

Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?

di Davide Baldazzi

Sommario

1. La disciplina degli organi di garanzia statutaria nei nuovi Statuti regionali. – **1.1. La composizione ed il funzionamento** – **1.2. La durata in carica** – **1.3. Le funzioni** – **1.4. Gli effetti delle decisioni** – **2. Quale futuro per gli organi di garanzia statutaria?** – **2.1. “Garanzia statutaria” e funzione legislativa regionale** – **2.2. I contenuti della futura legislazione regionale di attuazione.**

1. La disciplina degli organi di garanzia statutaria nei nuovi Statuti regionali

Tutti i nuovi Statuti regionali ⁽¹⁾, con l'unica eccezione della Regione Marche, prevedono organi di garanzia statutaria (dotati di denominazioni diverse: “consulta statutaria”, “consulta di garanzia statutaria”, “commissione di garanzia statutaria”, ecc.) cui affidano funzioni e compiti analoghi a quelli della Corte costituzionale. La necessità di un organo che salvaguardasse la “rigidità” degli Statuti regionali era stata segnalata in dottrina già da tempo, sul presupposto che lo Statuto “è oggi in grado di porsi al vertice di un sistema regionale delle fonti che trova il suo aggancio con l'ordinamento statale unicamente nell'armonia con la costituzione” ⁽²⁾. Posizione teorica che aveva trovato esplicita conferma nella recente giurisprudenza costituzionale, secondo cui la legge costituzionale n. 1 del 1999

(1) Il riferimento è alle delibere statutarie che risultano già promulgate o approvate in seconda lettura al momento in cui si scrive (31 maggio 2005), ovvero agli Statuti delle Regioni: Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria.

(2) T. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 842.

ha “pienamente appagato” le istanze autonomistiche “con l’attribuzione allo Statuto di un valore giuridico che lo colloca al vertice delle fonti regionali e con la scomparsa dell’approvazione parlamentare [...]; la previsione di un controllo di legittimità costituzionale in via preventiva delle deliberazioni statutarie è intesa infatti ad impedire che eventuali vizi di legittimità dello Statuto si riversino a cascata sull’attività legislativa e amministrativa della Regione” (3).

La Corte costituzionale in tal modo ha ribadito una posizione già espressa prima della riforma del Titolo V della Costituzione (4); in vari casi infatti aveva chiarito “che il contrasto di una legge regionale con una norma dello Statuto della regione stessa si risolve in una violazione – sia pure indiretta – dell’art. 123 Cost., determinando pertanto l’illegittimità costituzionale della norma impugnata” (5). In tali circostanze essa aveva applicato lo schema di giudizio tipico delle cd. “norme interposte”, sottolineando che il primo comma della citata disposizione costituzionale include espressamente nella competenza statutaria “le norme relative all’organizzazione interna della Regione”, con la conseguenza che in tale campo la legislazione regionale deve necessariamente uniformarsi allo Statuto; “diversamente, infatti, non avrebbe senso l’apposito ed aggravato procedimento formativo dello Statuto stesso” (6).

(3) Sent. n. 304 del 2002, punto 1 del Considerato in diritto; la Corte precisa in particolare che la modifica dell’art. 127 Cost. recata dalla legge cost. n. 3 del 2001 (con l’introduzione di un sindacato successivo sulle leggi regionali in luogo del precedente giudizio in via preventiva) “non ha minimamente scalfito” il sistema realizzato dalla legge cost. n. 1 del 1999.

(4) Cfr. sul punto S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna, 2003, p. 69.

(5) Sent. n. 993 del 1988, punto 3 del Considerato in diritto, che si richiama al precedente costituito dalla sent. n. 48 del 1983.

(6) È facile rilevare come la sent. n. 304 del 2002 contenga un’affermazione esplicita della superiorità gerarchica dello Statuto rispetto alle leggi regionali non del tutto coincidente con quanto sostenuto nelle decisioni precedenti alla riforma del Titolo V, nelle quali le relazioni esistenti tra le diverse fonti dell’ordinamento regionale sembrano definite in termini piuttosto ambigui. Non risulta chiaro, infatti, se esse si riferiscano ad un rapporto di competenza oppure ad un rapporto di tipo gerarchico, poiché lo schema di giudizio delle “norme interposte” è compatibile anche con una sistemazione delle relazioni tra fonti del diritto organizzata secondo il principio di

La dottrina che segnalava l'opportunità di introdurre organi regionali di garanzia statutaria metteva però contemporaneamente in evidenza il più importante ostacolo alla loro realizzazione: il principio di unità della funzione di controllo di costituzionalità. Principio che sarebbe sicuramente compromesso se a simili organi fosse attribuito il potere di annullare le leggi regionali eventualmente in contrasto con le disposizioni dello Statuto.

Tale problematica costituirà oggetto di riflessione nella seconda parte del presente scritto; nelle prossime pagine si cercherà invece di fornire una panoramica generale della disciplina recata dagli Statuti che risultano attualmente approvati in via definitiva, sottolineando analogie e differenze fra le scelte operate dai vari legislatori statutari.

1.1. *La composizione ed il funzionamento*

Il numero dei componenti dei "Collegi di garanzia" è molto variabile; si tratta comunque di organismi piuttosto "snelli", formati solitamente di 5 o 7 membri.

Tutti gli Statuti prevedono un legame genetico tra consulte ed Assemblee legislative, stabilendo che i componenti degli Organi di garanzia siano nominati dal Consiglio Regionale, con votazione che deve avvenire a maggioranza qualificata. Gli Statuti della Regione Emilia-Romagna e della Regione Abruzzo, differenziandosi dagli altri, prevedono che una parte dei membri sia nominata non dall'Assemblea, ma dal Consiglio delle Autonomie locali.

Come si accennava, la totalità degli Statuti prevede per la

competenza: violando il riparto tra competenze statutarie e competenze legislative fissato dall'art. 123 Cost., la legge regionale risulterebbe infatti lesiva dell'ambito riservato in via esclusiva allo Statuto. Allo stesso modo, però, lo Statuto è incostituzionale quando deborda entro la sfera di competenza riconosciuta alla legge regionale, come dimostrano le dichiarazioni di illegittimità contenute nelle sentt. n. 378 e n. 379 del 2004, nelle quali si afferma esplicitamente che non rientra fra le competenze statutarie stabilire il principio di incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e quella di assessore, essendo tale scelta rimessa alla discrezionalità del futuro legislatore elettorale.

nomina delle consulte maggioranze qualificate: due terzi o tre quarti dei componenti del Consiglio Regionale, a seconda dei casi (lo Statuto del Piemonte parla però genericamente di “maggioranza qualificata”).

Le uniche eccezioni sono costituite dagli Statuti della Regione Emilia-Romagna e della Regione Puglia, che non contengono alcuna indicazione in proposito.

Per quanto riguarda in particolare lo Statuto emiliano-romagnolo, si è in presenza di una grave lacuna, che la legge regionale prevista dal terzo comma dell’art. 69 dovrà sicuramente colmare⁽⁷⁾; si tratterà comunque di una regola posta da un atto legislativo primario, come tale suscettibile di essere modificata in ogni momento da una legge successiva e quindi probabilmente inidonea a garantire un sufficiente grado di autonomia ai componenti della consulta.

La necessità che i membri delle consulte siano scelti tramite una votazione “trasversale” che accomuni maggioranza e minoranza assembleare è infatti assolutamente imprescindibile per garantire l’effettiva indipendenza dell’ente (e quindi in ultima analisi la sua effettiva operatività).

Anche i requisiti per la nomina a componente dell’organo sono disciplinati in modo molto diversificato nei vari Statuti. In generale, si può rilevare l’ovvia preoccupazione di garantirne la competenza e la capacità tecnica; a tal fine, ricalcando la previsione dell’art. 135 Cost., si richiede di solito che i membri siano scelti tra magistrati (anche in stato di quiescenza), professori universitari ordinari in materie giuridiche o avvocati con una determinata anzianità di servizio. Meno restrittivi, da questo punto di vista, risultano: *a)* lo Statuto della Regione Abruzzo, che parla genericamente di “cinque esperti”; *b)* lo Statuto della Regione Lazio, che prevede “sette giuristi di provata esperienza che abbiano superato il quarantesimo anno di età”; *c)* lo Statuto della Regione Liguria che impone la presenza di “cinque esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministra-

(7) Nemmeno la Costituzione fissa in modo esplicito il *quorum* per l’elezione dei membri della Corte costituzionale, ma esso può rinvenirsi comunque in un atto sovraordinato alla legge ordinaria: la l. cost. n. 2 del 1967.

zione”; d) lo Statuto della Regione Toscana, che prevede “sette membri di alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico”.

Lo Statuto della Regione Emilia-Romagna prevede, accanto a magistrati e docenti universitari, “figure che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo”, rimettendo alla legge il compito di fissare requisiti più specifici.

Due Statuti, infine, recano previsioni assolutamente originali: quello della Regione Piemonte e quello della Regione Puglia, che impongono la presenza nel Collegio di – rispettivamente – due e tre *ex* Consiglieri regionali, cioè di membri di estrazione chiaramente non tecnica ma politica.

1.2. *La durata in carica*

La durata della carica è fissata normalmente in 5 o 6 anni; gli Statuti della Regione Puglia e della Regione Umbria, però, non stabiliscono alcun termine.

Lo Statuto della Regione Emilia-Romagna contiene a tal proposito una norma particolarmente complessa (e per la verità di non semplice interpretazione): “La Consulta è nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall’insediamento dell’Assemblea” (art. 69, comma 3).

Da tale formulazione sembrerebbe desumersi che la durata della consulta non è fissata in modo stabile, ma è legata alla durata della legislatura: uno scioglimento anticipato dell’Assemblea determinerà cioè una contrazione dell’incarico dei componenti dell’Organo di garanzia (che in ogni caso non potrà essere superiore ai cinque anni). La norma inoltre non si riferisce ai singoli membri della consulta, ma all’elezione dell’organo nella sua interezza, lasciando intendere che il rinnovo debba avvenire necessariamente per tutti e cinque i componenti. Anche su questo aspetto, quindi, sarà necessario un intervento chiarificatore della legge regionale, che stabilisca modalità e termini per il rinnovo, anche parziale, dell’Organo di garanzia.

In generale, può segnalarsi fin d'ora che la scelta di legare la durata della consulta alla durata della legislatura non appare condivisibile. La stabilità dell'organo di garanzia e soprattutto la sua durata oltre il termine di scadenza del Consiglio che l'ha eletto sono infatti due elementi fondamentali per slegare i componenti da qualunque tipo di rapporto "fiduciario" con l'apparato politico che ha proceduto alla nomina, al fine di garantire un'effettiva indipendenza dell'organo medesimo (ed in ultima analisi al fine di garantirne la concreta funzionalità).

1.3. Le funzioni

Come detto, la funzione principale degli organi di garanzia statutaria, disciplinata da tutti gli Statuti, consiste nella prerogativa di valutare la compatibilità con lo Statuto delle fonti regionali, cioè il compito di svolgere un vero e proprio sindacato sulla legittimità delle fonti stesse rispetto alle norme statutarie. Contrariamente al giudizio di legittimità costituzionale, però, il sindacato svolto dagli Organi di garanzia statutaria presenta quasi sempre carattere preventivo, inserendosi cioè in una fase anteriore all'entrata in vigore dell'atto normativo. Esistono comunque notevoli differenze tra i vari Statuti in ordine all'indicazione delle fonti che possono essere sottoposte al vaglio: la Regione Abruzzo e la Regione Puglia hanno scelto infatti di limitare la competenza degli organi di garanzia soltanto all'esame degli atti con valore di legge (delle "proposte di legge" o dei "progetti di legge", a seconda della terminologia usata); altre Regioni (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana ed Umbria) hanno invece esteso le attribuzioni delle consulte anche alle fonti di tipo regolamentare.

In merito al momento in cui il parere di conformità allo Statuto deve essere reso, nella maggioranza dei casi le norme statutarie non entrano nel dettaglio, lasciando ad altri atti il compito di fissare la scansione del procedimento. Fanno eccezione la Regione Lazio e la Regione Liguria; lo Statuto del Lazio infatti prescrive espressamente che il giudizio è svolto in relazione alle "leggi regionali approvate dal Consiglio, prima della loro

promulgazione”. Lo Statuto della Liguria precisa invece che il parere della “Consulta statutaria” è espresso prima dell’esame dei progetti di legge e dei regolamenti di competenza consiliare da parte dell’Assemblea.

Gli Statuti si differenziano poi in ordine alla scelta della fonte normativa che deve disciplinare i tempi del giudizio di conformità statutaria: nel caso della Regione Puglia e della Regione Emilia-Romagna, ad esempio, si rinvia al regolamento interno del Consiglio Regionale; negli altri casi, invece, il rinvio è operato ad una legge regionale (ad es., Regione Puglia, Regione Toscana e Regione Umbria). Soltanto lo Statuto della Regione Calabria richiama a tal proposito il regolamento interno dello stesso Organo di garanzia statutaria.

Le differenze più significative si registrano comunque in relazione ai soggetti che possono attivare la competenza in esame. Tutti gli Statuti prevedono che la richiesta possa essere formulata da organi consiliari: dai presidenti di gruppi parlamentari, nel caso della Regione Toscana; da parte di una minoranza qualificata di Consiglieri, negli altri casi. Alcune Regioni hanno aggiunto espressamente al potere di attivazione di tali organi anche quello di altri soggetti, come “il Presidente della Giunta”, il “Presidente del Consiglio regionale” ed il “Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali”; è la scelta operata, ad esempio dalla Regione Calabria, dalla Regione Lazio, dalla Regione Piemonte e dalla Regione Toscana (che però non contempla il potere di attivazione da parte del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali). L’atto statutario della Regione Liguria, infine, prevede che la richiesta possa provenire dal “Presidente della Giunta regionale o da un quinto dei Consiglieri regionali”.

Gli Statuti della Regione Abruzzo, della Regione Emilia-Romagna e della Regione Puglia non forniscono alcuna indicazione precisa su quali siano i soggetti legittimati a richiedere l’intervento della consulta. Puglia ed Emilia-Romagna hanno comunque stabilito che tale scelta sarà operata dal Regolamento interno del Consiglio Regionale, in tal modo lasciando intendere che la competenza sarà riconosciuta unicamente ad organi

appartenenti al medesimo Consiglio.

La seconda competenza delle consulte comune a tutti gli Statuti Regionali è quella di giudicare in ordine all'ammissibilità delle richieste di referendum (con formulazioni molto simili tra un provvedimento e l'altro). L'unica eccezione è rappresentata dallo Statuto della Regione Piemonte, che non menziona espressamente questa prerogativa, ma che comunque contiene una clausola generale di chiusura: "La Commissione di garanzia esercita ogni altra funzione attribuitale dallo Statuto, dalle leggi e dal Regolamento".

Alcune Regioni, poi, hanno scelto di affidare alle consulte il potere di rendere pareri e valutazioni non solo in relazione alle iniziative referendarie, ma anche con riferimento a tutte le altre iniziative popolari (così è per la Regione Abruzzo, per la Regione Puglia e per la Regione Emilia-Romagna).

La terza attribuzione prevista da molti Statuti (ma non da tutti) consiste nel potere di pronunciarsi sui conflitti di competenza tra organi della Regione. Anche in questo caso le formulazioni utilizzate sono leggermente diversificate tra uno Statuto e l'altro; in generale, comunque, gli atti regionali non attribuiscono alla consulte (come fa l'art. 134 Cost.) il potere di risolvere direttamente i conflitti in parola, ma quello (più fumoso) di pronunciarsi in ordine "all'interpretazione dello Statuto" nei conflitti interorganici (così è, per esempio, per la Regione Abruzzo, per la Regione Lazio e per la Regione Piemonte). Solo lo Statuto della Regione Toscana ricalca il modello dell'art. 134 Cost.

Gli Statuti delle Regioni Puglia ed Umbria non prevedono tale competenza, ma lo Statuto dell'Umbria disegna un potere più ampio, nel quale la competenza relativa alla risoluzione dei conflitti interorganici può ritenersi compresa: esprimere pareri "sulle questioni interpretative delle norme statutarie".

Lo Statuto della Regione Emilia-Romagna reca una normativa particolarmente analitica. Stabilisce infatti che "a richiesta di almeno un quinto dei Consiglieri regionali o dei componenti del Consiglio delle Autonomie locali o su richiesta della Giunta regionale [la consulta] esprime parere su conflitti di competen-

za tra gli organi previsti dal presente Statuto anche in relazione all'obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione" (8).

Lo Statuto della Regione Puglia attribuisce al "Consiglio statutario regionale" una funzione di cui non si rinviene traccia negli altri Statuti regionali: "esprimere parere non vincolante nella valutazione delle capacità dei soggetti non pubblici che la Regione individua per il conferimento di compiti di per sé pubblici".

Anche la Regione Piemonte si segnala per l'attribuzione alla "Commissione di garanzia" di un compito molto particolare: esprimere pareri "sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato".

Gli Statuti della Regione Emilia-Romagna e della Regione Abruzzo, infine, si segnalano per il conferimento agli Organi di garanzia anche di funzioni in materia elettorale. Lo Statuto emiliano-romagnolo reca una previsione molto puntuale, sancendo che la "Consulta di garanzia statutaria", "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 dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto". Lo Statuto abruzzese invece contiene un riferimento molto più generico, stabilendo solamente che "al Collegio per le garanzie statutarie la legge elettorale demanda compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni".

1.4. *Gli effetti delle decisioni*

La grande maggioranza degli Statuti stabilisce che l'unico

(8) Alla luce della ricognizione svolta, si può facilmente concludere che lo Statuto della Regione Emilia-Romagna reca una normativa al contempo prolissa e lacunosa. Ha scelto infatti di fissare in un solo lungo articolo (l'art. 69) l'intera disciplina dell'organo (scelta operata comunque anche da altri atti statutari), trascurando due aspetti fondamentali: il *quorum* di maggioranza per l'elezione e la durata in carica dei membri dell'organo.

effetto prodotto da un eventuale parere negativo della consulta consiste in un obbligo di riesame dell'atto da parte del suo autore ed in una nuova deliberazione sull'atto medesimo. È quasi sempre fatta salva, comunque, la possibilità per il Consiglio Regionale di discostarsi dalle decisioni dell'organo di garanzia, disponendo anche in senso opposto a quanto da esso stabilito.

Rappresentano eccezioni alla regola generale gli Statuti delle Regioni Puglia, Calabria e Lazio. Il primo tace completamente sul punto in esame; gli altri due invece, prescrivono che un'eventuale votazione del Consiglio regionale contraria ai rilievi della consulta debba avvenire con votazione a maggioranza assoluta dei componenti. Si tratta di una scelta che suscita forti dubbi di legittimità costituzionale.

Nella sent. n. 378 del 2004, infatti, la Corte costituzionale, pronunciandosi sull'impugnazione dell'art. 82 dello Statuto dell'Umbria che disciplina le competenze della "Commissione di garanzia statutaria", ha affermato chiaramente che "la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo della Commissione, da esplicitarsi 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" ⁽⁹⁾. In tal modo la Consulta ha stabilito in modo indiretto, ma inequivocabile, che laddove la norma avesse previsto meccanismi di tale natura sarebbe stata dichiarata illegittima ⁽¹⁰⁾. Come si vedrà nelle prossime pagine, la scelta appare assolutamente condivisibile: in un sistema di giustizia costituzionale di tipo accentrato non è infatti ammissibile la presenza di alcun organo fornito di competenze tali da mettere a repentaglio le attribuzioni che la Costituzione riserva in via esclusiva alla Corte costituzionale.

(9) Punto 9 del Considerato in diritto.

(10) Cfr. sul punto T. GROPPI, *La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in www.federalismi.it.

2. *Quale futuro per gli organi di garanzia statutaria?*

È molto difficile ipotizzare quale ruolo svolgeranno gli organi di garanzia statutaria all'interno delle dinamiche istituzionali regionali. Nelle pagine che seguiranno si cercherà comunque di tratteggiare lo scenario che appare più probabile, alla luce delle affermazioni contenute nella recente giurisprudenza costituzionale relativa al giudizio di legittimità degli Statuti regionali; l'esame sarà limitato soltanto alla funzione di verifica di conformità delle leggi allo Statuto.

2.1. *“Garanzia statutaria” e funzione legislativa regionale*

L'impressione che si ricava dalla ricognizione tratteggiata è globalmente negativa; le consulte saranno probabilmente strette fra la funzione di garanti indipendenti della “rigidità statutaria” ed il carattere meramente “consultivo” della loro attività, senza riuscire a ricoprire un ruolo davvero incisivo.

Si ponga mente infatti a questa serie di elementi.

Gli Statuti hanno salvaguardato – seppure con i molti limiti che si sono brevemente illustrati – l'esigenza che l'organo sia indipendente dal circuito politico-rappresentativo, introducendo idonee garanzie e prevedendone la nomina da parte del Consiglio regionale con votazione a maggioranza qualificata. Non hanno tuttavia precisato in quale momento il giudizio dovrà essere reso: un “parere” della consulta che intervenga prima del dibattito in aula ha un significato sicuramente diverso da un giudizio reso prima della promulgazione della legge, considerato che il procedimento di controllo può essere attivato da una minoranza qualificata dei componenti dell'Assemblea legislativa. L'accusa di illegittimità costituzionale scagliata contro i progetti di legge rappresenta uno degli strumenti di confronto politico più frequentemente utilizzati dalle forze presenti in Consiglio; bisogna aspettarsi che in futuro a tale strumento si aggiungerà l'accusa di violazione dello Statuto? È prevedibile infatti che gli organi di garanzia statutaria saranno chiamati a pronunciarsi sulla “conformità allo Statuto” delle proposte di

legge poste al centro della dialettica maggioranza-opposizione, contro le quali è molto più probabile vengano lanciate accuse di illegittimità. Le consulte si troveranno quindi nel ruolo scomodissimo di arbitri del confronto politico, senza possedere alcuno strumento di intervento realmente efficace.

Cosa accadrebbe nel caso in cui l'organo, invocato *ad hoc* dalla minoranza assembleare, si pronunciasse con un parere sfornito di valore vincolante sull'illegittimità di un progetto di legge considerato fondamentale per il perseguimento dell'indirizzo politico? È plausibile ipotizzare che i consiglieri di maggioranza si adeguerebbero ai rilievi formulati dall'organo di garanzia statutaria, modificando il testo nella successiva discussione? La realtà è che le consulte, chiamate a svolgere il compito di garanti dell'opposizione contro gli abusi della maggioranza di governo, non sembrano fornite di strumenti idonei ad adempiere a tale funzione: alla legittimazione popolare del Consiglio regionale non possono opporre il potere di annullare le scelte legislative contrarie ai principi statutari, ma soltanto vaghe prerogative declamatorie.

Le consulte vivranno quindi drammaticamente il problema – comune a tutti gli organi di giustizia costituzionale – di reperire una fonte di legittimazione dei loro poteri. In particolare, non potranno identificare tale fonte nella rigidità degli Statuti regionali; la riforma del Titolo V non ha innovato in alcun modo, per questo aspetto, le modalità del controllo sulla legittimità delle leggi regionali: l'unico garante della “rigidità statutaria” resta la Corte costituzionale.

Le consulte di garanzia non sono organi “necessari”, sono stati introdotti dalle Regioni nei loro nuovi Statuti sul presupposto che gli Statuti stessi costituissero la “Costituzione regionale”: una “vera” Costituzione, che necessita di un organo deputato a salvaguardarne la rigidità. Purtroppo però la rappresentazione che le Regioni avevano delle loro competenze in fase di elaborazione statutaria non corrisponde alle nette affermazioni che sono emerse dalla successiva giurisprudenza costituzionale, secondo la quale: “Qui non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali “a competenza riservata e

specializzata”” (11).

Nelle sentenze n. 372, n. 378 e n. 379 del 2004, infatti, la Corte si pronuncia sulla legittimità di svariate norme degli Statuti delle Regioni – rispettivamente – Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, che ponevano i “Principi generali” o fissavano le “Finalità principali” dell’azione politica della Regione (12). Essa ritiene senza alcun dubbio che disposizioni di tale tenore riguardano materie eccedenti la sfera di attribuzione regionale, rientrando fra i contenuti meramente “eventuali” e non “necessari” degli Statuti regionali. La loro funzione sarebbe pertanto solamente quella “di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative”; interessi che possono essere adeguatamente perseguiti non soltanto attraverso l’esercizio della competenza legislativa ed amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali”. Il ruolo di rappresentanza generale dei valori fondanti della collettività locale che la Regione viene in tal modo a svolgere è rilevante “ai fini “dell’esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo”; contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire”. Nonostante questo, però, la Corte ritiene che alle enunciazioni di principio, quantunque materialmente inserite in un atto-fonte, non possa “essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello Statuto”. In un crescendo continuo, la

(11) La citazione riportata nel testo, così come quelle che seguono è tratta dalla sent. n. 378 del 2004, punto 5 del Considerato in diritto; affermazioni del tutto analoghe possono leggersi comunque anche nelle coeve sentt. n. 372 (punto 2 del Considerato in diritto) e n. 379 (punto 2 del Considerato in diritto).

(12) A titolo esemplificativo, può ricordarsi che erano state impugnate dal Governo disposizioni in tema di: riconoscimento giuridico delle forme di convivenza diverse dalla famiglia basata sul matrimonio; promozione dell’estensione del diritto di voto ai residenti non cittadini; promozione della libertà di iniziativa economica.

Consulta precisa altresì che “tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle cd. 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”.

Coerentemente con tali premesse, la Corte costituzionale dichiara inammissibili, per inidoneità lesiva delle disposizioni impugnate, tutte le questioni inerenti “norme di principio”, in quanto esse non comportano alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fondano alcun esercizio di poteri regionali.

Affermazioni così nette da parte della Consulta hanno suscitato, com'era prevedibile, un intenso dibattito dottrinale. In generale si sono levate voci molto critiche, che hanno sottolineato come una simile giurisprudenza si ponga in contrasto con un principio generale dell'ordinamento giuridico universalmente condiviso: tutte le enunciazioni contenute in un atto-fonte debbono considerarsi norme giuridiche (in applicazione del precetto ermeneutico che impone di trarre dalle fonti del diritto tutti i significati normativi possibili ⁽¹³⁾). Principio generale che la stessa Corte costituzionale affermò perentoriamente già nel 1956 proprio con riferimento alle norme costituzionali cd. “programmatiche”, delle quali dimostrò oltre ogni dubbio la piena e diretta efficacia precettiva ⁽¹⁴⁾.

(13) Cfr. S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it.

(14) L'accoglimento della prospettiva tracciata dalla Corte costituzionale pone inoltre un problema di difficilissima risoluzione: come distinguere all'interno di un atto fonte del diritto gli enunciati dotati di valore prescrittivo da quelli che svolgono soltanto una funzione politico-culturale? L'unico modo per evitare che tale “strappo” non conduca a conseguenze esiziali per la tenuta dell'intero ordinamento (nel quale negli ultimi anni si sono moltiplicati gli atti normativi che recano “disposizioni di preambolo”) è quello di ritenere che l'interpretazione “svalutativa” fornita dalla giurisprudenza costituzionale debba essere circoscritta alle sole fonti statutarie. In particolare, si dovrebbe argomentare che non tutte le “norme di principio” contenute negli Statuti siano da considerarsi automaticamente come affermazioni dotate di valore meramente politico-culturale; tali sarebbero infatti soltanto le enunciazioni riguardanti materie

In questa sede preme rilevare soltanto che da tali argomentazioni può facilmente dedursi che gli Statuti non costituiscono un argine alla discrezionalità legislativa regionale: non esiste una regola ordinamentale che imponga alle Regioni di adeguarsi ai “principi supremi” che emergono dallo Statuto; le leggi regionali, pariordinate alle leggi ordinarie, devono essere conformi alle regole costituzionali – ed eventualmente alla normativa nazionale di principio (nei casi in cui tale vincolo sia da considerarsi sussistente) – ma non ai principi statutari. Opinare diversamente significherebbe affermare che all’interno dell’ordinamento italiano possono coesistere assetti costituzionali differenziati.

Per essere più chiari: se le enunciazioni di principio costituissero un limite per il legislatore regionale entrerebbero certamente in competizione con i vincoli che derivano, a vario titolo, dalla legge ordinaria e dalla normativa comunitaria; potreb-

estraneae alla competenza regionale, mentre le affermazioni di principio che attengono ad ambiti di sicura spettanza delle Regioni conserverebbero intatto il loro valore giuridico. Anche accogliendo una simile impostazione, le norme “programmatiche” degli Statuti regionali resterebbero comunque soggette ad un regime giuridico del tutto eccezionale: una nuova categoria di norme che pur essendo contrarie alla Costituzione (perché recate da una fonte incompetente) restano legittime in quanto destinate *ab origine* a non avere alcuna efficacia giuridica (cfr. A. ANZON, *L’“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”*, in www.costituzionalismo.it).

Appare invece isolata l’opinione di coloro che condividono le prese di posizione assunte dalla Corte. Secondo questa diversa prospettiva dottrinale, le enunciazioni di principio contenute negli Statuti regionali non potrebbero mai svolgere una funzione paragonabile a quella delle disposizioni costituzionali perché creerebbero insanabili antinomie con altre fonti del diritto; cfr. sul punto le considerazioni svolte successivamente nel testo, nonché R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione* (commento a Corte cost. n. 379 del 2004), in www.forumcostituzionale.it.

Forse però risulta condivisibile il rilievo secondo il quale il contenuto delle norme di principio non può essere considerato del tutto costituzionalmente indifferente: quale posizione assumerebbe la Corte se uno Statuto proclamasse, ad esempio, che la Regione opererà per l’uscita dell’Italia dall’Unione europea? È evidente che dovrebbe essere tracciato un limite oltre il quale anche affermazioni dotate di contenuti meramente declamatori dovrebbero considerarsi illegittime. La regola generale sarebbe quindi che le Regioni possono introdurre negli Statuti le affermazioni di principio che ritengono politicamente più opportune (fermo restando che non si tratterebbe di “norme giuridiche”), restando tuttavia nei limiti di ciò che non contraddice palesemente i valori costituzionali; cfr. G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte* (commento a Corte cost. n. 379 del 2004), in www.forumcostituzionale.it.

be cioè prodursi la situazione paradossale per cui una legge regionale “necessaria” per l’attuazione di una norma statale di principio debba però essere dichiarata illegittima per contrasto con lo Statuto. Alle enunciazioni programmatiche, poi, non può riconoscersi nemmeno la mera efficacia di “canoni ermeneutici”: le leggi regionali infatti devono essere interpretate esclusivamente in senso conforme alle leggi statali di principio (e alle altre norme che ne rappresentano un vincolo) ⁽¹⁵⁾.

D’altra parte, come già accennato, alla stessa conclusione conduce una semplice osservazione sulle declaratorie di incostituzionalità contenute nelle sentt. n. 378 e n. 379 del 2004. Gli Statuti delle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna sono stati dichiarati illegittimi nella parte in cui pretendevano di disciplinare un principio riservato alla legge elettorale (regionale): se il rapporto tra legge regionale e Statuto fosse di tipo schiettamente gerarchico, allo Statuto dovrebbe essere riconosciuto il potere di intervenire in qualunque settore, allo stesso modo delle leggi costituzionali, che non conoscono un ambito di competenza limitato per materia. Lo Statuto costituisce quindi un argine alla potestà normativa del Consiglio solo per i suoi contenuti “necessari” *ex art.* 123 Cost. (“forma di governo, principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”, “esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione” e “pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali”) e spetta comunque soltanto alla Corte costituzionale salvaguardarne il rispetto. Ma se, come affermato dalla Consulta, gli atti statutari non rappresentano il vertice dell’ordinamento regionale e sono semplicemente leggi regionali “a competenza riservata”, viene meno la ragion d’essere delle consulte: gli organi di garanzia statutaria non trovano alcuna fonte di legittimazione.

I dubbi in ordine alla funzione che le consulte potranno effettivamente svolgere risultano quindi ulteriormente rafforzati: cosa accadrebbe in seno all’Assemblea regionale qualora l’organo di garanzia ritenesse che un progetto di legge di inizia-

(15) Cfr. R. BIN, *op. cit.*

tiva della Giunta violi le regole statutarie, ma l'Esecutivo opponesse che esso risulti conforme alla normativa statale di principio?

Probabilmente il futuro degli organi di garanzia statutaria sarà lo stallo. Essi saranno chiamati a dirimere contrasti politici tra maggioranza ed opposizione in ordine all'opportunità delle scelte legislative, ammantati dall'apparenza di controversie di legittimità, senza possedere alcuno strumento concreto di decisione, né – lo si ripete ancora una volta – alcun titolo di legittimazione per risolvere la controversia.

2.2. I contenuti della futura legislazione regionale di attuazione

Se le conclusioni raggiunte nel paragrafo precedente sono fondate, i rimedi da suggerire sono davvero pochi. Sarebbe opportuno comunque che le leggi di attuazione delle previsioni statutarie relative agli organi di garanzia intervenissero in due direzioni: *a)* coordinare in modo adeguato la fase di deliberazione della legge con il procedimento di controllo; *b)* introdurre sistemi che rendano l'intervento dell'organo di garanzia stabile e ripetuto nel tempo.

Per quanto riguarda il primo punto, è evidente che il parere della consulta sarebbe completamente privo di senso se intervenisse prima della promulgazione: avendo natura meramente consultiva, l'unica conseguenza possibile sarebbe la scelta del Presidente della Regione di non promulgare la legge. Oltre a trattarsi di un'ipotesi di ben difficile attuazione pratica, essa pone seri problemi di coordinamento con le previsioni statutarie che impongono la promulgazione entro termini ristretti dall'approvazione dell'atto. D'altra parte, anche l'introduzione di un sindacato su disegni di legge non ancora sottoposti alla discussione dell'Assemblea ⁽¹⁶⁾ presenta limiti evidenti, consentendo una facile "via di fuga" da un giudizio già tanto fragile: nel successivo *iter* di approvazione dell'atto sarebbe infatti

(16) Scelta che, come si è accennato *supra*, è già stata operata dall'art. 75 dello Statuto della Regione Puglia.

molto agevole apportare modifiche pretestuose e non pertinenti alle osservazioni formulate dall'organo di garanzia.

Pertanto, nei casi in cui le leggi regionali di attuazione dello Statuto (o il regolamento assembleare, secondo le diverse previsioni) fisseranno l'intervento della consulta in un momento successivo all'approvazione definitiva della legge ⁽¹⁷⁾, dovranno stabilire altresì che il termine per la promulgazione resti interrotto finché la consulta stessa non abbia reso il suo giudizio. Nell'eventualità di un parere negativo, le norme di attuazione dovranno poi prevedere l'apertura di una nuova fase deliberativa, nella quale sia rimessa alla discrezionalità dell'organo legislativo la scelta se adeguarsi o meno ai rilievi formulati. Da tale seconda deliberazione dovrà cominciare a decorrere un nuovo termine per la promulgazione.

Sarebbe stato però più opportuno che il differimento della promulgazione fosse già previsto dagli Statuti, per evitare qualunque dubbio di sconfinamento della legislazione regionale nell'ambito dei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" della Regione, rimesso *ex art.* 123 Cost. alla competenza statutaria.

Per quanto riguarda la possibilità che il giudizio della consulta abbia natura obbligatoria e non eventuale, si tratta di una scelta che al momento non appare più realizzabile, atteso che tutti gli Statuti presi in esame hanno optato per un intervento di natura meramente facoltativa. L'introduzione di un giudizio preventivo obbligatorio avrebbe forse in qualche modo rimediato alla carenza di legittimazione e di potere decisorio degli organi di garanzia statutaria: l'indefettibilità del giudizio ed in particolare il suo ripetersi costante sia con riferimento a leggi poste al centro del dibattito politico, sia con riferimento a leggi sulle quali non sussistono dispute fra le forze presenti nell'Assemblea potrebbero infatti fornire alle consulte l'autorevolezza e la forza che le previsioni statutarie non sembrano al momento garantire.

Un giudizio preventivo ed obbligatorio, che interviene dopo

(17) Come ha già fatto in modo esplicito l'art. 68 dello Statuto del Lazio.

l'approvazione definitiva del progetto di legge da parte dell'Assemblea, seguito da un'eventuale seconda fase deliberativa – a partire dalla quale decorrano i termini per la promulgazione della legge – sarebbe stato quindi, a parere di chi scrive, il modello ideale per consentire agli organi di garanzia di statutaria di svolgere un intervento dotato di effettività.

Gli Statuti passati in rassegna non sembrano avere seguito tale strada; è auspicabile che su di essa si pongano almeno i provvedimenti di attuazione, occupando gli spazi lasciati liberi dalle previsioni statutarie.