



QUALE GARANZIA PER LO STATUTO REGIONALE

di

Mino Martinazzoli

(Avvocato, Consigliere regionale della Lombardia)

20 giugno 2002

Uno dei nodi da sciogliere nella costruzione dei nuovi statuti regionali secondo la previsione della Legge costituzionale 1/99, riguarda certamente l'esigenza di garantire che la legislazione regionale ordinaria si produca in fedeltà e coerenza ai principi e alle regole definite statutariamente.

Questa esigenza implica l'ipotesi di meccanismi sanzionatori in grado di "costringere" il legislatore regionale ordinario a non tradire spirito e lettera dello statuto.

Da un lato, l'esperienza trentennale che sta alle spalle, dimostra che, senza il segno di una coraggiosa innovazione, i nuovi statuti regionali diventeranno pezzi di carta qualsiasi scritti in un anno qualsiasi. Dall'altro, l'enfasi con la quale si sottolinea la valenza " costituzionale " dei nuovi statuti, evocati come fondamento originario del modello federalista, pretende di essere certificata da proiezioni non ambigue.

Dunque, la congettura di un organismo di garanzia statutaria va doverosamente esplorata e positivamente risolta in modo adeguato.

Un inevitabile riflesso analogico richiama, in prima istanza, il modello della Corte Costituzionale. Ma se il paragone ha il vantaggio di proporre un'esperienza concreta e riconosciuta, conviene dichiarare subito i limiti dell'analogia. Più chiaramente, l'immaginazione di una Corte Costituzionale regionale risulterebbe iperbolica e comunque impraticabile, per ovvie ragioni sistemiche, sotto il profilo della funzione giurisdizionale. Certo, i diritti garantiti dallo statuto regionale in capo ai singoli cittadini dovrebbero consentire agli stessi, in caso di violazione da

parte della legislazione ordinaria, un'istanza riparatrice. Ma il realismo suggerisce di credere che anche un controllo efficace sulle eventuali infedeltà consumate dal legislatore regionale rispetto alle norme statutarie, costituisce, neanche tanto indirettamente, una tutela del cittadino.

Ecco perché un'ambizione più misurata può confrontarsi con un'ipotesi diversa, quella rappresentata dalle procedure, previste nei regolamenti parlamentari, dedicate all'accertamento dei requisiti di " necessità ed urgenza " dei decreti-legge governativi. Si tratta di una novella regolamentare, introdotta, mi pare alla fine degli anni ottanta, nel tentativo di contrastare o almeno ridurre il disordine indotto dalla sovrapproduzione di decreti-legge e dall'invadenza parlamentare nella fase di conversione dei decreti stessi. Non si è imboccata allora la strada più diretta ed efficace, dichiarando l'inemendabilità dei decreti-legge e vietandone la reiterazione. Si è preferita una formula compromissoria, con la previsione di un voto d'aula - preceduto dal lavoro istruttorio della Commissione Affari Costituzionali - al fine di dichiarare la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, pregiudiziale all'esame di merito.

E' appena il caso di ricordare che il rimedio non ha prodotto risultati apprezzabili per il semplice fatto che, lapalissianamente parlando, è difficile immaginare una maggioranza parlamentare incline a contraddire il suo governo. Si può invece immaginare che un congegno istituzionale risultato inadatto al suo scopo appaia adattabile a un fine diverso. Per esempio a costruire quel vaglio di garanzia statutaria del quale stiamo parlando per l'esperienza regionale.

Vale la pena di provare a prefigurarlo per saggiarne l'utilità oppure per escluderne la praticabilità.

Proprio per non replicare gli insuccessi parlamentari, occorre togliere il sindacato sulla coerenza statutaria della legislazione ordinaria dalle mani del Consiglio Regionale, il quale sarebbe invece chiamato ad eleggere un organismo delegato a questo controllo e composto da figure particolarmente competenti ed autorevoli nella materia (professori universitari, avvocati, magistrati, ecc.).E' vero che anche così e sia pure in modo indiretto la forza delle maggioranze si farebbe valere ma riuscirebbe tuttavia diminuita dal momento che la convenienza politica si troverebbe a fare i conti con i doveri della competenza tecnica e dunque con atteg-

giamenti tendenzialmente imparziali. D'altro canto, l'elezione del collegio di garanzia dovrebbe prevedere una riserva a favore delle minoranze, mentre si potrebbe accentuare la distanza stabilendo, per l'organismo di garanzia, tempi di vita sfasati rispetto alla durata delle legislature regionali.

A questo punto, rimangono in campo altre, significative questioni: tutte le leggi debbono essere sottoposte al giudizio del collegio di garanzia? Questo giudizio deve intervenire preventivamente o avrà come oggetto il prodotto legislativo già confezionato? Quali le conseguenze di un'eventuale valutazione negativa? Il passaggio al collegio di garanzia dovrà avvenire " d'ufficio" oppure su iniziativa, e di chi?

Probabilmente la risposta più difficile è quella che riguarda l'ambito dell'intervento di controllo. Sembra illogico pensare a un intervento sistematico che appesantirebbe, quasi nel senso di una confisca, l'esercizio del potere legislativo regionale. Più corretta l'idea di indicare nello statuto una precisa tipologia normativa da sottoporre al controllo, problema, questo che implica una riflessione anche per quanto attiene alla produzione regolamentare per la parte che lo statuto riserva eventualmente alla competenza del Consiglio Regionale. L'esercizio del controllo, per avere efficacia e per consolidare prassi, dovrebbe essere preventivo e il dovere di trasmissione del disegno di legge da valutare, intestato al Presidente del Consiglio Regionale. Necessaria, inoltre, la previsione di termini molto sobri per l'espressione del giudizio di conformità statutaria. Infine, il corollario della valutazione negativa dovrebbe consistere nella improponibilità, totale o parziale, del disegno di legge riconosciuto come "incostituzionale" sul paragone dello statuto (con la speranza che non si sfreni, anche a livello regionale la fantasia interpretativa

dei garanti, cui converrebbe chiedere soltanto la chiarezza dei sì e dei no).

P.S. Non è improbabile che un esame critico della congettura qui sinteticamente descritta, porti alla conclusione di scartarla. Sarebbe già un risultato.