



LA “CONSULTA” DELL’EMILIA-ROMAGNA NEL QUADRO DEI NUOVI ORGANI REGIONALI DI GARANZIA STATUTARIA*

di

Tania Groppi

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico Università di Siena)

16 dicembre 2004

1. Gli organi di garanzia statutaria nei nuovi statuti regionali...

Uno degli elementi di novità degli statuti approvati nel 2004 è la previsione di organi regionali che non comparivano nei testi del 1971.

Tra questi, risaltano in modo particolare, in quanto presenti nella quasi totalità degli statuti e per l'importanza dei compiti loro attribuiti, il Consiglio delle autonomie locali e l'organo regionale di garanzia statutaria.

Per il Consiglio delle autonomie locali, peraltro, la novità è relativa: esso infatti era già previsto nella legislazione statale e regionale e ormai da anni è stato istituito in quasi tutte le regioni. L'inserimento nello statuto, poi, non è frutto di un'autonoma scelta regionale, poiché è la stessa Costituzione, all'art.123, che impone l'organo come contenuto statutario necessario.

Assai più interessante è la comparsa di “organi di garanzia statutaria”. Questi, pur con denominazioni diverse (si parla di “collegio regionale per le garanzie statutarie”, Abruzzo; di “commissione per le garanzie statutarie”, Basilicata; di “consulta statutaria”, Calabria, Liguria e Molise; di “consulta di garanzia statutaria”, Emilia-Romagna; di “comitato di garanzia statutaria”, Lazio; di “consiglio statutario regionale”, Puglia; di “commissione di garanzia statutaria”, Umbria e Veneto; di “collegio di garanzia”, Toscana) sono presenti in tutti i testi approvati, con l'eccezione di Campania e Marche¹.

¹ Si fa riferimento ai testi approvati alla data del 30 novembre 2004, dal Consiglio o dalla Commissione statuto. La sola regione che resta fuori da questo esame, disponendo unicamente di una bozza tecnica, è la Lombardia. Per una panoramica della attività statutaria regionale aggiornata al 31 agosto 2004, v. R.Bin, *La nuova stagione statutaria delle regioni*, in www.issirfa.cnr.it.

* In pubblicazione in “Le istituzioni del federalismo”.

Gli elementi che accomunano tali organi, consentendone una trattazione unitaria, sono:
a) lo stretto collegamento con il Consiglio regionale e i requisiti di competenza tecnico-giuridica dei componenti; b) la loro funzione, appunto di “garanzia statutaria”, che emerge anche da elementi formali, quali il nome e la collocazione “topografica” (di solito nella parte dello statuto dedicata alle garanzie)².

Riguardo alla composizione dell'organo, la totalità degli statuti prevede la elezione dei membri (il cui numero è variabile: si passa dai 7 della Toscana e del Lazio ai 3 di Basilicata e Molise) da parte del Consiglio regionale. Di solito sono necessarie maggioranze qualificate particolarmente elevate, tali da coinvolgere necessariamente anche l'opposizione nella scelta dei suoi componenti (si prevede una maggioranza dei 3/4 in Toscana, Abruzzo, Lazio, Liguria; dei 4/5 in Basilicata; dei 2/3 in Calabria, Umbria e Veneto). Alcuni statuti, tuttavia, contengono previsioni che non sembrano in grado di garantire il carattere *super partes* dell'organo: ad esempio in Molise e Puglia si parla di elezione con voto limitato e in Piemonte, genericamente, di “maggioranza qualificata”. Nella scelta dei componenti, è tenuto presente, in alcuni casi, il Consiglio delle autonomie locali: in Toscana ad esempio si stabilisce che uno dei membri sia scelto tra tre esperti designati dal Consiglio delle autonomie locali, mentre in Abruzzo che uno dei componenti sia indicato dal Consiglio medesimo.

Quanto ai requisiti per l'elezione, questi sono volti ad assicurare il possesso di specifiche competenze tecnico-giuridiche. Tuttavia in molti statuti si tratta di riferimenti assolutamente generici (e nessuna indicazione si rintraccia nel testo della Basilicata). Ad esempio, lo statuto dell' Abruzzo parla soltanto di “esperti”, quello del Lazio di “giuristi di provata esperienza”, quello della Liguria di “esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione”, quello del Veneto di “esperti di fama nazionale di diritto costituzionale o amministrativo o regionale”, quello della Toscana di “alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico”. Requisiti più specifici sono richiesti dallo statuto della Calabria, il cui art. 57 prevede che siano scelti “tra i magistrati delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile; tra i professori universitari ordinari in materie giuridiche con almeno quindici anni di carriera; tra avvocati con almeno venti anni di esercizio effettivo della professione” e del Molise, il cui art. 59 si riferisce a “tre esperti in materie giuridiche scelti tra magistrati, anche a riposo, docenti universitari e avvocati”. Una composizione mista, di giuristi e politici è invece contenuta negli statuti del Piemonte (il cui

² Un primo esame delle proposte fino ad allora approvate è stato compiuto da S.Parisi, *La tutela dello statuto regionale tra “garanzia” e “controllo”*, in E.Bettinelli, F.Rigano, a cura di, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 523 ss.

art. 91 si riferisce a “a) un magistrato a riposo delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile; b) due professori universitari di ruolo in materie giuridiche; c) due avvocati con almeno quindici anni di esercizio; d) due ex Consiglieri regionali) e della Puglia (art. 48, che parla di: “ a) da tre Consiglieri regionali non in carica eletti, con voto limitato a due, tra coloro che hanno esercitato la funzione per almeno dieci anni; b) da due esperti in discipline giuridiche, eletti con voto limitato a uno). In quest’ultimo caso, la componente politica prevale, per tre a due, su quella tecnico-giuridica, con grave danno per l’indipendenza e la legittimazione dell’organo.

Quanto alle funzioni, è sempre presente, al punto da poter essere considerata qualificante la natura dell’organo, quella di controllare la compatibilità con lo statuto dei disegni di legge regionali (e, in molti casi, anche dei regolamenti; la regione Abruzzo, poi prevede un particolare ricorso volto a chiedere la verifica della compatibilità statutaria anche del regolamento consiliare: art. 17).

A questa si affiancano “altre competenze”, alquanto variegate, ma pur sempre riconducibili, in senso lato, alla garanzia statutaria. Si parla ad esempio di pareri “sull’interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione” (così Abruzzo, art. 79, ma nello stesso senso anche Basilicata art.61; Calabria art.57; Lazio art.68; Liguria art.76; Piemonte art.92; Toscana art.57); sulla “ripartizione delle competenze tra gli organi regionali ai sensi dello Statuto” (Liguria art.76); di verifica della ammissibilità dei referendum e, in alcuni casi, delle iniziative popolari (Abruzzo, art.79; Calabria art.57; Lazio art.68; Molise art.59; Puglia art.47, Umbria art.82; Toscana art.57); di pareri sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato (Piemonte art.92); di “compiti amministrativi inerenti allo svolgimento delle elezioni” (Abruzzo, art.79); di “parere non vincolante nella valutazione delle capacità dei soggetti non pubblici che la Regione individua per il conferimento dei compiti di per sé pubblici” (Puglia art.47). Va però rilevato che, mentre in nella maggior parte delle regioni l’elenco delle competenze è “chiuso” a livello statutario (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Molise, Toscana), in altre esso può essere integrato con legge regionale (Piemonte, Veneto). In assenza di una previsione di questo tipo, la legge regionale non può attribuire all’organo di garanzia funzioni che non gli spettano sulla base dello statuto.

Limitandosi alla competenza a verificare la compatibilità statutaria dei disegni di legge, va rilevato che non tutti gli statuti indicano i soggetti che possono rivolgersi all’organo chiedendo tale verifica. Quando ciò avviene, tra questi figurano, in ogni caso, le minoranze consiliari e il Consiglio delle autonomie locali.

Lo statuto dell'Abruzzo, pur non disciplinando direttamente tale aspetto, tuttavia stabilisce (art.70) che "Il Consiglio delle autonomie locali può ricorrere al Collegio regionale per le garanzie statutarie per l'interpretazione dello Statuto e la compatibilità, con questo, di leggi e provvedimenti riguardanti gli Enti locali".

Lo statuto della Calabria (art. 57) prevede che la Commissione di garanzia si pronunci su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale, del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, nonché di un terzo dei componenti del Consiglio regionale. Quello del Lazio (art. 68) si riferisce al Presidente della Regione, al Presidente del Consiglio regionale, a un terzo dei componenti del Consiglio regionale nonché al Presidente del Consiglio delle autonomie locali, a seguito di deliberazione assunta a maggioranza dei componenti. Lo statuto del Molise (art. 59) indica la richiesta di almeno un quinto dei componenti del Consiglio regionale o del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali. Quello della Toscana (art.57) riconosce tale potere al presidente del consiglio, almeno tre presidenti di gruppi consiliari, almeno un quinto dei consiglieri regionali, al consiglio delle autonomie locali, solo però quando si lamenti la presunta violazione delle norme statutarie in materia di enti locali. Lo statuto dell'Umbria (art. 82) dispone che sono legittimati a richiedere i pareri il Presidente della Giunta regionale, il Presidente del Consiglio regionale, nonché un terzo dei componenti il Consiglio stesso, mentre quello del Veneto (art.64) parla di richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale, nonché del Consiglio delle autonomie locali.

Lo statuto della Liguria (art.76) è l'unico che si occupi del momento del procedimento in cui la verifica di compatibilità statutaria si svolge, indicando che "il parere sulla conformità statutaria dei progetti di legge regionale e dei regolamenti regionali di competenza consiliare è espresso prima dell'esame di questi da parte dell'Assemblea". In tal modo, si evita qualsiasi dubbio sul fatto che oggetto del controllo non sia una legge, ma un mero disegno di legge, sfuggendo quindi alla censura che il Governo ha avanzato nei confronti dello Statuto della regione Umbria³.

Le pronunce dell'organo sono solitamente definite "pareri", conformemente al carattere di organo di "consulenza", espressamente affermato da molti statuti (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Liguria, che parla di "alta consulenza", Veneto; ma non Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Umbria, Toscana, che lo definiscono "organo indipendente").

³ Secondo il ricorso del 3 settembre 2004, sul quale torneremo più avanti.

Soltanto alcuni statuti disciplinano le conseguenze di un eventuale pronunciamento negativo dell'organo. Si possono individuare tre tipi di scelte statutarie al riguardo: a) statuti che richiedono una nuova delibera del Consiglio regionale (Basilicata; Umbria; Toscana); b) statuti che espressamente stabiliscono che il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario al parere (Abruzzo⁴; Piemonte); c) statuti che prevedono aggravamenti procedurali per superare il parere negativo (Calabria: motivata decisione adottata a maggioranza assoluta; Lazio: voto favorevole della maggioranza dei componenti).

Per quanto non indicato negli statuti, il rinvio è alla legge regionale (che, solo nel caso dell'Umbria deve essere approvata a maggioranza assoluta: art.82) e, in rari casi, al regolamento consiliare (Piemonte, art.92, secondo il quale l'organo esercita tutte le altre competenze attribuitegli dallo statuto, dalla legge e dal regolamento; Puglia, art. 47, secondo il quale esso "interviene, su richiesta, nella verifica della incompatibilità statutaria delle proposte di legge eventualmente dichiarata dalla competente Commissione consiliare, nei casi previsti dal regolamento interno del Consiglio regionale").

2. ...e nella giurisprudenza della Corte costituzionale

E' difficile sfuggire all'impressione di una certa "casualità" nei ricorsi governativi avverso gli statuti regionali. Disposizioni identiche, contenute in statuti diversi, in alcuni casi sono impugnate, mentre in altri superano felicemente lo scrutinio governativo.

Questa stessa casualità si riscontra anche in ordine alle disposizioni statutarie in tema di organi di garanzia, che non hanno dato luogo a rilievi governativi riguardo ad alcuni statuti (Puglia, Calabria, Toscana, Emilia-Romagna), mentre in due occasioni (Abruzzo e Umbria), finora, hanno formato oggetto di ricorso.

In particolare, il ricorso del 3 settembre 2004, relativo allo statuto dell'Umbria, sosteneva che "l'articolo 82, nella parte in cui prevede che la Commissione di garanzia statutaria esprima pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali e non già sui progetti o le proposte di legge o regolamenti, ove intesa come esame successivo al completamento dell'attività normativa e non come fase interna del procedimento formativo dell'attività stesse, viola la competenza del Consiglio e della Giunta regionale ex articolo 121

⁴ Il testo del 9 novembre, modificato a seguito del ricorso governativo, prevede all'art 79.2 che "Il Consiglio regionale può comunque deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio", mentre il testo del 21 settembre stabiliva che "Il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio con motivata decisione". La modifica è volta ad adeguarsi al ricorso governativo del 4 novembre 2004, di cui parleremo più avanti.

Cost. nonché l'articolo 134 Cost., in quanto la Commissione non interviene in sede di parere nel procedimento di formazione degli atti normativi, ma effettua un controllo su leggi e regolamenti già in vigore”.

Ora, l'esame degli statuti mostra che nella quasi totalità dei casi si parla di verifica della conformità statutaria delle “leggi”, mentre il riferimento ai “disegni di legge” è estremamente raro (limitandosi ai testi già oggetto di controllo governativo, lo statuto dell'Abruzzo parla di “deliberazioni legislative”, quello della Calabria e della Puglia di “proposte di legge”, ma Toscana ed Emilia-Romagna si riferiscono espressamente a “leggi”): risulta pertanto difficile comprendere le ragioni per le quali il solo statuto dell'Umbria è stato censurato sotto questo profilo.

Comunque, il ricorso è stato l'occasione, per la Corte costituzionale, per pronunciarsi per la prima volta sui nuovi organi di garanzia statutaria. Con la sentenza 378/2004 la Corte ha rigettato la censura, affermando che “la disciplina della Commissione di garanzia statutaria negli artt. 81 ed 82 della delibera statutaria configura solo nelle linee generali questo organo e le sue funzioni, essendo prevista nell'art. 81 una apposita legge regionale, da approvare a maggioranza assoluta, per definirne – tra l'altro – “le condizioni, le forme ed i termini per lo svolgimento delle sue funzioni””: sarà evidentemente questa legge a disciplinare analiticamente i poteri di questo organo nelle diverse fasi nelle quali potrà essere chiamato ad esprimere pareri giuridici. In ogni caso, la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo della Commissione, 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”.

La Corte, pertanto, ha chiaramente preso posizione in favore del carattere consultivo dell'organo⁵, senza affrontare la questione del momento nel quale il parere interviene, che costituiva invece l'aspetto centrale del ricorso governativo: il solo fatto che si tratta di un parere, secondo la Corte, è sufficiente a privare di fondamento le censure. Proprio per mostrare che si è di fronte a pareri, la sentenza si sofferma sulle conseguenze di una valutazione negativa compiuta dall'organo di garanzia, rilevando che essa, secondo lo statuto dell'Umbria, determina solo un obbligo di riesame, senza alcun vincolo alla modifica delle disposizioni interessate e senza che sia necessaria, per la riapprovazione, alcuna maggioranza qualificata. Da tali ultime affermazioni si potrebbe desumere che, qualora ciò avvenisse,

⁵ In questo senso v. A.Ruggeri, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, 9 dicembre 2004, in www.forumcostituzionale.it

oppure se uno statuto imponesse di modificare le disposizioni interessate, non si tratterebbe più di un semplice parere, e si profilerebbe la illegittimità costituzionale delle disposizioni statutarie in questione.

Più dubbio è il caso della necessità di motivazione qualora il Consiglio intenda allontanarsi dal parere dell'organo di garanzia. Tale profilo è oggetto del ricorso governativo del 4 novembre 2004 contro lo statuto della Regione Abruzzo. Secondo il ricorso “la disposizione, prevedendo che il Consiglio Regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio regionale per le garanzie statutarie, con l'obbligo di motivare le deliberazioni anche legislative, costituisce un limite ingiustificato alla potestà legislativa del consiglio regionale, ponendosi in contrasto con l'art. 121, comma 2, e col principio secondo cui l'attività legislativa non può essere soggetta all'obbligo di motivazione in quanto attività libera nei fini”. Tuttavia, è assai difficile che la Corte possa affrontare nel merito tale censura, in quanto la Regione ha provveduto a modificare lo statuto per tenere conto delle censure governative.

Va detto che, qualora si dovesse ritenere incostituzionale anche una conseguenza del parere negativo così blanda come la necessità di motivare qualora si intenda distaccarsene, si rischierebbe di svuotare di significato l'attività dell'organo di garanzia. Questo verrebbe privato dell'unica arma che gli resta – una volta che si escluda la necessaria modifica o la riapprovazione a maggioranza qualificata dell'atto – quella dell'obbligo, per i soggetti (politici) che si trovano ad incorrere in una censura (tecnico-giuridica) di aprire un dialogo trasparente con l'organo di garanzia, che metta l'opinione pubblica in grado di prendere consapevolezza del contrasto tra sfera della politica e sfera del diritto.

3. La Consulta di garanzia statutaria secondo l'art. 69 dello statuto della Regione

Emilia-Romagna

L'art. 69 dello statuto dell'Emilia-Romagna, collocato nel Titolo VIII, “Garanzie e controlli”, prevede la “Consulta di garanzia statutaria”. Tale organo risponde perfettamente alle caratteristiche, strutturali e funzionali, che connotano, nei nuovi statuti regionali, gli organi di garanzia statutaria.

Quanto alla composizione, infatti, si tratta di organo strettamente legato al Consiglio regionale (che, secondo l'art. 27 “costituisce l'Assemblea legislativa” e con questo nome è indicato nello statuto), dal quale sono nominati tre dei cinque componenti, e al Consiglio delle autonomie, che nomina i rimanenti due membri. Il ruolo che nella formazione della Consulta svolge il Consiglio delle autonomie è particolarmente significativo, in quanto nessuno statuto

regionale prevede che una parte così consistente dei componenti sia scelta dall'organo regionale di rappresentanza degli enti locali.

A differenza di quanto, come si è detto, dispone la maggior parte degli statuti, non è prevista alcuna maggioranza qualificata per l'elezione dei tre membri nominati dall'Assemblea legislativa. Il comma 5 dell'art. 69 stabilisce che "la legge regionale assicura alla Consulta autonomia regolamentare, organizzativa e detta ulteriori disposizioni relative alla sua costituzione": quest'ultima previsione pare riferirsi proprio ai quorum necessari per l'elezione. E' pertanto ancora aperta la possibilità di introdurre una norma la cui assenza rappresenta una vera e propria grave lacuna nello statuto, che, in virtù della sua stabilità e della maggioranza necessaria per approvarlo, ne avrebbe costituito la sede privilegiata. E' indispensabile che la legge regionale sulla Consulta preveda una maggioranza qualificata per l'elezione dei componenti dell'organo, dando concretezza, in tal modo, al principio della tutela dei diritti dell'opposizione, proclamato in più punti dallo statuto. Tale legge dovrà anche determinare le maggioranze necessarie per eleggere i due componenti che sono scelti dal Consiglio delle autonomie locali. Il silenzio dello statuto sul punto è facilmente comprensibile, dato che l'art. 23 ha rinviato alla legge regionale lo scioglimento del difficile nodo della composizione di quest'organo, limitandosi a dettare alcuni principi in materia.

Quanto ai requisiti per la nomina, è espressamente previsto, nel comma 3 dell'art. 69, che sia la legge a stabilire "i requisiti per la scelta dei componenti della Consulta", aggiungendo peraltro, subito dopo, che sono "individuati tra magistrati in quiescenza o fuori ruolo, docenti universitari in materie giuridico-amministrative e tra figure che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo". L'Emilia-Romagna, pertanto, ha optato, come la maggior parte delle regioni, per una Consulta nella quale i componenti siano tutti dotati di competenze tecnico-giuridiche, escludendo chi abbia unicamente esperienza politica.

La precisa individuazione delle categorie, tuttavia, è rimessa alla legge regionale, rispetto alla quale lo statuto fornisce alcuni principi, invero non del tutto chiari. Infatti, a parte l'ovvia constatazione della genericità dell'ultima categoria (che spetterà alla legge dissipare), appare definita in termini poco corretti anche quella dei docenti universitari: è assai difficile, sulla base dei raggruppamenti disciplinari attualmente esistenti, comprendere quali possano essere le "materie giuridico-amministrative" e sarà interessante verificare come la legge regionale riuscirà a venire a capo della questione.

Lo stretto legame con il Consiglio regionale è reso evidente dalla previsione relativa alla nomina e alla durata in carica della Consulta. A differenza di quanto avviene nella

maggior parte degli statuti, che prevedono direttamente la durata dell'organo, di solito più lunga di quella del consiglio regionale, e la non rieleggibilità dei componenti⁶, lo statuto dell'Emilia-Romagna fa coincidere la durata della Consulta con la legislatura consiliare, limitandosi a stabilire, come unico elemento di differenziazione, che essa deve essere nominata non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea. Questa norma, che non si rintraccia in alcuno statuto regionale, è comparsa, nel corso dei lavori preparatori, al fine di consentire ad ogni consiglio regionale di “disporre di un organo di garanzia che riconosce”⁷ e, proprio per questo, contribuisce a indebolire, al di là della proclamazione di principio contenuta nel comma 1 dell'art. 69⁸, l'indipendenza dell'organo, peraltro già attenuata dai generici requisiti previsti per la nomina e dall'assenza di maggioranze qualificate. Né pare in grado di fornire un sufficiente riequilibrio la previsione del comma 4, secondo la quale l'ufficio di componente della Consulta è incompatibile con quello di componente dei consigli e delle giunte regionali, provinciali e comunali, di parlamentare regionale ed europeo. Tale disposizione, infatti (a parte i dubbi sulla sua conformità all'art. 122, comma 1, Cost.), detta requisiti di incompatibilità davvero minimi, in assenza dei quali si potrebbe persino dubitare di essere di fronte ad un organo di garanzia.

Le funzioni della Consulta sono elencate nell'art. 69.1. Si tratta di un elenco aperto, in quanto è espressamente stabilito che altre funzioni possono esserle attribuite dalla legge.

Al comma 1, lett. c) dell'art.69, si rinviene la funzione tipica degli organi di garanzia statutaria, che costituisce la loro stessa ragion d'essere: il parere sulla conformità allo statuto delle leggi (e dei regolamenti) regionali. I casi, i modi e le forme della richiesta di tale parere non sono previsti direttamente dallo statuto, ma è disposto che siano disciplinati dal regolamento dell'Assemblea legislativa. Tale rinvio al regolamento ingenera qualche perplessità. Ciò non tanto perché il regolamento è adottato “soltanto” a maggioranza assoluta, sulla base dell'art. 27: anzi, questa previsione appare più garantistica, specie nei confronti delle minoranze, di quanto non avrebbe potuto essere un semplice rinvio alla legge regionale (che, come si è detto, è contenuto in molti statuti), tenuto conto anche che tra i principi del regolamento c'è, ai sensi dell'art. 31, la tutela dei diritti delle opposizioni. Il problema che

⁶ La durata di 6 anni è stabilita negli statuti di Calabria, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana, di 5 anni in Abruzzo; in queste regioni è prevista anche la non rieleggibilità. Tacciono su durata e rieleggibilità gli statuti di Basilicata, Molise, Puglia, Umbria, Veneto.

⁷ Nella seduta della Commissione statuto del 28 ottobre 2003, nella quale la norma ha fatto la sua comparsa, nella forma dell'emendamento 226/Mazza, il proponente, “consigliere Mazza afferma che ogni Consiglio ha il diritto di disporre di un organo di garanzia che riconosce. Propone, a tal fine, di prevedere la nomina della Consulta dopo dodici ed entro diciotto mesi dall'entrata in carica del Consiglio”. L'emendamento è approvato, all'unanimità, nella seduta successiva dell'11 novembre 2003.

⁸ Che parla della Consulta come “organo autonomo e indipendente della regione”.

sorge attiene invece alla possibilità, per la fonte regolamentare, di disciplinare non tanto i “modi e le forme” della richiesta di parere, quanto i “casi”, o, almeno, alcuni di essi. Il regolamento, in quanto fonte a competenza riservata, ma soprattutto limitata, può prevedere la richiesta di parere alla Consulta da parte di organi estranei alla Assemblea medesima? Tale questione non si pone per il Presidente della regione, che, come si è visto, molti statuti inseriscono tra i soggetti legittimati a chiedere il parere, in quanto ai sensi dell’art.29 dello statuto fa parte dell’Assemblea legislativa, ma potrebbe porsi per la Giunta regionale, qualora la legge elettorale confermi la incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere prevista nello statuto, con norma dichiarata incostituzionale dalla Corte, soltanto però perché contenuta nello statuto e non nella legge elettorale⁹. Il problema sorge, soprattutto, per il Consiglio delle autonomie locali: è possibile che il regolamento dell’Assemblea disciplini il ricorso alla Consulta del Consiglio delle autonomie locali, circa la conformità allo statuto di una legge o di un regolamento regionale? La risposta negativa a tale domanda provocherebbe una situazione paradossale, specialmente considerando che dalla composizione della Consulta risulta in Emilia-Romagna un legame con il Consiglio delle autonomie più stretto che in qualsiasi altra regione. Non pare che la richiesta di parere di conformità statutaria possa essere avanzata dal Consiglio delle autonomie per la via della lettera d) del medesimo art.69.1, che si riferisce ad una delle “altre competenze” della Consulta, quale il parere sui conflitti di competenza tra gli organi previsti dallo statuto (“anche in relazione all’obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione”, si precisa). Tale parere può essere chiesto da un quinto dei consiglieri regionali o dei componenti il Consiglio delle autonomie locali.

Tra le “altre competenze”, figura poi quella, presente nella maggior parte degli statuti regionali, di esprimere pareri in materia di iniziativa popolare e di referendum (art.69, comma 1, lett. b)).

Riguardo all’iniziativa legislativa popolare, l’art. 18 precisa che la Consulta verifica la sussistenza del quorum richiesto. Circa il referendum, l’art.20 rimette alla Consulta il giudizio sulla ammissibilità di quello abrogativo, l’art.21 di quello consultivo, stabilendosi in entrambi i casi che tale giudizio sarà regolato dalla legge. L’art. 22, poi, con una previsione assolutamente originale nel panorama degli statuti regionali, affida alla Consulta il compito di formulare i quesiti in caso di referendum confermativo statutario, qualora si tratti di modifiche relative a più argomenti, in modo tale che si tratti di quesiti su temi omogenei.

⁹ Si tratta dell’art.45.2, dichiarata incostituzionale con la sentenza 379/2004.

Una competenza affidata alla Consulta, che non ci pare di poter riscontrare in altri statuti, è quella dell'art. 69, comma 1, lett. a): la Consulta prende atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e dichiara la modalità di amministrazione ordinaria della regione fino all'elezione di nuovi organi elettivi.

Le conseguenze dei "pareri" (così espressamente definiti) della Consulta sono disciplinate nell'art.69.2, con una norma che parrebbe valere per tutte le competenze dell'organo, elencate nel precedente comma 1, ma che risulta di difficile applicazione per quelle di cui alle lettere a) e b).

Il comma 2 dell'art.69, infatti, afferma che "i pareri della Consulta, salvi gli effetti espressamente previsti da disposizioni di legge o di regolamento, non determinano alcun obbligo, salvo quello di motivare in caso di dissenso rispetto al parere espresso".

Per la competenza dell'art.69.1 lett.a), non appena menzionata, è facile sostenere che la disposizione del comma 2 non trova applicazione, in quanto non di parere si tratta, ma di "presa d'atto" e "dichiarazione".

Più complicato è il problema dell'art. 69.1 lett.b), ove espressamente si menzionano, circa iniziativa popolare e referendum, "provvedimenti" e "pareri" della Consulta. E' però difficile sostenere che il "parere" sull'ammissibilità dei referendum "non determini alcun obbligo". La via d'uscita è fornita dalla legge sul referendum che, a detta dello stesso art.69.2 potrà espressamente prevedere effetti diversi per i pareri della Consulta.

In definitiva, l'art.69.2 disciplina gli effetti dei pareri resi nell'esercizio delle competenze di cui alle lettere c) e d) del comma precedente: pareri di conformità statutaria e pareri sui conflitti di competenza. Con l'avvertenza che anche in questo campo potrebbe, ai sensi del medesimo comma 2, intervenire la legge (o il regolamento!) regionale.

Pur ricondotta a tale limitata sfera, la disposizione, che ha superato indenne il controllo governativo, non essendo stata inclusa tra quelle oggetto di ricorso alla Corte costituzionale, non è esente da perplessità: l'obbligo di motivare in caso di dissenso rispetto al parere espresso, quando si intenda distaccarsene, è infatti analogo a quanto previsto dalla disposizione (impugnata) contenuta nello statuto dell'Abruzzo, e successivamente modificata dal Consiglio regionale abruzzese, alla quale si è già fatto riferimento. La stessa sentenza 378/2004 sullo statuto dell'Umbria lascia intravedere qualche dubbio sulla sua legittimità costituzionale, come si è accennato in precedenza.

Sorge qui il problema delle norme statutarie viziate, che non siano state impugnate o che abbiano superato, attraverso una decisione meramente processuale, il giudizio in via principale della Corte costituzionale: è vero che resta sempre aperta la via del giudizio

incidentale, ma è altrettanto vero che non è semplice individuare casi nei quali questioni che abbiano ad oggetto norme statutarie di organizzazione possano essere rilevanti per un giudizio di fronte ad un giudice comune. Il “privilegio del legislatore” (in questo caso statutario) che impronta il nostro sistema di giustizia costituzionale, vuole, comunque, è forse il caso di ricordarlo, che le norme primarie della cui costituzionalità si dubita producano normalmente i loro effetti, finché non siano dichiarate incostituzionali dal giudice speciale a ciò preposto, la Corte costituzionale.

4. Una prima valutazione delle norme statutarie sugli organi regionali di garanzia

L'esame degli statuti regionali (compreso quello dell'Emilia-Romagna), anche alla luce della sentenza 378/2004 della Corte costituzionale, consente di compiere una prima valutazione riguardo agli organi di garanzia statutaria, pur nella consapevolezza che alcuni di questi testi non sono ancora definitivi, che manca una regione importante come la Lombardia, che molti aspetti debbono essere disciplinati da leggi regionali di attuazione (secondo quanto ha affermato la stessa Corte costituzionale, nella sentenza 378/2004).

Un primo dato significativo è costituito dalla scelta, fatta, come si è detto, da quasi tutte le regioni, di introdurre il nuovo organo. Si tratta, infatti, di un organo meramente eventuale, che le regioni non erano tenute ad istituire. Occorre pertanto interrogarsi sulle ragioni di questo orientamento regionale, al di là di una qualche tendenza alla imitazione (ovvero alla “circolazione dei modelli”) che sempre connota questo tipo di “stagioni statutarie”¹⁰.

Perché, in altri termini, la classe politica regionale ha scelto di autolimitarsi, sottoponendosi, sia pure con limiti e cautele, a un organo di tipo tecnico-giuridico, quando non era obbligata a farlo? E perché lo ha fatto in un momento storico in cui, come è noto, gli istituti di garanzia, di tipo “antimaggioritario”, attraversano, nel nostro ordinamento, una crisi profonda, in nome della difesa del principio di maggioranza e della onnipotenza delle assemblee elettive, ritenute (ancora una volta) espressione della volontà generale?

Mi pare di poter sostenere che le ragioni che hanno guidato gli autori degli statuti regionali sono le stesse che avevano portato la dottrina a ipotizzare la istituzione di un organo di questo tipo¹¹.

¹⁰ Sulla sostanziale omogeneità degli statuti v. A.Ruggeri, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma (lineamenti di una ricostruzione)*, 30 giugno 2004, in www.issirfa.cnr.it

¹¹ Ci sia consentito rinviare a T.Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le regioni*, 2001, 844 ss.

Da un lato la volontà di valorizzare la nuova fonte-statuto regionale, visto come “atto fondante della comunità regionale”, di marcare una discontinuità con la precedente esperienza, quando gli statuti, il cui rispetto era affidato nelle sole mani della Corte costituzionale, erano rimasti in un limbo remoto. Dall’altro il tentativo di introdurre uno strumento volto a limitare le maggioranze politiche, rafforzate dall’elezione diretta del presidente, al fine di fornire una garanzia per tutte le componenti della comunità regionale e soprattutto per le minoranze politiche e le comunità locali, comunali e provinciali.

Una volta individuate, in estrema sintesi, le ragioni di una scelta apparentemente controcorrente, occorre però chiedersi se i risultati sono conformi alle aspettative. Purtroppo, a seguito dell’esame degli statuti, e nell’attesa delle leggi di attuazione, mi sembra di dover rispondere di no.

Ciò per due ordini di ragioni, in parte “endoregionali”, in quanto collegate alla disciplina dell’organo di garanzia contenuta negli statuti, in parte “esoregionali”, connesse alla configurazione che lo statuto regionale ha assunto nella giurisprudenza costituzionale.

In primo luogo, l’esame delle norme statutarie sull’organo di garanzia mostra che, sia pure con alcune differenze, si è dato vita a organi che solo con difficoltà riusciranno a conquistare la propria autonomia nei confronti dei Consigli regionali. Ciò è vero soprattutto non solo per regioni come la Puglia, nelle quali la maggioranza dei membri proviene da una precedente esperienza politica, ma anche per quelle, come l’Emilia-Romagna, nelle quali lo statuto non prevede maggioranze qualificate per l’elezione dei componenti, dove la durata dell’organo è analoga a quella del Consiglio regionale, dove i requisiti dei componenti sono delineati in termini generici. A questo si aggiungano i poteri estremamente limitati che, anche in conseguenza della sentenza 378/2004, possono essere riconosciuti all’organo in questione, le cui decisioni sono ridotte a meri pareri per superare i quali non pare possibile neppure prevedere una maggioranza qualificata.

Un secondo motivo per il quale gli organi di garanzia si distaccano dalle aspettative che ne avevano circondato l’elaborazione teorica è costituita dalla configurazione che lo statuto regionale ha assunto nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza 372/2004. Tale sentenza, infatti, e poi le successive 378 e 379/2004, nell’affermare che alle proclamazioni di obiettivi e di impegni contenute negli statuti, “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 dell’approvazione dello statuto” e che esse “non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle

quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti”, sottolinea che “non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”, cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque «essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione»”. Pertanto, tali enunciazioni statutarie “esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”.

In tal modo, lo statuto regionale perde la natura, da alcuni in precedenza ipotizzata, di vero *pactum societatis*, di momento fondante dell’ordinamento regionale, per essere ricondotto alla funzione di *instrument of government*, di atto normativo che individua il punto di equilibrio tra i poteri regionali. E quanto più lo statuto si allontana dalla prospettiva di una “costituzione regionale”, quanto più l’organo di garanzia si allontana dall’essere qualcosa di simile a una corte costituzionale. Privato di una parte del suo parametro (in quanto molte disposizioni statutarie sono state spogliate di natura normativa, per svolgere una “funzione di natura culturale o anche politica”)¹², l’organo in questione si trasforma, da garante del pluralismo regionale, come era stato ipotizzato, a garante della corretta dinamica dei poteri regionali, chiamato ad occuparsi essenzialmente di conflitti di competenza e di regolarità delle procedure.

Sarà la concreta esperienza a mostrare se questa sarà la definitiva configurazione degli organi regionali di garanzia statutaria, oppure se essi, così come hanno fatto in passato organi di garanzia in partenza previsti come “deboli”¹³, saranno in grado di ampliare la portata e gli effetti del proprio controllo.

¹² La non parametricità delle enunciazioni statutarie “promozionali” è rilevata da A.Ruggeri, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, cit., ove si afferma che non può aversi nessuna sanzione per il caso in cui rimangano lettera morta.

¹³ Si potrebbe pensare, quanto al parametro limitato alle norme sul riparto di competenza, al *Conseil Constitutionnel* francese o alla *Cour d’Arbitrage* belga, che hanno saputo poi espanderlo fino a ricomprendervi i diritti fondamentali; quanto al carattere preventivo del controllo, allo stesso *Conseil Constitutionnel*, che cionondimeno ha elaborato un complesso sistema di decisioni interpretative; quanto alla possibilità di superare le decisioni di incostituzionalità con semplici leggi ordinarie, all’esperienza delle Corti supreme canadese, neozelandese, israeliana, o più di recente a quella del *Judicial Committee* del *Privy Council* inglese, in riferimento allo *Human Rights Act*. Per alcuni riferimenti, v. M.Olivetti, T.Groppi, *La giustizia costituzionale in Europa*, Giuffrè, Milano, 2003. In particolare, sulla “giustizia costituzionale debole” in riferimento alla possibilità per il legislatore di “scavalcare” le decisioni delle corti v. i molti interventi di M.Tushnet sulle “*weak forms of judicial review*”. Ad esempio, M.Tushnet, *Alternative Forms of Judicial Review*, in *Michigan Law Review*, 2003, vol. 101, n.8, 2781 ss.s