



## LO “STATO DELL’ARTE” DEI PROCEDIMENTI DI REVISIONE DEGLI STATUTI REGIONALI: GLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA

di

*Matteo Barbero*

*(Funzionario della Regione Piemonte e*

*dottorando di ricerca in diritto pubblico presso l’Università degli studi di Torino)*

*1° aprile 2004*

1. Dopo un lungo “letargo”, sembra essere ripresa l’attività dei legislatori statutari regionali, sulla spinta, da un lato, della giurisprudenza della Corte Costituzionale<sup>1</sup> e, dall’altro, dell’approssimarsi delle scadenze elettorali.

L’accelerazione impressa da codeste vicende ai procedimenti di revisione delle “Costituzioni regionali” rende opportuna una breve riflessione sullo “stato dell’arte”, riflessione che, a fronte della complessità di tali procedimenti (imputabile, a sua volta, dopo la riforma operata dalle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001, alla accresciuta centralità dello Statuto nel sistema delle fonti del diritto regionale ed alla dilatazione del suo contenuto necessario rispetto agli Statuti di prima generazione) deve giocoforza essere condotta concentrandosi su singoli aspetti ed istituti giuridici.

Nel presente lavoro si cercherà di svolgere alcune brevi considerazioni sull’assetto che le prime proposte di Statuto hanno attribuito ai c.d. “organi di garanzia della rigidità statutaria”. Si tratta di un tema già affrontato dalla dottrina<sup>2</sup>, ma che pare utile riprendere allo scopo di operare un confronto fra le riflessioni teoriche e le applicazioni concrete<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> In particolare, la sentenza della Consulta n. 313/2003, poi confermata dalla successiva pronuncia n. 324/2003 (e dalla stessa sentenza n. 2/2004), nell’affermare la perdurante vigenza delle norme dei “vecchi” Statuti attributive della potestà regolamentare ai Consigli regionali, ha reso quanto meno opportuna, a fronte della copiosa produzione normativa di carattere secondario da parte delle Giunte (peraltro seguita da una sorta di “tregua istituzionale” sul punto), la rapida revisione dei sistemi delle fonti del diritto regionale. La già citata sentenza n. 2/2004 (parzialmente anticipata dalla precedente sentenza n. 304/2002) ha poi chiarito quale sia il margine di manovra (invero assai esiguo) spettante ai “nuovi” Statuti nella definizione della forma di governo regionale, contribuendo a rimuovere quell’incertezza sul punto che la dottrina dominante considerava come il principale ostacolo al decollo dei processi di revisione statutaria.

<sup>2</sup> Si vedano, in particolare, T. GROPPI, *Quale garante per gli Statuti in Le Regioni* a. XXIX, n. 5, ottobre 2001; L. PANZERI, *Gli organi di garanzia nei primi progetti statutari – Atti del Convegno “L’Europa tra federalismo*

2. Prima di procedere, può essere utile sintetizzare sommariamente i contenuti essenziali del richiamato dibattito dottrinale.

L'opportunità di attribuire a specifici organi la funzione di garantire la conformità agli Statuti delle leggi (e, più in generale, degli atti normativi, anche di rango secondario) regionali emerge da molteplici considerazioni:

- a) in primo luogo, come già sottolineato in apertura, la configurazione dello Statuto come atto normativo fondamentale posto al vertice del sistema delle fonti regionali e la nuova delimitazione del suo contenuto, esteso anche alla determinazione della “forma di governo” e dei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione” (secondo la nuova formulazione dell’articolo 123 della Costituzione) e, quindi, alla definizione dell’assetto dei rapporti fra i supremi organi politici dell’Ente (oltre che alla c.d. “forma di Regione”, ovvero alla disciplina dei rapporti fra l’apparato istituzionale e la comunità regionali<sup>4</sup>), impone di individuare efficaci meccanismi per garantirne la rigidità rispetto alle fonti subordinate;
- b) ciò appare tanto più necessario laddove si consideri che, pur potendo lo Statuto costituire norma interposta nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi regionali, la violazione del medesimo da parte di queste ultime configurandosi come lesione mediata dell’articolo 123 della Costituzione, costituisce evento estremamente raro la proposizione di una siffatta questione di costituzionalità da parte del Governo<sup>5</sup>. Ciò per diverse ragioni, in parte legate alla originaria (ovvero *ante legge* costituzionale n. 1/1999) configurazione della fonte statutaria, in parte dovute alla particolare posizione dell’esecutivo nazionale rispetto agli atti di normazione

---

*e regionalismo*” - Università dell’Insubria, 22-23 novembre 2002; M. MARTINAZZOLI, *Quale garanzia per lo Statuto regionale* in questa Rivista.

<sup>3</sup> Per non appesantire eccessivamente la trattazione, si farà riferimento esclusivamente ai testi già oggetto di almeno un’approvazione da parte del competente organo consiliare, ovvero, a quanto risulta, agli Statuti delle Regioni Calabria e Puglia (approvati in seconda lettura ma, per diverse ragioni, non ancora definitivi), alla proposta di Statuto della Regione Abruzzo (approvata in prima lettura), oltre che (per dovere di firma) alla bozza approvata dalla Commissione speciale per lo Statuto della Regione Piemonte.

<sup>4</sup> Cfr, recentemente, A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)* nel numero 6/2004 di questa Rivista (si veda, in particolare, il paragrafo 6).

<sup>5</sup> In proposito, è singolare notare che, pur nella nuova stagione statutaria, la Corte ha avuto modo di applicare i “vecchi Statuti” come norma interposta nei giudizi di costituzionalità decisi con le già richiamate sentenze n. 313/2003 e 324/2003 in materia di potestà regolamentare regionale. Tale vicenda non sembra peraltro in grado di invertire la tendenza segnalata nel testo alla ulteriore riduzione dei ricorsi statali avverso leggi regionali in contrasto con il solo Statuto. Inoltre, come segnalato anche *infra* [cfr lettera d)], al controllo della Corte Costituzionale sfuggono necessariamente tutti gli atti di normazione secondaria di pertinenza degli organi regionali, a fronte della cui accresciuta rilevanza la previsione di meccanismi di controllo “interno” appare senza dubbio opportuna.

regionale. Sotto il primo profilo, viene in rilievo il carattere limitato dell'autonomia statutaria delle Regioni, come delimitata dal Costituente e riflessa dal primitivo procedimento di approvazione che faceva dello Statuto una legge (atipica in quanto) solo materialmente regionale ma formalmente statale. Questo aspetto è stato superato dal legislatore costituzionale di fine secolo, che ha, da un lato e come ripetutamente sottolineato, ampliato l'ambito dell'autonomia statutaria regionale, e, dall'altro, eliminato la fase dell'approvazione parlamentare, attribuendo allo Statuto natura di legge regionale anche dal punto di vista formale. Sotto il secondo profilo, è evidente<sup>6</sup> la tendenza, da parte del Governo, a far valere principalmente i limiti esterni all'autonomia statutaria delle Regioni ed a disinteressarsi delle vicende interne (al sistema delle fonti proprio) di tali enti<sup>7</sup>. La ricordata perdita, da parte degli Statuti, dell'originaria "aura di statualità"<sup>8</sup> conseguente al "visto" parlamentare rende poi ancora più remota la possibilità che la rigidità statutaria venga garantita in modo diretto dall'ordinario procedimento di impugnazione delle leggi regionali in via principale di fronte alla Corte Costituzionale<sup>9</sup>. D'altra parte, è stata correttamente segnalata<sup>10</sup> l'inevitabile ricorrenza di ambiti materiali oggetto di autonoma disciplina da parte dei nuovi Statuti (ancora la forma di governo regionale ovvero la definizione dei principi organizzativi fondamentali, ma anche i c.d. "nuovi diritti"<sup>11</sup>), in relazione ai quali è senz'altro opportuna la previsione di organi di controllo *ad hoc*;

- c) d'altra parte, l'ampliamento degli ambiti materiali assegnati alla potestà legislativa regionale (concorrente o residuale), potestà che, a prescindere dalle difficoltà del riparto di competenze fra Stato e Regioni (testimoniate dall'imponente contenzioso costituzionale), ha oggi indubbiamente maggiori occasioni di incidere sui diritti fondamentali dei cittadini, rende palese la necessità di prevedere congegni giuridici che (agendo, per quanto si dirà, all'interno del procedimento di formazione delle leggi regionali) siano in grado di prevenire eventuali lesioni, senza costringere i cittadini a percorrere le impervie strade del giudizio costituzionale in via incidentale<sup>12</sup>. Inoltre, la

---

<sup>6</sup> Lo sottolinea con efficacia T. GROPPi, *Quale garante per gli Statuti* cit..

<sup>7</sup> In questo senso, la rigidità dello Statuto è tutelata dalle eventuali impugnazioni governative solo in via riflessa, ove tale obiettivo coincida con l'esigenza di garantire il rispetto della Costituzione.

<sup>8</sup> L'espressione è ancora di T. GROPPi, *op. ult. cit.*, cui appartiene questa riflessione.

<sup>9</sup> Mentre altrettanto remota appare la possibilità di impugnazioni in via incidentale di eventuali norme di leggi regionali contrastanti con lo Statuto. Cfr T. GROPPi, *Quale garante per gli Statuti* cit..

<sup>10</sup> L. PANZERI, *Gli organi di garanzia nei primi progetti statutari* cit..

<sup>11</sup> Cfr *infra*, nota 12.

<sup>12</sup> In realtà, ricorrendo una tale fattispecie, appare probabile, come già sottolineato in precedenza (nota 7), che la legge regionale lesiva di un diritto fondamentale del cittadino venga impugnata in via diretta dal Governo, anche se verosimilmente (non denunciano la violazione dello Statuto ma) allegando il suo contrasto con la Parte Prima

soppressione, ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, del controllo preventivo da parte del Governo sulle leggi regionali<sup>13</sup> (come disciplinato dal previgente articolo 127 della Costituzione) e la conseguente previsione di un controllo successivo al varo delle leggi medesime ha comportato l'eliminazione anche di questo ulteriore "filtro" all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi in contrasto con lo Statuto;

- d) l'eliminazione, da parte della legge costituzionale n. 1/1999, della riserva di potestà regolamentare in capo al Consiglio<sup>14</sup>, la probabile attribuzione di tale potestà (almeno in via tendenziale) alla Giunta<sup>15</sup> e la dilatazione del suo ambito di applicazione<sup>16</sup>, rendono opportuna la previsione di meccanismi di garanzia della rigidità statutaria anche nei confronti degli atti regionali di normazione secondaria, per i quali, oltretutto (come noto) non può farsi affidamento sui meccanismi della giustizia costituzionale. Nella medesima prospettiva, va ricordato che, a seguito della definitiva soppressione, ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, dei controlli sugli atti amministrativi regionali, l'unico rimedio nei confronti di eventuali regolamenti regionali illegittimi è rappresentato dal giudizio davanti ai giudici comuni (ed, in particolare, ai giudici amministrativi); da questo punto di vista, la previsione di un controllo *ex ante* nei confronti degli atti regionali di normazione secondaria potrebbe rappresentare anche un efficace misura di contenimento del relativo contenzioso;
- e) in sintesi, quindi, l'insufficienza delle garanzie "esterne" (quali il giudizio di costituzionalità in via principale o in via incidentale delle leggi regionali e il sindacato dei giudici ordinario ed amministrativo nei confronti dei regolamenti della Regione)

---

della Costituzione ovvero rivendicando la propria competenza legislativa esclusiva fondata su una delle clausole "trasversali" di cui al comma 2 del novellato articolo 117 della Costituzione stessa. Anche in tal caso, peraltro, si verificherebbe un vuoto di tutela a fronte di eventuali regolamenti regionali illegittimi per contrasto con lo Statuto, nei confronti dei quali il singolo non potrebbe che fare affidamento sul potere di annullamento del giudice amministrativo ovvero sul potere di disapplicazione del giudice ordinario (ovvero, in alcune ipotesi, dello stesso giudice amministrativo). Inoltre, non può essere ignorata la vicenda dei c.d. "nuovi diritti" che i legislatori statutari regionali sembrano orientati a prevedere (anche sotto forma di estensione della titolarità di diritti esistenti), vicenda che evidenzia ulteriori ambiti meritevoli di tutela in ambito regionale in quanto difficilmente garantiti dai meccanismi di controllo esterno.

<sup>13</sup> Fa eccezione, come noto, la legge di approvazione dello Statuto regionale.

<sup>14</sup> Riserva che, come noto, aveva reso estremamente raro il ricorso a tale fonte da parte dell'organo legislativo regionale.

<sup>15</sup> Secondo quanto già avvenuto in via di fatto prima della più volte citate sentenza n. 313/2003, sia pure in mancanza di una revisione statutaria, secondo un'interpretazione del dettato costituzionale suggerita dalla dottrina maggioritaria e dallo stesso Governo nazionale, ma poi sconfessata dalla Consulta. In ogni caso, può affermarsi che i legislatori statutari siano in grande prevalenza orientati a confermare la tendenziale attribuzione alla Giunta della competenza regolamentare.

<sup>16</sup> Che comprende, oggi, alla luce del nuovo comma 6 dell'articolo 117 della Costituzione, tutte le materie di competenza (concorrente o esclusivo - residuale) delle Regioni e che può estendersi, su delega dello Stato, anche alla materie di competenza legislativa esclusiva di quest'ultimo.

rispetto ad un atto quale lo Statuto a (prevalente) valenza regionale “interna” rende inevitabile la previsione di garanzie parimenti interne all’ordinamento regionale<sup>17</sup>;

- f) infine, la (entro certi limiti) innegabile centralità della Regione ed il suo ruolo di coordinamento rispetto agli Enti locali offrono ampi margini di interferenza fra le disposizioni (*rectius* le norme) dello Statuto regionale (soprattutto, ma non solo, nella sua dimensione di atto organizzativo fondamentale del sistema di governo regionale nel suo complesso, comprensivo anche degli enti periferici<sup>18</sup>), gli atti normativi regionali (primari e secondari) e le competenze (organizzative e gestionali) degli enti periferici. Se si considera che all’ampliamento dell’autonomia spettante a tali enti ed al suo espresso riconoscimento a livello costituzionale in termini di (almeno tendenziale) equiordinazione rispetto agli altri livelli di governo non si accompagna (finora) l’individuazione, per i medesimi, di canali di accesso diretto alla giustizia costituzionale<sup>19</sup>, è evidente l’opportunità di prevedere altre forme di tutela delle Autonomie locali dai pericoli del c.d. “neocentralismo regionale”. Inoltre, le attribuzioni degli organi di garanzia statutaria, laddove la relativa disciplina statutaria garantisca un’adeguata rappresentanza ed un’ampia facoltà di accesso in favore degli Enti locali, potrebbero essere estese anche al controllo dei principali atti normativi (regolamenti) di competenza dei medesimi enti, colmando il vuoto causato dalla scomparsa, anche in questo ambito, dei controlli amministrativi<sup>20</sup>.

3. Esaminate brevemente le ragioni che consigliano la previsione di organi di garanzia statutaria<sup>21</sup>, occorre dare altrettanto brevemente conto delle ulteriori opportunità che tale previsione può fornire ai legislatori statutari e dei limiti che questi ultimi incontrano nella definizione della relativa disciplina.

---

<sup>17</sup> T. GROPPI, *Quale garante per gli Statuti* cit..

<sup>18</sup> Che questa sia la chiave corretta di interpretazione dello Statuto è reso evidente anche dall’introduzione, ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, nel corpo dell’articolo 123, di un nuovo comma che attribuisce a tale atto la competenza a disciplinare (nelle sue linee generali) la composizione ed il funzionamento del Consiglio delle Autonomie locali “quale organo di consultazione fra la Regione e gli Enti locali”.

<sup>19</sup> Tali non potendo considerarsi le proposte che la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, da un lato, e il Consiglio delle autonomie locali, dall’altro, possono formulare nei confronti, rispettivamente, del Consiglio dei Ministri e della Giunta regionale, ai fini di sollecitare la proposizione, da parte di tali ultimi organi, delle questioni di legittimità costituzionale relative alle leggi regionali e statali (secondo quanto dispongono gli articoli 31 e 32 della legge n. 87/1953, come novellati dall’articolo 9 della legge n. 131/2003, c.d. legge “La Loggia”).

<sup>20</sup> Cfr *infra*, paragrafo 3 e nota 22.

<sup>21</sup> Va segnalato che quasi tutte le bozze di Statuto finora elaborate (comprese quelle che qui non verranno prese in considerazione in quanto non ancora oggetto di approvazione consiliare) hanno accolto il suggerimento della dottrina ed hanno previsto l’istituzione di organi di garanzia, sia pure mediante soluzione non sempre omogenee.

Sotto il primo profilo, è stato correttamente sottolineato come l'istituzione di siffatti organi (specie se forniti di adeguate garanzie di indipendenza e professionalità; vedi *infra*, paragrafo 4) potrebbe consentire di definire in maniera ottimale la titolarità di alcune competenze di nuovo conio ovvero in precedenza attribuite in "ordine sparso" dai "vecchi" Statuti<sup>22</sup>. Basti pensare, a titolo esemplificativo, al controllo sull'ammissibilità dei referendum regionali, alla promozione di giudizi di legittimità costituzionale e di conflitti di attribuzione tra Stato e Regione<sup>23</sup>, alla risoluzione dei conflitti interorganici ed intersoggettivi in ambito regionale, allo svolgimento di compiti amministrativi in materia elettorale ovvero di controllo della qualità della legislazione.

Nella stessa direzione, è interessante la proposta<sup>24</sup> di affidare a tali organi (secondo il modello spagnolo) competenze di carattere consultivo analoghe a quelle esercitate, a livello centrale, dal Consiglio di Stato (soprattutto in relazione ai regolamenti regionali ovvero ad altri atti amministrativi generali).

Per quanto concerne i limiti, viene in rilievo il principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale, affermato dalla Corte Costituzionale già nella sentenza n. 38/1957 relativa all'Alta Corte per la Regione siciliana. Tale principio comporta, in estrema sintesi, due ordini di conseguenze:

- a) da un lato, è esclusa la possibilità di attribuire agli organi di garanzia statutaria un potere di annullamento delle leggi regionali<sup>25</sup> (già efficaci ma) contrastanti con lo

---

<sup>22</sup> Cfr T. GROPPi, *Quale garante per gli Statuti* cit. e L. PANZERI, *Gli organi di garanzia nei primi progetti statutari* cit..

<sup>23</sup> Cfr *supra*, paragrafo 2, lettera f), a proposito del coinvolgimento degli Enti locali)

<sup>24</sup> Formulata ancora da T. GROPPi, *Quale garante per gli Statuti* cit..

<sup>25</sup> In teoria, nulla osterebbe all'attribuzione agli organi regionali di garanzia statutaria di poteri di annullamento dei regolamenti della Regione. Si tratterebbe, peraltro, di un potere estremamente difficile da gestire e da inquadrare nella nuova forma di governo regionale, specie qualora i nuovi Statuti confermassero (anche solo nelle sue linee generali) la disciplina transitoria introdotta in materia dalla legge costituzionale n. 1/1999 e attribuissero in via generale alla Giunta regionale la potestà regolamentare. In tal caso, inoltre, sarebbe inevitabile il mantenimento di uno stretto legame fra gli organi di indirizzo politico e l'organo di garanzia statutaria, ciò che comprometterebbe la terzietà e l'autonomia di quest'ultimo.

Analogamente, qualora si ritenesse che l'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione (ad opera della legge costituzionale n. 3/2001) abbia comportato solo la perdita della copertura costituzionale dei controlli amministrativi sugli atti degli Enti locali, la cui eventuale (re)introduzione, pertanto, sarebbe pertanto lasciata alla discrezionalità del legislatore ordinario e si optasse per il riconoscimento, in capo alle Regioni, di penetranti poteri in materia di ordinamento delle Autonomie locali [come avviene nelle Regioni a statuto speciale e come suggerito talvolta dalle Regioni ordinarie, mediante un'interpretazione sistematica del combinato disposto dei commi 2, lettera g), e 4 dell'articolo 117 della Costituzione] sarebbe forse possibile attribuire agli organi regionali di garanzia statutaria poteri di controllo (ed eventualmente di annullamento) degli atti amministrativi di competenza degli enti periferici (o almeno delle tipologie più rilevanti, a cominciare dai regolamenti, ad eccezione di quelli attinenti all'esercizio di quelle funzioni fondamentali in corrispondenza delle quali sussiste una competenza legislativa esclusiva dello Stato). In realtà, la tesi assolutamente prevalente (accolta anche dalle Regioni) afferma l'avvenuta abolizione dei controlli preventivi di legittimità nei confronti di tutti i soggetti di cui è oggi disciplinata a livello costituzionale l'autonomia (compresi quindi anche gli Enti locali), controlli che non potrebbero essere riproposti dal legislatore ordinario (statale o regionale). In quest'ottica, l'unica strada

Statuto, ciò che comporterebbe il rischio di conflitti fra le decisioni dell'organo regionale e la giurisdizione della Consulta;

- b) dall'altro (e di conseguenza), è necessario optare per un controllo di tipo preventivo, sotto forma di aggravamento del procedimento di formazione degli atti normativi<sup>26</sup>. Solo intervenendo prima delle fasi di promulgazione-emanazione e pubblicazione dell'atto, ovvero quando quest'ultimo è ancora *in fieri*, sarebbe, infatti, possibile per l'organo regionale incidere sul suo contenuto senza derogare al summenzionato principio.

In definitiva, quindi, è esclusa la possibilità di prevedere l'istituzione di vere e proprie "Corti Costituzionali regionali", secondo quanto avviene nella maggior parte degli ordinamenti federali, essendo necessario optare per modelli alternativi di controllo, assimilabili a talune tipologie previste rispetto ad atti di natura amministrativa.

4. Da ultimo, prima di esaminare il contenuto delle proposte di Statuto già oggetto di approvazione consiliare, è opportuno accennare brevemente alle indicazioni che la dottrina ha fornito circa la composizione degli organi in questione, la loro collocazione rispetto al circuito politico regionale e le loro modalità di funzionamento.

In proposito, la delicatezza della funzione di "guardiani" del *pactum societatis* regionale (e delle altre funzioni di garanzia che possono essere loro attribuite) implica che gli organi di garanzia statutaria dovrebbero essere composti (se non esclusivamente, almeno in prevalenza) da tecnici di provata professionalità ed indipendenza. Per le stesse ragioni, dovrebbero essere previste forme di designazione e garanzie di stabilità dell'incarico tali da assicurare la terzietà dell'organo rispetto agli organi di governo e la sua (tendenziale) estraneità al circuito dell'indirizzo politico regionale<sup>27</sup>.

In particolare, potrebbe essere utile prevedere una durata in carica superiore (o comunque sfasata) rispetto a quella dei consiglieri regionali, allo scopo di evitare il rinnovo simultaneo dei due organi<sup>28</sup>.

---

concretamente percorribile sarebbe quella di attribuire agli organi di garanzia statutaria un potere consultivo nei confronti di determinati atti di competenza degli Enti locali (con l'eccezione sopra segnalata), garantendo un'efficace coordinamento fra il primo ed i secondi per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, cui dovrebbero pertanto essere riconosciuti efficaci poteri di intervento in rapporto alla formazione ed al funzionamento degli organi medesimi.

<sup>26</sup> Leggi ma anche regolamenti regionali, nonché eventualmente regolamenti locali. Cfr nota precedente.

<sup>27</sup> Al riguardo, può essere utile, come termine di paragone da interpretare in senso migliorativo, l'esperienza (non sempre positiva) dei difensori civici.

<sup>28</sup> Cfr L. PANZERI, *Gli organi di garanzia nei primi progetti statutari cit.*, nonché M. MARTINAZZOLI, *Quale garanzia per lo Statuto regionale cit.*

*Last but not least*, per configurare l'organo di garanzia statutaria come effettivo "garante del pluralismo intraregionale"<sup>29</sup> occorrerebbe garantirne la funzione "anti-maggioritaria"<sup>30</sup> ed "anti-regionalcentralista", prevedendo, in favore delle minoranze e (per il tramite del rispettivo Consiglio) delle Autonomie locali, un ruolo attivo tanto nella formazione dell'organo (con la previsione, ai fini dell'elezione dei componenti, di maggioranze qualificate e/o di meccanismi di riserva ovvero di poteri di designazione), quanto nel suo concreto funzionamento (attraverso la definizione di ampi canali di accesso all'organo medesimo).

5. Passando ad esaminare le proposte di Statuto giunte a superare lo "scoglio" dell'approvazione consiliare (almeno in prima lettura), giova partire da quella calabrese.

L'articolo 57 del nuovo Statuto della Regione Calabria, approvato anche in seconda lettura dal competente Consiglio regionale<sup>31</sup>, istituisce una "Consulta statutaria" quale "organo di consulenza e garanzia della Regione, chiamato ad esprimersi sull'applicazione e sull'interpretazione delle norme statutarie".

In base al comma 5 dell'articolo sopraccitato, "in particolare"<sup>32</sup> l'organo in questione esprime il proprio parere:

- in merito all'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione ovvero tra gli organi della Regione e gli Enti locali;
- circa la compatibilità con lo Statuto delle proposte di legge o (opportunamente) di regolamento;
- circa la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum;

---

<sup>29</sup> T. GROPPI, *Quale garante per gli Statuti* cit.. Cfr anche *supra*, paragrafo 2, lettera f).

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Come noto, il nuovo Statuto della Regione Calabria è stato approvato in seconda lettura dal Consiglio regionale in data 31 luglio 2003. Successivamente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 33, 34, comma 1, lettera *i*), 38, comma 1, lettere *a*) ed *e*), 43, comma 2, 50, comma 5 e 51 di tale Statuto, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *l*), 121, 122, 123, primo comma, e 126 della Costituzione, nonché al principio di separazione dei poteri. Il giudizio di legittimità costituzionale è stato risolto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 2/2004, di parziale accoglimento delle censure erariali. Giova precisare, tuttavia, che né l'impugnazione governativa né (di conseguenza) la pronuncia della Consulta hanno riguardato le previsioni statutarie relative agli organi di garanzia oggetto di queste note. Pertanto, è plausibile che tali previsioni vengano riproposte senza subire modificazioni rilevanti, anche in considerazione della loro riconducibilità alla parte "fissa" dello Statuto, ovvero alla porzione di esso compatibile con qualsivoglia assetto istituzionale e con qualunque scelta in materia di forma di governo regionale (aspetto, quest'ultimo, che rappresenta il vero *punctum crucis* della vicenda statutaria calabrese). Cfr, per la distinzione fra parte "fissa" e parte "mobile" dello Statuto, A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)* cit..

<sup>32</sup> Tale inciso conferma che l'elencazione di funzioni operata dall'articolo 57 è solamente indicativa ed esemplificativa e che nulla esclude l'attribuzione di ulteriori competenze alla Consulta statutaria ad opera di successive leggi regionali.



- negli altri casi previsti dallo Statuto<sup>33</sup>.

A tale parere, che può essere richiesto dai Presidenti della Giunta, del Consiglio regionale e del Consiglio delle Autonomie locali, nonché da un terzo dei componenti del Consiglio regionale, è attribuita un'efficacia parzialmente vincolante. Dispone, infatti, il successivo comma 7 che "(g)li organi regionali si attengono alle valutazioni della Consulta"; peraltro, il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario a singole valutazioni, ma soltanto mediante decisione motivata e adottata a maggioranza assoluta.

Per quanto concerne la composizione, essa ricalca, dal punto di vista dei requisiti richiesti ai componenti, quella della Corte Costituzionale prevista dall'articolo 135, comma 2, della Costituzione. La Consulta statutaria si compone, infatti, di cinque membri tra i magistrati delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa e (innovativamente anche) contabile, tra i professori universitari ordinari in materie giuridiche (ma con almeno quindici anni di carriera) ovvero tra avvocati con almeno venti anni di esercizio effettivo della professione (articolo 57, comma 1).

Essi sono eletti dal Consiglio regionale, con la maggioranza dei due terzi, in modo da assicurare una rappresentanza delle minoranze; nessun potere di nomina o di designazione risulta, pertanto, attribuito al Consiglio delle Autonomie locali (che pure, come visto, può adire l'organo<sup>34</sup>).

I membri della Consulta statutaria durano in carica sei anni e non sono immediatamente rieleggibili; ciò significa che, a differenza dei membri della Corte Costituzionale, essi potrebbero in teoria essere rieletti purché non per due mandati consecutivi. La carica di componente della Consulta è incompatibile con altre cariche pubbliche, con l'esercizio di professioni o di imprese e con lo status di dipendente pubblico o privato.

La garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza dell'organo, invero già in parte assicurata dai requisiti di professionalità richiesti ai componenti e dai meccanismi di incompatibilità, è comunque rimessa ad un'apposita, successiva legge regionale, chiamata anche a disciplinare le modalità di accesso alla Consulta ed a dettare le altre norme che ne regolano l'attività, nonché a determinare il trattamento economico dei componenti.

---

<sup>33</sup> Si veda, in particolare, oltre all'articolo 11, comma 5, che attribuisce alla Consulta statutaria la competenza a svolgere il giudizio sulla regolarità e sulla ammissibilità delle richieste di referendum regionali, l'articolo 44, comma 2, in materia di approvazione dei testi unici regionali.

<sup>34</sup> In particolare, l'articolo 45, comma 2, prevede che il Consiglio delle Autonomie locali, ove ritenga che una legge regionale leda la sfera delle competenze e prerogative degli Enti locali od incida sulla loro autonomia costituzionale, può chiedere al Consiglio regionale di pronunciarsi in merito ai rilievi formulati, previa acquisizione del parere della Consulta statutaria, che deve essere richiesto, come visto, dal Presidente.

In ogni caso, alla Consulta statutaria dovrà essere assicurata, per espressa previsione statutaria, piena autonomia organizzativa e amministrativa, in conformità alle previsioni del proprio Regolamento deliberato a maggioranza assoluta dei componenti e pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione<sup>35</sup>.

6. Gli articoli 47, 48 e 49 del nuovo Statuto della Regione Puglia<sup>36</sup> disciplinano il ‘Consiglio statutario regionale’, definito, insieme al Consiglio delle Autonomie locali ed alla Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale, quale organo “a rilevanza statutaria”.

In base all’articolo 47, il Consiglio:

- a) interviene nella verifica della incompatibilità statutaria delle proposte di legge eventualmente dichiarata dalla competente Commissione consiliare, nei casi previsti dal Regolamento interno del Consiglio regionale;
- b) verifica l’ammissibilità dei referendum, la sussistenza del quorum previsto per la richiesta di referendum statutario e l’ammissibilità dell’iniziativa legislativa popolare e dei soggetti previsti al comma 2 dell’articolo 15 (ovvero Consigli provinciali, Consigli delle aree metropolitane e Consigli comunali);
- c) esprime parere non vincolante nella valutazione delle capacità dei soggetti non pubblici che la Regione individua per il conferimento dei compiti di per sé pubblici.

Si tratta di un organo profondamente diverso dalla Consulta statutaria prevista dallo Statuto calabrese, in quanto difficilmente configurabile come organo di garanzia<sup>37</sup>.

In primo luogo, infatti, esso dispone di un mero potere di intervento nel procedimento di verifica dell’incompatibilità con lo Statuto delle sole proposte di legge<sup>38</sup>, potere, oltretutto, di

---

<sup>35</sup> Dal punto di vista organizzativo, lo Statuto si limita a prevedere l’elezione, da parte dei componenti, di un Presidente che resta in carica per la durata del mandato ed il cui voto prevale in caso di parità (finendo per configurarsi come un *primus inter pares*). Tutto il resto è rimesso alla legge regionale attuativa e soprattutto al Regolamento interno.

<sup>36</sup> Approvato in seconda lettura dal Consiglio regionale nelle sedute del 3, 4 e 5 febbraio 2004. Cfr A. LOIODICE, *Prime riflessioni sullo Statuto della Regione Puglia* in questa Rivista, numero 4/2004 nonché A. TORRE – M. CALAMO SPECCHIA, *Lo Statuto della Regione Puglia: “non è tutto oro quel che luccica”* su *Federalismi* 6/2004.

<sup>37</sup> Ciò è confermato anche dalla sistematica del testo in commento, il quale, come accennato, inserisce il Consiglio statutario fra gli organi “a rilevanza statutaria” e non fra le Autorità di garanzia, disciplinate dagli articoli 50 e seguenti.

<sup>38</sup> Il Consiglio statutario regionale non ha poteri di intervento nel procedimento di formazione dei regolamenti regionali, per i quali la Giunta regionale (cui, ex articolo 44, spetta la potestà regolamentare nella forma dei regolamenti esecutivi, di attuazione, d’integrazione nonché dei regolamenti delegati) può avvalersi del parere del Consiglio di Stato (articolo 44, comma 5).

cui non sono disciplinati a livello statutario i meccanismi di attivazione<sup>39</sup> ed il cui esercizio risulta comunque sostanzialmente subordinato ad una iniziativa della Commissione consiliare competente per materia (ed alla ricorrenza di uno dei casi espressamente previsti Regolamento interno del Consiglio regionale).

Che non si tratti di un organo di garanzia ma di un organo consultivo non estraneo al circuito politico è ulteriormente confermato dalle sue ulteriori attribuzioni, elencate, in maniera apparentemente tassativa, dal citato articolo 47.

In disparte i poteri relativi alle procedure referendarie ed all'iniziativa legislativa popolare<sup>40</sup>, viene in rilievo soprattutto la funzione consultiva (non vincolante) relativa alla valutazione della capacità dei soggetti non appartenenti al settore pubblico individuati ai fini del conferimento di compiti pubblici; si tratta di una attribuzione difficile da inquadrare sul piano sistematico ma comunque necessariamente riconducibile all'indirizzo politico.

La connotazione politica (e non *super partes*) dell'organo in questione è confermata dalle previsioni di cui ai successivi articoli 48 e 49.

L'articolo 48, comma 1, ne disciplina la composizione, privilegiando evidentemente la componente politica<sup>41</sup>; il Consiglio statutario è infatti composto da cinque membri eletti (verosimilmente a maggioranza semplice) dal Consiglio regionale, di cui tre scelti fra i Consiglieri regionali non in carica che hanno esercitato la funzione per almeno dieci anni e solo due individuati come "esperti in discipline giuridiche<sup>42</sup>". Non è previsto alcun potere di nomina o di designazione da parte di organi diversi dal Consiglio regionale né alcun meccanismo di incompatibilità e non sono richiesti ulteriori requisiti di professionalità ed indipendenza. L'unica forma di garanzia è costituita dal meccanismo del voto limitato, che dovrebbe consentire anche all'opposizione di essere rappresentata.

---

<sup>39</sup> Lo Statuto prevede che l'intervento del Consiglio statutario regionale avvenga "su richiesta" ma non precisa a chi spetti tale potere di iniziativa (le opposizioni, il Consiglio delle Autonomie locali ?); tutto è rimesso, evidentemente, alla successiva legislazione attuativa, con evidente *deminutio* degli aspetti garantistici. Sul punto, cfr anche A. TORRE – M. CALAMO SPECCHIA, *Lo Statuto della Regione Puglia: "non è tutto oro quel che luccica" cit.*

<sup>40</sup> Si tratta, in effetti, di poteri già in passato attribuiti ad organi comunque legati all'asse politico, come, ad esempio, gli Uffici di Presidenza (Cfr L. PANZERI, *Gli organi di garanzia nei primi progetti statutari cit.*). Non a caso, anche il testo in esame prevede che in via transitoria e fino alla nomina del primo Consiglio statutario, tali poteri siano esercitati dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale (si vedano gli articoli 15, 17 e 18).

<sup>41</sup> Anche in tal caso, vi sono pertanto profonde differenze rispetto a quanto prevede lo Statuto della Regione Calabria.

<sup>42</sup> Come nota A. LOIODICE, *Prime riflessione sullo Statuto della Regione Puglia cit.*, si tratta di un "declassamento" rispetto al progetto originario licenziato dalla Commissione Statuto, che prevedeva la presenza nell'organo di professori universitari di ruolo nominati dai Rettori.

Il comma 2 dell'articolo 48 ed il successivo articolo 49 regolano l'aspetto organizzativo, senza prevedere espressamente alcuna forma di autonomia in capo all'organo<sup>43</sup> (coerentemente, peraltro, con la sua mancata connotazione in senso garantista).

Il funzionamento e l'organizzazione del Consiglio statutario regionale nonché il trattamento economico dei suoi componenti e le incompatibilità sono disciplinate con legge regionale (da approvare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dello Statuto); non è neppure previsto un Regolamento interno, ma solo l'elezione di un Presidente.

7. Gli articoli 77 e 78 della proposta di nuovo Statuto della Regione Abruzzo<sup>44</sup>, istituiscono un "Collegio regionale per le garanzie statutarie" definito come "organo di alta consulenza della Regione".

Sulla falsariga della Consulta statutaria della Calabria, il Collegio abruzzese per le garanzie statutarie è composto da cinque esperti<sup>45</sup>, di cui (almeno) uno indicato dal Consiglio delle Autonomie locali<sup>46</sup>; essi sono eletti dal Consiglio regionale a maggioranza dei tre quarti dei componenti, durano in carica cinque anni e non sono immediatamente rieleggibili.

L'organo in parola costituisce un'autorità indipendente dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile che svolge le sue funzioni (anche di controllo interno) secondo le disposizioni del proprio Regolamento deliberato a maggioranza assoluta e pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione.

Le evidenti analogie con le disposizioni dello Statuto calabrese sopra brevemente commentate non si fermano qui ma sono riscontrabili anche in relazione alla disciplina delle funzioni dell'organo di garanzia.

Il Collegio, infatti, secondo quanto dispone l'articolo 78, esprime pareri e valutazioni:

- sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione<sup>47</sup>;

---

<sup>43</sup> Non è neppure determinata la durata in carica dei membri dell'organo né (di conseguenza) è assicurata la sfasatura fra la sua durata in carica e la cadenza delle legislature del Consiglio regionale

<sup>44</sup> Tale proposta è stata approvata in prima lettura dal Consiglio regionale dell'Abruzzo in data 23 e 24 settembre 2003.

<sup>45</sup> In tal caso, si è preferito non specificare le categorie professionali di appartenenza dei membri dell'organo. Si tratta certamente di una lacuna (che si aggiunge a quella relativa alla mancata previsione di meccanismi di incompatibilità), compensata tuttavia dalle ampie garanzie fornite riguardo alla indipendenza dei membri stessi e dell'organo nel suo complesso.

<sup>46</sup> A differenza dello Statuto della Calabria, dunque, quello abruzzese prevede (molto opportunamente) un potere di designazione in capo all'organo esponenziale degli Enti locali.

<sup>47</sup> La Consulta calabrese si pronuncia anche in merito ai conflitti fra gli organi della Regione e gli Enti locali; peraltro, la mancata espressa previsione di una siffatta funzione in capo al Collegio abruzzese per le garanzie statutarie non pare costituire un ostacolo insormontabile a che tale organo possa svolgere un ruolo di stanza di compensazione anche sotto questo profilo, specie in considerazione della sua composizione e dell'ampia facoltà di accesso ad esso spettante (ex articolo 69) al Consiglio delle Autonomie locali. Di conseguenza, non può

- sull'ammissibilità dei referendum<sup>48</sup> e delle iniziative popolari;
- sui rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative<sup>49</sup>;
- negli altri casi previsti dallo Statuto<sup>50</sup>.

La proposta di Statuto non detta una disciplina esauriente delle modalità di accesso al Collegio, limitandosi a prevedere la facoltà di ricorso in favore di un quarto dei consiglieri [in relazione alla compatibilità con lo Statuto delle delibere legislative; articolo 78, comma 1, lettera c)] e del Consiglio delle Autonomie locali (per l'interpretazione dello Statuto e la compatibilità col medesimo di leggi e provvedimenti regionali; articolo 69, comma 5), per il resto rinviando (con disposizione transitoria ex articolo 84), ad una legge regionale di disciplina dei principi e delle modalità relativi (all'elezione ed) al funzionamento del Collegio stesso.

Circa l'efficacia delle pronunce del Collegio, l'articolo 78, comma 2, precisa che il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario anche senza una maggioranza qualificata, purché ciò avvenga con decisione motivata. In ogni caso la proposizione dei rilievi sulle deliberazioni legislative non determina la sospensione della promulgazione della legge, salvo che questa non sia richiesta espressamente e ritenuta fondata dal Collegio, che si pronuncia in via definitiva entro e non oltre 30 giorni.

8. Da ultimo, un breve cenno a quanto dispone il progetto recentemente approvato dalla Commissione speciale per lo Statuto della Regione Piemonte<sup>51</sup>.

Gli articoli 90 e 91 istituiscono e disciplinano un organo di garanzia denominato "Commissione di garanzia" e composto da sette membri eletti per sei anni dal Consiglio regionale a maggioranza qualificata e non rieleggibili.

---

escludersi che anche eventuali conflitti intersoggettivi possano essere attratti nella competenza dell'organo di garanzia

<sup>48</sup> Cfr anche quanto dispone l'articolo 75.

<sup>49</sup> La lettera della disposizione in commento sembra escludere la titolarità, in capo al Collegio, di poteri in relazione ai regolamenti regionali. D'altra parte, l'articolo 46, che disciplina (attribuendola tendenzialmente alla Giunta) la potestà regolamentare regionale, non prevede funzioni consultive in capo all'organo di garanzia. Peraltro, l'articolo 69, comma 5, già citato prevede che il Consiglio delle Autonomie locali possa rimettere al Collegio per le garanzie statutarie l'interpretazione dello Statuto e la valutazione della compatibilità con quest'ultimo non solo delle leggi ma anche (più in generale) di provvedimenti regionali. Anche in tal caso, potrebbe affermarsi un'interpretazione estensiva delle competenze dell'organo di garanzia.

<sup>50</sup> Si vedano, in particolare, gli articoli 17, comma 2, in relazione al Regolamento del Consiglio regionale, 21, comma 5, in materia di competenze delle Giunte consiliari, e 85, comma 1, in materia di amministrazioni straordinaria della Regione. Il Collegio svolge, inoltre, compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni, secondo quanto demandatogli dalla legge elettorale regionale (articolo 78, comma 4).

<sup>51</sup> In data 5 marzo 2004, la Commissione speciale per lo Statuto della Regione Piemonte ha licenziato un testo che dovrà ora essere sottoposto alle consultazioni ed all'esame del *plenum* del Consiglio regionale.

In tal caso prevale la componente tecnica, cinque membri essendo scelti fra tecnici del diritto (un magistrato a riposo delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile, due professori universitari di ruolo in materie giuridiche e due avvocati con almeno quindici anni di esercizio).

I restanti due membri sono viceversa di estrazione politica, essendo scelti fra gli ex consiglieri regionali.

Al di là della espressa qualificazione della Commissione come “organismo indipendente della Regione”, le relative garanzie di autonomia organizzativa ed operativa sono rimesse interamente ad una futura legge regionale di attuazione.

La Commissione di garanzia esercita una funzione consultiva:

- sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione e tra la Regione e gli Enti locali;
- sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato, ai fini della proposizione del ricorso avanti la Corte Costituzionale;
- sulla coerenza statutaria di leggi e regolamenti;
- sulle altre materie ad essa devolute dallo Statuto, dalle leggi o dal Regolamento del Consiglio regionale<sup>52</sup>.

Il parere della commissione, che può essere richiesto su iniziativa del Presidente della Giunta regionale, del Presidente del Consiglio regionale o di un terzo dei Consiglieri, nonché, nelle materie di sua competenza, del Consiglio delle autonomie locali, non è vincolante; esso, infatti, laddove contrario, può comunque essere superato con decisione motivata adottata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta, mentre il Presidente e la Giunta regionale sono soltanto tenuti a riesaminare i provvedimenti oggetto di rilievo ed a motivare adeguatamente l'eventuale riadozione, informandone il Consiglio.

9. Tirando le fila del discorso, si possono formulare alcune considerazioni conclusive:

- tutte le Regioni che hanno raggiunto una fase avanzata del processo di revisione statutaria<sup>53</sup> hanno accolto i suggerimenti della dottrina ed hanno previsto l'istituzione di organi di garanzia della rigidità statutaria per fornire un'efficace risposta alle esigenze ed alle criticità segnalate al paragrafo 2;

---

<sup>52</sup> Si veda, in particolare, l'articolo 80, che attribuisce alla Commissione il giudizio sulla ricevibilità e sull'ammissibilità delle proposte di referendum.

<sup>53</sup> Ma analogo discorso vale, come accennato, anche per le altre Regioni, come dimostra l'esempio della Regione Piemonte. Cfr L. PANZERI, *Gli organi di garanzia nei primi progetti statutari cit.*

- la maggioranza delle Regioni ha optato per la creazione di un organo che, pur variamente denominato, risponde sostanzialmente al modello delle Autorità amministrative indipendenti (c.d. *Authorities*)<sup>54</sup>, garantendone la terzietà e l'indipendenza attraverso diversi accorgimenti (qualificazione e professionalità dei membri, meccanismi di elezione, sistemi di incompatibilità, durata sfasata rispetto agli organi politici ecc.). L'unica eccezione è rappresentata dalla Regione Puglia, che ha preferito mantenere un più forte legame fra il Consiglio statutario regionale e le sedi dell'indirizzo politico regionale. Essa, in particolare, ha previsto la netta prevalenza dei membri di estrazione politica, in controtendenza rispetto alle altre Regioni, che viceversa hanno optato per l'istituzione di organi (prevalentemente) tecnici, e non ha predisposto particolari garanzie di autonomia;
- tutte le Regioni hanno attribuito ai neoistituiti organi competenze ulteriori rispetto al controllo di conformità statutaria degli atti normativi regionali.<sup>55</sup> Si tratta, talvolta, di funzioni amministrative in senso stretto (ad esempio in materia elettorale<sup>56</sup>), talaltra di funzioni qualificabili più propriamente come "di garanzia" (ad esempio il giudizio di ammissibilità dei referendum regionali<sup>57</sup> ovvero il rilascio di pareri in materia di contenzioso costituzionale della Regione<sup>58</sup>). Alcuni organi sono poi chiamati a svolgere (insieme al Consiglio delle Autonomie locali<sup>59</sup>) un delicato ruolo di camera di conciliazione fra Regione ed Enti locali, potendo intervenire nei relativi conflitti<sup>60</sup> ed eventualmente pronunciarsi sulla legittimità dei rispettivi atti<sup>61</sup>;
- per quanto concerne, in particolare, il controllo della conformità statutaria degli atti normativi regionali, in tutti i casi si è scelta una tipologia di controllo preventivo

---

<sup>54</sup> Naturalmente non si fa riferimento al modello delle autorità amministrative indipendenti pure, adibite all'esercizio di funzioni paragiurisdizionali e totalmente sganciate dagli organi di indirizzo politico, ma a quello delle *authorities* preposte all'esercizio di funzioni amministrative classiche, che, rispetto alle prime, godono indubbiamente di minori garanzie di autogoverno. Cfr F. CARINGELLA, L. DELPINO, F. DEL GIUDICE, *Diritto amministrativo*, 2003.

<sup>55</sup> Cfr *supra*, paragrafo 3.

<sup>56</sup> Così, ad esempio, la proposta di Statuto della Regione Abruzzo.

<sup>57</sup> Giudizio attribuito agli organi di garanzia statutaria da tutti i testi esaminati.

<sup>58</sup> Si veda, in particolare, la bozza di Statuto della Regione Piemonte.

<sup>59</sup> Anche se non sempre il coordinamento fra i due organi è assicurato in modo ottimale. Come visto, infatti, molte bozze attribuiscono al Consiglio delle Autonomie locali il potere di adire l'organo di garanzia, ma solo la proposta di Statuto abruzzese gli attribuisce anche un potere di intervento nella formazione dell'organo medesimo, attraverso l'indicazione di uno dei componenti. È, pertanto, auspicabile che, in sede di elaborazione delle legge attuative ovvero, se possibile, in sede di revisione del disposto statutario, vengano previsti più efficaci *trait d'union* fra i medesimi organi.

<sup>60</sup> Così, espressamente, lo Statuto della Regione Calabria e la bozza della Regione Piemonte ma (verosimilmente) anche la proposta di Statuto della Regione Abruzzo.

<sup>61</sup> In tal senso, la competenza degli organi di garanzia potrebbe, come accennato [cfr *supra*, paragrafo 2, lettera f) nonché nota 25) estendersi anche all'esame degli atti amministrativi di competenza degli enti periferici.

(imposta, peraltro, dal richiamato principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale<sup>62</sup>), mediante la previsione di aggravamenti procedurali (sia pure di diversa intensità) in relazione a categorie generali di atti (leggi e/o regolamenti)<sup>63</sup>. Nessuno dei testi esaminati ha peraltro indicato con precisione in quale fase del procedimento di formazione degli atti medesimi si inserisce il controllo dell'organo di garanzia<sup>64</sup>;

- nessuna Regione ha disciplinato nel dettaglio le modalità di accesso all'organo di garanzia, anche se nella maggior parte dei casi il relativo diritto è espressamente riconosciuto alle minoranze consiliari ed al Consiglio delle Autonomie locali (fa eccezione, ancora una volta, la Regione Puglia).<sup>65</sup> Peraltro, solo l'Abruzzo ha previsto che, ai fini della nomina dei componenti (comunque in tutti i casi spettante al Consiglio regionale<sup>66</sup>), uno di essi sia indicato dall'organo esponenziale degli enti periferici;
- tutte le Regioni hanno dettato una disciplina di massima delle modalità di organizzazione e di funzionamento degli organi in questione, rinviando per il resto a successive leggi di attuazione ed ai regolamenti interni degli organi medesimi. Peraltro, le Regioni Calabria ed Abruzzo hanno espressamente previsto requisiti di garanzia della rispettiva autonomia organizzativa ed operativa (sulla stessa linea, anche se in maniera meno esplicita la Regione Piemonte), mentre la Puglia (alla luce

---

<sup>62</sup> Cfr ancora paragrafo 3. Ma si veda anche quanto precisato alla nota 24.

<sup>63</sup> Non sembra essere stato accolto il suggerimento di M. MARTINAZZOLI, *Quale garanzia per lo Statuto regionale* cit., di individuare nello Statuto precise tipologie di atti da sottoporre al controllo dell'organo di garanzia, anche allo scopo di non appesantire eccessivamente l'esercizio dei poteri normativi regionali. Peraltro, eventuali specificazioni potranno essere introdotte dalle leggi regionali attuative.

<sup>64</sup> Al riguardo, le indicazioni sono perlopiù sommarie. In particolare, Calabria e Puglia sembrano aver optato per un controllo inserito nella fase prodromica ed iniziale del procedimento normativo, avendo individuato come oggetto del controllo stesso le (mere) "proposte" di legge o di regolamento. Viceversa, Piemonte e (soprattutto) Abruzzo sembrano aver collocato il sindacato dell'organo di garanzia in una fase più avanzata; mentre la bozza di Statuto piemontese fa riferimento alla "coerenza statutaria (non di semplici proposte ma *tout court*) di leggi e regolamenti", lo Statuto abruzzese individua come oggetto del controllo le "deliberazioni legislative", precisando poi che gli eventuali rilievi di "instatutarietà" sollevati dal Collegio regionale per le garanzie statutarie non determinano in nessun caso la sospensione della promulgazione della legge, salva l'ipotesi di espressa richiesta ritenuta fondata dal Collegio medesimo, che si pronuncia definitivamente entro 30 giorni. In entrambi i casi, quindi (ma specialmente nel secondo) pare che l'esame dell'organo di garanzia si debba inserire nella fase terminale del procedimento normativo e debba avere ad oggetto un testo (tendenzialmente) definitivo. Molto dipenderà, comunque, dal tenore delle future leggi regionali attuative.

<sup>65</sup> Mentre gli Statuti di Calabria e Abruzzo e la bozza del Piemonte attribuiscono espressamente a minoranze qualificate di consiglieri (un terzo nei primi due casi, un quarto nell'ultimo) ed al consiglio delle Autonomie locali la facoltà di rivolgersi all'organo di garanzia, la proposta di Statuto pugliese nulla prevede in merito, rinviando *in toto* alla legislazione di attuazione.

<sup>66</sup> A maggioranza qualificata per Calabria ed Abruzzo (analogamente il Piemonte), (verosimilmente) a maggioranza semplice nel caso della Puglia.



della più forte caratterizzazione politica del Consiglio statutario regionale) ha rimesso integralmente la disciplina al legislatore di attuazione.

Tali considerazioni consentono di sottolineare due ulteriori aspetti che si ritiene debbano essere tenuti presenti dai legislatori statutarî regionali:

- da un lato, qualora si voglia realizzare un effettivo organo di garanzia, occorre prestare molta attenzione alla disciplina della sua composizione e del suo funzionamento (*in primis* ai meccanismi di accesso) più che a quella relativa alle sue attribuzioni accessorie (ovvero ulteriori rispetto al controllo di “statutarietà”), attribuzioni che possono essere sempre dilatate e precisate mediante successivi provvedimenti legislativi;
- dall’altro (ma nella stessa prospettiva), è indispensabile prevedere già a livello statutario efficaci forme di tutela dell’indipendenza di tale organo, senza rinviare per intero la disciplina alle successive leggi attuative (che potrebbero, evidentemente, essere adottate con i voti della sola maggioranza).