

GLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA NELLE REGIONI A REGIME ORDINARIO: UNO SGUARDO D'INSIEME

(relazione presentata al convegno «*Los órganos garantes de la autonomía política: defensa institucional y protección de los derechos (los casos de Italia, Alemania y España)*», tenutosi a Barcellona nei giorni 21-22 novembre 2008. In corso di pubblicazione in *Nomos*)

di Anna Mastromarino *

Sommario: 1. *La riforma degli statuti regionali: lo stato dell'arte.* 2. *Organi di garanzia statutaria e statuti.* 3. *La disciplina degli organi di garanzia statutaria: le fonti.* 4. *La disciplina degli organi di garanzia statutaria: i contenuti.* 5. *La natura delle decisioni degli organi di garanzia statutaria.* 6. *Gli effetti delle decisioni degli organi di garanzia statutaria.* 7. *La funzione che gli organi di garanzia statutaria sono chiamati a svolgere nell'ordinamento regionale. Alcune considerazioni conclusive.*

1. *La riforma degli statuti regionali: lo stato dell'arte*

Trascorsi quasi dieci anni dall'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, pare possibile cominciare a svolgere alcune considerazioni di insieme rispetto alle scelte che le regioni a statuto ordinario hanno compiuto approfittando del maggiore spazio di autonomia politica ad esse riconosciuto.

La stagione di riforma degli statuti allora avviata, infatti, potrebbe dirsi conclusa, dal momento che, a questo punto, la stessa inerzia delle regioni che, per volontà o impossibilità politica, non hanno avviato alcun concreto processo di revisione (Basilicata e Molise) o che, pur avendolo avviato, ancora non ne sono venute a capo (Veneto)¹, non necessariamente deve essere interpretata come un ritardo. Sotto una diversa luce, essa potrebbe essere letta anche come un implicito atto di riconoscimento dell'attualità del testo statutario in vigore.

Del resto, è innegabile che l'entusiasmo con cui vennero accolte le modifiche costituzionali in tema di forma di governo e organizzazione delle regioni è andato affievolendosi con il tempo, spesso a causa dell'incapacità delle regioni stesse di far fronte all'autonomia prima richiesta e poi concessa, ma, non di meno,

¹ Ad oggi esistono due proposte di riforma statutaria depositate presso il Consiglio regionale veneto e denominate secondo il primo proponente firmatario: la *bozza Piccolo* e la *bozza Manzato*. Ai fini del presente lavoro l'analisi di quest'ultima è stata tralasciata: la sua stesura in dialetto veneto ne evidenzia i limiti tanto in termini politici quanto giuridici, nonché la funzione piuttosto provocatoria.

conseguentemente agli interventi della Corte costituzionale che, in diverse occasioni, ha marcato il terreno definendo giurisprudenzialmente il ruolo dello statuto e la portata dei suoi contenuti rispetto al sistema complessivamente inteso². Per questo, con il passare del tempo, l'*issue* della riforma statutaria è andata perdendo di priorità e di *appeal*, apparendo, per certi aspetti, sempre meno vantaggiosa in un bilanciamento che tiene conto da una parte dell'impegno politico necessario al suo compimento e dall'altra dei benefici da essa effettivamente apportati³.

È da queste considerazioni che deve muovere la riflessione in tema di organi regionali di garanzia statutaria.

Anche in quest'ambito, infatti, le aspettative della prima ora hanno dovuto presto essere ridimensionate, dovendosi confrontare con almeno tre ordini di limiti: quelli derivanti dai principi generali dell'ordinamento, quelli che trovano direttamente riscontro nel dettato costituzionale ed, infine, quelli introdotti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

2. Organi di garanzia statutaria e statuti

Gli organi di garanzia statutaria non appartengono al novero degli organi regionali cosiddetti necessari. Non sono cioè organi espressamente previsti dagli artt. 121 e 123 della Costituzione e, come tali, non sono imprescindibili dal punto di vista dell'organizzazione politica regionale. La loro esistenza è costituzionalmente indifferente, seppure, qualora previsti, non possano fare a meno di operare in termini di stretta legittimità⁴.

² Di «chiara vocazione uni-direzionale da parte della stessa Corte, la quale pare aderire ad una lettura restrittiva delle potenzialità normative della fonte Statuto, almeno sotto l'aspetto contenutistico» parla R. Billé, *Gli organi di garanzia statutaria: semplici consulenti o reali custodi dello Statuto regionale?*, in *Diritto e società*, 2008, 421 ss., in particolare 422.

³ In prima battuta, infatti, ed a prescindere da una effettiva riforma dello statuto in grado di elaborare i dettagli, è la stessa legge costituzionale n.1 del 1999 ad essere intervenuta ad assecondare e soddisfare le richieste avanzate dall'elettorato che, sempre più restio ad accettare la mediazione dei partiti politici, si è mostrato desideroso, anche a livello regionale, di essere messo direttamente in contatto con il leader, il capo, con colui che prende le decisioni e ne dovrebbe sopportare le conseguenze, coltivando la falsa illusione di poter così intervenire direttamente sulle sue scelte. L'estensione generalizzata a tutte le regioni ordinarie di un sistema transitorio che permette l'elezione diretta del presidente regionale, verrebbe immediatamente incontro a queste esigenze, esaltando un'idea della politica, propria dei nostri giorni, più formale che sostanziale, più attenta al "chi" che al "cosa". Sul punto si veda A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G. F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), *La revisione del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, 215 ss.

⁴ In tema di "organi non necessari" in seno alla regione si veda L. Panzeri, *Organi "non necessari" e forma di governo regionale. Brevi note sul tema in riferimento ai nuovi statuti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006, 4739 ss.

Nel sistema regionale italiano si è cominciato a interrogarsi sulla opportunità della loro creazione solo negli ultimi anni⁵. A partire cioè dall'approvazione della legge costituzionale 1/1999, i cui contenuti, profondamente innovativi, hanno indotto parte della dottrina italiana a ipotizzare la nascita di un *diritto costituzionale regionale*, fondato sullo statuto, la cui posizione nel sistema delle fonti pareva rafforzata dal superamento dell'approvazione in sede parlamentare, a favore di un'elaborazione tutta in seno alle istituzioni regionali⁶. A partire dall'idea meramente formale, già più volte ripresa in dottrina ed ancora ribadita dalla Corte costituzionale con la sentenza 304 del 2002⁷, per cui allo statuto si sarebbe dovuta riconoscere una posizione di vertice rispetto al sistema regionale delle fonti⁸, in

⁵ Parlando dell'introduzione degli organi di garanzia statutaria, A. Spadaro, nella sua relazione *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli statuti". Il difficile cammino delle consulte statutarie regionali*, presentata al Convegno italo-spagnolo *L'autonomia statutaria regionale in Italia e Spagna*, tenutosi a Ravello il 21 e 22 settembre 2006 (reperibile in *Le Regioni*, 2006, 1059 ss.) si esprime in termini di «sicura opportunità», seppure non di stretta necessità sul piano giuridico.

⁶ Tra gli altri, hanno alimentato il dibattito sulla controversa questione della nascita di un *diritto costituzionale regionale* S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, in particolare 43 ss.; M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, il Mulino, 2002, in particolare 3 ss.; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma di titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002; S. Ricci, P. Salvatelli, *I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova "fase costituente" delle regioni*, in G. Tarantini, *Il federalismo a costituzione variata*, Torino, Giappichelli, 2002, 41 ss.; A. Barbera, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, in V. Angiolini, L. Violini, N. Zanon (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2002, 55 ss.; A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, 599 ss.; Idem, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001 in particolare 176 ss., ed ancora, ultimamente, Idem, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in Id. (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008, 55 ss.; L. Violini, *Considerazioni sui nuovi statuti regionali alla luce della legge costituzionale n. 1/1999*, in A.A.V.V., *I Nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2000, in particolare 85 s.

⁷ Cfr. sentenza Corte Costituzionale 304/2002: «ragioni di coerenza sistematica inducono a negare che il valore della legge regionale – inteso nel senso convenzionale di trattamento giuridico - sia in tutto assimilabile a quello degli statuti regionali, la peculiarità dei quali si fa evidente se si considerano le diverse innovazioni che li hanno coinvolti». Per un commento sulla sentenza sia consentito il rinvio a A. Mastromarino, *Potestà statutaria e forma di governo regionale: interviene la Corte*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2003, 423 ss.

⁸ Dello statuto si è parlato come di una «fonte nettamente tipizzata rispetto alla legge regionale» (A.M. Poggi, *L'autonomia statutaria delle regioni*, in T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, 67), di una «fonte-cerniera tra il sistema delle fonti statale e il sistema delle fonti regionali, che esso può in vario modo conformare» (M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., 188), di una «"legge regionale rinforzata", rispetto alla quale la legge ordinaria regionale deve ritenersi quindi subordinata» (E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003, 156), di una «metanorma» (M. Ainis, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 817). A. Ruggeri ne parla come di una norma «para costituzionale», utilizzata da «volano per il rilancio complessivo dell'autonomia regionale». Cfr. A. Ruggeri, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi) alla luce della riforma costituzionale del 1999*, in Id., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, IV, *Studi sugli anni 1999-2000*, Torino, Giappichelli, 2000, in particolare 168 e 337. Secondo U. De Siervo, *La fonte statuto: natura e limiti*, in T. Groppi, E. Rossi, R. Tarchi, *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino, Giappichelli, 2002, 29, lo statuto deve essere definito come una «speciale legge regionale, a competenza materiale

alcuni casi si è giunti così ad interrogarsi circa la natura dello statuto non tanto in termini strettamente giuridici, quanto piuttosto politico-valoriali. Lo statuto veniva elevato a norma espressione del *pactum societatis* regionale, echeggiando la natura delle carte costituzionali degli stati membri delle federazioni, con il rischio di sottintendere una specificità regionale che, se il dettato costituzionale permette a livello di organizzazione politica, appare del tutto fuori luogo in termini storico-identitari⁹.

In questa prospettiva, a mano a mano che andavano crescendo le aspettative relative allo statuto quale legge costituzionale regionale, andavano parallelamente facendosi più pressanti le voci di quanti chiedevano, anche sulla base delle esperienze illustrate dal diritto comparato¹⁰, che gli eventuali contrasti della legge regionale con lo statuto fossero risolti in seno alla regione.

Maggiore era la convinzione circa la forma, se non la natura, “costituzionale” dello statuto, più forte era sentito il bisogno di dotare le comunità di uno strumento di tutela rispetto a quello che appariva come il testo fondante l'intera struttura regionale¹¹. Infatti, assodato il ruolo da solista giocato dalla regione nel procedimento di approvazione dello statuto, la teoria della norma interposta, quale presupposto a garanzia dell'integrità dello statuto, appariva ormai simbolicamente, prima ancora che giuridicamente, inadatta¹².

La nascita e il destino degli organi di garanzia statutaria apparivano, dunque, segnati e legati sin dall'inizio a filo doppio alle considerazioni svolte sull'essenza dello statuto: essi sono stati considerati imprescindibili in un momento in cui davvero si è creduto di poter fare degli statuti la carta contenente la tavola dei valori attorno alla quale la comunità regionale si sarebbe riconosciuta; successivamente la loro centralità ha inevitabilmente subito una flessione in corrispondenza delle sentenze 372, 378 e 379 del 2004, con le quali la Corte costituzionale ha affermato che con riguardo agli statuti «non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”»¹³. Ciononostante, le regioni, anche quelle che ancora dovevano portare a compimento l'*iter* di adozione della legge statutaria, non hanno voluto

riservata, dotata quindi in quest'ambito di una superiorità giuridica sulle altre leggi e sugli atti regionali». L'approvazione mediante un *iter* aggravato, dunque, non varrebbe di per sé a rendere lo statuto una fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale. Esso mantiene la sua natura di norma primaria, seppure rinforzata, la cui resistenza passiva è assicurata da una riserva di competenza costituzionalmente prevista. A Garantire la posizione di vertice dello statuto nel sistema regionale delle fonti, quindi, sarebbero tutt'al più i suoi stessi contenuti, la loro valutazione qualitativa, prima ancora che quantitativa.

rinunciare a dotarsi di un organo a garanzia della legittimità statutaria¹⁴, pur se, nei fatti, la loro creazione e successiva attuazione legislativa risultavano essere attività assai più vincolate di quanto non fosse apparso in un primo momento.

Basti pensare ai limiti imposti con le sentenze espresse in merito dalla Corte costituzionale, che ha contribuito a segnare i confini degli organi di garanzia statutaria, ribadendo, a difesa della unità della giurisdizione e della titolarità della potestà legislativa in capo al Consiglio regionale, la loro natura di organi consultivi.

⁹ In questo senso si rimanda a S. Bartole, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convincenti di trovare una legittimazione etnica*, in Id. (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999, 1 ss.

¹⁰ Particolare attenzione è stata rivolta all'esperienza spagnola. Qui sono presenti da diversi anni, perché previsti a livello statutario o introdotti con legge regionale, dei *consigli consultivi*, chiamati a svolgere sostanzialmente tre funzioni. Sulla falsa riga del *Consejo de Estado*, essi oltre a svolgere un'attività consultiva a favore del Governo della comunità, emettono pareri di conformità dei progetti di legge regionale rispetto agli statuti; si pronunciano sull'eventuale lesione della sfera di autonomia regionale da parte del potere legislativo centrale; a partire dal 1999, con il riconoscimento della legittimità di un ricorso collettivo al Tribunale costituzionale spagnolo in capo agli Enti locali, sono chiamati ad esprimersi obbligatoriamente sulla promovibilità del giudizio di costituzionalità. La riforma degli statuti di autonomia delle comunità autonome ha interessato anche gli organi di garanzia statutaria. In particolare, la comunità catalana ha alzato il tiro proponendo la creazione di un organo di controllo, chiamato *Consejo de Garantías Estatutarias*, la cui legge di attuazione è ora al vaglio della Generalitat ed i cui pareri, secondo quanto disposto dall'art. 76, IV comma dello statuto catalano del 2006, «hanno carattere vincolante in relazione ai progetti di legge e alle proposte di legge del Parlamento che sviluppino o siano in relazione con i diritti riconosciuti dal presente Statuto». La disposizione è stata impugnata davanti al Tribunale costituzionale spagnolo che a distanza di due anni, ad oggi, non si è ancora pronunciato in proposito.

¹¹ In particolare, T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, 841 ss.; Id., *Regioni ed enti locali. Organo regionale di garanzia statutaria*, in T. Groppi, E. Rossi, R. Tarchi, *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, cit., 57 ss.

¹² Secondo le parole di M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., 443 l'efficace applicazione della teoria della norma interposta sarebbe stata alquanto ridotta «stante il limitato interesse del Governo di impugnare leggi regionali per contrasto con lo statuto: sono piuttosto le minoranze consiliari ad essere interessate in tal senso, ma ad esse non è riconosciuta dalla Costituzione statale alcuna garanzia. Le garanzie della legalità statutaria sono poi in generale "esterne" e non "interne" alla regione». In proposito A. Cardone, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, il Mulino, 2006, 277, parla di un «*idem sentire* coagulatosi intorno all'insufficienza – nel nuovo quadro costituzionale – del consolidato meccanismo dell'incostituzionalità per norma interposta». Anche R. Romboli, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi*, in G.F. Ferrari, G. Parodi, *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, Cedam, 2003, 271 ss.

¹³ Cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2004. sul punto si veda L. Panzeri, *La tutela della "rigidità statutaria" alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, 813 ss.

¹⁴ Allo stato attuale sono prive di un organo di garanzia statutaria la Regione Marche che pur avendo adottato un nuovo statuto regionale ha preferito non prevederlo, il Veneto che non ha concluso l'iter di riforma, pur avendo previsto all'art. 64 del progetto al vaglio della commissione statuto per la creazione di una Commissione di garanzia statutaria ed, infine, la Basilicata ed il Molise, che sembrano aver rinunciato, almeno per il momento, ad intervenire sul testo statutario attualmente in vigore.

Si tratta della già menzionata sentenza n. 378 del 2004, della n. 12 del 2006 e, da ultimo, della n. 200 del 2008¹⁵.

Inevitabili le conseguenze sul piano della concreta operatività dell'organo. Prima di tutto per quanto riguarda i tempi e gli effetti del loro intervento, necessariamente preventivo e privo di conseguenze vincolanti rispetto ai poteri dell'organo deliberativo, nonché sulla natura degli atti emessi, che non possono essere

¹⁵ Con la sentenza n. 378/2004, densa di contenuti relativi alla natura dello statuto, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la censura sollevata dal Governo avverso l'art. 82 dello statuto umbro, sancendo, in senso assoluto, la conformità a Costituzione della previsione degli organi di garanzia statutaria, pur riconoscendo lo spazio per successive valutazioni concrete, da effettuarsi caso per caso, in relazione alle leggi di attuazione. La Consulta però, «in ogni caso», non rinuncia ad intervenire nel merito della natura degli organi di garanzia statutaria affermando che la loro costituzionalità può essere concretamente presunta qualora essi si limitino a svolgere un'attività meramente consultiva, realizzata l'enunciazione di pareri che non vincolano l'organo deliberante se non in termini di riesame, senza obbligo di modifica dell'atto, né la previsione di maggioranze rinforzate. Su istanza del ricorso presentato in via principale dal Governo avverso lo statuto della Regione Abruzzo, con la sentenza n. 12 del 2006, la Corte è nuovamente intervenuta in ordine agli organi di garanzia statutaria, dichiarando la legittimità costituzionale dell'art. 79. In particolare la Consulta si è pronunciata sulla conformità dell'obbligo di motivazione imposto al Consiglio che nell'esercizio delle sue funzioni normative intenda discostarsi o non tener conto del parere negativo emesso dall'organo di garanzia statutaria. La Corte ha considerato, infatti, che l'obbligo di motivazione non costituisce di per sé un atto lesivo della potestà legislativa che «rimane intatta sia nella materia, sia nella estensione della sua capacità regolativa». La motivazione in quanto tale rappresenterebbe un eventuale passaggio procedurale, pertanto costituzionalmente legittimo ai sensi dell'art. 123 se preventivo, e sarebbe direttamente connessa al parere stesso e non all'atto legislativo. Da ultimo con la sentenza n. 200 del 2008 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Calabria n. 2 del 2007, recante norme per l'*Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria*, sollevata dal Governo. La Consulta con una pronuncia essenzialmente interpretativa esclude che dalla «semplice previsione della possibilità di far risultare in modo ufficiale da parte dei componenti, i motivi del proprio consenso o dissenso rispetto alla deliberazione assunta» non è possibile far derivare alcuna considerazione circa la natura giurisdizionale dell'organo deliberante. «Nel caso di specie», prosegue la Corte, «trattandosi di organo della Regione, la disciplina delle modalità di esercizio di questa facoltà rientra nel potere di autoorganizzazione di cui la stessa Regione dispone ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. Per quanto riguarda le censure sollevate in relazione agli artt. 7 e 8 della suddetta legge calabrese, la Consulta, nel dichiarare la parziale fondatezza dei rilievi avanzati dalla ricorrente, ha ribadito la natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria: le «competenze della Consulta statutaria», ha ricordato la Corte, «per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità degli atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali». La recente pronuncia della Corte ha ridestato l'attenzione della dottrina in tema di organi di garanzia statutaria. Si vedano da ultimo, A. Ruggeri *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)*; C. Napoli, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*; D. Baldazzi, *Le "Consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione (commento a Corte cost. n.200 del 2008)*, tutti in *Le Istituzioni del federalismo*, 2008, rispettivamente 161 ss., 167 ss., 197 ss., nonché ancora C. Napoli, *La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisdizionali*, in *le Regioni*, 2008, 958 ss.; M. Carli, *I.I chiarimento non c'è stato (a proposito degli organi di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti delle regioni ordinarie)*, S. Aloisio, *Un piccolo (e claudicante) passo verso la definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria*, entrambe in *Giurisprudenza costituzionale*,

espressi in termini di decisioni in senso giurisdizionale, ma solo di pareri rilevanti dal punto di vista amministrativo.

3. La disciplina degli organi di garanzia statutaria: le fonti

Sono tre le fonti che concorrono a definire gli organi di garanzia statutaria: gli statuti regionali, le leggi regionali di attuazione e, seppure solo indirettamente, la stessa Costituzione¹⁶.

Essa, pur non prevedendoli espressamente, infatti, non cessa di costituire l'orizzonte entro cui, dal punto di vista giuridico, gli organi di garanzia devono collocarsi. La stessa Corte costituzionale, nel riconoscerne astrattamente la legittimità, specifica che la loro conformità alla Costituzione andrà valutata caso per caso, con riferimento ad ogni esperienza concretamente intesa¹⁷. Ne discende che tale valutazione dovrà avere ad oggetto non tanto e non solo lo statuto, quanto anche la legislazione di dettaglio.

Ciò solleva un primo ordine di riflessioni relativamente alla esistenza o meno di un canone di ripartizione della disciplina degli organi di garanzia regionale fra lo statuto e la legge ordinaria¹⁸.

La questione non è di poco momento tenuto conto che, stante la natura rinforzata della fonte statutaria, la previsione in termini statutari o legislativi assicura un diverso grado di stabilità alla disciplina e concorre a rafforzare la funzione di garanzia cui questi organi sono chiamati¹⁹: un conto è che lo statuto si limiti a prevedere l'istituzione di un organo di garanzia statutaria; diverso è che lo statuto,

2008, rispettivamente 2271 ss. e 2278 ss.

¹⁶ In proposito va sottolineato che alcune regioni sono intervenute a disciplinare la materia relativa agli organi di garanzia statutaria anche attraverso i regolamenti interni o delibere assunti dai rispettivi Consigli regionali. Si tratta della Regione Calabria (artt. 95, 96m 129, 130 Reg. Cons. Reg. 27 maggio 2005), della Regione Liguria (art. 136 Reg. Cons. Reg. del 9 giugno 2006), della Regione Emilia Romagna (art. 55 Reg. Cons. Reg. del 28 novembre 2007), della Regione Piemonte (Delibera del Consiglio regionale n. 35 del 17 marzo 2008) È salva, altresì, la previsione di un regolamento interno adottato, nei limiti di legge, direttamente dall'organo di garanzia statutaria, in funzione ulteriormente integrativa della disciplina eteroimposta. In tal senso il regolamento assunto in data 20 settembre 2007 dalla Consulta statutaria ligure.

¹⁷ Cfr. sentenza Corte Costituzionale n. 378 del 2004.

¹⁸ Rispetto agli organi di garanzia statutaria, infatti, si ripropone una questione che più in generale investe i rapporti di concorrenza fra le fonti primarie del sistema regionale. Per un approfondimento si veda G.G. Florida, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in G.F. Ferrari, G. Parodi, *La revisione costituzionale del titolo V*, cit., in particolare 55 ss.; Id. *Lo statuto e le altre fonti regionali. Soluzioni, silenzi e orientamenti nel nuovo statuto della regione Liguria*, in *Quaderni regionali*, 205, 533 ss.

¹⁹ Probabilmente tenuto conto di questo aspetto giuridico e del sentito bisogno di dotare di stabilità la disciplina relativa al funzionamento e all'organizzazione dell'organi di garanzia statutaria a tutela della sua imparzialità, la Regione Umbria, prima, e la Regione Lombardia, da ultimo, hanno previsto una procedura aggravata per l'approvazione della legge istitutiva, richiedendo la maggioranza assoluta. Cfr. art. 81 statuto della Regione Umbria e art. 59 St. Regione Lombardia.

nel prevedere l'organo, indichi elementi quali la composizione, la durata della carica, i requisiti per l'elettorato passivo ed attivo, le funzioni...affidando alla legislazione regionale la definizione della sola normativa di dettaglio per l'effettivo funzionamento.

In questo senso il dettato costituzionale e la successiva giurisprudenza della Corte costituzionale sembrerebbero favorire una lettura che riconosce l'esistenza di una riserva statutaria in grado di coprire non solo il momento istitutivo, ma anche l'individuazione degli elementi costitutivi degli organi di garanzia. Infatti, se la loro istituzione è considerata costituzionalmente legittima in quanto espressione dell'autonomia statutaria che consente di delineare «i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione», ne consegue che, proprio in virtù dell'art. 123 Cost., l'indicazione di tali specifici principi dovrà essere statutariamente prevista, senza poter essere demandata interamente ad altre fonti.

È pacifica la natura relativa di questa riserva. Talché è solo dall'analisi dell'effettivo apporto in termini qualitativi e quantitativi di ciascuna fonte (statutaria e legislativa) che sarà possibile procedere ad una valutazione concreta della posizione che gli organi di garanzia statutaria sono chiamati a svolgere a livello regionale. Ecco perché rispetto alle regioni che pur avendo previsto l'istituzione di un organo di garanzia statutaria non hanno ancora provveduto all'approvazione della relativa legge di attuazione, è bene tenere conto che gli eventuali giudizi formulati, anche in questa sede, appaiono necessariamente provvisori ed astratti, non potendo, allo stato attuale, trovare riscontro nella realtà²⁰.

4. La disciplina degli organi di garanzia statutaria: i contenuti

A partire dall'analisi degli statuti e della legislazione approvata dalle regioni in tema di organi di garanzia statutaria pare possibile individuare alcuni elementi costanti, a partire dai quali delineare un modello unitario di riferimento. Tale

²⁰ Sono tre le regioni che ancora non hanno provveduto all'approvazione della legge istitutiva dell'organo di garanzia statutaria: Lombardia, Campania e Puglia. Per quanto riguarda le prime due, va detto che la mancanza della legislazione attuativa deve probabilmente essere imputata a questioni di tempo, dal momento che esse solo da pochi mesi sono giunte all'approvazione del nuovo testo statutario. Diverso il caso della Regione Puglia. Qui non solo il tempo trascorso dall'approvazione dello statuto (confermato in seconda lettura dal Consiglio con la deliberazione n. 165 del 3, 4 e 5 febbraio 2004) avrebbe consentito un intervento di tipo legislativo, ma per di più il protrarsi dell'inerzia dell'Assemblea ha finito con il concretare una espressa lesione dello stesso statuto che esplicitamente impone, ex art. 49, l'approvazione di una legge per la disciplina del funzionamento e dell'organizzazione del Consiglio statutario regionale, nonché del trattamento economico dei suoi componenti e le incompatibilità, legge «da approvare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente Statuto».

modello, però, dovendo tener conto dei soli tratti comuni, corre il rischio di risultare eccessivamente essenziale e poco adatto ad evidenziare le singole criticità. Sembra preferibile, dunque, procedere ad una comparazione degli organi di garanzia statutaria istituiti a livello regionale che tenga conto delle differenze oltre che delle assonanze.

Già la denominazione adottata denota una certa diversificazione, sintomatica, forse, del diverso modo di intendere il ruolo che gli organi di garanzia saranno chiamati a svolgere. Si parla di *Consulta statutaria* (Calabria e Liguria), o di *garanzia statutaria* (Campania e Emilia Romagna), di *Commissione di garanzia* (Piemonte), di *Commissione di garanzia statutaria* (Veneto e Umbria), di *Collegio di garanzia* (Toscana), di *Comitato di garanzia statutaria* (Lazio), di *Collegio regionale per le garanzia statutarie* (Abruzzo), di *Consiglio statutario regionale* (Puglia), di *Commissione garante dello Statuto* (Lombardia). Evidente la scelta di non ricorrere a termini quali *Corte* o *Tribunale*, evocativi di poteri giurisdizionali che gli organi di garanzia non aspirano o non possono aspirare ad esercitare.

Essi sono composti sempre e solo o da cinque o da sette membri, a seconda dei casi. Fanno eccezione la Regione Veneto, che nella bozza per il nuovo statuto prevede l'istituzione di una Commissione formata da tre membri (art. 64), e la Regione Campania, il cui statuto (art. 57) parla della Consulta di garanzia statutaria come di un organo integrato da un massimo di cinque membri, presupponendo, dunque, anche la possibilità di una composizione più snella.

Praticamente uniforme la durata della carica dei componenti, fissata in sei anni²¹. Le differenze in questo senso si giocano in termini di ineleggibilità assoluta al secondo mandato o di "immediata" ineleggibilità. Risulta chiara la volontà di rinforzare il carattere imparziale degli organi di garanzia statutaria attraverso la previsione di una durata dell'organo che superi la legislatura: più difficile dire se l'esiguo scarto che separa in termini temporali l'uno e l'altro mandato possa dirsi sufficiente a perseguire tale obiettivo²².

²¹ Fa eccezione la Regione Abruzzo il cui statuto (art. 79), prevede che il componente del Collegio regionale per le garanzia statutarie duri in carica cinque anni. Nulla dicono in proposito gli statuti della Regione Puglia e della Regione Campania: in mancanza delle leggi di attuazione deve essere sospesa ogni considerazione. Così come nel caso della proposta di revisione dello statuto della Regione Veneto.

²² In questo senso la scelta della Regione Emilia Romagna appare decisamente controcorrente. Lo statuto (art. 69), infatti, unico caso, non indica la durata precisa del mandato dei membri della Consulta di garanzia statutaria, ma vincola la loro permanenza in carica alla legislatura. Esso recita: «La consulta è nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea». Tali indicazioni sono riprese dall'art. 3 della legge regionale n. 23 del 4.12.2007, recante norme sulla *Costituzione e funzionamento della consulta di garanzia statutaria*. Evidente la volontà di privilegiare l'aspetto politico della funzione consultiva

Per quanto riguarda le regole relative all'elettorato passivo, si registra una certa continuità rispetto alla giustizia costituzionale, accanto ad alcune note di originalità. Così alle più tradizionali categorie dei magistrati, professori di ruolo in materie giuridiche e avvocati²³ che abbiano maturato una certa anzianità (di dieci, quindici o venti anni), si affiancano quella degli ex consiglieri regionali (Piemonte), degli esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione (Liguria, Umbria, Abruzzo) o delle figure professionali che hanno maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo (Emilia Romagna), dei professori esperti in materie politologiche (Umbria), degli ex dirigenti in enti, aziende, strutture pubbliche o private con almeno quindici anni di servizio effettivo (Lazio), degli ex membri della Corte costituzionale (Toscana).

Ed è tutto. Non si prevedono, infatti, requisiti diversi da quelli relativi alla formazione professionale per divenire membro di uno degli organi di garanzia statutaria²⁴. In particolare la "territorializzazione" dell'organo, che pure avrebbe avuto un senso se prevista, non pare essere stata fra gli obiettivi perseguiti dal legislatore regionale, dal momento che la pregressa residenzialità o il collegamento funzionale della professione rispetto all'ambito regionale non è richiesto²⁵.

È così che la scarsa attenzione dedicata al dettaglio nel definire il profilo dei membri degli organi di garanzia statutaria finisce con il convertirsi in un'occasione mancata per attribuire prospettive di autorevolezza ad un organo appena nato.

Non va dimenticato, infatti, che, non potendo contare su una consolidata tradizione, gli organi di garanzia statutaria dovranno imporsi istituzionalmente attraverso il loro operato, attraverso la capacità cogente delle loro decisioni determinata prima ancora che *ex lege*, per la riconosciuta competenza dei soggetti che le hanno emesse. L'estensione dell'elettorato passivo a categorie tanto eterogenee e non necessariamente dotate di competenza in campo giuridico-

esercitata rispetto a quello della garanzia.

²³ Va segnalato che lo statuto della Regione Emilia Romagna, in ossequio al principio delle pari opportunità, fa espresso riconoscimento ai "magistrati" ed alle "magistrate", agli "avvocati" ed alle "avvocate", mentre la Calabria per accedere alla Consulta statutaria richiede che anche il ruolo di professore ordinario sia stato ricoperto da almeno quindici anni.

²⁴ Fa eccezione il solo statuto della Regione Lazio che prevede che i membri del Comitato di garanzia statutaria abbiano «superato il quarantesimo anno di età» (art. 68 St. e art. 4 L.r. 24 del 21.12.2007).

²⁵ Se non nel caso dello statuto della Toscana, che per quanto riguarda la categoria dei professori universitari, prevede che debbano essere di ruolo in uno degli atenei toscani (art. 2, L.r. n. 34 del 4.6.2008). Da rilevare l'obbligo di residenza che la Regione Calabria impone (ex art. 2 L.r. n. 2 del 5.1.2007) ai componenti della Consulta per tutto il periodo di durata del mandato. Si tratterebbe di un tentativo di radicamento territoriale *ex post*. È lecito sollevare dubbi a proposito della efficacia dell'obbligo di residenza rispetto alla territorializzazione dell'organo.

amministrativo non sembra agevolare questa prospettiva e conduce, anzi, a sollevare qualche dubbio circa l'opportunità di un ampliamento tanto svariato dei requisiti professionali richiesti. Risulta difficile, infatti, non paventare la possibilità che la scelta dei membri si traduca in un atto guidato più dalla discrezionalità politica che da considerazioni circa l'imparzialità e la competenza dei soggetti selezionati.

Sotto il profilo della definizione di eventuali cause di incompatibilità, si passa da formule assai generiche come quelle utilizzate dalla Regione Piemonte (art. 4, L.r. n. 25 del 26.7.2006), dalla Regione Umbria (art. 4, L.r. n. 27 del 31.7.2007) e dalla Regione Abruzzo (art. 2, L.r. n. 42 del 11.12.2007), che parlano di incompatibilità rispetto all'«espletamento di qualunque attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione che possa costituire conflitto di interessi», a elenchi dettagliati come quello richiamato dalla Regione Lazio (art. 5, L.r. n. 24 del 21.12.2007). La Regione Calabria a prescindere da ogni valutazione sulla concreta esistenza di conflitti di interesse, dichiara una generica ma assoluta incompatibilità fra la carica di componente della Consulta statutaria e ogni altra carica pubblica, l'esercizio delle professioni o dell'impresa, lo *status* di dipendente pubblico o privato. Frequente il richiamo alla disciplina relativa alle incompatibilità dettata per i consiglieri regionali (vd. Liguria, Toscana, Calabria, Emilia Romagna). Interessante, e unica nella sua specie, la previsione di cui all'art. 2 della L.r. n. 42 del 11.12.2007 della Regione Abruzzo che dispone l'incompatibilità dell'ufficio di componente del Collegio di garanzia «con qualsiasi candidatura presentata alle assemblee elettive nei cinque anni precedenti».

Per quanto riguarda le prerogative relative allo *status* di membro, gli statuti e le leggi istitutive o nulla dicono o si limitano a prevedere che i componenti, nell'esercizio delle loro funzioni, abbiano «libero accesso agli uffici e agli atti della regione, purché tale accesso sia connesso allo svolgimento del loro incarico»²⁶. Solo la legge istitutiva della Consulta statutaria per la Regione Calabria prevedeva ex art. 3 che nei «sei anni dello svolgimento del loro mandato, i componenti della Consulta non possono essere perseguiti per responsabilità penale, civile o contabile, esclusivamente, per le opinioni espresse (dissenzienti o consenzienti) e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni». La disposizione è venuta meno con la sentenza n. 200/2008 della Corte costituzionale che ne ha dichiarato

²⁶ Così l'art. 4 della L.r. n. 25 del 26.7.2006 della Regione Piemonte. Dello stesso tenore l'art. 4 della L.r. n. 27 del 31.07.2007 della Regione Umbria, l'art. 2 della L.r. n. 42 dell'11.12.2007 della Regione Abruzzo.

l'incostituzionalità, ritenendo non assimilabile il ruolo di consigliere regionale a quello di membro dell'organo di garanzia statutaria²⁷.

Ciò non toglie che proprio il Consiglio regionale debba essere considerato il referente privilegiato dell'attività dell'organo di garanzia statutaria: non a caso, laddove ne è fatta espressa menzione, il legislatore regionale ne ha predisposto l'incardinamento presso gli Uffici del Consiglio regionale²⁸.

Ed è del resto in seno al Consiglio regionale che avviene l'elezione dei componenti, dal momento che scarso o pressoché nullo è il coinvolgimento di altre istituzioni regionali²⁹. Il ricorso a maggioranze qualificate dei 2/3 o dei 3/4 finisce, così, con l'assumere una doppia valenza: come avallo di imparzialità in senso assoluto, ma anche come garanzia concreta affinché il legame genetico non mini la terzietà dell'organo³⁰. Più difficile dire se, dal punto di vista delle modalità di elezione, si sia di fronte ad un organo di tipo *continuo*. Anche in questo caso, infatti, risulta difficile svolgere un discorso generale, dal momento che al silenzio di alcune regioni, corrispondono previsioni che fanno pensare alla continuità dell'organo³¹ ed altre tali da evidenziare la collegialità del mandato³².

Per quanto riguarda i compiti svolti, la stessa natura consultiva e di garanzia riconosciuta agli organi di garanzia statutaria³³ finisce con il concretarsi in una

²⁷ La Corte ha ritenuto che «con riferimento alle regioni, l'estensione di tale tipo di immunità a soggetti diversi dai consiglieri regionali "contrasta sia con l'interpretazione letterale dell'art. 122 Cost., sia con la *ratio* dell'istituto" (sentenza n. 81 del 1975: nella specie, si trattava dell'estensione ai componenti della Giunta regionale della garanzia dell'insindacabilità). La norma costituzionale derogatoria, rimasta invariata dopo la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, è quindi di stretta interpretazione. Ogni sua dilatazione al di là dei limiti precisi voluti dalla Costituzione costituisce una violazione dell'integrità della funzione giurisdizionale, a presidio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge». Cfr. sentenza 200 del 2008.

²⁸ Si veda in proposito l'esperienza della Regione Abruzzo, della Regione Campania, della Regione Lazio, della Regione Liguria, della Regione Piemonte, della Regione Toscana, della Regione Umbria.

²⁹ L'art. 3 della L.r. n. 24 del 21.12.2007 della Regione Lazio prevede che siano sottoposti al voto del Consiglio regionale «i candidati proposti congiuntamente dal Presidente della regione e dal Presidente del Consiglio regionale». Solo la Regione Emilia Romagna (art. 69 St. e art. 3 L.r. n. 23 del 4.12.2007) e la Regione Lombardia (art. 59 St.) prevedono per l'elezione anche il coinvolgimento del Consiglio delle Autonomie locali, che, su un totale di cinque membri, ne esprime rispettivamente due e uno.

³⁰ Questa prospettiva sembra essere parzialmente sacrificata in favore di una maggiore efficienza decisionale, solo nell'esperienza lombarda, dove è prevista l'elezione a maggioranza assoluta, quando le prime tre votazioni, a maggioranza dei 2/3, non abbiano dato alcun esito positivo. Cfr. art. 59 St. Regione Lombardia.

³¹ Cfr. art. 3 L.r. n. 25 del 26.7.2006 della Regione Piemonte; art. 59 St. Regione Lombardia; art. 74 St. Regione Liguria; art. 3 L.r. n. 21 del 16.4.05 della Regione Umbria; art. 79 St. e art. 2 L.r. n. 42 dell'11.12.07 della Regione Abruzzo; art. 3 L.r. n. 34 del 4.6.08 della Regione Toscana.

³² Cfr. art. 3 L.r. n. 2 del 5.1.2007 della Regione Calabria; art. 68 St. Regione Lazio; art. 69 St. Regione Emilia Romagna.

³³ Sono le stesse regioni ad esprimersi in termini di *autonomia*, *indipendenza*, *imparzialità*, definendo gli organi di garanzia statutaria come organi *di consulenza*, *di garanzia*, *ausiliari*, o di

serie assai variegata di competenze, che vanno dall'interpretazione delle norme statutarie con particolare riferimento ai conflitti di attribuzione in ambito regionale³⁴, alla emissione di pareri nei procedimenti in via principale dinnanzi alla Corte costituzionale³⁵; dalla valutazione della conformità allo statuto dei progetti di legge e di regolamento consiliari o della Giunta³⁶, al giudizio sulla ricevibilità e ammissibilità dei *referendum* popolari e delle iniziative legislative³⁷; dal giudizio sulle capacità dei soggetti esterni a ricevere incarichi dalla pubblica amministrazione,³⁸ alla formulazione di pareri sulla legittimità «degli atti preparatori con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, degli schemi di accordo con gli Stati esteri e degli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato»³⁹; dal riconoscimento «degli eventi che causano l'anticipata cessazione della carica degli organi elettivi», alla dichiarazione delle «modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi secondo le norme dello Statuto regionale»⁴⁰.

Direttamente legato al tema delle competenze è infine quello relativo ai soggetti legittimati ad adire l'organo. Lasciando da parte quelle competenze rispetti alle quali l'intervento dell'organo di garanzia statutaria è previsto come obbligatorio⁴¹, va sottolineato che la scelta di concedere il potere di iniziativa al Presidente della Giunta, al Presidente del Consiglio regionale o ad una minoranza consiliare (coinvolgendo i gruppi consiliari o direttamente quote predeterminate di membri pari a un terzo o un quinto dell'Assemblea) appare condivisa da pressoché tutte le regioni. L'attenzione alle minoranze risulta evidente ed in perfetta sintonia con il ruolo di garanzia che questi organi sono chiamati a svolgere. La Regione

alta consulenza.

³⁴ Così lo statuto della Regione Piemonte (art. 92), Liguria (art. 75), Emilia Romagna (art. 69), Umbria (art. 82), Toscana (art. 57), Lazio (art. 68), Calabria (art. 57), Lombardia (art. 60) e l'art. 3 della legge di attuazione n. 42 dell'11.12.2007 della Regione Abruzzo.

³⁵ Si veda lo statuto della Regione Piemonte (art. 92) e della Regione Lombardia (art. 60).

³⁶ Cfr. art. 92 dello statuto della Regione Piemonte e art. 2 della legge di attuazione, art. 75 St. Liguria, art. 69 St. Emilia Romagna, art. 82 St. Umbria, art. 57 St. Toscana, art. 68 St. Lazio, art. 57 St. Campania, art. 3 della L.r. n. 42 dell'11.12.2007 della Regione Abruzzo, art. 47 St. Puglia, art. 57 St. Calabria, art. 60 St. Lombardia.

³⁷ Nel dettaglio si vedano l'art. 8 della L.r. n. 25 del 26.7.06 della Regione Piemonte; l'art. 75 dello statuto della Liguria, l'art. 69 dello statuto dell'Emilia Romagna, l'art. 82 dello statuto dell'Umbria, l'art. 57 dello statuto della Toscana, l'art. 68 dello statuto del Lazio, l'art. 57 dello statuto della Campania, l'art. 3 della L.r. n. 42 dell'11.12.2007 della Regione Abruzzo, l'art. 47 della Regione Puglia, l'art. 57 della Regione Calabria, l'art. 60 della Regione Lombardia.

³⁸ Si veda l'art. 47 dello statuto della Regione Puglia.

³⁹ Così l'art. 57 dello statuto della Regione Campania.

⁴⁰ Si veda l'art. 69 dello statuto e l'art. 2 della L.r. n. 23 del 4.12.2007 della Regione Emilia Romagna.

⁴¹ Come accade nei casi di parere espresso in materia di iniziativa legislativa popolare e di *referendum*.

Piemonte, la Lombardia, l'Abruzzo, la Toscana e l'Emilia Romagna, il Lazio e la Calabria hanno voluto coinvolgere anche il Consiglio delle Autonomie locali, mentre ancora l'Abruzzo fa riferimento alla Giunta quale soggetto abilitato a dare impulso all'attività dell'organo di garanzia. Ricorrente, infine, il riferimento ai poteri di proposta e iniziativa delle commissioni consiliari, che, a seconda dei casi, possono agire direttamente o per mezzo del Consiglio.

5. La natura delle decisioni degli organi di garanzia statutaria

Anche quando intervengono nell'*iter* di formazione della legge regionale, agli atti delle consulte di garanzia statutaria non può essere riconosciuta natura legislativa. Essi partecipano alla fase preparatoria dell'atto, concorrono a formare, ma non determinano la volontà del legislatore; ne guidano la scelta, ma non la vincolano⁴². Non a caso la Corte ha più volte sottolineato il loro carattere necessariamente preventivo: solo un intervento precedente all'assunzione dell'atto può ancora incidere sulla deliberazione finale⁴³.

⁴² Ciò anche nel caso di pareri obbligatori e vincolanti. Il diritto amministrativo si è interrogato quasi subito sulla natura dei pareri insieme obbligatori e vincolanti (Giannini, Benvenuti). Essi, infatti, sembrano sfuggire alla definizione tradizionale che descrive il parere come atto di natura amministrativa volto ad esprimere elementi di valutazione, punti di vista, conoscenze tecniche, funzionali alle definitive determinazioni assunte dall'autorità competente ad emettere un provvedimento. Dovendo essere necessariamente richiesti e non potendosi prescindere dal loro contenuto, essi finiscono con l'incidere direttamente sull'atto finale che, pur restando necessario e distinto, perde in concreto di autonomia. Il parere obbligatorio e vincolante, dunque, pur non essendo un elemento della fattispecie produttiva degli effetti esterni, condizionandone i contenuti, finirebbe con il non porsi in termini di mera strumentalità rispetto al provvedimento finale. La dottrina amministrativistica sul punto appare tutt'altro che concorde. L'impostazione ora richiamata, per lungo tempo maggioritaria, è stata successivamente affiancata da una interpretazione volta ad una lettura unitaria dell'istituto dei pareri. La loro collocazione nella fase meramente preparatoria del procedimento amministrativo tenderebbe infatti a valorizzare la loro strumentalità rispetto alla fase costitutiva, in cui è l'autorità competente che esprime e determina il contenuto dell'atto. Si ritiene, infatti, che l'organo chiamato a decidere l'esito del procedimento non si troverebbe mai in uno stato passivo rispetto all'organo che ha emesso il parere, anche nel caso di parere vincolante. Esso, non condividendo il giudizio espresso, potrebbe sempre astenersi dall'assumere l'atto stesso, ribadendo la propria discrezionalità e autodeterminazione politica. Resta aperto il problema relativamente all'assunzione di quegli atti che non possono essere disattesi perché obbligano l'autorità competente ad esprimersi.

⁴³ Si veda la sentenza n. 200 del 2008 con la quale la Corte costituzionale dichiara che «competenze della Consulta statutaria per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali». Sulla base di queste considerazioni, è stata dichiarata illegittimità degli artt. 7 e 8 della legge n. 2 del 5.1.2007, istitutiva della Consulta statutaria della Regione Calabria, limitatamente alle parti in cui la norma faceva espressamente riferimento ad un intervento dell'organo di garanzia successivo alla promulgazione o emanazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Resta aperto, comunque, un problema, relativo alla collocazione temporale dell'intervento dell'organo di garanzia. La definizione del momento in cui il parere deve essere espresso, infatti, non è indifferente e finisce con incidere direttamente sulla stessa efficacia della

D'altra parte, in ossequio al principio di unità della giurisdizione e per espressa previsione della Corte costituzionale, agli atti delle consulte di garanzia statutaria non può essere riconosciuta neppure natura giurisdizionale, dal momento che se «la competenza ad emanare atti decisori non è riservata agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative», d'altra parte esse «non possono né precludere né, in alcun modo, limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, eventualmente richiesti, nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria. Le stesse "decisioni" della suddetta Consulta possono ovviamente diventare oggetto di giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari»⁴⁴.

Piuttosto, il disegno che complessivamente si delinea dalla lettura delle fonti sembrerebbe concorrere ad avvalorare l'ipotesi, che trova riscontro nella giurisprudenza costituzionale, di riconoscere agli atti emessi dagli organi di garanzia statutaria natura amministrativa. Questa prospettiva finisce con l'essere l'unica plausibile: se non sono legislativi e neppure giurisdizionali, essi non possono che essere amministrativi.

In particolare essi parrebbero assimilabili alla categoria dei pareri, secondo la più tradizionale impostazione della dottrina amministrativa che li definisce come «atti amministrativi che esprimono elementi di valutazione, punti di vista, conoscenze tecniche, in vista delle definitive determinazioni dell'autorità competente ad emettere un provvedimento»⁴⁵.

Essi, infatti, risultano privi di autonomia funzionale, dal momento che rivestono un ruolo puramente endoprocedimentale, strumentale all'adozione dell'atto, e

funzione che esso è chiamato a svolgere. Un parere emesso a ridosso della deliberazione vede diminuire le sue possibilità di incidere concretamente sulla determinazione del contenuto dell'atto, mentre vede rafforzato il suo ruolo di garanzia e controllo; al contrario se il parere interviene assai prima della deliberazione, rischia di essere *tanquam non esset*, non potendo tenere pienamente conto del dibattito e dei conseguenti emendamenti dell'aula.

⁴⁴ Così la sentenza n. 200 del 2008. In particolare, sulla possibilità che gli organi di garanzia statutaria si convertano in organi di primo grado rispetto al successivo intervento della Corte costituzionale si veda A. Spadaro, *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli statuti"*, cit.

⁴⁵ Così A. Travi, *Parere nel diritto amministrativo* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, X, Torino, Utet, 1995, 601.

possono contare solo su un contenuto sempre e soltanto valutativo e mai volitivo, limitandosi a dover essere mere dichiarazioni di giudizio⁴⁶.

Da ciò discende la loro pressappoco totale inidoneità a produrre effetti all'esterno - se non indirettamente-, nonché la loro scarsa attitudine ad essere oggetto di impugnativa davanti alla giustizia ordinaria o amministrativa. Potranno essere contestati, ma solo indirettamente, solo limitatamente ai contenuti dell'atto che li contiene e solo qualora quest'ultimo sia impugnabile⁴⁷. D'altra parte, va da sé, la non diretta giustiziabilità dell'atto, come generalmente accade nella categoria dei pareri, non muta la loro essenza tipicamente amministrativa.

6. Gli effetti delle decisioni degli organi di garanzia statutaria

Per le sue ricadute in termini politico-istituzionali, attenzione a parte merita il discorso relativo agli effetti prodotti dalle decisioni degli organi di garanzia statutaria. L'efficacia degli atti, infatti, condiziona pesantemente ogni valutazione circa la natura dell'attività svolta: non a caso le decisioni della Corte costituzionale insistono su questo punto più che su altri.

A prescindere dal silenzio di alcune regioni, possiamo individuare tre diversi livelli di incidenza delle decisioni degli organi di garanzia statutaria.

In prima battuta, i pareri negativi emessi dagli organi di garanzia statutaria possono obbligare l'organo deliberante al riesame. Qualora esso voglia persistere nella propria scelta di adottare l'atto, pur discostandosi dal parere espresso dall'organo di garanzia, in molti casi è fatto obbligo di motivazione. Solo in alcune esperienze, infine, in caso di deliberazione contraria al parere emesso, l'attività di riesame è gravata dall'obbligo di approvazione a maggioranza assoluta⁴⁸.

L'analisi degli effetti relativi al primo ed al secondo livello di incidenza non destano particolari problemi dal punto di vista giuridico, seppure, dal punto di vista politico, abbiano generato dissenso, come dimostrano le impugnazioni sollevate dal Governo dinnanzi alla Corte costituzionale.

Per quanto riguarda l'obbligo di riesame, infatti, secondo interpretazione costante, anche, anzi soprattutto, quando il parere emesso non è obbligatorio, il solo fatto di

⁴⁶ Cfr. A. M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1940, 162.

⁴⁷ Si pensi al caso in cui l'organo di garanzia statutaria sia stato chiamato a pronunciarsi circa la conformità allo statuto di un progetto di legge. L'eventuale vizio del parere emesso sarà interamente assorbito dall'atto legislativo prodotto dal Consiglio. Interamente assorbito cioè da un atto che non può essere impugnato se non per vizio di incostituzionalità.

⁴⁸ Si rimanda all'art. 57 dello statuto e all'art. 8 della legge di attuazione della Regione Calabria, nonché all'art. 68 dello statuto e all'art. 14 della legge di attuazione della Regione Lazio.

essere stato richiesto vincola l'organo decidente a tenerne conto⁴⁹. Il riesame rende concreto questo vincolo, che, si dice, non condiziona il momento della decisione, restando circoscritto alla fase istruttoria⁵⁰.

Medesime considerazioni devono essere svolte relativamente alle perplessità sollevate dall'obbligo di motivazione. Il riesame impone all'organo decidente di prendere atto del parere emesso: nel caso in cui la volontà dell'organo attivo non coincida con le valutazioni svolte dall'organo consultivo, la "presa d'atto" si concreta, in particolare, nell'esplicitazione delle ragioni che determinano comunque all'assunzione di una decisione in tutto o in parte difforme.

È nel vincolo della "considerazione", espressa con il riesame e l'eventuale motivazione, dunque, che si manifesta l'effetto tipico del parere, la cui *ratio* risiede nelle finalità di consulenza che si intendono realizzare. La "considerazione" del parere non si converte in un limite rispetto alla discrezionalità dell'organo attivo, il cui potere di assumere la decisione resta intatto. L'attività consultiva dell'organo di garanzia va infatti collocata nella fase preparatoria e non in quella costitutiva dell'atto cui aderisce.

Da qui le considerazioni della stessa Corte costituzionale, che con la sentenza n. 12 del 2006 ha dichiarato infondate le censure del Governo che aveva rilevato nell'obbligo di motivazione un atto contrario all'art. 121 della Costituzione in quanto limitativo dell'esercizio della potestà legislativa del Consiglio regionale e lesivo del principio dell'irrelevanza della motivazione degli atti legislativi, frutto di un'attività politica libera nei fini e, quindi, non assoggettabile ad alcun dovere di motivare. Nel rigettare la questione, la Corte costituzionale, sposando il punto di vista comunemente accolto dalla dottrina amministrativista, ha dichiarato che con l'introduzione di un obbligo di motivazione in caso di assunzione di un atto contrario ai pareri emessi dall'organo di garanzia «nessuna limitazione viene a soffrire la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimane intatta sia nelle materie, sia nell'estensione della sua capacità regolativa. L'introduzione di un particolare, eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio

⁴⁹ Ricorda F. Trimarchi, *Parere* (voce), in *Enc. Giur.*, XXII, Roma, Treccani, 1990, 2, che è stato «opportunitamente chiarito che la natura facoltativa del parere vada collegata alla *richiesta* formulata dall'organo attivo, sicché quest'ultimo può scegliere o decidere di non chiedere il parere, ma ciò non significa che, una volta formulata la richiesta, e ottenuto il parere da parte dell'organo consultivo, possa poi disattenderlo *tout court*».

⁵⁰ Ancora, F. Trimarchi, *op. cit.*, 2: «nella figura del "procedimento amministrativo", il "parere" viene compreso nella "fase" preparatoria, e pur venendo in vita in funzione dell'atto "finale" si dice che non è elemento costitutivo di questo né è direttamente produttivo degli effetti giuridici ad esso collegati». Cfr. in tal senso A.M. Sandulli, *Il Procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1959, 121 e 161.

regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” attribuiti dall’art. 123, primo comma, Cost., alla potestà statutaria delle Regioni. Inoltre, la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerisce agli atti legislativi, ma alla decisione di non tenere conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa».

A tutt’altre considerazioni deve condurre, invece, l’esame delle disposizioni di cui all’art. 57 dello statuto della Regione Calabria (ripreso dall’art. 8 della legge di attuazione n. 2 del 5.1.2007), all’art. 68 dello statuto della Regione Lazio (fatto proprio dall’art. 14 della legge di attuazione n. 1 dell’11.11.2004), all’art. 60 dello statuto della Regione Lombardia e all’art. 5 della L.r. n. 42 dell’11.12.2007 della Regione Abruzzo.

La richiesta della maggioranza assoluta quale presupposto perché il Consiglio, deliberando nuovamente, possa assumere la decisione, nonostante il parere contrario dell’organo di garanzia statutaria, appare in contrasto con il dettato costituzionale, così come sembra aver anticipato la Corte con la sentenza n. 378/2008, sottolineando la funzione meramente consultiva degli organi di garanzia statutaria «da esplicarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi, sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate».

L’intervento della Corte è certo successivo all’approvazione dello statuto del Lazio e della Calabria (seppure vada rilevato che almeno per quanto riguarda il primo i termini per l’impugnazione da parte del Governo non fossero ancora scaduti), ma non all’approvazione dello statuto della Regione Lombardia e della legge istitutiva del Collegio regionale per le garanzie statutarie in Abruzzo. La scelta di non stigmatizzare neppure il contenuto delle successive leggi regionali istitutive degli organi di garanzia statutaria in Lazio e Calabria - le quali come ricordato, sostanzialmente richiamando pedissequamente il testo dello statuto, confermavano la procedura di approvazione rinforzata necessaria per superare l’eventuale parere negativo emesso - non può che suscitare perplessità, avendo di fatto legittimato le norme approvate successivamente nella medesima direzione da altri Consigli.

Né pare che l'inerzia del Governo possa essere imputata a limiti temporali o a disattenzione. Almeno per quanto riguarda il caso della Regione Calabria, dal momento che l'esecutivo statale, pur impugnando la legge istitutiva della Consulta statutaria, non ha sollevato censure direttamente sotto questo profilo⁵¹, nonostante, dal punto di vista costituzionale, parevano residuare i margini per farlo.

Contrariamente a quanto affermato in dottrina, infatti, non pare convincere la tesi per cui solo la richiesta di una deliberazione espressa all'unanimità o comunque con un'alta maggioranza qualificata potrebbe davvero concretare un atto lesivo della potestà legislativa del Consiglio: per il resto, la previsione di una maggioranza assoluta, pur costituendo un sacrificio in termini di libertà decisionale, rappresenterebbe, nella sostanza, un limite a tal punto minimo da non rappresentare una concreta lesione della discrezionalità politica dell'Assemblea⁵²; un'autolimitazione imposta dal medesimo Consiglio regionale, accettabile in quanto comunque rispettosa, al pari degli altri auto-limiti (riesame e motivazione), della volontà della maggioranza.

Sembrerebbe, invece, opportuno affrontare la questione non tanto in termini quantitativi, quanto in termini qualitativi. A prescindere dal gravame del peso imposto, mancherebbe, infatti, una qualsivoglia giustificazione, dal punto di vista giuridico, alla sua stessa previsione.

La Costituzione assegna al Consiglio regionale, e solo al Consiglio regionale, la potestà legislativa. È preclusa, quindi, qualunque funzione espletata da altro organo che determini la co-titolarità o la compartecipazione nella produzione delle

⁵¹ Cfr. la sentenza n. 200 emessa dalla Corte costituzionale il 9 giugno 2008 e depositata il successivo 13 giugno, con la quale l'art. 8 della L.r. n. 2 del 5.1.2007 istitutiva della Consulta statutaria della Regione Calabria è stato sì dichiarato non conforme, ma non sotto il profilo della illegittimità della maggioranza assoluta richiesta per la riapprovazione dell'atto. Ad essere censurato è stato il riferimento ad un intervento dell'organo di garanzia successivo rispetto alla deliberazione consiliare.

⁵² Secondo A. Cardone, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., 290, s., «si tratterebbe per i consigli regionali di individuare un equo contemperamento tra le esigenze della (presunta) rigidità statutaria e la necessità di assegnare comunque prevalenza alla competenza normativa esclusiva dell'organo (giunta o consiglio). Tale "ragionevole" soluzione potrebbe essere individuata nella regola che impone, in sede di riesame, l'approvazione a maggioranza assoluta. La scelta della maggioranza assoluta, infatti, sacrificerebbe la libertà normativa dell'organo nella misura aristotelica del minimo mezzo, ossia quel tanto che è necessario ed allo stesso tempo sufficiente perché il parere negativo dell'organo possa spiegare un effetto parzialmente vincolante». Del medesimo avviso, A. Ruggeri, *I nuovi Statuti al bivio tra continuità ed innovazione (ragionando sui possibili "modelli" e sulle loro complessive carenze, alla luce delle indicazioni date da una bozza di Statuto della Regione Calabria)*, dell'8.3.2002, in www.federalismi.it; A. Spadaro, *Notarelle sullo Statuto calabrese*, in *Le Regioni*, 2003, 975 ss.

fonti primarie a livello legislativo, come del resto dimostra la stessa resistenza a prevedere l'introduzione di norme aventi forza di legge in ambito regionale.

La richiesta della maggioranza assoluta in sede di riesame e adozione dell'atto da parte del Consiglio, nei fatti, finisce con il trasformare il parere negativo in una sorta di *veto sospensivo*, che, seppure superabile, vincola la decisione incidendo direttamente sul dettato costituzionale che per l'assunzione delle leggi richiede a livello statale, come regionale la sola maggioranza semplice.

7. La funzione che gli organi di garanzia statutaria sono chiamati a svolgere nell'ordinamento regionale. Alcune considerazioni conclusive.

Allo stato attuale non è possibile svolgere un'analisi circa le funzioni che gli organi di garanzia statutaria svolgono concretamente. Mancano i dati e l'esperienza, dal momento che gli organi di garanzia, anche dove previsti, non sono ancora operativi. Solo la Consulta statutaria della Regione Liguria si è insediata ed ha cominciato a lavorare⁵³. Ma anche in questo caso il materiale prodotto appare esiguo per poter svolgere considerazioni di tipo generale.

Per comprendere il ruolo che gli organi di garanzia statutaria sono chiamati a svolgere, dunque, non resta che procedere in astratto, basandosi, in primo luogo sulle dichiarazioni dei testi statutari e legislativi, nonché sulla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Ma anche in questo caso non mancano motivi di perplessità: mentre la Corte insiste nel ribadire il fine puramente consultivo, il dettato statutario e legislativo sembra voler riconoscere agli organi di garanzia statutaria un ruolo più complesso, in cui la natura consultiva più che altro intesa in senso funzionale alle attese di garanzia.

Ne risulta un quadro assai meno assertivo di quanto non voglia far intendere la Corte. Un quadro che evidenzia l'assegnazione agli organi di garanzia statutaria di una posizione di controllo che, fatti i dovuti distinguo, li renderebbe paragonabili - tenuto conto della natura dei loro atti e della loro vocazione consultiva di garanzia - ad autorità indipendenti del tipo di quelle istituite a livello statale.

Ma esistono presupposti oggettivi minimi perché si possa ragionevolmente ritenere che le consulte di garanzia statutaria saranno in grado di svolgere il compito ad esse assegnato dalle fonti normative? Detto altrimenti, strette fra

⁵³ Sulla Consulta statutaria ligure in particolare, A. Gardino Carli, *La "rigidità" dello statuto e la consulta statutaria: dagli intenti iniziali alla attuazione concreta*, in *Quaderni regionali*, 2005, 835 ss.

l'ansia di non concedere loro prerogative giurisdizionali, ma neppure una rilevanza politica, è possibile immaginare che la disciplina ad esse dedicata sia sufficiente a garantire alle consulte statutarie regionali di adempiere alla funzione "consultiva di garanzia" cui sono chiamate?

A questi due interrogativi è possibile rispondere solo ponendosi altrettante domande, al fine di evidenziare a favore di quali soggetti istituzionali si esplica concretamente l'attività delle consulte.

In questo senso, è innegabile che esse si presentano, in primo luogo, come organi ausiliari del Consiglio. Pertanto è ad esso che si indirizza prevalentemente la loro azione consultiva⁵⁴.

D'altra parte va rilevato che, affinché, il legame fra le Consulte ed il Consiglio non si rafforzi al punto tale da inficiare il carattere imparziale dell'organo di controllo, sono stati previsti una serie di elementi volti a stemperare questo legame con l'organo legislativo: le modalità di elezione, la durata del mandato, nonché la stessa estrazione professionale dei componenti. Ciò, è chiaro, al fine di creare i presupposti di credibilità essenziali perché l'organo di garanzia statutaria possa adempiere alla sua funzione di garanzia, e possa farlo in termini di autonomia ed indipendenza.

La stessa attività consultiva, infatti, non pare fine a se stessa, ma svolta al fine di garantire legittimità all'azione del Consiglio, a tutela delle minoranze, intese come soggetti politici (ad esempio nel caso dell'opposizione in Assemblea) e come enti non rappresentati in Consiglio (si pensi agli enti locali).

Ma è proprio nella natura anfibia dell'organo, inevitabile, tenuto conto dello spazio istituzionale che esso è chiamato a coprire, che potrebbero annidarsi i limiti della sua azione. La disciplina statutaria e legislativa, infatti, nel timore di eccedere in un senso o nell'altro, né ha introdotto elementi significativi che potessero saldare un necessario legame di fiducia fra Consiglio e consulta, né ha insistito rispetto agli elementi introdotti a garanzia della terzietà dell'organo.

Difficile fare dunque previsioni per il futuro. Difficile soprattutto dire se le consulte di garanzia statutaria saranno in grado di mantenere questa loro natura ibrida, essendo al contempo organo d'ausilio per il Consiglio e di garanzia per le

⁵⁴ La Regione Emilia Romagna ha voluto puntare sul consolidamento della funzione consultiva della Consulta di garanzia statutaria, facendo coincidere il suo mandato con quello della legislatura e prevedendo una serie di competenze, inerenti l'organizzazione politica della regione, che non sono previste in capo a nessun altro organo di garanzia statutaria. Per una valutazione sulla Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia Romagna si rimanda a T. Groppi, *La "Consulta" dell'Emilia Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2005, 75 ss.

minoranze, o se piuttosto, a seconda delle singole esperienze, non finiranno per assumere una funzione come prevalente sull'altra.

In un caso come nell'altro molto dipenderà non solo da quelli che abbiamo definito presupposti oggettivi, ma soprattutto da elementi soggettivi, quali l'autorevolezza dell'organo e conseguentemente delle sue decisioni, ovverosia da elementi che pur non potendo essere definiti *ex lege*, finiscono con l'influenzare profondamente l'applicazione del dettato legislativo.

Gli organi di garanzia statutaria non potranno ignorare che l'autorevolezza va conquistata sul campo, attraverso la celerità e la competenza delle decisioni espresse. Seppure certo vi sono dei fattori in grado di agevolarne la crescita. In questo senso una definizione dei profili dei membri delle Consulte di garanzia statutaria più attenta alle funzioni che essi sono chiamati a svolgere sarebbe stata gradita. Così come più chiarezza rispetto ai rapporti che gli organi di garanzia statutaria dovranno mantenere con gli uffici amministrativi che già svolgono a livello regionale un ruolo consultivo avrebbe potuto fomentare il potenziale sviluppo di relazioni di collaborazione - piuttosto che di sovrapposizione quando non di conflitto – essenziali al suo insediamento e successivo consolidamento istituzionale.

Allo stato attuale possiamo solo concludere dicendo che per ora il ruolo degli organi di garanzia statutaria nell'ordinamento regionale sembra essere stato offuscato dall'interpretazione riduttiva che delle norme in tema di potestà statutaria è stata data, nonché dal ridondante richiamo alle sue funzioni meramente consultive che, nel mascherare la loro vera natura, che vorrebbe essere anche quella di organi con ambizioni di garanzia e controllo, sacrificano le già poche *chances* che gli organi di garanzia statutaria sembrano avere di poter giocare un ruolo attivo nell'organizzazione regionale⁵⁵.

* Ricercatore presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Torino -E mail: anna.mastromarino@unito.it

⁵⁵ Giunge a conclusioni simili D. Baldazzi, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, in particolare 865 ss.