

La natura ed il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale

(relazione svolta al Convegno su "L'attuazione degli Statuti regionali", presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, i cui atti sono in corso di pubblicazione a cura di P. Caretti e E. Rossi)

di Roberto Romboli

SOMMARIO: 1. Un tema preliminare: il rapporto fra la Costituzione e lo statuto regionale nel sistema delle fonti con riguardo all'efficacia da riconoscere alla previsione nello statuto dei c.d. nuovi diritti. - 2. Il rapporto tra lo statuto e la legge regionale di attuazione nella disciplina degli organi di garanzia statutaria. - 3. I contenuti delle otto leggi regionali di attuazione finora approvate: a) la composizione e lo *status* dei componenti l'organo di garanzia. - 4. Segue: b) il funzionamento dell'organo. - 5. Segue: c) i soggetti legittimati a richiedere l'intervento dell'organo di garanzia e le funzioni (il parere sulla conformità allo statuto dei progetti di legge o di regolamento, sulla risoluzione dei conflitti e sull'ammissibilità delle richieste di referendum e di iniziativa popolare). - 6. Il rapporto tra il controllo di "statutarietà" e quello di "costituzionalità": la suggestione di una "giustizia costituzionale regionale" ed i possibili "contatti" tra gli organi di garanzia statutaria e la Corte costituzionale. - 7. La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria: l'efficacia dei pareri e l'incidenza del carattere preventivo o successivo degli stessi. I limiti all'attività degli organi di garanzia in relazione alla competenza degli organi "giurisdizionali" ed a quella riconosciuta ai soggetti "politici".

1. Un tema preliminare: il rapporto fra la Costituzione e lo statuto regionale nel sistema delle fonti con riguardo all'efficacia da riconoscere alla previsione nello statuto dei c.d. nuovi diritti.

L'oggetto del Convegno ("L'attuazione degli statuti regionali") assume un significato particolarmente interessante per l'argomento che mi è stato assegnato ("gli organi di garanzia statutaria"), in quanto trattasi di un istituto, com'è noto, previsto per la prima volta nel corso di questa seconda stagione statutaria e pressoché da tutti gli statuti o i progetti finora approvati, ad eccezione, se non vado errato, della regione Marche ⁽¹⁾.

Come ha avuto modo di sottolineare la stessa Corte costituzionale (sent. 378/20049, la reale fisionomia, il modo di operare ed il ruolo delle consulte statutarie sono destinate necessariamente a dipendere, più che dalle scarse norme statutarie, dalle leggi regionali che daranno attuazione alle medesime.

Ad oggi ciò si è verificato con riguardo ad otto regioni (l. reg. Abruzzo 11 dicembre 2007 n. 42; l. reg. Calabria 5 gennaio 2007 n. 2; l. reg. Emilia-Romagna 4 dicembre 2007 n. 23; l. reg. Lazio 21 dicembre 2007 n. 24; l. reg. Liguria 24 luglio 2006 n. 19; l. reg. Piemonte 26 luglio 2006 n. 25; l.

reg. Umbria 31 luglio 2007 n. 27; l. reg. Toscana 4 giugno 2008 n. 34).

La natura e l'efficacia delle funzioni attribuite agli organi di garanzia statutaria non possono che risentire - come già da molti, compreso lo scrivente, è stato sottolineato - della

¹ Dopo lo svolgimento del Convegno indicato nel testo, la regione Calabria ha provveduto con due deliberazioni successive (6 agosto 2009, n. 356 e 8 ottobre 2009, n. 371) ad una riforma dello statuto, ai sensi dell'art. 123 Cost., procedendo, tra l'altro, alla abrogazione della disposizione (art. 57) che prevedeva la Consulta statutaria, con conseguente, implicita, abrogazione anche della legge regionale che ne dava attuazione. Nello scritto la legislazione calabrese, tra l'altro oggetto del più significativo intervento in materia della Corte costituzionale, viene esaminata e tenuta in conto al pari delle altre leggi regionali, ai fini delle valutazioni circa la natura ed il ruolo degli organi di garanzia statutaria, mentre non è oggetto di valutazioni la vicenda che ha condotto alla abrogazione dell'organo. Per un primo commento della stessa v. NAPOLI, *Abrogazione della Consulta statutaria calabrese: svista o disillusione?*, in *Quaderni cost.*, 2010, fasc. 2.

collocazione dello statuto nel sistema statale e regionale delle fonti del diritto, anche se pare probabilmente eccessiva l'affermazione di Baldazzi secondo cui "se gli atti statutari non rappresentano il vertice gerarchico dell'ordinamento regionale e sono semplicemente leggi 'a competenza riservata', viene meno la ragione d'essere della Consulta: gli organi di garanzia non trovano alcuna fonte di legittimazione".

Senza riprendere in esame tutta la relativa, complessa, problematica, vorrei limitarmi a puntualizzare un profilo relativo al rapporto tra statuto regionale e Costituzione ed uno a quello tra statuto e legge regionale, per l'importanza che assumono ai fini del presente intervento.

Per quanto concerne il primo la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare, dopo la revisione costituzionale dell'art. 123 Cost., come lo statuto regionale debba essere configurato come una fonte a competenza riservata e limitata, la quale deve porsi "in armonia con la Costituzione", specificando altresì che «il riferimento all'armonia, lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito» (sent. 304/2002).

L'aspetto che in proposito credo valga la pena di sottolineare è quello relativo all'ampia discussione che si è aperta in ordine alla possibilità dei "nuovi" statuti di inserire nelle generali previsioni di tutela i c.d. nuovi diritti, attraverso una sorta di rilettura aggiornata dei diritti costituzionalmente garantiti.

A proposito della possibilità di inserire nello statuto regionale un catalogo, più o meno dettagliato, dei diritti sembra cogliere nel vero la posizione di chi (Caretta) invita a distinguere tra l'opera di individuazione dei diritti fondamentali – che non può che spettare alla Costituzione, in ragione della stessa natura di certi diritti come "fondamentali" quindi necessariamente validi per l'intero territorio nazionale e non differenziabili da regione a regione – e quella invece, altrettanto se non ancor più importante, di rendere effettiva la tutela di tali diritti e la loro integrazione e realizzazione, un terreno sul quale invece può e deve realizzarsi l'attività – e quindi anche la differenziazione – delle regioni.

Certamente una simile distinzione appare più facilmente delineabile in via astratta, risultando invece assai più difficoltoso in concreto operare una netta distinzione tra quella che può essere ritenuta come attività di individuazione di nuovi diritti, non previsti dalla Costituzione e quella che invece può considerarsi come una attuazione-specificazione-realizzazione di quanto già contenuto nel testo costituzionale.

La nostra Costituzione, com'è noto, non presenta uno specifico catalogo dei diritti fondamentali (o inviolabili) e si è posto da tempo il problema relativo al carattere "aperto" oppure "chiuso" della disposizione costituzionale che contiene un riferimento ai "diritti inviolabili dell'uomo" (art. 2). Quanti hanno sostenuto la natura "chiusa" hanno voluto indicare che i diritti inviolabili o fondamentali sono da ritenersi solamente quelli espressi esplicitamente nelle successive disposizioni della Costituzione, mentre la tesi del carattere "aperto" ha inteso ritenere possibile, attraverso l'attività interpretativa, riconoscere la natura di diritti costituzionali anche a situazioni non espressamente previste, ma riconducibili alle medesime ragioni di tutela sottostanti a quelle espressamente garantite dalla Costituzione.

Quest'ultima posizione può oggi ritenersi certamente prevalente in dottrina ed ha ottenuto altresì l'avallo della giurisprudenza costituzionale. Conseguentemente si può senz'altro affermare che per l'attività di interpretazione della Costituzione, a questo fine, non sussiste il monopolio di un solo soggetto o atto, ma la possibilità che ciò avvenga da parte di molti (*in primis* legislatore ordinario, ma anche Corte costituzionale, autorità giudiziaria ecc.), ognuno ovviamente nel rispetto dei propri limiti di competenza e di efficacia dei relativi atti.

In questi termini ci potremmo chiedere se sussista, nei limiti della propria competenza, analoga possibilità da parte degli statuti regionali anche se, per alcuni aspetti e data la natura chiaramente antimaggioritaria che gli statuti sono venuti assumendo, per certe scelte potrebbe essere preferibile l'utilizzo della legge regionale ordinaria, anziché della fonte statutaria.

Con alcune decisioni, assai discusse e perlopiù criticate da parte della dottrina, la Corte costituzionale ha sostenuto che le disposizioni di principio o programmatiche contenute negli statuti, pur non potendosi giudicare come illegittime, debbono essere ritenute come aventi "natura culturale o anche politica, ma certo non normativa" e che alle stesse "anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento della approvazione dello Statuto" (sentenze 372, 378, 379/2004).

La dottrina ha posto in rilievo come non rientri nel compito di un Giudice costituzionale negare il carattere normativo a ciò che formalmente è stato inserito in un testo di legge a seguito di regolare procedimento di formazione, dovendo esso limitarsi a giudicare lo stesso come costituzionalmente legittimo oppure no e, in questo secondo caso, provvedendo alla sua eliminazione dall'ordinamento giuridico attraverso una pronuncia di illegittimità costituzionale.

Con specifico riguardo al tema delle presenti riflessioni è stato osservato come, a seguito delle ricordate decisioni, gli statuti regionali – e quindi, di conseguenza, anche i loro "custodi" – perderebbero gran parte della loro importanza e del loro significato e sono state indicate pesanti conseguenze sui consigli di garanzia statutaria, ai quali verrebbe in tal modo sottratto una buona parte dei possibili parametri sulla cui base giudicare circa la "statutarietà" di leggi e regolamenti regionali. Alcuni hanno così sostenuto che i futuri consigli di garanzia si verrebbero ad allontanare dal ruolo di garanti del pluralismo per divenire semplicemente garanti della dinamica dei poteri, attraverso la possibilità di pronunciarsi sui conflitti tra organi regionali e sulla legittimità e regolarità delle procedure.

Un simile allarme e tali gravi ripercussioni in ordine al ruolo dei consigli di garanzia statutaria sembrano, a mio giudizio, decisamente eccessivi, in particolare per due distinte e differenti ragioni.

Innanzitutto per un difetto di partenza, ossia la configurazione degli organi di garanzia come "piccole" corti costituzionali a livello regionale, cosa invece da escludere per le ragioni sulle quali tornerò in seguito, inoltre perché non tiene adeguatamente conto del fatto che le ricordate pronunce costituzionali sono qualificabili come "interpretative di rigetto" e non hanno pertanto comportato la dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni programmatiche esaminate. In considerazione di ciò difficilmente si potrà ritenere le stesse come giuridicamente inesistenti, anche perché la posizione assunta dalla Corte sul valore solo culturale e politico di disposizioni contenute in un atto-fonte, non può ritenersi vincolante per gli operatori giuridici e, per quanto ci riguarda, per gli organi di garanzia statutaria.

Questi infatti, a mio giudizio, potranno certamente porre a base delle loro valutazioni sulla "statutarietà" degli atti regionali anche le norme programmatiche e di principio degli statuti, le quali non potranno non essere prese in considerazione quanto meno nell'ambito interno della regione, essendo comunque principi approvati dal consiglio regionale con le maggioranze, le procedure, e quindi le finalità essenzialmente antimaggioritarie, prescritte dalla Costituzione.

Al di là di ogni altra valutazione, pare infatti diverso l'ambito ed il valore che le indicazioni programmatiche dello statuto possono svolgere "all'esterno" nei riguardi del soggetto statale – tema affrontato dalle richiamate sentenze della Corte costituzionale – rispetto a quelli che ad esse possono riconoscersi "all'interno" del microsistema regionale.

Ciò ha trovato di recente conferma, a livello normativo, nella legge regionale con cui la regione Toscana (l. 4 giugno 2008 n. 34) ha dato attuazione alle disposizioni statutarie relative all'organo di garanzia.

Lo statuto infatti contiene le norme programmatiche essenzialmente in due disposizioni, l'art. 3, rubricato "*principi generali*" e l'art. 4 "*finalità principali*", la legge regionale di cui sopra all'art. 1, 2° comma, si esprime significativamente in questi termini: "il collegio [di garanzia] è organo ausiliario della regione (...) a garanzia del rispetto delle norme, dei *principi* e delle *finalità* in esso sanciti", mostrando all'evidenza la possibilità (o la necessità) che questi ponga a base del suo giudizio anche i suddetti "principi" e "finalità".

2. Il rapporto tra lo statuto e la legge regionale di attuazione nella disciplina degli organi di garanzia statutaria.

In ordine invece al rapporto tra statuto e legge regionale, dalla giurisprudenza costituzionale parrebbero potersi derivare ora elementi favorevoli alla ricostruzione dello stesso in termini di competenza – come quando ha sostenuto che "l'art. 123 Cost. (...) prevede l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di alcune vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale" e che "tale riserva impedisce al legislatore regionale ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia" (sent. 188/2007) – ora di gerarchia (si pensi alla recente pronuncia in cui la Corte suggerisce di interpretare la legge regionale impugnata in conformità al dettato statutario: sent. 200/2008).

In tema di organi di garanzia statutaria la dottrina prevalente, confortata dalla stessa giurisprudenza costituzionale, ritiene che la loro previsione trovi il suo fondamento legittimante nella competenza attribuita agli statuti regionali a disciplinare i "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento", di cui all'art. 123 Cost.

Le fonti attraverso le quali i consigli di garanzia statutaria sono stati introdotti nell'ordinamento regionale sono state quindi quelle dei "nuovi" statuti, i quali hanno in proposito sempre fatto esplicitamente rinvio ad una futura legge regionale attraverso la quale dare attuazione e specificazione ai caratteri ed ai principi fissati nello statuto in ordine a tali organi, stabilendo in certi casi che la stessa, al pari della legge finanziaria e di quella elettorale, debba essere approvata a maggioranza assoluta (regione Abruzzo).

Più in particolare lo statuto della regione Abruzzo fa rinvio alla legge "per principi e modalità di elezione e funzionamento del collegio", quello calabrese per garantire l'autonomia della Consulta, disciplinare le modalità di accesso, l'attività ed il trattamento economico dei componenti l'organo statutario, quello della regione Emilia-Romagna per la specificazione delle funzioni attribuite all'organo e per fissare i requisiti richiesti per poterne far parte, quello della regione Lazio per fissare le modalità di svolgimento delle funzioni ed il trattamento economico dei componenti, quello ligure per il funzionamento, l'organizzazione, i requisiti di eleggibilità e le cause di incompatibilità dei membri, quello piemontese per la costituzione ed il funzionamento dell'organo e per ogni altra funzione, oltre quelle espressamente previste dallo statuto, quello della regione Toscana per regolare le modalità di riesame da parte dei soggetti politici, il funzionamento, le garanzie di indipendenza e di autonomia, le idonee modalità di designazione dei singoli componenti, quello della regione Umbria, per le garanzie di indipendenza, di autonomia organizzativa, composizione, condizioni, forme e termini per lo svolgimento delle funzioni e casi di incompatibilità.

In fase di attuazione dello statuto si è posto, in varie occasioni, il problema relativo al rapporto tra la disciplina statutaria e quella legislativa. Il problema è stato risolto per lo più nel senso che la previsione dell'organo di garanzia deve essere necessariamente

compresa nello statuto, il quale deve altresì contenere tutti gli elementi essenziali del medesimo (criteri di composizione, funzioni, vie di accesso, efficacia delle decisioni ecc.), mentre la legge ordinaria deve contenere la normativa di dettaglio.

E' stata cioè ribadita la tesi secondo cui le materie riservate allo statuto (tra cui appunto anche l'istituzione dell'organo di garanzia) debbono ritenersi coperte da una riserva relativa (e non assoluta) di statuto, la quale esclude appunto che su certe tematiche vi possa essere una delega integrale, e priva sostanzialmente di limiti e criteri direttivi, alla disciplina legislativa.

Nelle leggi regionali di attuazione degli organi di garanzia statutaria finora approvate è stato poi, in alcune occasioni, operato un rinvio a ulteriori fonti integrative del dettato statutario e legislativo, ciò è accaduto con riguardo al regolamento della assemblea legislativa regionale (regione Emilia-Romagna), al regolamento interno del consiglio regionale (Liguria, in ordine al parere sul referendum e sui progetti di legge e di regolamento), al regolamento interno dell'organo di garanzia statutaria (Calabria, Liguria e Toscana, la quale assegna a tale fonte il compito di disciplinare lo svolgimento dei lavori, la nomina del relatore, la verbalizzazione delle sedute, la comunicazione delle decisioni, le modalità di accertamento delle cause di incompatibilità, di impedimento permanente e di decadenza).

3. I contenuti delle otto leggi regionali di attuazione finora approvate: a) la composizione e lo status dei componenti l'organo di garanzia.

Nel procedere all'esame dei contenuti delle leggi di attuazione delle disposizioni statutarie relative agli organi di garanzia statutaria ed allo scopo di segnalare i più rilevanti interventi integrativi o modificativi, pare opportuno suddividere lo stesso a seconda che riguardi: a) la composizione e lo *status* dei componenti l'organo, b) il funzionamento del medesimo o c) le funzioni e gli effetti delle pronunce.

Per la *composizione dell'organo di garanzia* in alcuni casi si è proceduto alla specificazione dei requisiti necessari per essere eletti come membri del medesimo, indicate nello statuto in maniera generica, come nel caso della regione Abruzzo il cui statuto parla di "cinque esperti" ⁽²⁾, della regione Lazio dove si dice "sette giuristi di provata esperienza che abbiano superato il quarantesimo anno di età" ⁽³⁾ e della regione Toscana, nel cui statuto si fa riferimento a "sette membri di alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico" ⁽⁴⁾.

² La legge di attuazione ha specificato che gli esperti debbono essere scelti tra a) magistrati a riposo della giurisdizione ordinaria, amministrativa o contabile; b) professori universitari ordinari in materie giuridiche; c) avvocati con almeno quindici anni di esercizio; d) esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione, con quindici anni di esperienza lavorativa.

³ La legge di attuazione ha previsto che i candidati per poter essere eletti debbono essere in possesso di uno dei seguenti requisiti: a) essere professore universitario ordinario in materie giuridiche; b) aver svolto le funzioni di magistrato; c) aver svolto funzioni di avvocato dello Stato; d) aver esercitato la professione di avvocato per almeno dieci anni; e) aver svolto le funzioni di dirigente in enti, aziende e strutture pubbliche o private per almeno dieci anni nel campo giuridico e amministrativo.

⁴ La legge di attuazione dispone che i componenti debbono essere individuati all'interno delle seguenti categorie: a) professori universitari ordinari di materie giuridiche delle università toscane, con alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico; b) magistrati a riposo della giurisdizione ordinaria e delle giurisdizioni amministrative o ex componenti della Corte costituzionale; c) avvocati, anche di avvocature di enti pubblici, con almeno quindici anni di esercizio effettivo della professione con particolare esperienza nell'ambito costituzionale o amministrativo; d) ex dirigenti dell'amministrazione regionale o di altre pubbliche amministrazioni con almeno quindici anni di esercizio effettivo della funzione dirigenziale e in possesso di diploma di laurea in giurisprudenza.

Nel caso della regione Umbria l'ampio rinvio fatto dallo statuto alla legge di attuazione ha fatto sì che quest'ultima abbia disciplinato, senza alcun limite derivante dal primo, sia il numero dei componenti, sia le categorie degli eleggibili, tra cui anche i professori universitari di ruolo in "materie politologiche" ⁽⁵⁾, mentre in altri casi si sono avute integrazioni di minore rilievo, come la legge di attuazione della regione Emilia-Romagna, la quale, là dove lo statuto prevede "magistrati in quiescenza" ha ritenuto di dover specificare "magistrati e magistrato in quiescenza", oltre ad inserire, rispetto allo statuto, la nuova categoria degli "avvocati e avvocate iscritti all'albo professionale da almeno dieci anni".

Alcune leggi di attuazione (Calabria e Toscana) hanno stabilito espressamente che debba essere eletto e nominato membro del collegio almeno un componente di ciascuna delle categorie di eleggibili indicate, altre hanno invece provveduto ad integrare lo statuto in ordine alle maggioranze richieste per l'elezione o alle modalità di voto: voto segreto e votazione separata (Emilia-Romagna), maggioranza di due terzi, dove lo statuto parla di maggioranza qualificata (Piemonte).

Nel disciplinare l'ipotesi in cui sia necessario procedere a sostituire un componente cessato prima della naturale scadenza del mandato, mentre alcune regioni hanno stabilito che il nuovo componente resti in carica per un numero di anni pari all'intero mandato (Abruzzo, Piemonte, Toscana e Umbria), altre hanno invece preferito la soluzione per cui tutti i membri debbano cessare ed essere sostituiti contemporaneamente, per cui il componente nominato successivamente resta in carica solo per il tempo necessario a completare il mandato (Calabria, Lazio, Emilia-Romagna).

In molti casi le leggi di attuazione hanno provveduto ad indicare le modalità di elezione e la durata della carica per il *presidente ed il vice presidente* dell'organo di garanzia, prevedendo tutte che l'elezione debba avvenire all'interno dell'organo, perlopiù a maggioranza assoluta, segreta, con un'unica votazione (Abruzzo, per l'intera consiliatura, Umbria per tre anni senza poter essere rieletti) oppure con votazioni separate (Liguria, Toscana). Nella regione Calabria è previsto che il presidente venga eletto per l'intero mandato di sei anni, mentre il vicepresidente per tre anni non rinnovabili.

Altre regioni non hanno previsto espressamente la figura del vice presidente, stabilendo che il presidente designi, fra i componenti dell'organo, quello destinato a sostituirlo in caso di impedimento (Emilia-Romagna) oppure che lo stesso (da eleggere con il voto dei due terzi dei componenti e della maggioranza dopo la terza votazione) possa delegare le proprie funzioni ad altro componente dell'organo (Lazio).

Tutte le leggi di attuazioni hanno inoltre proceduto a specificare le *situazioni di incompatibilità* con la funzione di componente l'organo di garanzia, individuandole perlopiù con l'espletamento di attività professionali, imprenditoriali, commerciali o di funzioni pubbliche che possano porsi in conflitto di interessi con la regione o con le stesse incompatibilità previste per la carica di consigliere regionale (Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Umbria).

In alcuni casi è stata stabilita l'incompatibilità con qualsiasi candidatura presentata alle assemblee elettive nei cinque anni precedenti (Abruzzo) o con lo *status* di dipendente pubblico o privato e previsto l'obbligo, per l'eletto, di residenza nel territorio regionale (Calabria)

Lo statuto della regione Lazio prevede che la carica di componente l'organo di garanzia è incompatibile con qualsiasi altra carica elettiva pubblica, nonché con l'esercizio di funzioni

⁵ La legge di attuazione ha infatti fissato in sette i componenti eleggibili tra a) magistrati a riposo delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile; b) professori universitari di ruolo in materie giuridiche o politologiche; c) avvocati con almeno quindici anni di esercizio; d) esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione.

che siano in conflitto con i compiti istituzionali dell'organo stesso. La legge di attuazione ha provveduto a specificare le cariche da ritenere incompatibili ⁽⁶⁾.

La regione Calabria prevedeva, con la legge di attuazione dello statuto, che durante il loro mandato, i componenti l'organo di controllo non potevano essere perseguiti per responsabilità penale, civile o contabile, per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, al pari di quanto stabilito dall'art. 122, 4° comma, Cost. per i consiglieri regionali.

Questa norma è stata dichiarata incostituzionale, sul rilievo che trattasi nella specie di una deroga eccezionale alla funzione giurisdizionale, prevista dalla Costituzione per i consiglieri regionali e da doversi quindi ritenere di stretta interpretazione, per cui "ogni sua dilazione al di là dei limiti precisi voluti dalla Costituzione, costituisce una violazione dell'integrità della funzione giurisdizionale, posta a presidio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge" (Corte cost. 200/2008).

Pressoché tutte le leggi di attuazione riconoscono ai componenti l'organo di garanzia il libero accesso agli uffici ed agli atti della regione, in connessione allo svolgimento del loro incarico.

Per quanto concerne infine il *trattamento economico*, alcune leggi di attuazione hanno riconosciuto ai componenti l'organo un gettone di presenza pari a duecentocinquanta euro per ogni seduta ed il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio effettivamente sostenute (Abruzzo, Liguria, Umbria), altre hanno fissato l'entità del gettone nel doppio di quello percepito dai consiglieri regionali in carica (Piemonte) o hanno rinviato in proposito ad una deliberazione dell'assemblea legislativa, su proposta dell'ufficio di presidenza (Emilia-Romagna).

La legge regionale del Lazio ha stabilito che al presidente dell'organo di garanzia venga attribuito il trattamento economico stabilito per il garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, mentre per gli altri componenti il medesimo trattamento viene ridotto del venti per cento.

La legge regionale della Toscana invece ha previsto un compenso relazionato ad ogni parere trasmesso nei termini per i componenti che hanno partecipato alle relative sedute, pari a ottocento euro, elevato a mille e duecento euro per il redattore dell'atto.

La legge regionale calabrese infine ha stabilito che i componenti l'organo di garanzia godano di una retribuzione equivalente a quella iniziale di magistrato di cassazione dichiarato idoneo alle funzioni direttive superiori e che l'ufficio di presidenza del consiglio regionale disponga altresì l'assegnazione di mezzi e strutture idonee a svolgere efficacemente il mandato, nei limiti dello stanziamento nel bilancio del consiglio regionale.

4. Segue: b) il funzionamento dell'organo.

Diverse le regole fissate nelle leggi di attuazione per quanto concerne il funzionamento dell'organo di garanzia.

La regione Liguria ha espressamente stabilito che le sedute dell'organo non siano pubbliche, mentre il principio opposto è espresso dalla legge calabrese, la quale prevede

⁶ La legge di attuazione stabilisce infatti la incompatibilità con le seguenti cariche: a) parlamentare nazionale ed europeo; b) ministro, viceministro e segretario di Stato; c) componente della giunta o del consiglio regionale; d) componente della giunta o del consiglio provinciale; e) componente della giunta o del consiglio comunale o municipale; f) componente della giunta o del consiglio di comunità montana; g) amministratore di società che abbiano rapporti contrattuali con la regione per l'esecuzione di opere o forniture di beni e servizi; h) amministratore di società che ricevono a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla regione.

E' altresì previsto il divieto per i membri dell'organo di garanzia di far parte degli organismi dirigenti di associazioni politiche o di partiti.

che le sedute si tengono “pubblicamente” nella forma dell’udienza e “riservatamente” nella sede della camera di consiglio, per quanto concerne l’adozione delle decisioni e dei pareri. La regione Calabria ha previsto che nell’“udienza” possano essere ascoltate le parti interessate, secondo le regole di procedura fissate dal regolamento, mentre la regione Liguria prevede la possibilità che il presidente possa invitare alle riunioni, senza diritto di voto, i direttori generali ed i dirigenti delle strutture regionali interessate.

Per la validità delle deliberazioni le leggi regionali si sono perlopiù orientate nel senso di richiedere la presenza di un numero minimo di componenti, tre su cinque le regioni Calabria, Emilia-Romagna, Liguria e cinque su sette le regioni Lazio e Toscana e la maggioranza dei presenti per l’approvazione (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio). Alcune regioni hanno invece richiesto al proposito il voto favorevole della maggioranza dei componenti (Liguria e Toscana).

La regione Abruzzo ha previsto, in via transitoria, che fino all’insediamento del consiglio delle autonomie locali, il funzionamento dell’organo di garanzia è assicurato dai membri (quattro) nominati dal consiglio regionale.

Sempre a proposito della votazione, la regione Calabria ha escluso la possibilità di astensione da parte dei componenti, tranne nell’ipotesi di un potenziale conflitto di interessi, mentre la regione Liguria l’ha espressamente prevista, stabilendo che essa equivale a voto negativo.

Per le regioni Calabria, Emilia-Romagna e Liguria, in caso di parità, prevale il voto espresso dal presidente.

Due regioni hanno previsto l’ipotesi di opinioni dissenzienti all’interno del collegio, stabilendo la Liguria che, qualora il parere sia adottato con il dissenso espresso ed argomentato di uno o più componenti, il primo deve essere congruamente motivato in relazione alle ragioni addotte dal dissenziente.

La regione Calabria ha invece previsto la possibilità di depositare, in apposito registro, motivazioni aggiuntive, sia come opinioni concorrenti che come opinioni dissenzienti, a seconda che esse siano diverse o contrarie alla motivazione accolta dal collegio. Tale possibilità è comunque limitata alle sole decisioni ed esclusa per i pareri dell’organo di garanzia ed è espressamente richiesto che comunque le opinioni dissenzienti o concorrenti siano “brevi”.

Sulla disciplina calabrese si è pronunciata la Corte costituzionale in quanto tra le ragioni poste a fondamento del ricorso governativo c’era pure quella secondo cui una simile regolamentazione dell’opinione dissenziente avrebbe mostrato la natura “giurisdizionale” e non “amministrativa” dell’organo di garanzia statutaria. La Corte ha dichiarato infondata la questione sul presupposto che la 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 caratterizza in senso giurisdizionale l’organo in questione, giacché in tutti i collegi amministrativi tale facoltà è riconosciuta ai relativi membri, con modalità diverse di manifestazione e registrazione e che, trattandosi di organo della regione, la disciplina delle modalità di esercizio di questa facoltà rientra nel potere di autoorganizzazione di cui la regione dispone ai sensi dell’art. 117, 4° comma, Cost. (sent. 200/2008).

Alcune regioni hanno infine stabilito precisi termini, decorrenti dal momento della richiesta di parere, entro i quali l’organo di garanzia statutaria deve far pervenire il parere stesso. Il termine è stabilito in venti giorni, prorogabile una sola volta e per motivate ragioni per altri dieci giorni dalle regioni Abruzzo ed Umbria, mentre la regione Piemonte lo ha fissato in trenta giorni, prorogabile, per una volta sulla base di motivazioni espresse, di altri trenta giorni.

Il mancato rispetto del termine ha l’effetto di consentire ai richiedenti di procedere ugualmente.

5. Segue: c) i soggetti legittimati a richiedere l'intervento dell'organo di garanzia e le funzioni (il parere sulla conformità allo statuto dei progetti di legge o di regolamento, sulla risoluzione dei conflitti e sull'ammissibilità delle richieste di referendum e di iniziativa popolare).

Per le integrazioni derivate infine dalle leggi di attuazione in ordine alle funzioni attribuite agli organi di garanzia statutaria, ai soggetti legittimati ad attivarle ed alla efficacia dei pareri, possiamo innanzi tutto premettere come tale aspetto sia stato disciplinato in larga misura da parte degli statuti, anche se non sono mancate ipotesi in cui è stato ampliato l'elenco dei soggetti legittimati a richiedere il parere oppure quello delle funzioni attribuite all'organo di garanzia.

In proposito la legge regionale abruzzese estende la possibilità di chiedere un parere sulla compatibilità con lo statuto delle deliberazioni legislative, attribuito da quello ad un quinto dei consiglieri anche al presidente della giunta e del consiglio regionale, a quest'ultimo, alle commissioni consiliari ed alla giunta regionale ed attribuisce all'organo di garanzia l'ulteriore funzione, non prevista dallo statuto, di esprimersi "su ogni altra questione di legittimità dell'azione regionale, anche con riferimento ad iniziative legislative".

Similmente la legge regionale piemontese stabilisce, in aggiunta alle previsioni statutarie, la possibilità, per le commissioni consiliari, di richiedere pareri all'organo di garanzia, avanzando motivata richiesta al presidente del consiglio regionale che la deve inoltrare ed attribuisce a tale organo anche la funzione consultiva sulle questioni tecnico-giuridiche delle leggi regionali in materia di istituti di partecipazione.

La legge regionale toscana - laddove lo statuto prevede la possibilità di rivolgersi all'organo di garanzia da parte del consiglio delle autonomie locali, quando riguarda la presunta violazione delle norme statutarie in materia di enti locali - provvede a specificare che ciò debba avvenire da parte del presidente del consiglio delle autonomie locali, previa deliberazione dell'ufficio di presidenza dello stesso consiglio.

Tra le funzioni assegnate all'organo di garanzia statutaria la legge regionale calabrese provvede più di ogni altra a distinguere, sull'esempio dell'esperienza spagnola, tra una funzione di garanzia ed una di consulenza, differenziando allo scopo anche il tipo di pronuncia. La prima è esercitata attraverso "decisioni", formate da un dispositivo ed una motivazione, rese dall'organo di garanzia in ordine alla "statutarietà" di proposte di legge o di regolamento, ai conflitti tra organi regionali o tra regione ed enti locali ed alla regolarità ed ammissibilità delle richieste di referendum, mentre la seconda tramite "pareri", tendenzialmente brevi e unitari, che possono essere richiesti da un numero di soggetti ben più ampio (difensore civico, consulta per l'ambiente, commissione pari opportunità ecc.).

La generalità degli statuti ha riconosciuto una serie di attribuzioni al nuovo organo di garanzia che possono principalmente individuarsi a) nel giudizio circa la conformità allo statuto dei progetti di legge regionale o di regolamento, b) nel parere circa eventuali conflitti di competenza tra gli organi regionali o tra questi e gli enti locali ed infine c) nel giudizio circa la legittimità e l'ammissibilità delle richieste di referendum regionale.

Procedendo quindi separatamente per ognuna di esse, la prima delle suddette competenze (*giudizio circa la conformità allo statuto dei progetti di legge regionale o di regolamento*) risulta essere senz'altro la più qualificante e sempre presente nelle differenti discipline statutarie.

La scelta seguita da tutti gli statuti è stata quella di richiedere il parere dell'organo di garanzia statutaria preventivamente, inserendolo dopo la definitiva approvazione da parte del soggetto competente e prima della promulgazione, emanazione ed entrata in vigore dell'atto, con la sola eccezione della regione Liguria, dove è stato previsto che il parere

debba essere chiesto ed intervenire prima della discussione e quindi dell'approvazione da parte dell'organo competente. Il regolamento interno del consiglio regionale stabilisce infatti che "i pareri sulla conformità allo statuto dei progetti di legge regionale e dei regolamenti regionali di competenza consiliare, non possono essere richiesti né espressi una volta iniziato l'esame in assemblea".

Non si può mancare di rilevare come in quest'ultimo caso il ruolo della consulta statutaria pare assolutamente ridimensionato, se non del tutto annullato, sembrando davvero un inutile dispendio di energie l'aver istituito un organo indipendente e *super partes*, formato da soggetti altamente qualificati sotto l'aspetto tecnico, per chiedere loro un apporto di carattere quasi meramente istruttorio su un testo che con ogni probabilità sarà poi profondamente cambiato nel corso della discussione in commissione o in assemblea, con il risultato di rendere il parere molto spesso inutilizzabile o comunque facilmente superabile.

Lo stesso regolamento interno del consiglio regionale ligure prevede poi la possibilità di sospendere, in caso di richiesta di parere, l'*iter* dei progetti di legge o di regolamento con decisione dell'ufficio di presidenza integrato, il quale deve decidere ad unanimità. Qualora essa non sia raggiunta, la decisione spetta al presidente, al quale soltanto viene quindi nella sostanza lasciata la scelta.

In ordine alla efficacia da attribuire al parere, la scelta in ordine al tipo di conseguenza derivante dal parere negativo espresso dal collegio ed alle attività necessarie per il superamento dello stesso discende dalla ponderazione e bilanciamento tra le esigenze derivanti dal rispetto della rigidità dello statuto e quelle che esprimono il principio della supremazia delle scelte politiche del consiglio regionale, diretta espressione della volontà popolare.

La soluzione seguita dagli statuti è risultata diversificata, in modo tale che viene a volte stabilito il solo obbligo di riesame e riapprovazione (Umbria, Basilicata, Toscana e Lombardia) oppure di farlo a maggioranza assoluta (Abruzzo, Lazio) o ancora con motivazione (Emilia-Romagna) o a maggioranza assoluta e con motivazione (Calabria). In certi casi è stabilito che il parere non svolgerà alcuno effetto in assoluto (Puglia) o solo per il consiglio regionale (Piemonte).

In alcune regioni le leggi di attuazione hanno dettato una specifica ed articolata disciplina del "seguito" da dare al parere, specie se negativo, dell'organo di garanzia statutaria.

Così la legge regionale Emilia-Romagna – che precisa trattarsi di "progetti di legge regionale o di regolamento", laddove lo statuto parlava di "leggi regionali e regolamenti" – stabilisce che la Consulta statutaria, in ordine a progetti di legge o di regolamento, può dichiarare la loro non conformità *in toto* con le disposizioni statutarie, dichiarare che solo alcune disposizioni si pongono in contrasto con lo Statuto o ancora suggerire le eventuali modifiche necessarie. A fronte di ciò l'organo consiliare ha l'obbligo di iscrivere l'argomento al primo punto dell'ordine del giorno e l'assemblea può decidere di non seguire le osservazioni della Consulta e, in questo caso, deve motivare con apposita delibera oppure recepire, in tutto o in parte, quanto rilevato, apportando modifiche al testo del provvedimento. Il provvedimento finale entra in vigore, nei modi e nei tempi stabiliti dallo statuto, sia che il testo approvato venga modificato, sia che venga deciso di mantenerlo invariato.

La legge regionale toscana prevede che il Collegio di garanzia esprima il suo giudizio, con indicazione se ad unanimità o a maggioranza, e lo pubblica sul Bollettino ufficiale della regione. Qualora il giudizio sia di non conformità allo statuto, il progetto viene rassegnato alla commissione consiliare competente per un riesame nelle parti oggetto del giudizio di non conformità, le quali vengono quindi riesaminate dal consiglio. Nel caso in cui questi intenda riapprovare il provvedimento senza modifiche, ha l'obbligo di motivarne le ragioni

con apposita delibera. Sulle deliberazioni di riapprovazione non è consentito chiedere nuovamente il parere dell'organo di garanzia statutaria.

La legge regionale piemontese stabilisce che il presidente e la giunta regionale riesaminano i provvedimenti oggetto di rilievo e gli organi regionali competenti possono deliberare in senso contrario ai pareri con provvedimento motivato.

La legge regionale del Lazio contiene una particolare disciplina per quanto concerne il parere sui regolamenti autorizzati, il quale deve essere richiesto prima dell'adozione definitiva del regolamento, stabilendo che le eventuali modifiche rese necessarie a seguito del parere espresso dall'organo di garanzia per rendere compatibile il regolamento con le norme generali regolatrici della materia contenute nella legge di autorizzazione, sono apportate prima dell'adozione definitiva dell'atto.

Anche la seconda funzione sopra indicata (*risoluzione dei conflitti*) ricorre con molta frequenza nei diversi statuti regionali, specificamente con riguardo alla competenza degli organi di garanzia statutaria a pronunciarsi sui conflitti di attribuzione tra organi regionali, venendo così ad offrire garanzia ad una situazione altrimenti, come segnalato da larga parte della dottrina, sprovvista di tutela (v. Corte cost., ord. 10/1967). I soggetti del conflitto vengono, per lo più, indicati negli "organi regionali", con esclusione quindi di altri soggetti esterni alla regione (Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Toscana), mentre in altri statuti è attribuita al collegio di garanzia anche la competenza a giudicare su conflitti tra regione ed enti locali (Calabria, Piemonte, Veneto).

La legge regionale del Lazio specifica in proposito che l'organo di garanzia statutaria indica il soggetto titolare della competenza contestata ed invita l'organo incompetente a ritirare, entro dieci giorni dalla notifica della decisione, l'atto approvato; qualora esso non intenda adeguarsi è obbligato a sottoporre la questione al consiglio regionale. Analogamente la regione Liguria, nel regolamento interno del consiglio regionale, stabilisce che, qualora il parere in ordine al conflitto sorto non venga accettato, la valutazione spetta al consiglio regionale, sentita la competente commissione consiliare.

La legge regionale dell'Emilia Romagna stabilisce che l'organo che ha adottato l'atto deve trasmettere le proprie osservazioni alla Consulta statutaria, la quale convoca i soggetti interessati per ottenere ulteriori elementi di giudizio e poi trasmette la propria decisione alle parti.

La legge regionale toscana ha escluso che oggetto del conflitto possano essere atti normativi ed ha previsto che, nel caso in cui il conflitto sia ritenuto fondato e siano accolte le ragioni del richiedente, l'organo interessato ha solo l'obbligo di riesaminare l'atto e, ove ritenga di non accogliere i rilievi del collegio di garanzia, il medesimo organo deve solo darne comunicazione scritta e motivata al collegio ed al soggetto che ha sollevato il conflitto e contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta.

Il regolamento interno del consiglio regionale della Liguria stabilisce che, qualora il parere sulla ripartizione delle competenze non venga accolto dagli organi regionali interessati, esso viene sottoposto, entro trenta giorni, dalla comunicazione del parere stesso, alla valutazione del consiglio regionale, sentita la competente commissione consiliare.

La sola regione Calabria ha qualificato, nella legge di attuazione, come vincolanti per gli organi regionali e gli altri soggetti interessati le decisioni del collegio di garanzia in ordine ai conflitti tra organi regionali e tra organi regionali e enti locali.

Con riguardo a quest'ultima legge è intervenuta la Corte costituzionale dichiarando, tra l'altro, che il carattere vincolante delle decisioni deve mantenersi nell'ambito dell'organizzazione regionale, che comprende tutti gli enti e organi della regione, ma non può estendersi agli enti locali, la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall'art. 114, 1° e 2° comma, Cost. (sent. 200/2008).

Di conseguenza la decisione sull'eventuale conflitto di competenza tra organi regionali ed enti locali pronunciata dalla Consulta statutaria, mentre risulta essere vincolante per i primi, non può esserlo per i secondi.

La decisione sopra ricordata ha altresì precisato come, per non invadere la sfera di attribuzioni del Giudice costituzionale e degli organi giudiziari, le competenze della Consulta statutaria, "debbono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti".

Da più parti è stato posto in rilievo come una simile affermazione rischia di svuotare del tutto di contenuto reale la competenza a decidere sui conflitti di competenza, dal momento che la loro esistenza è percepibile solamente dopo che l'atto contestato è stato definitivamente approvato ed ha iniziato a svolgere i suoi effetti.

Per quanto concerne infine la funzione relativa al *giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum e di iniziativa popolare*, i compiti assegnati all'organo di garanzia statutaria riguardano in genere sia la verifica circa la regolarità formale del procedimento referendario (presentazione della richiesta, raccolta di firme ecc.), sia quella relativa alla ammissibilità del referendum, circa il rispetto dei limiti fissati dallo Statuto. Si tratta quindi delle funzioni che, a livello centrale e con riguardo al referendum abrogativo di legge statale, sono riconosciute all'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione (controllo di legittimità) ed alla Corte costituzionale (controllo di ammissibilità). In proposito la legge regionale del Lazio ha invece ritenuto di mantenere la distinzione presente a livello statale, attribuendo il controllo di legittimità all'Ufficio centrale regionale per il referendum.

La legge regionale di attuazione del collegio di garanzia – congiuntamente a quella relativa all'istituto referendario – contengono una serie di indicazioni relativamente al momento in cui inserire il controllo, che le regioni Calabria e Liguria pongono in momento precedente alla raccolta delle firme, alla possibilità da parte degli interessati di presentare osservazioni o memorie ecc.

La soluzione statutaria appare senz'altro preferibile, per ragioni di tutta evidenza, rispetto all'attribuzione di tale funzione che molte regioni facevano al consiglio regionale, chiaramente controinteressato alla abrogazione di un proprio provvedimento.

Alcune regioni, pur prevedendo l'istituzione di un organo di garanzia statutaria, hanno ritenuto preferibile lasciare comunque in materia l'ultima parola al soggetto politico.

Così la legge regionale abruzzese ha riservato la decisione circa la ammissibilità e procedibilità del referendum al consiglio regionale, sulla base dei pareri espressi dal collegio di garanzia, quella piemontese all'Ufficio di presidenza, sentito l'organo di garanzia ed infine la legge regionale dell'Umbria lo fa a favore del presidente della giunta, sulla base del parere obbligatorio dell'organo di garanzia statutaria.

Per le altre regioni invece la decisione di quest'ultimo risulta essere definitiva per l'ordinamento regionale e la eventuale inammissibilità della richiesta pone fine al procedimento referendario. Così ad esempio la legge regionale dell'Emilia Romagna riconosce all'organo di garanzia il potere di "esprimere il giudizio di ammissibilità" delle richieste di referendum e la legge regionale toscana quello di dichiarare "improcedibile" il procedimento referendario allorché riscontri un vizio di legittimità e "inammissibile" se privo delle condizioni di ammissibilità. La legge regionale del Lazio prevede, a proposito dei referendum propositivi, l'istituto del silenzio-assenso: qualora l'organo di garanzia non si pronunci nel termine di sessanta giorni, la proposta deve ritenersi ammessa.

6. Il rapporto tra il controllo di "statutarietà" e quello di "costituzionalità": la suggestione di una "giustizia costituzionale regionale" ed i possibili "contatti" tra gli organi di garanzia statutaria e la Corte costituzionale.

L'approvazione, da parte di alcune regioni, della disciplina di attuazione della normativa statutaria in tema di organi di garanzia unitamente ad alcuni importanti interventi in materia della Corte costituzionale, consente certamente di delineare con maggiore precisione quale possa essere il ruolo che tali organi saranno chiamati a svolgere e quale la loro natura, anche in rapporto alle funzioni proprie del Giudice delle leggi.

Il tema dei rapporti tra il controllo di "statutarietà", interno all'ordinamento regionale ed assegnato ad organi appositamente creati ed il controllo di "costituzionalità" esercitato a livello nazionale in forma accentrata dal Giudice costituzionale, può essere affrontato sotto due differenti aspetti: a) se ed in che limiti può dirsi che la creazione di organi di garanzia statutaria abbia realizzato o possa realizzare, con tutti i distinguo ed i limiti del caso, una forma di "giustizia costituzionale regionale"; b) quali siano i possibili rapporti e "contatti" tra gli organi di garanzia statutaria, che sono stati previsti dagli statuti regionali e in vari casi disciplinati attraverso leggi di attuazione, con la Corte costituzionale.

Per il primo, la suggestione di parlare di un sistema di giustizia costituzionale regionale deriva dal fatto che appare spontaneo un parallelo tra la previsione, dopo la seconda guerra mondiale, in Europa di sistemi di giustizia costituzionale, in considerazione della necessità di tutelare e garantire la "rigidità" della nuova Costituzione e le ragioni che hanno condotto in Italia alla previsione di Consulte statutarie, come organo di consulenza, ma anche di garanzia della "rigidità" dei nuovi statuti regionali.

L'ipotesi di una "corte costituzionale regionale" la quale, sulla falsariga di quella centrale, verificasse la conformità delle leggi e dei regolamenti allo Statuto, con il potere, in caso di contrasto, di annullare le une e gli altri apparve quasi a tutti –salvo a chi ha ritenuto l'ostacolo non insormontabile, trattandosi di verifica della "statutarietà" e non della "costituzionalità" della legge regionale - in palese contrasto con il principio di unicità della giurisdizione costituzionale, in varie occasioni affermato dalla Corte costituzionale e fu quindi scartato.

Per questo si è invece provveduto, da quasi tutte le regioni ordinarie, a istituire organi di garanzia statutaria, variamente denominati, caratterizzati dal porsi in posizione di autonomia e indipendenza dall'indirizzo politico di maggioranza e dall'essere composti da un numero piuttosto basso di componenti, eletti a maggioranza qualificata e forniti di alta professionalità. Ad essi si sono assegnate una serie di funzioni specifiche ed il compito appunto di garantire il rispetto dello Statuto all'interno dell'ordinamento regionale.

L'ordinamento nazionale prevede forme di garanzia della conformità della legge regionale e dei regolamenti regionali alle prescrizioni dello statuto, attraverso le funzioni esercitate principalmente, nel caso delle leggi, dalla Corte costituzionale (tecnica della norma interposta) ed in quello dei regolamenti, dal giudice comune, ordinario e amministrativo e pone specifici limiti in proposito alla competenza normativa delle regioni.

Ne deriva pertanto che non pare consentito alle regioni, attraverso i loro statuti, porre in essere una forma di garanzia che consista nel realizzare un sistema di "giustizia" parallelo a quello statale, potendo solo dar vita ad un tipo di garanzia, in certo senso "addizionale", del rispetto dello Statuto, tutto interno all'ordinamento regionale e che valga ad impegnare gli organi regionali.

Anche in considerazione di ciò può trovare una spiegazione ed una giustificazione la natura facoltativa e non necessaria degli organi di garanzia statutaria, altrimenti difficilmente giustificabile, nonchè l'assenza di tali organi nelle regioni a statuto speciale.

L'intervento del Giudice costituzionale e quello delle Consulte statutarie sembrano pertanto muoversi su piani e con funzioni assai differenti.

Nel primo caso ci troviamo di fronte ad un sistema di giustizia costituzionale necessario alla garanzia del rispetto della Costituzione, previsto da quest'ultima in una logica di separazione dei poteri, il quale interviene dopo l'entrata in vigore dell'atto normativo impugnato, seguendo un procedimento di tipo giurisdizionale (rispetto di una serie di

principi processuali, fra cui quello del contraddittorio, pronuncia di sentenze ecc.), con poteri di annullamento dell'atto censurato e con pronunce non impugnabili, in quanto la Corte costituzionale si pone quale organo di chiusura del sistema.

Nell'altro caso, le Consulte statutarie offrono perlopiù un'opera di alta consulenza, attraverso l'emanazione di pareri, come tali in linea di massima preventivi rispetto all'atto cui il parere si riferisce, senza alcun potere di annullamento, né di vincolare le scelte del soggetto politico, il quale può sempre superare, attraverso la riapprovazione, il parere negativo della Consulta.

La natura autonoma e indipendente di quest'ultima, unitamente all'efficacia delle proprie statuizioni, fanno escludere che possa attribuirsi ad essa sia la natura di soggetto politico o di collaboratore del potere normativo (al pari di una commissione consiliare, politicamente rappresentativa), sia quella di un organo giurisdizionale, facendo invece propendere per quella di un'autorità amministrativa indipendente.

Passando adesso al secondo dei due aspetti indicati, vale a dire quello dei possibili rapporti e momenti di contatto tra gli organi di garanzia statutaria e la Corte costituzionale, potremmo in astratto pensare a quattro possibili soluzioni: a) tra i due organi non si pone alcun rapporto; b) l'organo di garanzia statutaria può venir ad assumere la funzione di *amicus curiae* per alcuni giudizi che si svolgeranno davanti al Giudice costituzionale; c) i rapporti tra i due organi possono dirsi regolati da un principio di competenza in ordine ad una funzione sostanzialmente identica o quanto meno analoga; d) la Corte costituzionale viene a porsi come istanza di secondo grado o di appello rispetto al giudizio dell'organo di garanzia statutaria.

Con riguardo più specificamente ai *pareri su progetti di legge regionale e di regolamento*, se è vero che, trattandosi di una verifica di "statutarietà", il parametro è rappresentato ovviamente dal testo dello statuto regionale, non può negarsi che in molti casi appaia assai difficile, per l'organo regionale di garanzia, prescindere dal riferimento quanto meno ai principi costituzionali, dovendo, come minimo, interpretare lo statuto in senso conforme alla Costituzione e dovendo il primo porsi "in armonia" con i principi costituzionali.

In proposito è stato, provocatoriamente, sostenuto da Spadaro che la Costituzione potrebbe fungere da norma interposta, la cui violazione diretta da parte di una legge regionale determinerebbe anche la violazione indiretta dello statuto e che se e quando quest'ultimo rinviasse esplicitamente alla Costituzione come parametro che le leggi regionali devono rispettare, l'illegittimità "costituzionale" si tradurrebbe necessariamente in una forma di illegittimità "statutaria".

Certamente non può escludersi che, successivamente alla consulta statutaria, la Corte costituzionale si trovi a dover giudicare sulla legittimità costituzionale di una legge regionale per i medesimi vizi già esaminati dall'organo regionale oppure analogamente, nell'ambito di un conflitto tra enti, della legittimità di un atto regolamentare.

Innanzitutto credo non si possa negare che tale eventualità appaia abbastanza rara da verificarsi, in quanto le questioni di costituzionalità aventi ad oggetto le leggi regionali (come pure regolamenti regionali in sede di conflitto) concernono quasi sempre supposte violazioni non statutarie, bensì costituzionali e specificamente la violazione dei limiti di competenza riconosciuti all'ente regionale. Ciò appare più evidente per i giudizi in via principale, attivati cioè dallo Stato, ma vale pure, in larga misura, per quelli in via incidentale.

Pur ammettendo, come ho detto, che il controllo dell'organo di garanzia statutaria si estenda anche al parametro costituzionale, oltre che a quello statutario, è facile prevedere che i pareri a tale organo richiesti siano, per le ragioni di cui sopra, difficilmente utilizzabili davanti alla Corte costituzionale.

Discorso diverso deve invece farsi con riguardo alla competenza riconosciuta all'organo di garanzia dallo statuto piemontese, secondo cui esso esprime parere anche "sul carattere

invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato". In questo caso appare infatti evidente come il parere possa essere utilmente impiegato dalla regione per sostenere le proprie ragioni nel giudizio costituzionale davanti alla Corte.

Per quanto infine concerne l'ipotesi in cui la Corte costituzionale possa, successivamente all'intervento dell'organo di garanzia statutaria, trovarsi a verificare la conformità di una legge regionale alle disposizioni dello statuto, sulla base di quanto precedentemente detto, l'ipotesi dovrebbe essere limitata alle violazioni concernenti la parte c.d. necessaria dello statuto, dal momento che la parte eventuale o programmatica risulta essere, per la Corte costituzionale, priva di valore normativo e quindi inidonea a fungere da parametro, attraverso la tecnica della norma interposta.

Tra le differenti ipotesi prima indicate, quella più rispondente pare pertanto essere la ricostruzione dei possibili rapporti nel senso di assegnare all'organo di garanzia statutaria il ruolo di *amicus curiae* della Corte costituzionale, la quale, nelle limitate ipotesi sopra indicate, potrà avvalersi, tra le altre cose, anche del parere espresso dal primo sulla medesima questione.

Pare invece eccessivo, sulla base di ciò, parlare, come è stato fatto, della consulta regionale come di un organo ausiliario della Corte costituzionale, alla stregua addirittura del giudice *a quo* nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale, sembrando abissale la differenza di reale incidenza tra i due soggetti nella attivazione e risoluzione della questione di costituzionalità.

Tanto meno ritengo possa parlarsi in proposito di un rapporto di competenza, semmai fondato sul fatto che solo la consulta regionale può verificare la conformità dei progetti di legge regionale alle norme programmatiche dello statuto, né ancora più di una funzione della Corte costituzionale come giudice d'appello del giudizio espresso a livello regionale.

A proposito dei *pareri in ordine a conflitti di competenza*, nel parallelo con la funzione della Corte costituzionale a giudicare in ordine ai conflitti di attribuzione tra lo Stato e le regioni, giova rilevare come la legittimazione a proporre lo stesso sia attribuita ai soli soggetti titolari in generale della legittimazione a richiedere l'intervento dell'organo di garanzia, ossia il presidente della giunta e del consiglio regionale, una minoranza consiliare e, in alcuni casi, il consiglio delle autonomie locali, che possono quindi non coincidere con i soggetti che hanno deciso l'atto o tenuto il comportamento contestato.

Si aggiunga inoltre che, nel caso delle consulte statutarie, queste non si pongano come veri "arbitri" risolutori, in un senso o nell'altro, del conflitto, quanto piuttosto come soggetti ausiliari dell'organo politico, al quale si limitano, di regola, a fornire un autorevole parere ed il quale risulta quindi essere il vero giudice del conflitto.

Per quanto concerne infine la funzione relativa al *giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum e di iniziativa popolare*, nel raffronto con l'analoga competenza svolta a livello statale dalla Corte costituzionale, non sembrano affatto insuperabili le obiezioni che era state avanzate a proposito dell'assegnazione del giudizio di ammissibilità dei referendum all'organo di garanzia, fondate sulla esperienza giudicata non positiva dell'analoga competenza della Corte costituzionale, perché succedanea alla giustizia costituzionale o per il timore di spostare il ruolo del Collegio da organo di garanzia statutaria ad organo di garanzia anche costituzionale.

D'altra parte difficilmente credo potrà ripetersi in materia un'opera creativa simile a quella esercitata dalla Corte costituzionale sull'ammissibilità dei referendum abrogativi, soprattutto in considerazione del carattere non definitivo del giudizio del collegio di garanzia, il quale, in quanto atto amministrativo, potrà certamente essere impugnato davanti al giudice comune.

In conclusione pare potersi affermare che i momenti di contatto tra le Consulte statutarie e la Corte costituzionale ipotizzabili sono assai limitati e del tutto sporadici, per cui non

ritengo affatto necessaria, come qualcuno ha proposto, l'approvazione di una legge, addirittura costituzionale, che contenga una disciplina dei rapporti tra i due organi, tale da consentire una stretta collaborazione tra gli stessi.

Un'ipotesi di contatto si sarebbe forse realizzata qualora fosse stato approvata una disposizione presente nel progetto di legge della regione Calabria per l'attuazione dell'organo di garanzia statutaria, in base al quale "in ogni caso di deliberazione del consiglio regionale contraria alle valutazioni prese dalla Consulta, ove la violazione statutaria individuata sia lesiva di obblighi internazionali, fonti comunitarie e comunque, direttamente o indirettamente, di prescrizioni costituzionali. La Consulta informa le autorità giudiziarie competenti e i soggetti interessati perché, ove lo ritengano e sia possibile, possano comunque ricorrere alla Corte costituzionale nelle forme previste dall'ordinamento statale".

La disposizione, a mio giudizio assai confusa e per niente utile, non è stata comunque approvata dal consiglio regionale e non figura nella l. reg. n. 2 del 2007.

Per terminare queste riflessioni in ordine ai rapporti tra l'attività che saranno chiamate a svolgere le Consulte statutarie e quella del Giudice costituzionale, mi sembra utile sottolineare come la verifica di "statutarietà" prevista dai nuovi statuti regionali appare tale da determinare un ulteriore possibile vizio della legge regionale, il quale potrà essere fatto valere davanti alla Corte costituzionale.

Mi riferisco all'ipotesi in cui gli organi regionali procedano alla promulgazione e pubblicazione della legge regionale senza osservare, a livello procedurale, gli aggravamenti resisi eventualmente necessari a seguito del parere negativo della Consulta statutaria.

La mancata riapprovazione della legge regionale con le modalità e/o le maggioranze richieste dallo Statuto produrrebbe infatti un vizio del procedimento legislativo il quale potrebbe essere fatto valere sia dallo Stato attraverso un'impugnazione della legge in via principale, sia dal giudice attraverso la via incidentale.

In conclusione credo che la sfera di attività riconosciuta agli organi di garanzia statutaria possa efficacemente essere esercitata in ambiti e per scopi differenti da quelli di cui si occupano principalmente i Giudici costituzionali ed anche quelli comuni, si pensi, solo per fare qualche esempio, al rispetto della buona qualità della normazione, ai conflitti tra organi regionali, ai regolamenti sul funzionamento dei consigli regionali, alla ammissibilità dei referendum regionali e degli atti di iniziativa popolare, alla consulenza tecnico-amministrativa sui regolamenti.

7. La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria: l'efficacia dei pareri e l'incidenza del carattere preventivo o successivo degli stessi. I limiti all'attività degli organi di garanzia in relazione alla competenza degli organi "giurisdizionali" ed a quella riconosciuta ai soggetti "politici".

Circa la natura degli organi di garanzia statutaria, nella riflessione ed anche nella legislazione italiana appare meno netta, rispetto ad esempio alla situazione spagnola, la distinzione tra attività di verifica della statutarietà (e costituzionalità) degli atti normativi regionali - svolta in posizione di assoluta indipendenza, quasi come organo rappresentativo della comunità, il quale si ponga entro certi limiti in diretto raccordo con il Giudice costituzionale - e quella di alta consulenza a vantaggio del governo e degli organi politici, in qualità di organo ausiliario, seppure autonomo, attraverso pareri circa la legalità, la qualità della legislazione ed altro, in una posizione non molto dissimile rispetto a quella del Consiglio di Stato in sede consultiva.

Un elemento decisivo in proposito risulta all'evidenza la disciplina della efficacia che viene riconosciuta alle decisioni/pareri dell'organo di garanzia statutaria.

Con specifico riguardo ai limiti costituzionali che gli statuti regionali incontrano nel regolare l'efficacia dei pareri dei consigli di garanzia, si sono avuti in questi anni tre successivi interventi della Corte costituzionale.

Nel primo caso era stata impugnata una disposizione dello statuto della regione Umbria, che prevede il parere del collegio di garanzia, senza specificare se esso debba essere preventivo o successivo all'atto legislativo o regolamentare e senza specificarne l'efficacia. La Corte costituzionale, da un lato, ha rilevato come, rinviando lo statuto ad una futura legge di attuazione dell'istituto, "sarà evidentemente questa legge a disciplinare analiticamente i poteri di questo organo nelle diverse fasi nelle quali potrà essere chiamato ad esprimere pareri giuridici" e, dall'altro, ha sottolineato come "in ogni caso, la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo [dell'organo di garanzia], 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" (sent. 378/2004).

Da queste ultime affermazioni alcuni ne avevano dedotto che qualsiasi forma di aggravamento, anche minimo, che andasse oltre il semplice riesame, doveva ritenersi in contrasto con i principi costituzionali.

Con una seconda pronuncia la Corte pare aver in qualche misura attenuato una conseguenza così netta. Era stata impugnata dal governo una disposizione dello statuto della regione Abruzzo, la quale impone al consiglio regionale, a fronte di un parere contrario dell'organo di garanzia, di deliberare in senso contrario "con motivata decisione", ritenendo l'obbligo di motivazione così imposto al consiglio regionale, un aggravamento non conforme ai principi costituzionali.

Il governo rilevava nel suo ricorso come il collegio di garanzia, «organo burocratico amministrativo estraneo al consiglio regionale e privo di legittimazione democratica», «composto da "esperti" non meglio statutariamente qualificati», potrebbe essere «coinvolto» nel procedimento legislativo (...) con palese aggravamento dell'*iter* legislativo e «illegittima interferenza sui poteri legislativi del consiglio regionale e/o sui poteri di promulgazione del presidente della giunta».

La Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità, osservando in particolare come "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 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, 1° 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 tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa. Infine, la norma statutaria impugnata si riferisce esplicitamente alle 'deliberazioni legislative' e non alle leggi. Tale constatazione fa venir meno ogni perplessità circa una possibile, illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi" (sent. 12/2006).

Nel terzo caso, la Corte costituzionale non ha affrontato esplicitamente, seppure il ricorso governativo vi avesse fatto esplicito riferimento, la legittimità costituzionale del previsto aggravamento di procedura (motivazione e riapprovazione a maggioranza assoluta),

incombente sul consiglio regionale per superare l'eventuale parere negativo del collegio di garanzia in ordine a progetti di legge o di regolamento, limitandosi a richiamare la previsione statutaria (sent. 200/2008). La questione rimane quindi aperta, anche se alcuni ritengono che la Corte l'abbia, in tal modo, implicitamente giudicata costituzionalmente legittima.

Nella stessa decisione, il Giudice costituzionale tiene inoltre a sottolineare come l'intervento del collegio di garanzia abbia e debba avere necessariamente carattere preventivo e debba quindi svolgersi nel corso del procedimento di formazione dell'atto, concludendo nel senso che "nessun ricorso a tale organo è pertanto ammissibile dopo la promulgazione della legge o l'emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini, nei limiti e con le modalità previsti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi".

Da varie parti è stato rilevato, in maniera convincente, che la natura, giurisdizionale o amministrativa, di una determinata attività non può essere fatta derivare dalle modalità attraverso le quali essa viene esplicata (preventivamente o successivamente all'emanazione dell'atto), bensì deve ritenersi collegata agli effetti che vengono riconosciuti alle relative decisioni.

A parte ciò - trattandosi di un soggetto espressivo dell'autonomia regionale che opera all'interno dell'ordinamento regionale, a seguito di una decisione di autolimitazione - non pare elemento trascurabile il fatto che l'organo di garanzia statutaria eserciti la sua funzione su un atto già definitivamente approvato ed in vigore, come tale uscito pertanto dalla sfera del microsistema regionale, rispetto a che lo faccia in ordine ad un atto ancora *in itinere* e quindi tutto interno all'ordinamento regionale.

Non sembra, in altri termini, da porre sullo stesso piano l'obbligo di riapprovazione (con motivazione o a maggioranza assoluta) di un progetto di legge rispetto alla previsione di un analogo obbligo a carico del consiglio regionale nei riguardi di una legge già in vigore, rispetto alla quale non risulterebbe neppure chiaro quali dovrebbero essere gli effetti della mancata osservanza, da parte del consiglio, di una simile richiesta.

Se, con i limiti che abbiamo visto, nel primo caso è possibile accostare l'intervento della Consulta a quella di una sorta di controllo preventivo o di tipo cautelare, nel secondo esso non può avere che una funzione meramente consultiva, senza poter svolgere alcun effetto diretto sulla vigenza dell'atto e senza poter imporre all'organo politico di tornare sullo stesso (per riapprovarlo) o tanto meno sospenderne l'efficacia.

Una volta infatti che l'atto risulta essere efficace, il suo controllo sfugge dalla sfera regionale per rientrare in quella della Corte costituzionale o dei giudici comuni. In fondo è questa la ragione per cui tutti gli statuti hanno previsto che il parere della Consulta regionale sui progetti di legge e di regolamento debba avere carattere preventivo.

Ciò non toglie ovviamente che si possa chiedere all'organo di garanzia statutaria di fornire un parere, anche in considerazione dell'"impatto ambientale", su atti già entrati in vigore allo scopo di ricavare elementi che possano convincere l'organo politico competente a ritornare sulla sua decisione e modificare l'atto già approvato ed in vigore, ma tutto ciò appunto in una logica diversa da quella di una verifica preventiva di conformità allo statuto e/o alla Costituzione.

Così niente si oppone a che gli organi di garanzia statutaria esprimano il loro parere in ordine a conflitti aventi ad oggetto atti già definitivi ed efficaci, a condizione che la decisione si risolva in un parere agli organi regionali e non produca, direttamente o indirettamente, un sostanziale annullamento dell'atto.

L'organo di garanzia, più che una "piccola corte costituzionale", pare pertanto vada ricondotto alla sua reale natura di organo amministrativo regionale - una sorta di autorità amministrativa indipendente, ma dotata di una competenza non specifica, ma generale - con ruolo di garanzia della rigidità dello statuto, nella sua funzione antimaggioritaria, da

realizzare attraverso lo strumento del parere e non attraverso strumenti di controllo, puntando essenzialmente sulla forza persuasiva degli argomenti anzichè su quella coercitiva delle proprie decisioni.

Il futuro dei consigli di garanzia statutaria - con le funzioni attribuite ed i poteri ad essi riconosciuti dagli statuti e nei limiti consentiti dai principi costituzionali - dipenderà infatti, come già ho avuto modo di osservare, non dalla *potestas*, ma dalla *auctoritas* che sapranno conquistarsi attraverso l'acquisizione di una posizione di reale indipendenza ed imparzialità, la forza e la persuasività delle motivazioni poste a base dei pronunciamenti ed il dialogo che quindi saranno capaci di instaurare principalmente con i soggetti politici, da un lato e con la Corte costituzionale ed i giudici comuni, dall'altro.

Il carattere amministrativo delle Consulte statutarie è stato di recente affermato anche dalla Corte costituzionale, la quale ha tenuto a sottolineare come il collegio di garanzia statutaria ha "*natura amministrativa*" e le sue decisioni debbono essere qualificate, a tutti gli effetti, come "*decisioni amministrative*" le quali hanno lo scopo di "eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio" e non possono "né precludere, né, in alcun modo, limitare" la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o speciali, eventualmente chiamati a pronunciarsi sugli stessi atti, i quali potranno giudicare, nelle forme e nei modi previsti per l'impugnazione degli atti amministrativi, anche sulle pronunce del collegio di garanzia (sent. 200/2008).

Quest'ultima affermazione viene quindi a confermare come l'intervento di garanzia dei collegi statutarie opera su un piano diverso da quello giurisdizionale e non viene quindi, per questo, a contrastare con il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e di competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione.

Nella decisione costituzionale ricordata, la preoccupazione della Corte è pertanto chiaramente quella di porre dei principi in ordine a possibili contatti e/o rapporti tra il collegio di garanzia statutaria e gli organi genericamente giurisdizionali (Corte costituzionale e giudici, ordinari o amministrativi), mentre non si pone, e non viene esaminato, il possibile rapporto con l'organo regionale (consiglio, giunta) competente, per dettato costituzionale, ad approvare le leggi o i regolamenti regionali.

La previsione della necessità di un procedimento aggravato allo scopo di superare un parere negativo del collegio di garanzia statutaria è certamente configurabile come una sorta di autolimitazione posta dallo statuto a garanzia della "statutarietà" delle decisioni normative del consiglio e della giunta regionale e può ritenersi ricompreso nell'autonomia statutaria di stabilire le regole di "organizzazione e funzionamento" della regione.

Potremmo però in proposito chiederci fino a che punto tale limitazione (pur se nella forma di auto-limitazione) possa ritenersi compatibile con l'attribuzione del potere legislativo e regolamentare che la Costituzione fa in capo agli organi rappresentativi della regione, dovendosi ad esempio certo ritenere che non sia consentita, da parte dello statuto, una espropriazione di tale potere a vantaggio di altri o una limitazione assoluta dello stesso, se non nei casi e limiti previsti espressamente dalla Costituzione.

L'obbligo di riapprovare l'atto, motivando e con una maggioranza superiore a quella ordinaria, crea senza dubbio un aggravamento procedurale - del quale si potrebbe e dovrebbe, come detto, valutare la "sopportabilità" costituzionale - che lascia comunque all'organo rappresentativo la possibilità di riapprovare, senza modifiche, il medesimo testo già approvato e censurato dall'organo di garanzia statutaria.

Diverso sarebbe il caso in cui il parere del collegio di garanzia sulla conformità allo statuto del progetto di legge o di regolamento dovesse risultare vincolante per il soggetto che l'ha approvato o imponesse un aggravamento da ritenere "non sopportabile" (si pensi, ad esempio, all'obbligo di riapprovare ad unanimità), con la conseguenza che ad un organo amministrativo verrebbe riconosciuta la possibilità di impedire all'organo direttamente

rappresentativo del corpo elettorale, ed al quale la Costituzione assegna il potere legislativo, di far entrare in vigore una determinata disciplina.

Qualora infatti il consiglio regionale intendesse, a fronte di un parere riconosciuto come vincolante, andare contro l'avviso del collegio di garanzia, dovremmo parlare, come ho detto, di un vizio del procedimento legislativo, come tale censurabile davanti alla Corte costituzionale.

Una tale limitazione del potere normativo del consiglio regionale mi pare che porrebbe consistenti e non facilmente superabili dubbi di conformità alla Costituzione.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali