

Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale

di Cristina Napoli

Sommario

1. *La modifica dell'art. 123 Cost. e la previsione di un organo regionale di garanzia statutaria.* – **2.** *Le Consulte di garanzia statutaria negli Statuti e nelle leggi regionali istitutive: l'organo.* – **3.** *Segue: l'accesso.* – **4.** *Segue: le competenze attribuite e l'efficacia delle decisioni.* – **5.** *Segue: il funzionamento. In particolare, la l.r. Lazio n. 24/2007, la l.r. Emilia-Romagna 23/2007 e l.r. Toscana n. 34/2008.* – **5.1.** *La l.r. Calabria 2/2007 e la sent. 200/2008 della Corte costituzionale.* – **6.** *Le Consulte di garanzia statutaria tra realtà e prospettive: considerazioni conclusive.*

1. La modifica dell'art. 123 Cost. e la previsione di un organo regionale di garanzia statutaria

L'inserimento all'interno degli statuti regionali cd. di seconda generazione di un organo di garanzia avente il principale compito di vigilare sul rispetto della fonte statutaria da parte dell'azione legislativa e amministrativa della Regione consegue, evidentemente, alle modifiche apportate all'art. 123 Cost. dalla legge cost. n. 1/1999 ⁽¹⁾.

(1) Sulle novità introdotte dalla riforma costituzionale del 1999 in tema di Regioni e di statuti regionali nell'ampia letteratura v. almeno AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma costituzionale. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001; A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001; C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Torino, 2001; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forme di governo: verso le costituzioni regionali?*, Bologna, 2002; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2003; T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Di-*

Quest'ultima, come è noto, ha di fatto esplicitato ⁽²⁾ la preminenza non soltanto formale, ma anche contenutistica degli statuti all'interno dell'ordinamento giuridico regionale, così conferendo notevole rilevanza al tema relativo alla collocazione dei medesimi nel sistema delle fonti del diritto e, soprattutto, al rapporto intercorrente con le altre fonti normative regionali. Da un lato, infatti, il rinnovato procedimento di approvazione di cui all'art. 123 Cost. ⁽³⁾ ha reso lo statuto un atto formalmente e sostanzialmente regionale avente forza giuridica attiva e passiva rinforzata rispetto alle altre fonti regionali del diritto; dall'altro, il riferimento alla necessaria *armonia con la* (sola) *Costituzione* (e non più anche "*con le leggi della Repubblica*") e l'espresso richiamo alla *forma di governo* regionale come materia di necessaria disciplina statutaria ⁽⁴⁾ ne hanno fatto una fonte del diritto soggetta unicamente alla Carta costituzionale, competente a regolare i rapporti intercorrenti tra gli organi "costituzionali" regionali in maniera del tutto autonoma ⁽⁵⁾.

Ebbene, tali innovazioni hanno indotto la dottrina ⁽⁶⁾ e gli

ritto regionale, Bologna, 2005. In particolare, sulla collocazione degli statuti regionali a seguito della legge cost. n. 1 del 1999 sia consentito rinviare a C. NAPOLI, *La forza giuridica dello Statuto*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, 2007, p. 43 ss.

(2) La Corte costituzionale, infatti, con una giurisprudenza ormai risalente (v. sentt. n. 48 del 1983 e n. 993 del 1988), già vigente il vecchio art. 123 Cost., ha avuto modo di chiarire come il contrasto di una legge regionale con una norma dello statuto della Regione stessa «*si risolva in una violazione – sia pur indiretta – dell'art. 123, determinando pertanto l'illegittimità costituzionale della norma impugnata*», cosicché gli statuti regionali risultano prevalere sulla legislazione regionale ordinaria in virtù del loro porsi come norma interposta rispetto all'art. 123 Cost.

(3) La previsione, cioè, di una procedura aggravata di esame in parte assimilabile a quella di cui all'art. 138 Cost., il consolidamento della natura decisionale della sola sede regionale e l'inserimento nel procedimento di approvazione di controlli interni ed esterni all'ente regionale.

(4) In combinato disposto con l'art. 122 Cost., u. c., il quale prevede che «*il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta*».

(5) Questo è quanto risulta dal dettato costituzionale, ma v. le argomentazioni addotte dalla Corte costituzionale, segnatamente nelle sentt. n. 304 del 2002 e n. 2 del 2004.

(6) Inizialmente tale ipotesi di lavoro è stata avanzata da T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 845 ss.; ID, *Regioni ed enti locali. Organo regionale di garanzia statutaria*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI (a cura di

stessi consigli regionali a ragionare in merito all'opportunità di introdurre un organo (regionale) da affiancare in qualche modo alle funzioni giurisdizionali della Corte costituzionale attraverso un'attività, si potrebbe dire, "di razionalizzazione" esplicitata all'interno del procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali ⁽⁷⁾, così da porsi anch'esso come garante del rispetto della superiorità delle deliberazioni legislative statutarie; e ciò soprattutto alla luce del fatto che, se è indiscutibile che il vero soggetto garante della "rigidità statutaria" nel nostro ordinamento sia e rimanga la Corte costituzionale ⁽⁸⁾, è evidente che, a causa dello scarso interesse manifestato dal governo nell'im-pugnare norme regionali contrastanti con i rispettivi statuti, la Corte, e nell'ambito del giudizio sulle leggi ⁽⁹⁾ e

E. LIBONE), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino, 2002, p. 57 ss; M. MARTINAZZOLI, *Quale garanzia per lo statuto regionale*, in www.federalismi.it, 20 giugno 2002. Sui successivi studi condotti sulla tematica in esame v. M. BARBERO, *Lo "stato dell'arte" dei procedimenti di revisione degli statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria*, in www.federalismi.it, n. 7/2004; D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in questa *Rivista*, 2005, p. 866 ss; R. ROMBOLI, *Collegio di garanzia*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 283 ss; T. GROPPI, *La "consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in questa *Rivista*, 2005, p. 75 ss; A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, p. 277 ss; A. SPADARO, *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti". Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 1059 ss; C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quaderni regionali*, 2007, p. 287 ss; C. NAPOLI, *Le Consulte di garanzia statutaria nei nuovi Statuti regionali: alla ricerca di un modello*, in corso di pubblicazione in E. CATELANI (a cura di), *L'attuazione statutaria delle regioni. Un lungo cammino*, Torino, 2008.

(7) Sull'"attività di razionalizzazione" inserita nei procedimenti di formazione del diritto politico come attività ascrivibile al diritto giurisprudenziale, v. A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, II ed., 1998, pp. 326-328.

(8) In questo senso v. D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., p. 866.

(9) Nel giudizio in via incidentale si ricordano le già citate sentt. n. 48/1983 e n. 993/988 e nel giudizio in via principale la n. 407 del 1989, le nn. 313, 324 del 2003 e la n. 12 del 2006, la quale però dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma statutaria (art. 86, c. 3, St. Abruzzo) in riferimento ad altre norme dello statuto stesso (art. 86, cc. 1, 2 e 4).

nell'ambito del conflitto di attribuzione tra enti ⁽¹⁰⁾, raramente abbia utilizzato ed utilizzi gli statuti regionali come parametro di legittimità costituzionale ⁽¹¹⁾.

Ciò premesso, a quasi dieci anni dalla riforma del 1999, pare non avventato il tentativo di accostarsi a questa tematica in maniera tendenzialmente organica e ciò, in particolare, nella misura in cui dieci statuti regionali su undici hanno introdotto tale organo regionale di garanzia ⁽¹²⁾ (ad eccezione di quello marchigiano ⁽¹³⁾), otto leggi regionali ne hanno disciplinato la concreta istituzione ⁽¹⁴⁾ ed, infine, tre sentenze della Corte costitu-

(10) Più che altro il riferimento agli statuti regionali si ritrova prevalentemente nel fatto, in questo senso ad es. le sentt. n. 410 del 1989, n. 162 del 1990, nn. 100 e 274 del 1995, n. 27 del 1996, n. 392 del 1999.

(11) Sui controlli aventi ad oggetto gli statuti regionali, v. R. ROMBOLI, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, p. 227 ss; C. CALVIERI, *Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 3 ss. Sull'utilizzo della fonte statutaria come parametro di legittimità costituzionale v. da ultimo N. PIGNATELLI, *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, p. 174 ss.

(12) In particolare, le Regioni che hanno approvato il proprio nuovo statuto (v. M. CARLI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: pochi e dimenticati*, in *Federalismi.it*, n. 6/2006) sono: la Puglia (3, 4, 5 febbraio 2004), la Calabria (6 luglio 2004), la Toscana (19 luglio 2004), l'Umbria (29 luglio 2004), il Lazio (6 agosto 2004), l'Emilia Romagna (14 settembre 2004), il Piemonte (19 novembre 2004), le Marche (4 dicembre 2004), la Liguria (28 gennaio 2005), l'Abruzzo (12 settembre 2006), la Lombardia (14 maggio 2008).

(13) Il quale, all'interno del titolo dedicato agli "Istituti regionali di garanzia", si limita (art. 55) a rinviare ad "altri organismi regionali indipendenti", da stabilire con legge regionale, "per garantire l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi resi nell'interesse generale".

(14) L.r. Liguria 24 luglio 2006, n. 19, "Istituzione della Consulta statutaria"; l.r. Piemonte 26 luglio 2006, n. 25, "Costituzione e disciplina della Commissione di garanzia. Modifiche alle leggi regionali n. 4 del 1973, n. 55 del 1990 e n. 22 del 2004 in materia di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali e di referendum"; l.r. Calabria 5 gennaio 2007, n. 2, "Istituzione e disciplina della Consulta statutaria"; l.r. Umbria 31 luglio 2007, n. 27, "Istituzione e disciplina della Commissione di garanzia statutaria. Modifiche alla legge regionale 4 luglio 1997, n. 27 (Norme sul referendum abrogativo e sul referendum consultivo in materia di circoscrizioni comunali)"; l.r. Emilia Romagna 4 dicembre 2007, n. 23, "Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria"; l.r. Abruzzo 11 dicembre 2007, n. 42, "Istituzione e disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie"; l.r. Lazio 21 dicembre 2007, n. 24, "Istituzione del Comitato di garanzia statutaria"; l.r. Toscana 4 giugno

zionale sono intervenute ad indicare ai legislatori regionali gli spazi entro cui essi sono legittimati a muoversi.

2. Le Consulte di garanzia statutaria negli Statuti e nelle leggi regionali istitutive: l'organo

Pare opportuno, innanzitutto, sottolineare come in sede di *definizione* di tali organi ⁽¹⁵⁾, i quali prendono tendenzialmente il nome di “Consulta statutaria” ⁽¹⁶⁾ ovvero di “Commissione ⁽¹⁷⁾/Comitato ⁽¹⁸⁾/Collegio ⁽¹⁹⁾/Consiglio ⁽²⁰⁾ di garanzia statutaria/o”, la legislazione regionale, statutaria ed ordinaria, ne evidenzia immediatamente le caratteristiche dell'autonomia e dell'indipendenza (presumibilmente dal Consiglio e dalla Giunta regionale) e le funzioni di garanzia e di alta consulenza della Regione ⁽²¹⁾.

Procedendo nell'analisi delle caratteristiche strutturali degli organi in esame, relativamente alla *composizione*, essi appaiono organismi piuttosto ristretti, essendo costituiti da un numero di membri che oscilla da un minimo di cinque ⁽²²⁾ ad un massimo di sette ⁽²³⁾, per i quali viene generalmente stabilito un regime

2008, n. 34, “Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia”.

(15) Lo St. pugliese non definisce l'organo.

(16) Art. 57, St. Calabria, artt. 74-75, St. Liguria, art. 69, St. Emilia-Romagna.

(17) Artt. 81-82, St. Umbria; artt. 91-92, St. Piemonte; artt. 59-60 St. Lombardia.

(18) St. Lazio, art. 68.

(19) St. Toscana, art. 57; St. Abruzzo, art. 79.

(20) St. Puglia, artt. 47-49.

(21) Tali organismi risultano pressoché tutti inseriti all'interno del titolo dedicato agli “organi di garanzia”; soltanto in quello pugliese il Consiglio statutario regionale si trova nel titolo dedicato agli “organi della regione” ed in particolare nel capo rubricato “organi a rilevanza statutaria”. Più in particolare, l'autonomia e l'indipendenza come caratteristiche fondamentali di questi organi si rinvencono nella disciplina emiliana (St. art. 69, c. 1), della Regione Lazio (St. art. 68, c. 1), ligure (St. art. 74, c. 1), lombarda (St. art. 59, c. 1), piemontese (St. art. 91, c. 1), toscana (l.r. n. 34/2008, art. 2, c. 3), umbra (l.r. n. 35/2007, art. 1).

(22) St. Abruzzo, art. 79, c. 1; St. Calabria, art. 57, c. 1; St. Emilia Romagna, art. 69, c. 3; St. Lombardia, art. 59, c. 2; St. Liguria, art. 74, c. 5; St. Puglia, art. 48, c. 1.

(23) St. Lazio, art. 68, c. 1; St. Piemonte, art. 91, c. 1; St. Toscana, art. 57, c. 5; l.r. Umbria, n. 27/2007, art. 3, c. 1.

di non rieleggibilità⁽²⁴⁾, quantomeno non immediata⁽²⁵⁾.

Per quanto concerne l'*elettorato attivo*, essi sono per lo più eletti dai legislativi regionali, i quali, a garanzia della funzione antimaggioritaria del ruolo e dell'attività degli stessi, deliberano con *quorum* piuttosto elevati⁽²⁶⁾. Più in particolare, delle dieci discipline in esame sei prevedono la nomina esclusivamente da parte del Consiglio regionale, la Calabria, il Lazio, la Liguria, il Piemonte, la Puglia e l'Umbria, mentre le restanti normative attribuiscono un sia pur limitato potere di nomina al Consiglio delle autonomie locali: un componente di nomina locale in Abruzzo e Lombardia, due in Emilia-Romagna, mentre la normativa toscana prevede che uno dei sette membri sia scelto fra tre esperti indicati dall'organismo di raccordo tra regioni ed enti locali.

Relativamente all'*elettorato passivo*, si può dire che è richiesta una competenza nell'ambito delle discipline giuridiche in generale e nel campo del diritto pubblico in particolare, nell'evidente tentativo di dar vita ad un organo percepito dall'opinione pubblica e, prima ancora, dagli organi regionali come un'autorevole fonte di consulenza giuridica. Se, infatti, talune regioni, con formule alquanto generiche, fanno riferimento a "giuristi di provata esperienza"⁽²⁷⁾, ovvero ad "esperti

(24) L.r. Emilia Romagna, n. 23/2007, art. 3, c. 3; St. Lombardia, art. 59, c. 4; St. Liguria, art. 74, c. 4; St. Piemonte, art. 91, c. 2; l.r. Umbria, n. 27/2007, art. 3, c. 3.

(25) St. Toscana, art. 57, c. 5, ultimo periodo; St. Calabria, art. 57, c. 2; St. Lazio, art. 68, c. 2; St. Abruzzo, art. 79, c. 2. Lo Statuto pugliese non contiene indicazioni a tal riguardo.

(26) Due terzi dei componenti in Umbria e Piemonte, tre quarti dei componenti in Abruzzo, Toscana, Lazio e Liguria; il *quorum* di due terzi previsto dallo St. Calabria non è esplicitamente riferito ai componenti del Consiglio, lo St. Puglia e lo St. Emilia-Romagna, invece, non fanno cenno al raggiungimento di particolari maggioranze. Quanto, infine, allo statuto lombardo, e per i membri di nomina consiliare e per quelli di nomina locale è previsto il necessario raggiungimento della maggioranza dei due terzi dei componenti per le prime tre votazioni, mentre è sufficiente la maggioranza qualificata della quarta votazione in poi.

(27) St. Lazio, art. 68; nella legge istitutiva, invece, l'indicazione dei requisiti tende ad essere più precisa ed infatti la l.r. 24/2007 prevede che per poter essere eletti componenti del Comitato, oltre ad aver superato il quarantesimo anno di età, bisogna alternativamente a) essere professore universitario ordinario in materie giuridiche, b) aver svolto funzioni di magistrato, c) aver svolto funzioni di avvocato dello Stato, d) aver esercitato la professione di avvocato per almeno dieci anni, e) aver svolto le

di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione”⁽²⁸⁾, o ancora a “esperti in discipline giuridiche”⁽²⁹⁾, altre normative, invece, ripropongono in maniera più o meno letterale le categorie di soggetti all’interno delle quali possono essere reperiti i giudici costituzionali (art. 135, c. 2, Cost.)⁽³⁰⁾. Del tutto singolare appare, invece, la previsione da parte della normativa piemontese e di quella pugliese di affiancare alla componente, per così dire, “tecnica” un’altra “politica”, nella misura in cui il primo⁽³¹⁾ prevede che due dei sette membri della Commissione di garanzia statutaria siano *ex* consiglieri regionali ed il secondo che tre dei cinque componenti siano consiglieri regionali “*non in carica eletti [...] tra coloro che abbiano esercitato la funzione per almeno dieci anni*”⁽³²⁾, i quali vengono, così, addirittura ad operare in condizioni di superiorità numerica rispetto agli altri membri.

Per quanto attiene la *durata in carica*, essa è fissata, ad eccezione della disciplina abruzzese e di quella emiliana, in sei anni⁽³³⁾. I componenti del Collegio abruzzese, infatti, durano in carica cinque anni⁽³⁴⁾, mentre a parte merita di essere esaminata la disciplina emiliana: l’ultimo periodo dell’art. 69, c. 3 dello statuto emiliano, difatti, non fa riferimento alla durata in carica dei componenti della Consulta, ma della Consulta stessa,

funzioni di dirigente in enti, aziende e strutture pubbliche o private per almeno dieci anni nel campo giuridico ed amministrativo.

(28) St. Liguria, art. 74, c. 2 e l.r. n. 27/2007, art. 2, c. 1.

(29) St. Puglia, art. 48, c. 1, lett. b).

(30) L.r. Abruzzo, n. 35/2007, art. 3, c. 1; St. Calabria, art. 57, c. 1; St. Emilia-Romagna, art. 69, c. 3 (il quale menziona i magistrati in quiescenza o fuori ruolo, i docenti universitari in materie giuridico-amministrative e le figure che hanno “*maturo significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo*”); St. Piemonte, art. 91, c. 1°; l. r. Toscana 34/2008, la quale inserisce la categoria degli “*ex dirigenti dell’amministrazione regionale o di altre pubbliche amministrazioni con almeno quindici anni di esercizio della funzione dirigenziale ed in possesso di diploma di laurea in giurisprudenza*”; l.r. Umbria 35/2007, art. 3, c. 1. Lo statuto lombardo in merito rinvia alla futura legge istitutiva.

(31) Art. 91, c. 1, lett. d).

(32) Art. 48, c. 1.

(33) St. Calabria, art. 57, c. 2; St. Lazio, art. 68, c. 2; St. Lombardia, art. 59, c. 4; St. Liguria, art. 74, c. 4; St. Piemonte, art. 91, c. 2; St. Toscana, art. 57, c. 5; l.r. Umbria, n. 27/2007, art. 3, c. 3. Lo statuto pugliese fa rinvio alla legge istitutiva.

(34) St. Abruzzo, art. 79, c. 2.

disponendo, cioè, che essa debba essere «*nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea*» ⁽³⁵⁾. Tale previsione, in realtà, appare, già a prima lettura, poco adeguata alle caratteristiche di autonomia e di indipendenza che pur lo statuto emiliano, in sede di definizione, riconosce all'organo *de quo*; infatti, in virtù di questa norma, ciascuna maggioranza consiliare dovrebbe dar vita, a seguito di ogni tornata elettorale ed in ragione dell'assenza di particolari maggioranze richieste, alla propria Consulta di garanzia statutaria, ciò comportando due inevitabili conseguenze: in primo luogo, infatti, l'individuazione del momento in cui la Consulta nella sua interezza debba essere rinnovata, non soltanto compromette un esercizio continuo ed ininterrotto delle funzioni, ma finisce per non essere buona garanzia di imparzialità per un organo che ha il compito di "sindacare" dall'inizio alla fine del suo operato sulle scelte effettuate da quella stessa maggioranza che lo ha costituito; secondariamente, l'elezione dei componenti di nomina locale viene ad essere sempre cronologicamente subordinata al raggiungimento in sede consiliare dell'accordo sui nominativi di propria spettanza.

In riferimento al regime di *incompatibilità*, esso si sostanzia oltre che nell'estensione ai componenti gli organi in esame delle incompatibilità previste *ex lege* per i consiglieri regionali, anche nella previsione per cui la carica di componente l'organo di garanzia sia, più in generale, incompatibile con l'espletamento di qualsiasi funzione, pubblica o privata, che possa dar vita a situazioni di conflitto di interesse con la Regione ⁽³⁶⁾.

(35) Art. 69, c. 3, ultimo periodo.

(36) In particolare, la l.r. Abruzzo n. 42/2007 prevede che l'ufficio di componente del Collegio sia incompatibile con l'espletamento di attività professionali, imprenditoriali, commerciali o di pubblica funzione che possano determinare situazioni di conflitto di interessi con la Regione e l'incompatibilità in caso di candidatura presentata alle assemblee elettive nei cinque anni precedenti; l'art. 2, c. 4 della l.r. Calabria n. 2/2007 che la carica di componente della Consulta statutaria sia incompatibile con altre cariche pubbliche, con l'esercizio delle professioni o dell'impresa e con lo *status* di dipendente pubblico o privato, precisando, peraltro, come ai componenti la

Soltanto tre leggi regionali, con formule, peraltro, del tutto identiche, fanno riferimento alle *prerogative* dei componenti gli organi di garanzia, stabilendo che questi ultimi nello svolgimento delle funzioni loro attribuite abbiano accesso agli uffici e agli atti della regione, purché tale accesso sia connesso allo svolgimento del loro incarico ⁽³⁷⁾.

Infine, relativamente allo *status economico*, le leggi istitutive dell'Abruzzo, della Liguria, e dell'Umbria prevedono la corresponsione di un gettone di presenza pari a duecentocinquanta euro a seduta ed il rimborso delle spese di viaggio, di vitto e di alloggio sostenute; la legge emiliana, pur prevedendo anch'essa, oltre al rimborso delle spese, un gettone di presenza, non ne predetermina l'importo, il quale, invece, si dispone venga stabilito dall'Assemblea legislativa, su proposta dell'Ufficio di presidenza. Anche la disciplina abruzzese prevede un gettone di presenza, pari addirittura al doppio di quello percepito dai Consiglieri regionali in carica, ed un rimborso spese per ogni

Consulta statutaria si applichino le norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità previste per i consiglieri regionali; lo St. Emilia Romagna, all'art. 69, c. 4, dispone l'incompatibilità con la carica di consigliere e assessore regionale, provinciale e comunale, di parlamentare nazionale ed europeo, mentre la relativa legge istitutiva, all'art. 5, c. 1, rinvia al regime di incompatibilità previsto per i consiglieri regionali; la l.r. Lazio n. 24/2007, all'art. 5, oltre ad estendere ai componenti il Comitato le cause di ineleggibilità ed incompatibilità previste per i consiglieri regionali, elenca espressamente le cariche ritenute incompatibili (parlamentare nazionale ed europeo, Ministro, Vice Ministro e Sottosegretario di Stato, componente della Giunta o del Consiglio regionale, componente di Giunta o di Consiglio provinciale, componente di Giunta o di Consiglio comunale o municipale, componente di Giunta o di Consiglio di Comunità montana, amministratore di società che abbiano rapporti contrattuali con la Regione per l'esecuzione di opere o forniture di beni e servizi, amministratore di società che ricevono a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione) e precisa che i componenti non possono far parte degli organismi dirigenti di associazioni politiche o partiti; la l.r. Liguria n. 12/2006, art. 2, c. 3 e la l.r. Toscana n. 34/2008 rinviano alle incompatibilità previste per i consiglieri regionali; la l.r. Piemonte n. 25/2006, all'art. 4, c. 1, stabilisce l'incompatibilità con l'espletamento di qualunque attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione che possa costituire conflitto di interessi con la regione; infine, la l.r. Umbria n. 27/2007 dispone l'incompatibilità con l'espletamento di qualunque attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione che possa costituire conflitto di interessi con la regione. Lo statuto pugliese e quello lombardo rinviano a tal riguardo alla legge istitutiva.

(37) L.r. Abruzzo, art. 2, c. 2; l.r. Piemonte, art. 4, c. 2; l.r. Umbria, art. 4, c. 2.

giornata di presenza ai lavori. Particolari risultano, invece, la disciplina calabrese, la quale, all'art. 3, c. 2, l.r. n. 2/2007, dispone che i componenti la Consulta godano nei sei anni dello svolgimento del loro mandato di una retribuzione equivalente a quella iniziale di magistrato di Cassazione dichiarato idoneo alle funzioni direttive superiori; quella toscana, la quale, all'art. 18 della l.r. n. 34/2008, prescrive che per ogni parere trasmesso nei termini sia corrisposto ai membri un compenso lordo di ottocento euro, elevato a mille e duecento euro per il redattore dell'atto ⁽³⁸⁾; e quella della Regione Lazio, la quale, all'art. 9 della l.r. n. 24/2007, prevede che al Presidente del Comitato sia attribuito il trattamento economico stabilito per il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ed agli altri componenti il medesimo trattamento decurtato del 20 per cento.

3. *Segue: l'accesso*

Per quanto riguarda i soggetti legittimati a richiedere l'intervento delle Consulte statutarie, cui, come si vedrà, sono stati generalmente attribuiti tre compiti fondamentali, ovvero la verifica di conformità a statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, l'interpretazione dello statuto ai fini della risoluzione dei conflitti di attribuzione tra gli organi della regione, ed, infine, il controllo sull'ammissibilità delle richieste referendarie regionali, sin dall'approvazione dei nuovi statuti la scelta dei legislatori regionali si è pressoché generalmente orientata verso il Presidente della Giunta regionale, il Presidente del Consiglio regionale, il Consiglio delle autonomie locali, variamente rappresentato dal suo Presidente ovvero da una parte dei suoi componenti, ed, infine, una quota di consiglieri regionali che oscilla tra un quinto ed un terzo. Di tutti i soggetti appena indicati, in-

(38) Oltre al rimborso delle spese (equiparato a quello previsto per i dirigenti regionali) per i componenti il Collegio che non risiedano o non abbiano la propria sede abituale di lavoro nel luogo di seduta del medesimo.

fatti, viene fatta menzione nella normativa abruzzese ⁽³⁹⁾, calabrese ⁽⁴⁰⁾, della Regione Lazio ⁽⁴¹⁾, piemontese ⁽⁴²⁾ e toscana ⁽⁴³⁾, mentre nessun riferimento ad una legittimazione locale risulta nella disciplina ligure ⁽⁴⁴⁾ ed in quella umbra ⁽⁴⁵⁾. Peculiarissimi risultano, invece, le disposizioni contenute nello statuto lombardo e nella legge istitutiva emiliana ⁽⁴⁶⁾. Il primo, quanto al parere di conformità a statuto, prevede la legittimazione della Giunta, di un terzo dei consiglieri regionali o della commissione consiliare competente, della maggioranza del Consiglio delle autonomie locali ⁽⁴⁷⁾; relativamente all'interpretazione dello statuto in caso di conflitti di competenza tra organi della Regione la legittimazione del Presidente della Regione, della Giunta e di un terzo dei consiglieri regionali ⁽⁴⁸⁾. La seconda distingue la verifica di conformità a statuto, per la quale i soggetti legittimati sono individuati nel Presidente del Consiglio regionale, in un quinto dei consiglieri regionali e nei singoli gruppi consiliari, dalla competenza in materia di conflitti dove si ci riferisce, in generale, all'Assemblea legislativa, al Consiglio delle autonomie locali ed alla Giunta regionale ⁽⁴⁹⁾.

4. Segue: le competenze attribuite e l'efficacia delle decisioni

Relativamente alle funzioni attribuite ed all'efficacia dell'attività svolta, come anticipato, oltre alla verifica della conformità allo statuto della normativa regionale di rango primario e secondario, si trova il riferimento ad altri due tipi di intervento, ovvero l'interpretazione dello statuto ai fini della riso-

(39) L.r. n. 42/2007, art. 3, c. 1.

(40) St., art. 57, c. 5.

(41) St., art. 68, c. 7.

(42) St., art. 92, c. 1.

(43) L.r. n. 34/2008, artt. 7, c. 1 e 12, c. 1.

(44) L.r. n. 19/2006, art. 3, c. 1.

(45) St., art. 82, c. 2.

(46) Nessuna indicazione a riguardo si rinviene nello statuto pugliese.

(47) St., art. 60, c. 1, lett. d).

(48) St., art. 60, c. 1, lett. f).

(49) L.r. n. 23/2007, rispettivamente, artt. 9, c. 1 e 12, c. 1.

luzione dei conflitti di attribuzione tra gli organi della regione, e, ancora, il controllo sull'ammissibilità delle richieste referendarie, competenze che, evidentemente, richiamano l'attività svolta a livello nazionale dalla Corte costituzionale ⁽⁵⁰⁾ e che vengono esercitate nell'ambito di un'attività sostanzialmente consultiva, cosicché negli statuti e nelle leggi istitutive "parere" risulta essere il termine genericamente utilizzato per dare quali-

(50) È da dire, peraltro, che oltre a tali competenze, alcune normative regionali ne individuano altre:

- l'art. 3 della legge istitutiva del Collegio abruzzese prevede che quest'ultimo si esprima sull'interpretazione dello statuto e sulla compatibilità con quest'ultimo di leggi e provvedimenti riguardanti gli enti locali su richiesta del Consiglio delle autonomie locali, su ogni altra questione di legittimità dell'azione regionale, anche con riferimento ad iniziative legislative, ed, infine, sulle richieste delle giunte consiliari (ai sensi dell'art. 22, c. 5, St.) e, su richiesta di 1/3 dei consiglieri, sulla legittimità del regolamento del Consiglio (ai sensi dall'art. 18, St.); peraltro, l'art. 6 della legge dispone che il Collegio svolga i compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni allo stesso demandati dalla legge elettorale;
- l'art. 44 dello St. calabrese prevede che la Consulta statutaria debba rendere parere obbligatorio sui testi unici redatti dalla Giunta e presentati al Consiglio regionale e l'art. 57 che essa si esprima relativamente all'interpretazione dello statuto nei conflitti tra gli organi della Regione e gli enti locali;
- l'art. 69 dello St. emiliano prevede che la Consulta prenda atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi, dichiara le modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi;
- l'art. 92 dello St. piemontese prevede che la Commissione esprima parere sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato;
- l'art. 47 dello St. pugliese prevede che il Consiglio statutario esprima parere non vincolante nella valutazione delle capacità dei soggetti non pubblici che la Regione individua per il conferimento dei compiti di per sé pubblici;
- l'art. 60 dello St. lombardo prevede che la Commissione presenti al Consiglio regionale una relazione sui progetti di legge in materia statutaria, si pronunci sulla compatibilità statutaria della proposta di regolamento generale del consiglio, esprima parere in ordine all'impugnazione avanti la Corte costituzionale di atti dello Stato o di altra Regione che violino attribuzioni costituzionalmente garantite;
- l'art. 11, c. 1, lett. c) della legge istitutiva del Comitato della Regione Lazio prevede che quest'ultimo esprima parere sulle proposte di regolamento regionale di cui all'articolo 47, comma 2, lettera c) del relativo Statuto (a norma del quale i regolamenti emanati dalla Giunta possano assumere la forma di *regolamenti autorizzati da apposita legge regionale, che determina le norme generali regolatrici della materia e dispone, ove necessario, l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari, purché relativi a disciplina non coperta da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione né riservata alla legge regionale ai sensi dello Statuto*).

ficazione giuridica ai relativi pronunciamenti ⁽⁵¹⁾.

Per quanto riguarda, poi, l'efficacia di tale attività di consulenza, il comune orientamento delle discipline regionali è nel senso della necessaria riapprovazione dell'atto da parte dell'organo competente ⁽⁵²⁾, alle volte richiedendo, in caso di mancato accoglimento da parte di quest'ultimo delle osservazioni rese dal Collegio di garanzia, un obbligo di motivazione ⁽⁵³⁾, oltre il raggiungimento di una maggioranza qualificata ⁽⁵⁴⁾.

E del resto, che l'attività svolta dagli istituendi organi regionali di garanzia statutaria potesse avere esclusivamente natura consultiva più che una scelta dei legislatori statutari regionali rappresenta una mera presa d'atto della giurisprudenza costituzionale relativa all'Alta Corte per la Regione Siciliana, unico precedente in tema di – si potrebbe dire – “corti statutarie regionali”; infatti, il Giudice delle leggi, attraverso l'affermazione del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, ha dichiarato l'incostituzionalità della coesistenza di più organi di giustizia costituzionale, stante l'unità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost. ⁽⁵⁵⁾. Ed è proprio questa giurisprudenza ad aver di fatto impedito che si potesse tenere in considerazione nella

(51) Si nota, peraltro, che la l.r. Lazio n. 24/2007, all'art. 14, parla di “pareri” sulla conformità delle leggi allo statuto e, all'art. 16, di “pronunce” di interpretazione dello statuto in relazione ad eventuali conflitti di competenza; lo statuto toscano, all'art. 57, di “giudizio” di conformità a statuto.

(52) La riapprovazione semplice è prevista dalla disciplina umbra (St., art. 82, u.c.; l.r. n. 27/2007, art. 7, c. 3), ligure (in realtà, quanto alla verifica di conformità a statuto, né l'art. 75, St. né l'art. 5 della l.r. n. 19/2006 specificano alcunché, mentre relativamente alla ripartizione delle competenze tra gli organi regionali i medesimi articoli prevedono che, qualora gli organi regionali ritengano di non accogliere le osservazioni del collegio di garanzia, il parere espresso sia sottoposto alla valutazione del Consiglio regionale).

(53) La riapprovazione con obbligo di motivazione del dissenso è prevista dalla disciplina emiliana (Statuto, art. 69, c. 2; l.r. n. 23/2007, art. 2, c. 3), piemontese (l.r. n. 25/2006, art. 7, c. 3), toscana (l.r. n. 34/2008, artt. 10 e 13, c. 3).

(54) La riapprovazione a maggioranza assoluta è prevista dalla disciplina abruzzese (St., art. 80, c. 2, e l.r. n. 42/2007, art. 5, c. 2), calabrese (St., art. 57, c. 7 e l.r. n. 2/2007, art. 8), lombarda (St., art. 60, c. 2). Lo St. Regione Lazio, all'art. 68, c. 8, richiede il raggiungimento della maggioranza dei componenti.

(55) C. cost., sentt. n. 38 del 1957 e n. 6 del 1970; cfr. F. MODUGNO, A.S. AGRÒ, A. CERRI (a cura di), *Il principio di unicità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 2002.

creazione di questi organi l'esempio tedesco di giustizia costituzionale, il quale, territorialmente decentrato, risulta articolato nei Tribunali costituzionali dei *Länder*, dotati assieme al Tribunale costituzionale federale, tra le altre funzioni, del compito di controllare la costituzionalità delle leggi e dei regolamenti ⁽⁵⁶⁾, mentre un fondamentale punto di riferimento per la determinazione da parte dei consigli regionali del ruolo da attribuire a tali organi è stata l'esperienza dei *Consigli consultivi* previsti dagli statuti delle Comunità autonome della Catalogna, delle Canarie e dell'Extremadura ⁽⁵⁷⁾. Questi ultimi ⁽⁵⁸⁾, infatti, oltre a pronunciarsi in via preventiva ed obbligatoria sulla opportunità di sollevare una determinata questione di costituzionalità, rendono, similmente alle istituende Consulte statutarie italiane, *pare-ri* sul rispetto dello statuto della Comunità autonoma da parte dei progetti di legge in discussione nell'Assemblea regionale oltre che delle leggi statali ⁽⁵⁹⁾.

Ma al di là della più risalente giurisprudenza costituzionale, il Giudice delle leggi, investito della questione di legittimità costituzionale della semplice istituzione degli organi in esame ⁽⁶⁰⁾, ha avuto modo di non dichiarare incostituzionale l'attività degli stessi proprio perché costruita dai consigli regionali come

(56) Cfr. J. LUTHER, *La giustizia costituzionale nella Repubblica federale di Germania*, in J. LUTHER, R. ROMBOLI, R. TARCHI (a cura di), *Esperienze di giustizia costituzionale*, I, Torino, 2000, pp. 165-166.

(57) Sui possibili modelli stranieri di riferimento per l'elaborazione di tali organi di garanzia v. A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., p. 277 ss.

(58) Sui quali v., ad es., T. F. I LLOVET, *La potestà statutaria nel processo autonomistico spagnolo*, in AA. VV. *La potestà statutaria regionale*, cit., p. 161 ss; J. A. GONZALES CASANOVA, *El Consell Consultiu de la Generalitat. Memoria de 20 anys*, Barcellona, 2001.

(59) Anche se, recentemente, lo statuto catalano è stato modificato nel senso di attribuire efficacia *vincolante* ai pareri resi sui progetti di legge della Comunità stessa là dove questi ultimi abbiano in qualche modo ad oggetto i diritti garantiti dallo statuto.

(60) La quale ha sin da subito, con la sentenza n. 378/2004, avuto modo di precisare come «l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non [sia], come tale, in contrasto con la Costituzione, mentre resta da valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate».

(60) Con note di A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, su www.forumcostituzionale.it, 9 dicembre 2004; G. SEVERINI, *Cosa ha detto la Corte sullo statuto umbro*, su www.federalismi.it, n. 24/2004.

meramente consultiva. In una prima occasione, infatti, il Giudice delle leggi ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 82 dello statuto umbro, dedicato alle competenze della Commissione di garanzia statutaria, poiché la disposizione impugnata faceva *“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”* ⁽⁶¹⁾, così come, successivamente, ha fatto in riferimento all'art. 79, c. 2 dello statuto della Regione Abruzzo, relativo al Consiglio regionale per le garanzie statutarie, chiarendo che *“l'introduzione di un eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni”* ⁽⁶²⁾.

5. Segue: il funzionamento. In particolare, la l.r. Lazio n. 24/2007, l.r. Emilia Romagna n. 23/2007 e l.r. Toscana n. 34/2008

Per quanto riguarda il concreto funzionamento degli organi in esame, è da dire che nonostante siano state approvate otto leggi istitutive, di queste ben quattro non disciplinano in maniera dettagliata la vera e propria attività delle Consulte soffermandosi, rispetto a quanto già previsto dallo statuto, esclusivamente sul termine entro il quale debba essere emesso il parere. Ed in questo senso, quest'ultimo è di venti giorni dal ricevimento della richiesta da parte degli organi competenti in A-

(61) C. cost., sent. n. 378 del 2004, punto 9 del Considerato in diritto. Relativamente a questa pronuncia v. G. SEVERINI, *Cosa ha detto la Corte sullo statuto umbro*, in *Federalismi.it*, n. 24/2004.

(62) C. cost., sent. n. 12 del 2006, punto 7 del Considerato in diritto.

bruzzo⁽⁶³⁾, Liguria⁽⁶⁴⁾ e Umbria⁽⁶⁵⁾ e di trenta giorni in Piemonte⁽⁶⁶⁾, ed in tutte le normative si prevede che decorso inutilmente tale termine gli organi competenti siano legittimati a procedere ugualmente.

Diversamente, le leggi istitutive della Consulta calabrese, emiliana, toscana e della Regione Lazio contengono a tal proposito una disciplina maggiormente dettagliata differenziando i procedimenti dinanzi all'organo di garanzia a seconda che il medesimo operi nell'ambito della verifica di conformità a statuto delle leggi e dei regolamenti regionali ovvero dei conflitti di competenza tra gli organi regionali⁽⁶⁷⁾.

Ebbene, rinviando per il momento l'analisi della normativa calabrese in considerazione della pronuncia di illegittimità costituzionale cui ha dato luogo, la l.r. Lazio n. 24 del 2007, all'art. 14, «*Pareri sulla conformità delle leggi allo Statuto*», prevede che il Comitato esprima pareri sulla conformità allo statuto delle leggi regionali approvate dal Consiglio regionale e

(63) L.r. n. 42/2007, art. 4, dove si prevede che in caso di urgenza, il termine di venti giorni possa essere ridotto a dieci giorni.

(64) L.r. n. 19/2006, art. 5. All'art. 4 si prevede, peraltro, che la Consulta si riunisca su convocazione del suo Presidente ed esprima pareri a maggioranza dei suoi componenti nel computo della quale le astensioni equivalgono a voto negativo ed il voto del Presidente prevale in caso di parità. Il parere, ancora, qualora sia adottato con il dissenso espresso e argomentato di uno o più dei componenti, deve essere congruamente motivato in relazione alle ragioni addotte dal dissenziente (art. 4, c. 3). In particolare, per il parere di conformità a statuto dei progetti di legge e di regolamento regionali esso deve essere espresso comunque prima dell'esame dei provvedimenti da parte dell'Assemblea; gli organi regionali, entro i trenta giorni successivi alla comunicazione del parere della Consulta, qualora ritengano non di accoglierlo, lo sottopongono alla valutazione del Consiglio regionale.

(65) L.r. n. 27/2007, art. 6. Inoltre, l'art. 8 dispone che i componenti la Consulta siano obbligati ad intervenire alle sedute quando non siano legittimamente impediti e che il *quorum* costitutivo sia raggiunto con la presenza di tre componenti, quello deliberativo con la maggioranza dei presenti. Quanto all'efficacia del parere, si prevede che la Commissione trasmetta al richiedente, ed in ogni caso al Consiglio regionale, tutti i pareri espressi. Qualora la Commissione ritenga che una legge o un regolamento regionale non siano conformi allo statuto gli organi regionali competenti sono tenuti a riesaminare l'atto oggetto di rilievo ed a riapprovarlo, con o senza modifiche.

(66) L.r. n. 25/2006, art. 6.

(67) Poiché tra le tre principali competenze, quelle di maggiore rilevanza sono la verifica di conformità a statuto ed il ruolo di arbitro nella risoluzione dei conflitti tra gli organi regionali ci si soffermerà prettamente su di esse.

non ancora promulgate ⁽⁶⁸⁾, entro venti giorni dalla ricezione della richiesta. Se il Comitato si pronuncia nel senso della non conformità della legge regionale allo statuto, ne dà comunicazione al Presidente del Consiglio regionale affinché la legge sia sottoposta al riesame del Consiglio stesso, il quale, qualora non si conformi ai rilievi contenuti nel parere del Comitato, deve riapprovarla a maggioranza dei componenti.

Relativamente alla competenza in materia di conflitti di competenza, l'art. 16, "*Pronunce di interpretazione dello Statuto anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza*", prevede che il Comitato si pronunci entro trenta giorni dalla ricezione della domanda e che le richieste di interpretazione dello statuto debbano essere motivate e corredate da eventuali osservazioni. Più in particolare, la richiesta di pronuncia in ordine a un conflitto di competenza tra organi regionali deve indicare l'atto dal quale esso deriva nonché le disposizioni dello statuto che si ritengono violate. Agli organi interessati deve essere comunicata la data dell'adunanza almeno dieci giorni prima della stessa, cosicché possano intervenire alla seduta e presentare osservazioni o memorie scritte. Ove il Comitato ritenga che l'atto sottoposto al proprio esame sia stato adottato da un organo incompetente invita quest'ultimo a ritirarlo entro dieci giorni dalla notifica della pronuncia. Qualora gli organi regionali interessati non intendano adeguarsi alla pronuncia del Comitato, sottopongono la questione alla valutazione del Consiglio regionale entro trenta giorni dalla notifica.

La l.r. Emilia Romagna n. 23 del 2007, relativamente alla verifica di conformità a statuto, precisa, all'art. 9, innanzitutto, che la richiesta di parere ⁽⁶⁹⁾, proponibile soltanto dopo l'approvazione finale in Aula dell'intero provvedimento ed entro ventiquattro ore prima della sua promulgazione, sospenda la

(68) Il terzo comma dell'art. 14 dispone che i termini di promulgazione di cui all'articolo 39, cc. 1 e 2 dello Statuto siano sospesi e che riprendano a decorrere dalla data in cui il Comitato si pronunci favorevolmente in ordine alla conformità, dalla data di riapprovazione della legge regionale sottoposta a riesame del Consiglio ovvero decorsi venti giorni senza che il Comitato si sia espresso.

(69) Presentata dai singoli gruppi consiliari o da un quinto dei consiglieri comunali tramite il Presidente dell'Assemblea legislativa.

procedura legislativa e che essa debba contenere le disposizioni del progetto di legge o di regolamento che si ritengono contrarie alle norme statutarie, le disposizioni dello Statuto che si ritengono violate ed, infine, i motivi della richiesta di parere. Il termine entro il quale la Consulta è tenuta ad esprimersi è di quindici giorni dalla richiesta. Trasmesso il parere, l'Assemblea può decidere di recepire o di non recepire, in tutto o in parte, il parere della Consulta, apportando le eventuali modifiche al testo del provvedimento oggetto di rilievi, motivando nel primo caso la propria decisione con apposito ordine del giorno. Nell'ambito di tale competenza, l'art. 10 della legge in esame individua la tipologia di decisioni che la Consulta può porre in essere: essa, infatti, può non soltanto dichiarare la non conformità allo Statuto delle disposizioni dei progetti di legge o di regolamento oggetto del suo sindacato (o di alcune di esse), ma è, peraltro, legittimata ad indicare le eventuali modifiche necessarie per rimuovere le cause d'incompatibilità con lo statuto.

Per quanto riguarda invece, la competenza in merito ai conflitti tra gli organi della regione, l'art. 12 della legge dispone che la richiesta di parere ⁽⁷⁰⁾ possa avere ad oggetto atti o comportamenti adottati da uno degli organi previsti dallo statuto, che il richiedente ritenga lesivo delle proprie attribuzioni, così come definite dallo statuto e, ancora, che l'Assemblea legislativa ed il Consiglio delle Autonomie locali possano avanzare richiesta di parere avverso la Giunta regionale anche per gli atti compiuti da un singolo assessore. Si specifica che la richiesta di parere debba contenere l'indicazione dell'atto o del comportamento contestato, le norme dello statuto che disciplinano l'attribuzione che si assume violata, i motivi del ricorso, l'indicazione di qualunque norma di legge o di regolamento regionale o statale inerente all'attribuzione statutaria contestata,

(70) I pareri possono essere proposti dall'Assemblea legislativa, dal Consiglio delle autonomie locali e dalla Giunta regionale: per l'Assemblea legislativa e il Consiglio delle autonomie locali la richiesta di parere è avanzata dal Presidente, qualora ne facciano richiesta rispettivamente almeno un quinto dei consiglieri regionali o un quinto dei componenti il Consiglio. Per la Giunta regionale la richiesta di parere è avanzata dal Presidente, previa deliberazione della Giunta stessa.

l'indicazione di qualunque atto o comportamento tramite il quale i soggetti in conflitto abbiano precedentemente esercitato l'attribuzione contestata. Essa è trasmessa immediatamente e contestualmente da parte del richiedente al Presidente della Consulta ed all'organo che ha adottato l'atto o tenuto il comportamento contestato, il quale ultimo, entro trenta giorni, trasmette al Presidente della Consulta e al richiedente le proprie osservazioni in merito ai contenuti del ricorso e, nei successivi trenta giorni, la Consulta convoca innanzi a sé i soggetti in conflitto, al fine di ottenere ulteriori elementi di giudizio. La decisione sulla richiesta di parere è adottata dalla Consulta entro trenta giorni dall'audizione dei soggetti in conflitto ed è trasmessa alle parti interessate.

La l.r. Toscana n. 34 del 2008 relativamente alla verifica di conformità a statuto ⁽⁷¹⁾, prevede che il Collegio esprima il proprio giudizio sulle leggi e sui regolamenti dopo la loro approvazione e prima della loro entrata in vigore ⁽⁷²⁾. La richiesta, in forma scritta e motivata, è presentata al Presidente del Collegio entro sette giorni dall'approvazione della delibera legislativa o della delibera regolamentare, dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta ⁽⁷³⁾; fino alla scadenza di tale termine ovvero sino alla conclusione del procedimento relativo al giudizio del Collegio il Presidente del Consiglio sospende la trasmissione della delibera legislativa o della delibera regolamentare di competenza del Consiglio al Presidente della Giunta ai fini, rispettivamente, della promulgazione o dell'emanazione e il Presidente della Giunta sospende l'emanazione dei regolamenti di competenza della giunta. Il Collegio, valutata preliminarmente la non manifesta infondatezza della richiesta, esprime il proprio giudizio e lo trasmette

(71) Capo I, artt. 6-11.

(72) Il giudizio sulla conformità delle fonti regionali allo Statuto è espresso su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio, di almeno tre presidenti di gruppi consiliari, di almeno un quinto dei consiglieri regionali nonché del Presidente del Consiglio delle autonomie locali, previa deliberazione dell'Ufficio di presidenza dello stesso Consiglio, quando riguardi la presunta violazione delle disposizioni statutarie in materia di enti locali.

(73) Per gli atti di cui è dichiarata l'urgenza il termine è ridotto a tre giorni.

al soggetto richiedente entro il termine massimo di trenta giorni dal ricevimento della richiesta, dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta ⁽⁷⁴⁾. Trascorso il suddetto termine di trenta giorni senza che il Collegio abbia trasmesso il giudizio o qualora il medesimo si sia espresso dichiarando la conformità allo statuto dell'atto esaminato il Presidente del Consiglio trasmette la delibera legislativa o la delibera regolamentare di competenza del Consiglio al Presidente della Giunta regionale ai fini, rispettivamente, della promulgazione o dell'emanazione e il Presidente della Giunta emana il regolamento di competenza della giunta.

In merito agli effetti, la legge in esame distingue a seconda che l'atto normativo sia di competenza del Consiglio ovvero della giunta: nel primo caso, si prevede che il Presidente del Consiglio assegni nuovamente l'atto alla commissione consiliare competente perché, nella prima seduta successiva, lo riesami limitatamente alle parti oggetto del giudizio di non conformità e ne riferisca al Consiglio entro trenta giorni ⁽⁷⁵⁾, cosicché quest'ultimo esprima voto finale sull'intero atto; nel secondo caso, la Giunta delibera nuovamente l'atto in questione, che può essere modificato limitatamente alle parti oggetto del giudizio di non conformità statutaria ⁽⁷⁶⁾: qualora il Consiglio o la Giunta ritenessero di non adeguare l'atto ai rilievi del Collegio, approvandolo nuovamente senza modifiche, debbono indicarne la motivazione in apposito ordine del giorno di accompagnamento della legge regionale oppure nella deliberazione di approvazione del regolamento regionale ⁽⁷⁷⁾.

(74) Il termine per l'espressione e la trasmissione del giudizio è abbreviato a dieci giorni per le leggi o i regolamenti di cui è dichiarata l'urgenza. Nel giudizio del Collegio, è indicato se la decisione è stata assunta all'unanimità o a maggioranza.

(75) Per gli atti di cui è dichiarata l'urgenza il termine è ridotto a quindici giorni.

(76) E la nuova deliberazione non è soggetta alla procedura di parere obbligatorio del consiglio.

(77) E ciò fino all'entrata in vigore della legge regionale che disciplina la motivazione delle leggi e dei regolamenti ai sensi dell'articolo 39 del relativo statuto. Si prevede, peraltro, che le deliberazioni dell'organo di garanzia, sulle quali non può essere richiesto ulteriormente parere di conformità, siano comunicate, rispettivamente, dal Presidente del Consiglio o dal Presidente della Giunta al Collegio ed al soggetto che ne aveva richiesto il giudizio, dandone contestuale informazione agli altri titolari del

Quanto alla competenza in materia di conflitti di attribuzione ⁽⁷⁸⁾, la legge in esame prevede che il conflitto sia sollevato avverso atti non normativi o condotte, anche omissive, ritenuti lesivi delle norme statutarie regolanti il riparto delle competenze fra gli organi regionali. La richiesta, in forma scritta e motivata, è presentata al Presidente del Collegio entro quindici giorni decorrenti dal momento in cui l'atto ha conseguito la sua efficacia o la condotta è stata posta in essere, dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta. Il Collegio esprime il proprio giudizio e lo trasmette al soggetto richiedente entro venti giorni dal ricevimento della richiesta ⁽⁷⁹⁾.

Relativamente agli effetti del giudizio sul conflitto di attribuzione, l'art. 13 prevede che il giudizio che riconosce fondate le ragioni del richiedente comporti per l'organo interessato l'obbligo di riesaminare l'atto o di riconsiderare la condotta, entro quindici giorni dal ricevimento del giudizio del Collegio ⁽⁸⁰⁾: ove ritenga di accogliere i rilevi del Collegio, l'organo interessato assume entro quindici giorni le decisioni idonee alla rimozione del conflitto dandone comunicazione al Collegio ed al soggetto che ha sollevato il conflitto e dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta; qualora, invece, ritenga di non accogliere i rilievi del Collegio, l'organo interessato, sempre entro quindici giorni, ne dà comunicazione scritta e motivata al Collegio ed al soggetto che ha sollevato il conflitto e contestualmente informa gli altri titolari del potere di richiesta.

5.1. *La l.r. Calabria n. 2 del 2007 e la sent. n. 200 del 2008 della Corte costituzionale*

Come sottolineato, è forse preferibile analizzare il contenuto della l.r. Calabria, n. 2 del 2007, attuativa dell'art. 57 dello sta-

potere di richiesta.

(78) Capo II, artt. 12-13.

(79) Dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta.

(80) Sul parere che ha riconosciuto fondate le ragioni del richiedente non può essere sollevato un nuovo conflitto.

tuto calabrese, in maniera autonoma, essendo la medesima stata oggetto del giudizio di costituzionalità conclusosi con la sentenza n. 200 del 2008.

L'art. 5 della legge istitutiva della Consulta statutaria calabrese, rubricato "*Svolgimento dei lavori*", prescrive che le sedute della Consulta si tengano "pubblicamente", nella forma dell'udienza, per "ascoltare" le parti interessate e "riservatamente", in camera di consiglio, per adottare le decisioni. Si prevede, peraltro, che l'assenza ingiustificata di un componente per più di tre sedute consecutive determini l'automatica decadenza dall'incarico e l'inizio della procedura di sostituzione con un nuovo componente e, ancora, che le sedute della Consulta statutaria siano valide alla presenza di almeno tre componenti e solo ove siano state svolte le regolari procedure di convocazione previste dal regolamento ⁽⁸¹⁾.

Inoltre, l'art. 6, "*Opinioni concorrenti e dissenzienti*", oltre a disporre che la Consulta delibera a maggioranza dei presenti e che in caso di parità prevale il voto del Presidente, precisa che i componenti la Consulta, nei soli casi previsti dal regolamento, possano depositare motivazioni aggiuntive firmate, diverse (opinioni concorrenti) o contrarie (opinioni dissenzienti) a quella assunta collegialmente dalla Consulta a sostegno del dispositivo adottato ⁽⁸²⁾.

Relativamente alle decisioni, l'art. 7, dopo aver distinto gli atti in *deliberazioni interne* ⁽⁸³⁾ e *deliberazioni esterne*, differenza, ulteriormente, queste ultime in *decisioni* e *pareri* relativi entrambi all'applicazione e all'interpretazione delle disposizioni statutarie.

In particolare, le decisioni, le quali si compongono di dispositivo e motivazione, riguardano i conflitti tra organi della Re-

(81) Non è ammessa l'astensione dal voto da parte dei componenti la Consulta, tranne nelle ipotesi, disciplinate dal regolamento, di un potenziale conflitto di interessi.

(82) La questione di costituzionalità dell'art. 6 è stata dichiarata infondata dalla sent. n. 200 del 2008.

(83) Relative all'approvazione ed alla modifica a maggioranza assoluta del regolamento interno, alla valutazione del comportamento dei singoli componenti la Consulta e all'adozione dei provvedimenti amministrativi relativi all'utilizzazione del personale dipendente (art. 7, c. 1, lett. a)).

gione e tra questi ultimi e gli enti locali, la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo statuto, la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum (art. 7, c. 2).

Tralasciando tale ultima prerogativa, l'impostazione data al controllo circa il rispetto dello statuto nelle summenzionate ipotesi è la seguente (art. 7, c. 3):

- verifica *preventiva* di conformità a statuto delle *proposte di legge o di regolamento*, attivabile prima che gli atti in esame siano rispettivamente promulgati od emanati ⁽⁸⁴⁾;

- verifica *successiva* di conformità a statuto in materia di conflitti tra organi originati da *una legge* o da *un regolamento*, attivabile entro 30 giorni rispettivamente dalla promulgazione o dalla emanazione.

Relativamente agli effetti riconducibili alle decisioni della Consulta statutaria, il successivo art. 8, nel primo e nel secondo comma, dispone, con formule apparentemente perentorie, che “*gli organi regionali, e gli altri soggetti istituzionali interessati, si attengono alle decisioni e ai pareri della Consulta, facendone corretta ed esplicita menzione nell'adozione dei relativi atti*» (c. 1) e che «*le decisioni sono vincolanti per i soggetti interessati e per tutti gli enti e gli organi della Regione*» (c. 2); mentre il carattere vincolante di tali decisioni viene, poi, prontamente limitato nella misura in cui si prevede in relazione alla verifica *preventiva* (art. 8, c. 3) e a quella *successiva* (art. 8, c. 4), che il Consiglio regionale possa comunque deliberare in senso contrario alla decisione della Consulta *con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta*.

In merito a tale disciplina, come detto, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale poiché ritenuta attributiva di *poteri ulteriori rispetto all'emanazione di pareri semplicemente consultivi*: il ricorso del governo ⁽⁸⁵⁾, soffermandosi sul carattere vincolante delle decisioni e dei pareri della Consulta, eviden-

(84) Verifica che comporta la sospensione del relativo procedimento di formazione (art. 7, c. 4).

(85) Su tale impugnazione governativa v. P. SALVATELLI, *Il ruolo degli “organi di garanzia statutaria” di nuovo al vaglio della Consulta*, in www.forumcostituzionale.it (17 marzo 2007).

te caratteristica delle *decisioni a contenuto giurisdizionale* ⁽⁸⁶⁾, ha sottolineato come con la legge impugnata sarebbero stati di fatto superati i limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 378 del 2004, in virtù della quale il potere consultivo di questi organi deve esplicarsi attraverso l’emanazione di semplici pareri, i quali, se negativi, comportano *il solo obbligo di riesame*.

Senza riprendere considerazioni altrove formulate ⁽⁸⁷⁾, si evidenzia soltanto come la Corte costituzionale si sia pronunciata, da un lato, “salvando” l’impostazione di fondo degli artt. 7 e 8 della l.r. Calabria n. 2/2007, ed in particolare la verifica *preventiva* di conformità a statuto, e, dall’altro lato, dichiarando l’illegittimità costituzionale degli artt. 7, c. 3 e 8, c. 4 nella parte in cui prevedevano, relativamente ai conflitti di attribuzione tra organi della Regione e tra questi e gli enti locali, l’instaurazione della verifica di conformità a statuto *successivamente* alla promulgazione della legge ovvero all’emanazione del regolamento oggetto del conflitto ⁽⁸⁸⁾.

Più in particolare, dal primo punto di vista, il Giudice delle leggi, sollecitato dalla ricostruzione del ricorrente, secondo cui la previsione del carattere vincolante delle decisioni della Consulta calabrese equivarrebbe ad attribuire loro contenuto sostanzialmente *giurisdizionale*, così violando gli artt. 102 e 103 Cost., prende formalmente posizione sulla natura dell’organo di garanzia e delle relative deliberazioni. E dopo aver dato, evidentemente, per presupposta la natura amministrativa dell’or-

(86) Il Governo ha precisato, infatti, come in nessun caso con legge regionale possa essere istituito un organo, ancorché composto anche da magistrati, al quale sia riservata la decisione in ordine all’interpretazione delle norme che individuino la competenza delle amministrazioni pubbliche, riservata ex artt. 102 e 103 Cost., alla giustizia amministrativa ed ordinaria.

(87) C. NAPOLI, *La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*, disponibile su www.forumcostituzionale.it e in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2008.

(88) Sempre a commento della sentenza n. 200 del 2008 v. A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)* e D. BALDAZZI, *Le “Consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, entrambe su www.forumcostituzionale.it ed in corso di pubblicazione su *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008.

gano, la Corte esclude che la competenza ad emanare *atti decisori* sia riservata agli organi giurisdizionali, nella misura in cui il nostro ordinamento giuridico conosce numerosi esempi di atti riconducibili alla categoria delle *decisioni amministrative*, definite come “*atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere i conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa*”. Se si tengono a mente, pertanto, le competenze attribuite alla Consulta statutaria (art. 7, c. 2) e l'efficacia delle stesse (art. 8, c. 1), ne deriva che le deliberazioni in esame siano da qualificarsi come *decisioni amministrative* aventi come obiettivo quello di eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali aventi ad oggetto i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nel territorio regionale. Tali decisioni, sottolinea la Corte, in alcun modo precludono o limitano la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, il ricorso ai quali permane, senz'altro, aperto perché essi si pronuncino sui medesimi atti già oggetto di valutazione da parte della Consulta ed, in definitiva, sulle stesse decisioni di queste ultime ⁽⁸⁹⁾. Dal secondo

(89) Si sottolinea come nella sentenza n. 200/2008 rimanga del tutto in ombra un aspetto che, a ben guardare, sembrerebbe tutt'altro che secondario: la previsione, contenuta nella legge impugnata, del necessario raggiungimento della maggioranza assoluta da parte dell'organo competente all'adozione dell'atto il quale ritenga di non accogliere le indicazioni pervenute dall'organo di garanzia statutaria. E tale silenzio da parte della Corte sorprende per un triplice ordine di ragioni. Innanzitutto, poiché, nella sentenza n. 378/2004, rilevando come la disciplina contenuta negli artt. 81 e 82 dello statuto umbro configurasse solo nelle sue linee generali la Commissione di garanzia e le relative funzioni, da definire specificamente con l'approvazione della legge istitutiva dell'organo, pareva quasi rimandare una più approfondita indagine sugli organi *de quibus* al momento dell'approvazione delle leggi regionali che ne avrebbero contenuto una dettagliata disciplina; secondariamente, sempre nella citata sentenza, la Corte, come sottolineato nel ricorso del governo, aveva ammesso come unica conseguenza del parere negativo dell'organo di garanzia l'*obbligo di riesame*, escludendo la possibilità di prevedere il raggiungimento di maggioranze qualificate ovvero alcun vincolo circa la necessaria modifica delle disposizioni normative interessate; infine, con la sentenza n. 12/2006, la Corte, nel dichiarare l'infondatezza della questione di costituzionalità relativa all'obbligo di motivazione circa il mancato rispetto del parere negativo del Collegio di garanzia, ha, coerentemente con il proprio precedente, inteso in qualche modo specificare che l'aggravio procedurale, per così dire, “consentito” si risolvesse unicamente nell'obbligo di riesame, costituendo la motiva-

punto di vista, invece, la verifica successiva di conformità a statuto prevista dalla legge impugnata in materia di conflitti di attribuzione tra organi della Regione e tra questi e gli enti locali, non ha superato il vaglio di costituzionalità: essa, infatti, ha sottolineato la Corte, costruita come avente ad oggetto una legge regionale già promulgata od un regolamento regionale già emanato, importa una invasione della “*competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi*”, di modo che affinché non vengano invase le sfere di attribuzione del Giudice delle leggi ovvero degli organi giudiziari, «*le competenze della Consulta statutaria devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti*».

6. Le Consulte di garanzia statutaria tra realtà e prospettive: considerazioni conclusive

A conclusione della presente rassegna normativa regionale, con cui si è cercato di dar conto dei tratti caratteristici che vanno assumendo gli organi regionali di garanzia statutaria, si impongono talune considerazioni relative ai singoli aspetti sinora analizzati e soprattutto all’effettivo ruolo che i medesimi sono destinati a ricoprire nel territorio e nella forma di governo regionale nonché nell’ordinamento giuridico statale.

Dal primo punto di vista, invero, si può sottolineare come relativamente alla composizione degli organismi in esame e l’elettorato attivo e quello passivo paiono spesso poco rispondenti alle funzioni ad essi attribuite. Quanto al primo, infatti, si ritiene che la componente di nomina locale dovrebbe essere maggiormente valorizzata nelle diverse normative sulla base degli interessi oggettivi di cui sono titolari gli enti territoriali minori e, ancora, che costantemente tutelate dovrebbero essere le minoranze consiliari attraverso il raggiungimento di *quorum*

zione richiesta affinché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri ed alle valutazioni del Collegio di garanzia semplicemente *un atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa*.

piuttosto elevati nella deliberazione che porta alla nomina dei membri perché le caratteristiche dell'autonomia e dell'indipendenza, ostentate in sede di definizione, non abbiano a subire condizionamenti ulteriori rispetto a quelli che naturalmente derivano loro dal fatto di aver pressoché tutti sede all'interno del Consiglio regionale. Quanto al secondo, sono evidentemente da biasimare espressioni eccessivamente generiche in merito ai requisiti richiesti per essere nominati membri delle Consulte e, ancor più, la compresenza di membri di estrazione politica potenzialmente sprovvisti di ogni competenza nell'ambito del diritto pubblico-amministrativo, la quale finisce per compromettere, come è evidente, l'autonomia e l'indipendenza dell'organo, che, peraltro, si ricorda, è un collegio molto ristretto, e, conseguentemente, la percezione che dall'esterno, dal lato cioè dell'opinione pubblica, si ha degli stessi.

Diversamente da quanto previsto dalla normativa emiliana, con favore pare da accogliere la fissazione della durata in carica dei membri delle Consulte in sei anni: tale scelta, infatti, sembra senz'altro ragionevole, da un lato perché viene così a crearsi, rispetto alla legislatura regionale, una asimmetria temporale tale da svincolare, nel lungo periodo, le nomine consiliari dalle contingenze della competizione elettorale e dall'altro viene assicurata quella continuità necessaria ad un organo che ha l'ambizione di porsi a garanzia di un ordinamento e del suo atto fondamentale, essendo, infatti, la costante presenza nelle varie regioni elemento indispensabile per l'attività che tali organi sono chiamati a svolgere ed, in particolare, per l'affermazione di una coerente evoluzione "giurisprudenziale".

Quanto al trattamento economico, in questa fase iniziale poco opportuna si rivela la previsione di una retribuzione fissa e continuativa, tanto più nei termini fissati dalla normativa calabrese, risultando, invece, condivisibile il ricorso allo strumento del gettone di presenza con annesso rimborso delle spese sostenute per i membri fuori sede, il cui ammontare, tuttavia, per quanto non dequalificante, si ritiene non debba, comunque, risultare sproporzionato rispetto all'attività concretamente svolta e quindi rendere l'incarico per certi versi "appetibile".

Relativamente alle modalità di accesso, come si è visto, i soggetti sempre e comunque legittimati a richiedere i pareri degli organi di garanzia risultano il Presidente della Giunta ed il Presidente del Consiglio regionale: se è certamente possibile che tali figure istituzionali facciano ricorso agli organi in esame per conferire ad un atto approvato dalla maggioranza di cui sono espressione una sorta di “sigillo di statutarietà” oppure per attivare la competenza in tema di conflitti interorganici regionali, maggior tutela dovrebbero, senz’altro, ricevere, nuovamente, gli enti locali, le minoranze consiliari e, verosimilmente, anche i privati cittadini, categorie le quali, invece, non paiono essere tenute in debita considerazione.

Ad ogni modo, al di là delle considerazioni appena formulate, incentrate per lo più sulla struttura degli organismi oggetto di approfondimento, è da dire che a destare maggiori perplessità in ordine al peso che essi sono destinati ad avere risultano le disposizioni riguardanti le competenze, l’efficacia dell’attività svolta ed i meccanismi di funzionamento.

Al di là delle più puntuali attribuzioni conferite di volta in volta agli organi in esame, compresa la verifica di ammissibilità dei referendum regionali, infatti, è indubbio che gli organi di garanzia statutaria nascano fondamentalmente come soggetti volti, appunto, a “garantire” la compatibilità statutaria dell’attività normativa e amministrativa regionale, cosicché le funzioni che valgono a qualificare gli organi in questione, sono senz’altro il controllo di statutarietà di leggi e regolamenti regionali e la risoluzione dei conflitti di attribuzione tra i poteri regionali.

Ebbene, a quasi un decennio dalla riforma costituzionale dell’art. 123 Cost., pare potersi senz’altro dire che, nonostante gli iniziali entusiasmi della dottrina e dei legislatori regionali statuari, le attuali prospettive, prima ancora del “seguito” delle decisioni delle stesse, circa la loro concreta attuazione ed entrata in vigore sembrano nient’affatto incoraggianti: le sette leggi istitutive che avrebbero dovuto disciplinarne il concreto funzionamento risultano troppo spesso eccessivamente scarse e, ancora, la natura amministrativa dell’organo e delle relative de-

cisioni, unita all'efficacia propriamente consultiva di queste ultime impediscono nei fatti che essi possano acquistare un ruolo determinante nella forma di governo regionale e, ancor più, nell'ordinamento statale.

In definitiva, se è senz'altro vero, come attenta dottrina ha sottolineato, che il vero banco di prova su cui tali organi dovranno confrontarsi è rappresentato dall'*auctoritas* che i membri degli stessi riusciranno a conquistare, e non nella *potestas* ad essi riservata ⁽⁹⁰⁾, tuttavia il rapporto tra competenze attribuite ed efficacia dell'attività da svolgere è tale per cui pare assai difficoltoso immaginare che essi riescano a guadagnare un ruolo realmente determinante. E ciò senza considerare che, fatta eccezione per le leggi istitutive emiliana e toscana, le altre (compresa quella calabrese, di fatto da ripensare alla luce della sent. n. 200/2008) oltre a non chiarire le questioni teoriche sottese all'istituzione dei nuovi organi e lasciate aperte dagli statuti, non forniscono elementi sufficienti perché essi possano concretamente iniziare ad operare o più precisamente, rimandano pressoché ogni scelta all'autoregolamentazione, il che, inevitabilmente, non può se non contribuire alla delegittimazione degli stessi.

(90) In questo senso R. ROMBOLI, *Art. 57 (Collegio di garanzia)*, cit., p. 293, dove si sottolinea, in particolare che *“Il futuro dei consigli di garanzia statutaria – con le funzioni attribuite ed i poteri ad essi riconosciuti dagli statuti e nei limiti consentiti dai principi costituzionali – dipenderà infatti non dalla potestas, ma dalla auctoritas che sapranno conquistarsi attraverso l'acquisizione di una posizione di reale indipendenza ed imparzialità, la forza e la persuasività delle motivazioni poste a base dei pronunciamenti ed il dialogo che quindi saranno capaci di instaurare principalmente con i soggetti politici, da un lato e con la Corte costituzionale ed i giudici comuni, dall'altro”*.