

La Consulta di Garanzia Statutaria

Preso atto dell'istanza pervenuta a questa Consulta, con prot. n. 8985.E del 27 marzo 2025 a firma dei consiglieri Pietro Vignali e Valentina Castaldini, appartenenti al gruppo assembleare "Forza Italia - Berlusconi - Ugolini Presidente - Noi Moderati", recante in oggetto: "Richiesta parere Consulta Garanzia Statutaria", pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna n. 71 del 28 marzo 2025 (parte prima);

Visti:

- lo Statuto della Regione Emilia-Romagna e, in particolare, l'articolo 69 "Consulta di garanzia statutaria", che al comma 1, lettera c) così recita: "*c) esprime pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali. Il parere di conformità allo Statuto è richiesto nei casi, nei modi e nelle forme previste dal regolamento dell'Assemblea legislativa*";
- il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna che al Titolo VI, Capo III disciplina i Rapporti con la Consulta di garanzia statutaria e, in particolare, all'articolo 55, recante in rubrica "Pareri della Consulta di garanzia statutaria", così dispone:
 - "1. La Consulta di garanzia statutaria esprime pareri di conformità allo Statuto su istanza dei singoli gruppi assembleari o di un quinto dei consiglieri regionali, ai sensi dell'articolo 69, comma 1, lettera c), dello Statuto e della legge regionale istitutiva.*
 - 2. La richiesta di parere deve essere strutturata in modo da indicare le disposizioni delle deliberazioni legislative o regolamentari che si ritengono contrarie alle norme statutarie, le disposizioni dello Statuto che si ritengono violate e i motivi della richiesta di parere.*
 - 3. La richiesta di parere, strutturata secondo le disposizioni del comma 2, deve essere inoltrata alla Consulta tramite il Presidente dell'Assemblea legislativa, che provvede anche alla sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione entro i cinque giorni successivi.*
 - 4. Entro quindici giorni dalla richiesta, la Consulta adotta il proprio parere e lo trasmette al Presidente dell'Assemblea legislativa."*
- la legge regionale 4 dicembre 2007, n. 23 (Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria), che:

- all'articolo 9 (Parere di conformità allo Statuto) così dispone:

"1. Il parere di conformità allo Statuto dei progetti di legge e dei regolamenti può essere richiesto alla Consulta, tramite il Presidente dell'Assemblea legislativa, dai singoli gruppi consiliari o da un quinto dei consiglieri regionali.

2. La richiesta di parere può essere presentata solo dopo l'approvazione finale in Aula dell'intero provvedimento, ed entro ventiquattro ore, prima della sua promulgazione. L'istanza sospende la procedura legislativa di cui all'articolo 52, comma 1, dello Statuto e deve essere formulata in modo da 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 richiesta di parere.

3. La Consulta si dovrà esprimere entro quindici giorni dalla richiesta e dovrà trasmettere il proprio parere al Presidente dell'Assemblea che lo comunica immediatamente a tutti i consiglieri regionali. Se il parere della Consulta accoglie in tutto o in parte i rilievi formulati, il Presidente dispone anche per l'iscrizione al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta utile dell'Assemblea dell'oggetto su cui è stato richiesto il parere. Diversamente, il Presidente procede direttamente secondo le modalità di cui al comma 5.

4. L'Assemblea, presa visione del parere, può decidere di non recepire o di recepire, in tutto o in parte, il parere della Consulta, apportando le eventuali modifiche al testo del provvedimento oggetto di rilievi, motivando nel primo caso la propria decisione con apposito ordine del giorno.

5. Il testo del provvedimento finale, sottoposto al parere della Consulta, sia che venga modificato, sia che non venga modificato dall'Aula, entra in vigore secondo le disposizioni di cui all'articolo 55 dello Statuto.";

- all'articolo 10 (Decisioni della Consulta), comma 2 così dispone:

"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.";

Visto, inoltre, il Regolamento della Consulta di garanzia statutaria che all'articolo 15, (Modalità di attuazione dell'articolo 69, comma 1, lett. c) dello Statuto) così dispone:

"1. La struttura di supporto della Consulta prevista dall' articolo 7 riceve la richiesta di parere sulla conformità allo Statuto, ai sensi dell'articolo 9 della Legge Regionale n. 23/07,

di una deliberazione legislativa o di un regolamento e procede alla relativa protocollazione.

2. Il ricevimento della richiesta è immediatamente comunicato al Presidente della Consulta, il quale convoca contestualmente la seduta. La Consulta designa tra i consultori un relatore in tempo utile per l'espressione del parere e la successiva trasmissione dello stesso entro quindici giorni dalla richiesta protocollata.

3. Udita l'esposizione del relatore, la Consulta valuta preliminarmente la non manifesta infondatezza della questione proposta ed esprime il proprio parere, con le modalità di cui all'articolo 9.

4. La stesura è affidata al relatore, salvo che, per indisponibilità o per altro motivo, sia affidata dal Presidente a un diverso consultore.

5. Il segretario provvede a trasmettere il parere al Presidente dell'Assemblea legislativa e ne cura la pubblicazione ai sensi dell'articolo 12."

Considerato che

- il ricevimento della "Richiesta parere Consulta Garanzia Statutaria" è stato immediatamente comunicato al Presidente della Consulta, il quale ha convocato in via di urgenza la Consulta per il 28 marzo 2025 (prot. 9098.I);
- la Consulta di Garanzia Statutaria si è, pertanto, riunita nella seduta del 28 marzo 2025 alle ore 14, alla presenza del Presidente prof. avv. Corrado Caruso, del vicepresidente prof. avv. Tommaso Bonetti e dei componenti avv. Filippo Addino, prof.ssa Chiara Bologna e dott.ssa Anna Voltan per procedere alla designazione del relatore, così come disposto dal succitato art. 15 del Regolamento della Consulta di garanzia statutaria;
- il relatore è stato individuato, con accordo unanime di tutti i Consultori, nella persona del Presidente, prof. Corrado Caruso;
- successivamente, in data 31 marzo 2024, presenti i componenti avv. Filippo Addino, prof.ssa Chiara Bologna, prof. avv. Tommaso Bonetti, prof. avv. Corrado Caruso, dott.ssa Anna Voltan, la Consulta di garanzia statutaria si è riunita per esaminare la richiesta avanzata dal gruppo assembleare "Forza Italia - Berlusconi - Ugolini Presidente - Noi Moderati".
- Sentito il relatore, Prof. Avv. Corrado Caruso, dopo ampia discussione finale la Consulta ha deliberato il seguente parere.

In diritto

1. Questa Consulta è chiamata a esprimere parere di conformità allo Statuto regionale del Progetto di legge recante: «Bilancio di previsione della Regione

Emilia-Romagna 2025-2027» approvato in via definitiva, dal Consiglio regionale, il 26 marzo 2025. La richiesta di parere è stata avanzata, ai sensi dell'art. 69, comma 1, lett. c) dello Statuto e dell'art. 55, comma 1, del regolamento dell'Assemblea legislativa regionale, dal gruppo consiliare di "Forza Italia - Berlusconi - Ugolini Presidente - Noi Moderati". Ad avviso del gruppo richiedente, la deliberazione legislativa avrebbe introdotto un nuovo ticket sui farmaci in violazione dell'art. 68, comma 6, dello Statuto, il quale vieta alla legge di bilancio di approvare nuovi tributi e stabilire nuove spese. Secondo il richiedente, inoltre, la deliberazione, nell'introdurre tale ticket senza specificare la modalità, le tipologie dei farmaci assoggettati, le fasce di reddito coinvolte e l'entità del prelievo, si porrebbe in contrasto con i principi di certezza, veridicità attendibilità, correttezza, e comprensibilità che devono assistere la redazione dei bilanci di previsione. Le incertezze sulla definizione normativa del ticket si sarebbero ulteriormente tradotte in una violazione delle prerogative dei consiglieri (desumibili dagli artt. 14 e 31 St.), i quali, all'atto di discutere e votare il progetto di legge, non sarebbero stati messi nelle condizioni di conoscere i presupposti di applicazione del tributo. Sarebbe altresì violato l'art. 23 della Costituzione, poiché «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge». Tale disposizione implicherebbe «che ogni tributo debba essere disciplinato da una fonte legislativa primaria o simile e sulla cui reale applicabilità non si possa [...] demandare integralmente ad una successiva regolamentazione amministrativa se non finendo per cagionare una grave responsabilità in capo agli amministratori, funzionari e revisori legali che la approvano o su cui esprimono un parere favorevole».

2. In merito alla richiesta avanzata dal sopracitato gruppo consiliare si precisa quanto segue.

In via preliminare la Consulta sottolinea la non completezza della richiesta di parere. Ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. a), l.r. 23/2007, infatti, le richieste devono indicare «le disposizioni del progetto di legge [...] che si ritengono contrarie alle norme statutarie», elemento mancante nella richiesta pervenuta.

Ciononostante, la Consulta ritiene di esprimersi ugualmente.

In disparte ogni considerazione sulla natura giudica del ticket sanitario, di cui è controversa la qualificazione di «tributo», questa Consulta ritiene necessario, per rispondere al quesito, premettere alcune considerazioni relative all'inquadramento della legge di bilancio, disciplinata dall'art. 68, comma 6, dello Statuto. Tale disposizione, non diversamente da quanto prevedeva l'art. 81 Cost. nella formulazione anteriore alla riforma realizzata

dalla l. cost. 1/2012, vieta l'istituzione di nuovi tributi o la previsione di nuove spese attraverso l'approvazione, in via legislativa, del bilancio. La previsione statutaria accoglie quindi una nozione formale della stessa legge di bilancio, priva di quel carattere dispositivo o normativo che, di regola, caratterizza le comuni fonti legislative. La legge regionale di bilancio non può prevedere né disciplinare rapporti giuridici ma deve limitarsi a "fotografare" le entrate e le spese che andranno a comporre il documento di previsione finanziaria. In questo senso, tale atto non ha lo scopo di innovare l'ordinamento giuridico attraverso la posizione di nuove norme. Esso svolge, piuttosto, una fondamentale funzione di indirizzo politico, attribuita non a caso all'organo rappresentativo della volontà popolare, autorizzando la Giunta a riscuotere o spendere le somme necessarie al sostentamento dell'Ente e dei servizi regionali.

3. La deliberazione legislativa, approvata dall'Assemblea regionale lo scorso 26 marzo e su cui si concentrano le censure del gruppo richiedente, non si discosta dal modello accolto dallo Statuto. In riferimento all'oggetto del presente parere, la legge di bilancio non innova l'ordinamento giuridico regionale, limitandosi ad elencare e a dettagliare, sulla base della normativa vigente, le poste di bilancio del prossimo ciclo triennale.
4. La contestata compartecipazione all'acquisto dei medicinali (e cioè il ticket) non è stata, dunque, prevista dalla deliberazione legislativa censurata, ma dalla delibera di Giunta n. 390 del 24 marzo 2025. Con tale atto, l'esecutivo regionale ha stabilito una compartecipazione alla spesa farmaceutica dei cittadini pari a euro 2,20 a confezione di medicinale, fino ad un massimo di euro 4,00 a ricetta, elencando, di converso, le categorie di soggetti deboli escluse dal contributo. Si tratta di un corrispettivo, versato dal cittadino, per l'acquisto dei medicinali, che ingenera minori oneri a carico delle Aziende sanitarie locali. Queste andranno, infatti, a versare nelle casse delle farmacie localizzate sul territorio regionale una somma inferiore rispetto a quella versata nell'anno precedente. La compartecipazione andrà a costituire, dunque, una posta positiva nei quadri previsionali delle finanze delle Aziende sanitarie, le quali, pur funzionalmente dipendenti dalla Regione, sono enti dotati di apposita autonomia di bilancio. Le grandezze contabili delle ASL non rientrano nel documento regionale di programmazione finanziaria, poiché si riferiscono ad enti dotati di una soggettività giuridica e finanziaria distinta da quella della Regione. Non a caso, la delibera di Giunta cui si è appena fatto cenno si premura correttamente di specificare che le misure previste dal medesimo atto «non comportano oneri a carico del bilancio regionale».

5. Alla luce di tali considerazioni, non sussiste il presupposto da cui muove la richiesta di parere, ossia l'introduzione del ticket a mezzo della legge di bilancio. Il gruppo consiliare richiedente è dunque incorso in una forma di *aberratio ictus*, imputando alla deliberazione legislativa una scelta compiuta, invece, con propria delibera, dalla Giunta.

Da qui la non fondatezza delle censure esposte nella richiesta e la conseguente conformità allo Statuto della deliberazione legislativa contestata.

La Consulta di Garanzia Statutaria dell'Emilia-Romagna, alla luce di quanto precedentemente visto, considerato, esaminato e rilevato

DELIBERA
all'unanimità

1. di esprimere Parere di conformità allo Statuto della deliberazione legislativa recante «Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2025-2027».
2. di trasmettere il presente parere al Presidente dell'Assemblea legislativa;
3. di pubblicare, a norma dell'articolo 12 del Regolamento della Consulta di garanzia statutaria il presente atto nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna Telematico e sul sito della Consulta.