispetto all'impianto generale della proposta di legge e alle finalità che essa intende perseguire. Pertanto la Commissione ritiene che la loro formulazione non comprometta il giudizio di ammissibilità della proposta stessa. In sede di approvazione il Consiglio regionale potrà procedere alle indispensabili e opportune modifiche nel senso sopraindicato.

6. La Commissione rileva infine un evidente difetto di coordinamento interno nel riferimento, operato dall'art. 9, comma 1, della proposta sottoposta a parere, alla violazione dell'obbligo di formazione di cui a un generico "comma 3". Non può trattarsi, in tutta evidenza, del comma 3 del medesimo art. 9, che dispone in materia di sanzioni amministrative comminate a chi apre locali da destinare a sale da gioco in violazione delle distanze minime da determinate tipologie di luoghi ritenuti "sensibili", previste all'art. 6. Il riferimento sembrerebbe piuttosto diretto al soprammenzionato obbligo di partecipazione a corsi di formazione da parte del personale operante nelle sale da gioco, che è tuttavia disciplinato dall'art. 8, comma 4, e non dal generico e non altrimenti individuato "comma 3".

7. La Commissione, a maggioranza, ritiene pertanto irricevibile la proposta di legge regionale di iniziativa dei Comuni di Chivasso, Caluso, Ciriè, Ivrea e Settimo Torinese, relativa a "*Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*", per mancanza della norma finanziaria. Tuttavia tale irricevibilità è da considerarsi sanabile ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge regionale n. 4/1973.

Ritiene inoltre ammissibile la medesima proposta, rilevando però la necessità che il legislatore emendi, in sede di esame consiliare, l'art. 6, comma 2, in materia di individuazione di luoghi sensibili ulteriori, e l'art. 8, comma 4, con riferimento alla previsione di specifici obblighi di formazione per il personale operante nelle sale da gioco, ulteriori rispetto a quelli stabiliti nelle leggi statali. Rileva infine un difetto di coordinamento interno contenuto nell'art. 9, comma 1, con riferimento a un non meglio specificato "comma 3".

Così deciso in Torino, nella sede del Consiglio regionale del Piemonte, il 29 maggio 2015.

Claudio Simonelli  
(Presidente)

Enrico Grosso  
(Estensore)