

IL CONTROLLO DI STATUTARIETÀ DELLE LEGGI REGIONALI E GLI ORGANI DI GARANZIA: VERSO UNO PSEUDO-MODELLO DI GIUSTIZIA COSTITUZIONALE?*

Giovanna Conte**

Sommario

1. Le garanzie «interne» della legalità statutaria
2. Le ragioni della previsione degli organi di garanzia statutaria
3. I caratteri strutturali dell'organo nelle previsioni statutarie. La garanzia dell'indipendenza
4. La competenza a valutare la compatibilità statutaria delle fonti regionali
5. Osservazioni conclusive

* Nota: podeu consultar les versions en català i castellà d'aquest article a www.rcdp.cat.

** Giovanna Conte, Dottore di ricerca in «La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza delle Corti costituzionali nazionali e delle Alte Corti europee» presso l'Università degli Studi di Cassino, Facoltà di Giurisprudenza, Via S. Angelo, 03043 Cassino (FR), Italia, gioviconte@tiscali.it. Articolo ricevuto: 4.09.2009. Revisione in cieco: 15.09.2009. Data di accettazione della versione finale: 16.09.2009.

1. Le garanzie «interne» della legalità statutaria

In Italia la seconda stagione statutaria ha aperto problematiche in gran parte inedite; esse derivano dalla nuova configurazione dell'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie e, più in generale, del complessivo ruolo delle Regioni nell'ambito dell'ampio quadro di riforma introdotto dalle leggi costituzionali 1/1999 e 3/2001.

Un profilo di grande interesse che ha caratterizzato la stesura dei nuovi Statuti regionali riguarda le «garanzie statutarie»¹. Riprendendo la nozione di «garanzie costituzionali» con cui è rubricato il Titolo VI della Costituzione – senza peraltro volere in alcun modo sostenere l'assimilazione degli Statuti ordinari, pur dopo la novella dell'art. 123 Cost., a vere e proprie carte costituzionali² – con l'espressione garanzie statutarie si fa riferimento a quel complesso di meccanismi giuridici, organi e procedure, volti a preservare la fonte statutaria dal pericolo di violazioni e inosservanze e dunque, in ultima istanza, a garantire il rispetto dello Statuto da parte delle fonti e degli organi regionali³.

Alla luce delle innovazioni introdotte prima con la l. cost. 1/1999 e successivamente con la l. cost. 3/2001 l'interrogativo di fondo da cui ha preso le mosse il dibattito sull'introduzione negli stessi Statuti di garanzie statutarie si è in-

1. Si tratta di un tema che la dottrina ha da subito indicato come una delle novità più significative introdotte dagli Statuti. Cfr. R. Tarchi, *Intervento nel dibattito*, in T. Groppi – E. Rossi – R. Tarchi, *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana* (a cura di E. Libone), Torino, 2002, p. 103; R. Romboli, *Art. 57*, in P. Caretti – M. Carli – E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 283, nonché Id., *L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo IV, Napoli, 2008, p. 1994.

2. Così come ha avuto cura di precisare più volte la stessa Corte costituzionale; v. le sentt. n. 372, 378 e 379 del 2004. Insiste sulla differenza ontologica tra Costituzione e Statuti regionali, da cui necessariamente deriva una innegabile differenza qualitativa tra legittimità costituzionale e legittimità statutaria, A. Spadaro, *Dal «custode della Costituzione» ai «custodi degli Statuti»*. *Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in «Le Regioni», n. 6/2006, p. 1059 ss.

3. V. S. Ricci – P. Salvatelli, *I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova «fase costituente» delle regioni*, in G. Tarantini (a cura di), *Il federalismo a Costituzione variata*, 2003, p. 60 ss. Può essere interessante notare come la possibilità di introdurre forme di garanzia statutaria, con le esigenze ad esse sottese, comincia a prospettarsi solo quando l'autonomia statutaria viene inserita in un'ottica di revisione in senso federale della forma di Stato: al riguardo si può riportare il significativo esempio dato, già prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, dai lavori della Commissione speciale per la revisione dello Statuto del Piemonte, istituita nel 1996, la quale muovendo proprio dalla necessità di predisporre idonee forme di garanzia dello Statuto ipotizzava l'istituzione di un'apposita commissione consiliare deputata ad accertare la compatibilità statutaria delle leggi e dei regolamenti regionali. I lavori della Commissione sono consultabili sul sito www.parlamentiregionali.it.

centrato sulla verifica della sufficienza e adeguatezza delle sole garanzie «esterne» all'ordinamento regionale, posto che diversamente lo Statuto è oggi una fonte a valenza regionale «interna»⁴. La tutela dello Statuto nei confronti di eventuali violazioni ad opera della legge regionale è assicurata dalla Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità, secondo lo schema della norma interposta. D'altra parte il fatto che durante la vigenza dell'originario art. 123 Cost. la Corte si sia trovata a sindacare leggi regionali impugnate in via principale per violazione delle norme statutarie solo in rarissimi casi potrebbe essere conseguenza dell'allora limitata configurazione dell'autonomia statutaria regionale; tuttavia non può escludersi che sia dipeso anche dalla tendenza del Governo a far valere, in sede di controllo sulle leggi regionali, soprattutto limiti «esterni» all'ordinamento regionale, disinteressandosi di vicende che, per converso, sono tutte interne a tale sistema quale appunto la violazione delle norme statutarie ad opera di leggi regionali⁵.

Considerando il rischio che siffatto disinteresse potrebbe essere destinato ad accrescersi a seguito della regionalizzazione del procedimento di formazione degli Statuti ai sensi del novellato art. 123 Cost.⁶, risulta evidente come il vero profilo problematico non riguardi la competenza della Corte a garantire il rispetto dello Statuto né tantomeno l'efficacia delle sue pronunce, ma sia riferibile soprattutto ai modi di attivazione del suo intervento. In tal senso, senza poter accennare in questa sede ai delicati problemi che porrebbe un eventuale allargamento dei canali di accesso al giudice costituzionale, è utile considerare l'atteggiamento tenuto dal Governo in ordine all'impugnazione dei nuovi Statuti approvati all'indomani della riforma costituzionale del 1999. Al riguardo si riscontra una tendenza caratterizzata da un notevole tasso di indeterminatezza delle censure sollevate, così che disposizioni statutarie di contenuto identico sono state talvolta

4. Il problema è stato sollevato innanzitutto da T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in «Le Regioni», 5/2001, p. 841 ss. Ma v. già R. Bin, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in «Le Regioni», n. 3-4/2000, p. 523, il quale a tutela dell'assetto statutario in tema di riparto di competenze normative tra Giunta e Consiglio prefigura una sorta di controllo preventivo interno al procedimento legislativo sulla falsariga di quello svolto dal *Conseil constitutionnel* francese.

5. Per una disamina della giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali precedente la riforma dell'autonomia statutaria sia consentito rinviare a G. Conte, *Lo statuto regionale come parametro di validità della legge regionale*, in «Annali dell'Università degli Studi del Molise», n. 7/2005, p. 383 ss.

6. Gli Statuti finiscono così col perdere quell'«aura di statualità» che gli conferiva l'approvazione con legge del Parlamento. Cfr. T. Groppi, *op. cit.*, p. 844.

impugnate mentre in altri casi sono andate completamente indenni⁷. Del resto non è da escludere che siffatta casualità dei rilievi governativi sullo Statuto quale oggetto del giudizio di legittimità possa ripetersi anche nel momento in cui lo Statuto venga ad assumere la qualità di parametro del giudizio sulla validità della legge regionale, con il conseguente rischio di incidere negativamente sulla garanzia della legalità statutaria.

Alla luce di queste considerazioni appaiono comprensibili le preoccupazioni che hanno caratterizzato il dibattito scientifico sollecitando ad indagare la praticabilità di ulteriori forme di garanzia statutaria che operino a livello immediatamente regionale e, del resto, deve prendersi atto che le stesse hanno trovato positivo riscontro nella quasi totalità degli Statuti finora approvati⁸.

Le scelte dei legislatori statutari si sono indirizzate nel senso di configurare l'attività di tutela dello Statuto come un meccanismo di etero-controllo in senso lato, privilegiando così il concetto di Statuto come complesso di regole giuridiche la cui garanzia deve essere assicurata ad opera di un organo *ad hoc*, posto in posizione di indipendenza dall'organo soggetto al controllo medesimo; e non invece in forme di autocontrollo pur ipotizzate – quale ad esempio l'istituzione di un'apposita commissione consiliare, una sorta di commissione-filtro, volta ad esprimere pareri sulla compatibilità statutaria dei progetti di legge regionale – che avrebbero potuto sottendere una considerazione dello Statuto come atto squisitamente politico la cui garanzia spetta esclusivamente agli stessi organi rappresentativi⁹.

Sicché la soluzione invalsa negli Statuti è stata la creazione di appositi organi di garanzia statutaria, variamente denominati, presenti in tutti i testi finora approvati con l'unica eccezione della Regione Marche¹⁰.

7. Lo rileva T. Groppi, *La «Consulta» dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria*, in www.federalismi.it, n. 24/2004, p. 5. Una tendenza siffatta emerge anche con specifico riguardo ai ricorsi governativi aventi ad oggetto le disposizioni statutarie in materia di organi di garanzia. V. *infra* nota 116.

8. Gli Statuti approvati alla data in cui si scrive sono quelli dell'Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria. A tali Statuti, i cui testi sono consultabili *on-line* sui siti delle Regioni interessate, è circoscritto il campo d'indagine del presente studio.

9. In merito alla configurazione della funzione di garanzia statutaria come autocontrollo o etero-controllo e sulle conseguenze che discendono dalla scelta dell'una o dell'altra soluzione, v. S. Ricci – P. Salvatelli, *op. cit.*, p. 64 ss.

10. La competenza della Regione ad istituire organi ulteriori rispetto agli organi regionali previsti in Costituzione, purché siano salvaguardate le funzioni costituzionalmente attribuite a questi ultimi, è da tempo riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale. V. la sent. n. 48/1983.

2. Le ragioni della previsione degli organi di garanzia statutaria

Prima di analizzare le previsioni dei diversi Statuti sui profili strutturali e funzionali degli organi in esame è necessario soffermarsi sui presupposti giustificativi dei meccanismi di garanzia statutaria.

Bisogna riconoscere come la ragione fondamentale che ha spinto a ricercare forme di tutela endoregionale dello Statuto e ha conseguentemente consigliato la creazione degli organi di garanzia statutaria risieda in primo luogo nella prospettazione dei rapporti tra le fonti regionali in senso gerarchico, riconoscendo allo Statuto una posizione sovraordinata rispetto alle altre fonti regionali¹¹. Il punto merita un'ulteriore riflessione in quanto è strettamente legato al problema della natura della fonte statutaria, destinato a riflettersi sull'organo che si vuole deputato alla sua tutela. E, d'altra parte, porre un determinato assetto del sistema delle fonti regionali quale presupposto degli strumenti di garanzia statutaria potrebbe incidere sulla stessa ragione d'essere di questi ultimi qualora il principio della supremazia gerarchica dello Statuto dovesse essere smentito¹².

Gli organi di garanzia statutaria hanno suscitato un vivace interesse della dottrina tanto che esiste una copiosa letteratura in materia. Oltre agli Autori citati nelle note precedenti, fra i contributi specificamente dedicati al tema, v. M. Martinazzoli, *Quale garanzia per lo Statuto regionale*, in www.federalismi.it, 2002; S. Parisi, *La tutela dello statuto regionale tra «garanzia» e «controllo»*, in E. Bettinelli – F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giustizia costituzionale*, Seminario di Pavia, Torino, 2004, p. 523 ss.; D. Baldazzi, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 5/2005, p. 855 ss., nonché Id., *Le «consulte di garanzia statutaria» tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, in www.forumcostituzionale.it; L. Panzeri, *La tutela della «rigidità statutaria» alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 1/2005, p. 814 ss.; P. Salvatelli, *I nuovi Statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, 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.; C. Mignone, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in «Quaderni regionali», n. 1-2/2007, p. 287 ss.; C. Combi, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2008, p. 1 ss.; R. Romboli, *op. ult. cit.*, p. 1993 ss.

11. Per l'esplicita considerazione della relazione gerarchica tra lo Statuto e le altre fonti regionali quale presupposto dei meccanismi di tutela statutaria cfr., in particolare, L. Panzeri, *op. cit.*, p. 814 ss.

12. Come ritenuto da parte della dottrina a seguito della posizione assunta dal giudice costituzionale nelle sentt. n. 372, 378 e 379 del 2004, su cui si ritornerà *infra* nel testo. Cfr. A. Cardone, *op. cit.*, p. 292.

La ricostruzione del rapporto tra Statuto e legge regionale secondo il criterio gerarchico ovvero in termini di competenza, che appariva alquanto problematica durante la vigenza dell'art. 123 Cost. nel testo anteriore alla riforma del 1999¹³, è questione tuttora dibattuta¹⁴; né possono considerarsi risolutivi gli apporti della giurisprudenza costituzionale sui nuovi Statuti¹⁵.

A seguito della novella costituzionale appena richiamata la dottrina maggioritaria fonda la rigidità dello Statuto, e dunque la sua superiorità gerarchica rispetto alle leggi regionali, sullo speciale *iter* formativo di tale fonte¹⁶. All'opposto, non mancano posizioni che facendo leva sulla configurazione costituzionale dello Statuto quale fonte a competenza nettamente tipizzata propendono per l'applicazione al rapporto Statuto – legge regionale del criterio di competenza¹⁷.

Ad ogni modo preme rilevare come una ricostruzione del rapporto tra le fonti regionali secondo quest'ultimo criterio, seppure sia probabilmente suscettibile di incidere in certa misura sulla conformazione della funzione di garanzia, non sembra privare di fondamento il significato che assume la previsione dei collegi di garanzia statutaria. Del resto giova sottolineare come l'esperienza normativa e giurisprudenziale di oltre un trentennio valga a smentire l'operatività

13. Per un richiamo ai termini del relativo dibattito v. G. Conte, *op. cit.*, p. 398 s.

14. Da ultimo sul punto, anche per una ricognizione degli orientamenti emersi in dottrina, v. P. Carnevale, *Lo Statuto delle regioni ordinarie nel sistema delle fonti regionali. Riflessioni assai problematiche*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, cit., Tomo I, p. 385 ss.

15. Richiamati più avanti nel testo.

16. In virtù dell'aggravamento procedimentale che caratterizza lo Statuto la legge regionale non è atto fungibile rispetto ad esso e non può contenere statuizioni in contrasto con le disposizioni statutarie, ciò determinando la violazione indiretta dell'art. 123 Cost. Sul punto v. M. Ainis, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in «Le Regioni», n. 5/2000, p. 814 s.; U. De Siervo, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001, p. 97 ss.; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, p. 53; F. Cuocolo, *Riflessioni sugli statuti regionali*, in «Quaderni regionali», n. 3/2002, p. 713; M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 184 ss.; S. Ricci – P. Salvatelli, *op. cit.*, p. 57 ss.; C. Calvieri, *Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie*, in E. Bettinelli – F. Rigano (a cura di), *op. cit.*, p. 26 s.; S. Parisi, *op. cit.*, p. 524 s.; L. Panzeri, *op. cit.*, p. 814 ss.

17. Cfr. A. Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, p. 180; F. Mannella, *Lo Statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in F. Modugno – P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, 2003, p. 123 ss.; G. G. Floridia, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in G. F. Ferrari – G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, p. 55 ss.; A. Moscarini, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, 2003, p. 205 s.; A. Cardone, *op. cit.*, p. 293.

di un rigido schema di separazione delle competenze essendo comunque rinvenibili spazi di sovrapposizione o intersezione tra il campo di operatività della legge regionale e quello proprio dello Statuto¹⁸.

In ogni caso il profilo centrale per cogliere le ragioni più riposte che spingono all'introduzione degli organi di garanzia statutaria e l'esigenza stessa della tutela dello Statuto nei confronti degli atti e degli organi regionali potrebbe essere ricercato secondo una differente prospettiva.

In tale ottica è opportuno sottolineare, in particolare, la trasformazione del significato dello Statuto regionale a seguito della l. cost. 1/1999¹⁹, anche se è da escludere una palingenesi della fonte statutaria in chiave autenticamente costituzionale o paracostituzionale, come pure da alcuni sostenuto all'indomani della novella costituzionale²⁰. Il rinnovato significato che lo Statuto assume deriva da molteplici e connessi fattori riconducibili alla riscrittura dell'art. 123 Cost. e, allo stesso tempo, dal modo in cui la fonte statutaria si colloca nella complessiva prospettiva di rafforzamento del regionalismo sottesa alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Viene pertanto in rilievo l'estensione della materia statutaria, attraverso la competenza dello Statuto a determinare la «forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della Regione, idonea a fare della fonte in esame il punto di equilibrio del pluralismo regionale riguardo ai rapporti tra gli organi regionali, tra regione e sistema regionale delle autonomie locali e, quanto meno indirettamente, tra ente Regione e comunità regionale²¹. Ancora, la nuova configurazione dei limiti all'autonomia statutaria attraverso l'eliminazione del vincolo dell'«armonia con le leggi della Repubblica», anche alla luce dell'interpretazione «forte» del residuo obbligo di «armonia con la

18. Il che ha portato, vigente l'originario art. 123 Cost., autorevole dottrina che inizialmente aveva configurato il rapporto tra Statuto e legge regionale in chiave di stretta competenza, escludendo qualsiasi condizionamento di contenuto dell'una fonte nei confronti dell'altra, a dover invece riconoscere in determinati ambiti una posizione sovraordinata in capo allo Statuto. Cfr. in particolare, L. Paladin, *Diritto regionale*, I ed., Padova, 1973, p. 42.

19. Si riprende l'espressione di T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, cit., p. 841.

20. V., tra gli altri, A. Ruggeri, *Nota minima in tema di Statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del 1999*, in Id., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti IV*, Torino, 2000, p. 335.

21. Cfr. T. Groppi, *op. cit.*, p. 844.

Costituzione» data dalla Corte costituzionale, appare fondamentale nel delineare il ruolo dello Statuto nella misura in cui lo pone in rapporto peculiare e diretto con la Costituzione, senza l'intermediazione di alcuna fonte statale²². A ciò si aggiunga la regionalizzazione del procedimento approvativo degli Statuti.

I profili richiamati sembrano muoversi nel senso di conferire allo Statuto il valore di atto normativo fondamentale all'interno dell'ordinamento regionale in considerazione del peculiare ruolo che esso è chiamato a svolgere, non necessariamente da intendere in chiave strettamente gerarchica. In quest'ottica viene in rilievo anche la dimensione garantista dello Statuto: nell'ambito del processo di trasformazione in senso maggioritario della forma di governo regionale, innescato dalla l. cost. 1/1999 e assecondato a livello statutario, lo Statuto si pone quale sede privilegiata per la fissazione di elementi riequilibrativi della forma di governo che fungano da contrappesi al potere della maggioranza consiliare e del Presidente della Giunta²³.

Se dunque si conviene sul ruolo del tutto peculiare che oggi caratterizza lo Statuto regionale, è necessario indagarne le ricadute sul piano della teoria delle fonti tentando, al tempo stesso, di rintracciare una chiave di lettura della giurisprudenza costituzionale sulla natura dello Statuto e sulla sua collocazione nel sistema delle fonti regionali che permetta di ricomporre quei tratti che sono apparsi poco condivisibili se non talvolta contraddittori.

Come è noto, infatti, la posizione del Giudice delle leggi è stata da più parti ritenuta ambivalente e non risolutiva nella ricostruzione del rapporto tra lo Statuto e la legge regionale secondo lo schema della separazione delle compe-

22. Lo sottolinea T. Groppi, *op. cit.*, p. 842. E se è vero che in virtù della l. cost. 3/2001 ciò è predicabile anche delle leggi regionali nelle materie di competenza esclusiva ex art. 117, c. 4. Cost., potrebbe sostenersi che proprio la previsione dell'obbligo dell'armonia con la Costituzione valga a caratterizzare e differenziare il rapporto dello Statuto con la Costituzione e il suo stesso ruolo nell'ordinamento.

23. Si può fare riferimento, ad esempio, non solo al riconoscimento dello statuto dell'opposizione ma anche alla stessa previsione degli organi di garanzia statutaria. Sul punto, cfr. G. Rivosecchi, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, p. 151 ss. V. anche T. Groppi, *op. cit.*, p. 852; S. Ricci – P. Salvatelli, *op. cit.*, p. 62 s.

tenze o invece della sovraordinazione gerarchica, potendosi rinvenire nelle sue pronunce elementi a sostegno e dell'una e dell'altra tesi²⁴.

Si cercherà pertanto di offrire una rilettura di tali sentenze secondo il filo rosso della peculiare «funzione costituzionale»²⁵ propria dello Statuto quale atto di sintesi e allo stesso tempo di impulso del processo di integrazione politica regionale. Il richiamo alla funzione costituzionale della fonte statutaria, fondandosi sul significato di atto normativo fondamentale dell'ordinamento regionale che lo Statuto esibisce, consente al contempo di tenere in considerazione la tecnica della riserva attraverso cui lo stesso è materialmente caratterizzato, la quale a sua volta trova la sua più autentica *ratio* nella funzione che la Costituzione

24. A favore della tesi della separazione di competenze fra lo Statuto e la legge regionale v. in particolare le sentt. 372, 378 e 379/2004. Diversamente la Corte si esprime in termini netti nel senso che lo Statuto costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale soprattutto nella sent. n. 119/2006.

25. Nel riferimento alla «funzione costituzionale» si riprendono in particolare le riflessioni della dottrina spagnola che ha elaborato tale criterio al fine di ordinare i rapporti tra la legge ordinaria e la legge organica e di dare adeguata collocazione nell'ordinamento spagnolo a quest'ultima categoria legislativa. Come è noto, la legge organica, disciplinata dall'art. 81 della Costituzione spagnola, si caratterizza sia sotto il profilo procedimentale, in special modo per la maggioranza assoluta richiesta al Congresso per la sua approvazione, sia sotto il profilo materiale essendo riservate a tale fonte determinate materie di particolare rilievo. In questa sede peraltro non viene in rilievo né si vuole indagare la possibilità di assimilare lo Statuto regionale alla categoria delle leggi organiche spagnole, seppure non possono sfuggire alcune analogie nella conformazione dei due tipi normativi sotto entrambi gli aspetti appena richiamati; dal che potrebbe dedursi *prima facie* che il rapporto tra lo Statuto e la legge regionale si atteggia in modo non tanto dissimile da quello intercorrente tra la legge organica e la legge ordinaria. Il criterio della funzione costituzionale, come elaborato dalla dottrina spagnola cui si fa riferimento, si fonda sulla funzione che compie ciascuna fonte nell'ordinamento giuridico secondo la Costituzione. Siffatta prospettiva interpretativa sostiene infatti che la varietà di forme legislative si deve al fatto che la Carta costituzionale ha inteso attribuire ad esse funzioni o missioni diverse, dal che devono necessariamente dedursi regimi giuridici altrettanto differenti. Il criterio in esame è stato proposto da R. Gomez-Ferrer Morant, *Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional*, in «Revista de Administración Pública», n. 113/1987, p. 20 ss. e successivamente ripreso e sviluppato da larga parte della dottrina. V. soprattutto A. E. De Asís Roig, *La ley como fuente del derecho en la Constitución de 1978*, in AA. VV., *Estudios sobre la Constitución*, vol. I, Madrid, 1991, p. 217 e M. Barceló i Serramallera, *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Barcellona, 2004, p. 33 ss. e 145 ss.

In senso forse non tanto dissimile da quanto sostenuto nel testo attraverso il riferimento alla funzione costituzionale della fonte statutaria può richiamarsi A. Cardone, *op. cit.*, p. 293, quando con riguardo a una possibile ricostruzione della posizione della legge regionale nei confronti dello Statuto parla di «fonte non necessariamente subordinata in senso gerarchico ma solo logico o assiologico». Sebbene in una prospettiva distinta da quella proposta in queste pagine, parla di una supremazia dello Statuto sulla legislazione regionale di ordine funzionale P. Carnevale, *op. cit.*, p. 391 s.

riconosce a tale fonte²⁶. Al riguardo sembra di poter dire che la «riserva di Statuto» compie la funzione di sottrarre al legislatore statale, nella prospettiva del rafforzamento dell'assetto regionalista, determinati campi materiali che maggiormente valgono a qualificare il regime politico regionale e, allo stesso tempo, quella di sottrarre i medesimi ambiti al legislatore «ordinario» regionale in quanto, ponendosi come profili essenziali e qualificanti dell'ordinamento regionale, devono connotarsi per un più accentuato grado di consenso e stabilità.

Una ricostruzione non dissimile sembra potersi ricavare dalle sentenze della Corte costituzionale la quale ha insistentemente posto l'accento sulla evidente peculiarità dello Statuto²⁷, al fine di riconoscere ad esso la qualità di norma primaria e fondamentale dell'ordinamento regionale²⁸ ma al contempo di fonte a competenza riservata e specializzata²⁹, in tal modo peraltro alimentando i contrasti dottrinali sulla configurazione del rapporto Statuto – legge regionale.

Quello che più rileva è, ad ogni modo, la considerazione che la Corte nel richiamo costante alla peculiarità dello Statuto non può non avere riferimento, seppure non lo esplicita perché da ritenersi intrinseco all'assetto delineato dall'art. 123 Cost., alla specifica funzione che lo Statuto regionale compie. Al riguardo è fondamentale richiamare la configurazione in via preventiva del controllo di legittimità sullo Statuto sancita dalla Corte nella sentenza 304/2002. Sembra corretto, e aderente alla motivazione della pronuncia, ritenere che la scelta a favore del giudizio preventivo, nella possibilità di rinvenire nell'art. 123

26. Si riprendono anche qui le riflessioni che la dottrina spagnola svolge sulla tecnica della riserva in relazione alla legge organica. Cfr. in particolare M. Barceló i Serramallera, *op. cit.*, p. 142 ss. che efficacemente afferma che «la reserva es resultado de una atribución material primaria y expresa efectuada directamente por la Constitución; [...] hace referencia a las distintas funciones que cumplen las formas normativas en un mismo proceso de integración política».

27. Cfr. in particolare, le sentt. n. 304/2002 e 469/2005. Sottolinea questo profilo della giurisprudenza costituzionale sulla fonte statutaria anche F. Drago, *L'incerta qualificazione giuridica dello Statuto regionale: atto avente forza di legge regionale?*, in www.federalismi.it, n. 6/2006, p. 6 s.

28. Così testualmente nella sent. n. 12/2006, punto 3 del Considerato in diritto.

29. V. in particolare le sentt. n. 372, 378 e 379/2004. Giova precisare che tale qualificazione della fonte, rispondendo direttamente alla tecnica della riserva, non toglie valore all'applicazione del criterio della funzione costituzionale che anzi, come visto in precedenza, ne tiene precipuamente conto. D'altra parte non si vuole qui esprimere un ripensamento in merito alle perplessità, manifestate anche da chi scrive, che le richiamate sentenze suscitano nella parte relativa alle c.d. disposizioni programmatiche. Il dibattito sul punto seguito alle pronunce in esame è stato vastissimo; volendo è possibile vederne una ricostruzione in G. Conte, *op. cit.*, p. 423 ss.

La Corte torna esplicitamente sull'esistenza di vere e proprie riserve statutarie nella sent. n. 188/2007.

Cost. elementi testuali non univoci nell'escludere un'opzione diversa³⁰, sia esattamente da fondare sullo specifico ruolo, sulla peculiare funzione costituzionale che sussiste in capo alla fonte statutaria: a ciò sembra riferirsi la sentenza quando richiama la «speciale collocazione dello statuto nella gerarchia delle fonti» e soprattutto quando esplicita la premessa politico-costituzionale del controllo preventivo consistente nell'esigenza di evitare che eventuali vizi dello Statuto si riverberino sul «normale» svolgimento dell'ordinamento regionale nelle parti in cui questo trovi nello Statuto il proprio fondamento³¹.

Senza alcuna pretesa di esaustività³², pare che le considerazioni svolte possano contribuire a spiegare le ragioni dell'introduzione nell'ordinamento regionale degli organi di garanzia statutaria il cui ruolo va dunque posto in stretta relazione con le premesse raggiunte sulla natura e il significato della fonte che tali organi sono chiamati a tutelare.

3. I caratteri strutturali dell'organo nelle previsioni statutarie. La garanzia dell'indipendenza

Premessa necessaria affinché gli organi in esame possano esercitare la loro funzione è la possibilità di riconoscere in capo ad essi la natura di organi di garanzia: è dunque indispensabile che esibiscano un adeguato grado di indipendenza e autorevolezza³³, che possa contribuire alla loro legittimazione³⁴.

30. Sul punto si è sviluppato un ampio dibattito dottrinale. È possibile rinvenirne un'approfondita ricostruzione in A. Cardone, *Il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali. Le lacune del legislatore e la supplenza della Corte costituzionale*, in «Le Istituzioni del federalismo», n. 5/2002, p. 658 ss.

31. Cfr. sent. n. 304/2002, punto 1 del Considerato in diritto.

32. Non sfugge infatti la problematicità di una rilettura delle relazioni tra le fonti regionali secondo il criterio richiamato nel testo, che implicherebbe ben altro grado di approfondimento investendo profili essenziali della teoria delle fonti e della natura dello Statuto e della legge regionale, nonché una più compiuta analisi delle tematiche dell'ordinamento spagnolo cui si fa riferimento. Tuttavia, temi di così ampia portata esulano dall'ambito del presente studio.

33. L'osservazione è comune in dottrina. V. in particolare, R. Romboli, *Art. 57*, cit., p. 283 ss.; A. Spadaro, *op. cit.*, p. 1091 s.

34. Non sfugge, infatti, che gli organi in esame, trovando fondamento esclusivamente in una libera scelta dello Statuto ed essendo suscettibili di incidere in misura più o meno rilevante sulle prerogative degli organi regionali e dello stesso corpo elettorale regionale, nell'ambito delle diverse competenze loro attribuite, si vedranno costretti a contribuire permanentemente alla loro stessa legittimazione attraverso l'attività concretamente svolta.

Il primo livello che viene in rilievo per una caratterizzazione in tal senso è quello strutturale. L'obiettivo di creare organi indipendenti dal circuito dell'indirizzo politico regionale, capaci di operare in posizione di autonomia e imparzialità, dotati di alta qualificazione tecnica, organi cioè che siano e appaiano neutri, si realizza anzitutto attraverso la definizione delle modalità di costituzione dell'organo, della composizione dello stesso e della sua durata in carica.

Per quanto concerne i requisiti di elezione dei componenti dei collegi di garanzia è pertanto necessario che siano tali da assicurare una elevata competenza professionale³⁵, evitando al tempo stesso la riduzione del campo di scelta ad una sola categoria di tecnici, e che sia predisposto un regime di incompatibilità idoneo a garantire la costante alterità dell'organo dal sistema della politica³⁶. Dovrebbero essere individuate forme di designazione dei componenti degli organi in grado di rispecchiarne la natura di garanti del pluralismo regionale: è utile a tal fine la previsione di maggioranze qualificate che implicino la partecipazione delle opposizioni in seno ai Consigli regionali; né potrebbe considerarsi irragionevole il coinvolgimento, in vario modo, di soggetti ulteriori, quali in particolare gli enti locali per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. Da ultimo, è certamente opportuno stabilire una durata in carica dell'organo svincolata e preferibilmente superiore a quella degli organi politici regionali³⁷.

Senza negare il ruolo fondamentale che sono destinate a svolgere le normative regionali di attuazione, tuttavia è certamente lo Statuto la sede privilegiata per dettare la prima disciplina degli organi di garanzia statutaria, quanto meno in relazione ai profili appena richiamati, in virtù della maggioranza e del complessivo procedimento con cui esso è approvato e della sua tendenziale stabilità nonché, più in generale, dello stesso significato che tale atto riveste, secondo quanto si è andati argomentando in precedenza³⁸.

35. Su questo requisito insiste T. Groppi, *op. cit.*, p. 849. Sottolinea l'inammissibilità di un'estensione agli organi di garanzia statutaria delle considerazioni portate a sostegno di una qualche necessaria sensibilità «politica» della Corte costituzionale, G. Severini, *Tormentate vicende della deliberazione statutaria umbra del 2004*, in www.federalismi.it, n. 9/2005, p. 17.

36. Cfr. G. Severini, *op. e loc. cit.*

37. V. T. Groppi, *op. e loc. cit.*; D. Baldazzi, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, cit., p. 860.

38. In senso analogo cfr. T. Groppi, *La «Consulta» dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria*, cit., p. 8; M. Barbero, *Lo «stato dell'arte» sui procedimenti di revisione degli*

Ponendo l'attenzione sulle soluzioni concretamente individuate dai testi statutari, può in primo luogo notarsi come nella maggior parte dei casi la disciplina degli organi di garanzia sancisca il principio dell'autonomia ed indipendenza dell'organo³⁹ e trovi collocazione in uno specifico Titolo dedicato alle garanzie statutarie⁴⁰. Alcuni Statuti dotano tali organi di autonomia regolamentare⁴¹ e comunque, anche laddove questa non sia espressamente prevista, gli stessi potranno approvare un proprio regolamento in virtù del generale principio di auto-normazione degli organi collegiali⁴².

statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria, in www.federalismi.it, n. 7/2004, p. 17; P. Salvatelli, *op. cit.*, p. 82. Diversamente A. Cardone, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, «paletti» della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, cit. p. 285 s. Non potrebbe quindi non suscitare qualche riserva un integrale rinvio della definizione dei requisiti garantisti alle leggi regionali di attuazione dell'organo. Perplexità di questo tipo emergono, in particolare, con riguardo allo Statuto dell'Umbria il quale dopo aver fissato la maggioranza qualificata dei 2/3 del Consiglio regionale per l'elezione dei membri della Commissione di garanzia, contiene un ampio rinvio alla legge regionale per la disciplina di tutti i restanti caratteri strutturali dell'organo. Giova precisare ad ogni modo che siffatta legge, a differenza di quanto previsto negli altri Statuti ad eccezione di quello della Lombardia, è approvata a maggioranza assoluta. Non appare soddisfacente sotto i profili considerati neppure lo Statuto della Puglia nel quale, come si vedrà, la previsione di requisiti del tutto generici per l'accesso alla carica di membro del Consiglio statutario si accompagna alla totale assenza di requisiti di incompatibilità e decadenza, delle maggioranze necessarie alla loro elezione, della previsione della durata dell'organo. Analoghi rilievi possono investire lo Statuto della Campania il cui art. 57 si limita a prevedere il numero massimo dei membri dell'organo di garanzia e le categorie professionali nell'ambito delle quali può ricadere la scelta degli stessi. Deve poi aggiungersi che, con una previsione assolutamente originale rispetto alle altre Regioni, quest'ultimo Statuto rimette alla discrezionalità del legislatore regionale l'istituzione stessa dell'organo di garanzia.

39. V. gli Statuti dell'Emilia Romagna (art. 69, c. 1), Lazio (art. 68, c. 1), Liguria (art. 74, c. 1), Lombardia (art. 59, c. 1), Piemonte (art. 91, c. 1), Toscana (art. 57, c. 6) ed Umbria (art. 81, c. 2).

40. Cfr. Statuto Abruzzo, Tit. VIII, «Gli strumenti di garanzia»; Statuto Calabria, Tit. X, «Strumenti di garanzia»; Statuto Emilia Romagna, Tit. VIII, «Garanzie e controlli»; Statuto Lazio, Tit. VIII, Capo II, «Organi di garanzia»; Statuto Liguria, Capo IX, «Gli strumenti di garanzia»; Statuto Lombardia, Tit. VII, «Organi di garanzia»; Statuto Piemonte, Tit. V, «Istituti di garanzia»; Statuto Toscana, Tit. V, «Organi di tutela e garanzia»; Statuto Umbria, Tit. IX, «Organi di garanzia». Fanno eccezione lo Statuto della Puglia, che inserisce la previsione del Consiglio statutario regionale nel Capo relativo agli «Organi a rilevanza statutaria», e quello della Campania, che dedica alla Consulta di garanzia statutaria un titolo *ad hoc*, entrambi senza peraltro contenere alcun riferimento alle garanzie di autonomia e indipendenza degli organi stessi, neppure in relazione al contenuto delle successive leggi regionali che dovranno provvedere alla loro istituzione. In particolare con riferimento al Consiglio statutario pugliese, sulle difficoltà di riconoscere in capo allo stesso un'autentica natura di organo di garanzia, v. A. Torre – M. Calamo Specchia, *Lo Statuto della Regione Puglia: «non è tutto oro quello che luccica»*, in www.federalismi.it, n. 6/2004, p. 7 s., nonché *infra* nel testo.

41. V. gli Statuti della Calabria ed Emilia Romagna. Lo Statuto del Lazio attribuisce genericamente al Comitato di garanzia statutaria autonomia organizzativa; tale previsione è stata specificata dalla l. reg. Lazio n. 24/2007, istitutiva dell'organo, il cui art. 2, c. 1 stabilisce che il Comitato disciplina le proprie funzioni con regolamento.

42. Cfr. A. Spadaro, *op. cit.*, p. 1081.

I collegi di garanzia sono costituiti da un numero di membri fissato in cinque⁴³ o sette⁴⁴.

I requisiti di eleggibilità sono per lo più volti ad assicurare la competenza e la capacità tecnica dei componenti degli organi in esame⁴⁵ attraverso formule che tuttavia risultano spesso molto generiche⁴⁶, mentre alcuni Statuti individuano espressamente le categorie professionali su cui deve ricadere la scelta, in diversi casi ricalcando le previsioni dell'art. 135 Cost. sulla composizione della Corte costituzionale: magistrati, docenti universitari in materie giuridiche e avvocati⁴⁷. Gli Statuti della Puglia e del Piemonte⁴⁸ prevedono inoltre, accanto ai membri di estrazione tecnica, una componente di natura politica costituita da *ex* Consiglieri regionali, la quale nel caso pugliese è prevalente sulla componente tecnica (il rapporto è di tre a due). Queste previsioni suscitano qualche perplessità nella misura in cui rischiano di pregiudicare la necessaria indipendenza e la stessa legittimazione dell'organo, ancor più alla luce della mancata prescrizione nello Statuto pugliese tanto dei requisiti di incompatibilità quanto di un sistema di elezione dei componenti dell'organo a maggioranza qualificata⁴⁹.

43. V. gli Statuti dell'Abruzzo (art. 79, c. 1), Calabria (art. 57, c. 1), Emilia Romagna (art. 69, c. 3), Liguria (art. 74, c. 2), Lombardia (art. 59, c. 2), Puglia (art. 48, c. 1). Lo Statuto della Campania prescrive che la Consulta di garanzia è composta da un massimo di cinque membri.

44. V. gli Statuti di Lazio (art. 68, c. 1), Piemonte (art. 91, c. 1) e Toscana (art. 57, c. 5), nonché la l. reg. Umbria n. 27/2007 istitutiva della Commissione di garanzia statutaria (art. 3, c. 1).

45. Solo lo Statuto del Lazio individua anche un requisito sganciato dalla preparazione professionale quale il superamento del quarantesimo anno d'età (art. 68, c. 1).

46. Cfr. lo Statuto dell'Abruzzo che si riferisce semplicemente ad «esperti» (art. 79, c. 1); lo Statuto del Lazio parla di «giuristi di provata esperienza» (art. 68, c. 1); quello ligure di «esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione»; quello della Puglia di «esperti in discipline giuridiche» (art. 74, c. 2); quello della Toscana di «alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico» (art. 57, c. 5). Emerge in queste ipotesi il fondamentale ruolo delle discipline legislative di attuazione delle norme statutarie sugli organi di garanzia nella precisa individuazione dei requisiti di eleggibilità dei loro componenti. Cfr. infatti la l. reg. Abruzzo n. 42/2007, art. 1, c. 2, la l. reg. Lazio n. 24/2007, art. 4, c. 1, e la l. reg. Toscana n. 34/2008, art. 2 c. 2 e 3. Diversamente la l. reg. Liguria n. 19/2006 all'art. 2, c. 1, si limita a una pedissequa ripetizione della disposizione statutaria. In dottrina è stato rilevato come la vaghezza dei requisiti per la nomina dei membri dei collegi di garanzia contrasti con la necessaria autonomia e indipendenza che dovrebbe caratterizzare gli organi stessi. V. M. Carli, *Il chiarimento non c'è stato (a proposito degli organi di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti delle regioni ordinarie)*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 3/2008, p. 2276.

47. Così gli Statuti della Calabria (art. 57, c. 1), Emilia Romagna (art. 69, c. 3) e Piemonte (art. 91, c. 1).

48. Rispettivamente agli artt. 48, c. 1 e 91, c. 1.

49. Esprimono siffatta preoccupazione A. Torre – M. Calamo Specchia, *op. e loc. citt.* e T. Groppi, *op. ult. cit.*, p. 3.

Alcuni Statuti rafforzano la terzietà dell'organo di garanzia prescrivendo la non rieleggibilità⁵⁰ o la non immediata rieleggibilità⁵¹ dei suoi componenti.

Solo in pochi casi lo Statuto provvede ad individuare direttamente le cause di incompatibilità dei membri dei collegi statutarî⁵², rimettendo più frequentemente la loro definizione alla legge regionale⁵³. Non mancano peraltro Regioni i cui Statuti non contengono alcun espresso riferimento alla necessaria previsione di requisiti di incompatibilità da introdurre ad opera della legislazione attuativa⁵⁴; d'altra parte non è da escludere che quest'ultima intervenga comunque in merito al fine di concretare le garanzie di indipendenza dell'organo⁵⁵.

In relazione al sistema di elezione dei componenti degli organi di garanzia, va anzitutto rilevato che nella quasi totalità degli Statuti tale elezione è integralmente affidata ai Consigli regionali⁵⁶. Fanno eccezione gli Statuti dell'Emilia Romagna e della Lombardia i quali attribuiscono un ruolo significativo al Consiglio delle autonomie locali, chiamato a nominare, rispettivamente, due ed uno dei cinque componenti della Consulta, contribuendo in tal modo a connotare l'organo anche come istanza di garanzia delle autonomie locali nei confronti di un eventuale centralismo regionale⁵⁷.

Seguendo le indicazioni emerse in dottrina, in molti casi sono richieste maggioranze qualificate particolarmente elevate⁵⁸ che comportano il necessario

50. V. gli Statuti della Liguria (art. 74, c. 4), Lombardia (art. 59, c. 4) e Piemonte (art. 91, c. 2), nonché la l. reg. Umbria n. 27/2007 (art. 3, c. 3) e la l. reg. Emilia Romagna n. 23/2007 (art. 3, c. 3).

51. V. gli Statuti dell'Abruzzo (art. 79, c. 2), Calabria (art. 57, c. 2), Lazio (art. 68, c. 2) e Toscana (art. art. 57, c. 5).

52. V. gli Statuti della Calabria (art. 57, c. 2), Emilia Romagna (art. 69, c. 4) e Lazio (art. 68, c. 3).

53. V. gli Statuti della Liguria (art. 74, c. 5), Puglia (art. 49) e Umbria (art. 81, c. 2).

54. V. gli Statuti dell'Abruzzo, Campania, Piemonte e Toscana.

55. Come dimostrano la l. reg. Abruzzo n. 42/2007 (art. 2, c. 1), la l. reg. Piemonte n. 25/2006 e la l. reg. Toscana n. 34/2008 (art. 4).

56. Peculiare lo Statuto del Lazio che, ferma restando l'elezione da parte del Consiglio, attribuisce il potere di proposta dei nominativi al Presidente della Regione congiuntamente al Presidente del Consiglio regionale (art. 68, c. 1).

57. Cfr. T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, cit., p. 850.

Altre volte al Consiglio delle autonomie è riconosciuto il più limitato ruolo di designare uno o alcuni dei nominativi su cui il Consiglio regionale sarà chiamato ad esprimersi. Cfr. gli Statuti dell'Abruzzo (art. 79, c. 1) e Toscana (art. 57, c. 5).

58. Prevedono la maggioranza dei 3/4 del Consiglio regionale gli Statuti dell'Abruzzo (art. 79, c. 1), Lazio (art. 68, c. 1), Liguria (art. 74, c. 3) e Toscana (art. 57, c. 5); mentre la maggioranza dei

coinvolgimento dell'opposizione consiliare nelle scelte sulla composizione dei collegi di garanzia; il che sembra requisito imprescindibile per garantire ad essi un appropriato grado di imparzialità e indipendenza dagli organi politici. Peraltro è da registrare il totale silenzio sul punto da parte degli Statuti dell'Emilia Romagna e della Campania; né può ritenersi del tutto soddisfacente la permanente possibilità che la regola dell'elezione a maggioranza qualificata sia introdotta dalla disciplina legislativa istitutiva dell'organo di garanzia⁵⁹. Qualche riserva in merito ai profili qui esaminati ha suscitato anche la previsione del sistema del voto limitato nel testo statutario pugliese⁶⁰.

La durata dell'organo di garanzia, più spesso riferita ai singoli componenti, è quasi sempre stabilita direttamente nello Statuto e nella maggior parte dei casi è fissata in sei anni⁶¹, superiore pertanto alla durata in carica del Consiglio regionale. Questo profilo contribuisce, come innanzi evidenziato, a rafforzare la posizione di autonomia dell'organo rispetto al circuito politico regionale. Diversamente, tuttavia, lo Statuto dell'Abruzzo fissa la durata del Collegio di garanzia in cinque anni⁶²; nessun termine è previsto dagli Statuti della Campania, dell'Umbria⁶³ e della Puglia. Singolare la disposizione statutaria della Regione Emilia Romagna che, attraverso una particolare previsione dei tempi in cui il Consiglio regionale può procedere alla nomina dei membri della Consulta statutaria, individua una durata variabile di quest'ultima, comunque legata alla durata della legislatura⁶⁴.

2/3 è richiesta dallo Statuto della Calabria (art. 57, c. 1) nonché da quello della Lombardia nelle prime tre votazioni, essendo sufficiente la maggioranza assoluta a partire dalla quarta votazione (art. 59, c. 2). Anche la l. reg. Piemonte n. 25/2006 all'art. 3, c. 1, prevede la maggioranza dei 2/3 dando così attuazione alla generica previsione della maggioranza qualificata contenuta nello Statuto.

59. Ad ogni modo per quanto riguarda l'Emilia Romagna né la l. reg. istitutiva dell'organo né tantomeno il Regolamento interno del Consiglio hanno dettato una specifica disciplina per l'elezione dei membri della Consulta di garanzia.

60. Sul punto cfr., T. Groppi, *La «Consulta» dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria*, cit., p. 2; A. Cardone, *op. cit.*, p. 284 s.

61. V. gli Statuti della Calabria (art. 57, c. 2), Lazio (art. 68, c. 2), Liguria (art. 74, c. 4), Lombardia (art. 59, c. 4) Piemonte (art. 91, c. 2), Toscana (art. 57, c. 5).

62. V. l'art. 79, c. 2.

63. La l. reg. Umbria n. 27/2007 ha fissato la durata dell'organo in 6 anni.

64. V. l'art. 69, c. 3, dello Statuto, laddove stabilisce che «La Consulta è nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea». In merito v. le osservazioni critiche di T. Groppi, *op. ult. cit.*, p. 9 e P. Salvatelli, *op. cit.*, p. 83.

Da ultimo, quanto alle previsioni dirette ad assicurare l'indipendenza e l'autonomia dell'organo di garanzia, deve ricordarsi che la l. reg. Calabria n. 2/2007 aveva sancito a tal fine l'insindacabilità dei membri della Consulta statutaria i quali ai sensi dell'art. 3 della stessa legge nei sei anni di svolgimento del loro mandato non potevano essere perseguiti, per responsabilità penale, civile o contabile per le opinioni espresse e i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni. Al di là dei dubbi circa l'efficacia della garanzia prevista, in quanto limitata nel tempo, rispetto all'obbiettivo ad essa sotteso di permettere la libera formazione delle determinazioni dell'organo⁶⁵, la Corte costituzionale nella sent. 200/2008 ha dichiarato illegittima la norma in esame in base al duplice rilievo secondo cui, per un verso, è inammissibile un'estensione in ambito regionale dell'immunità di cui all'art. 122 Cost. a soggetti diversi dai componenti del Consiglio in quanto ciò contrasterebbe con la stessa *ratio* dell'istituto e, per altro verso, l'introduzione di nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa esorbita dalle competenze legislative regionali rientrando nella potestà esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117.2 lett. b) Cost.⁶⁶.

Riassuntivamente, pare di poter dire che la maggioranza degli Statuti abbia prestato un certo grado di attenzione ai profili che valgono a delineare la struttura degli organi di garanzia, in particolare sforzandosi di prefigurare efficaci forme di tutela dell'indipendenza degli stessi rispetto al circuito politico regionale.

Non mancano peraltro alcune rilevanti eccezioni. All'indomani dell'entrata in vigore dello Statuto della Puglia, la dottrina ha da subito manifestato serie perplessità sulla qualificazione del Consiglio statutario pugliese quale organo di garanzia, tenuto conto delle rilevate carenze statutarie in ordine alla previsione dei requisiti di eleggibilità ed incompatibilità dei membri, della maggioranza consiliare per procedere alla loro nomina, della durata dell'organo⁶⁷.

65. Così D. Baldazzi, *Le «consulte di garanzia statutaria» tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, cit., § 1.

66. V. sent. 200/2008, punto 3 del Considerato in diritto. In dottrina ha sostenuto l'ammissibilità della garanzia in esame per i membri dell'organo di garanzia statutaria al fine di assicurare l'indipendenza e l'autonomia dell'organo, A. Spadaro, *op. cit.*, p. 1082, in nota. *Contra* M. Carli, *op. cit.*, p. 2271, per il quale tale argomento, ripreso dalla difesa regionale in occasione del giudizio di legittimità costituzionale della legge, «sarebbe plausibile se l'insindacabilità fosse l'unico modo per garantire l'imparzialità e l'indipendenza dei membri della Consulta: ma, evidentemente, così non è».

67. Sul punto v. A. Torre – M. Calamo Specchia, *op. e loc. citt.* e M. Barbero, *op. cit.*, p. 10 ss.

A qualche rilievo, sotto i profili che qui interessano, non si sottrae neppure lo Statuto dell'Umbria, il quale, come si è avuto modo di constatare⁶⁸, rinvia integralmente la definizione strutturale dell'organo ad una successiva legge regionale, seppure con la duplice, certo non trascurabile, garanzia del carattere aggravato di tale legge – alla quale è altresì espressamente prescritto di fissare, tra l'altro, le garanzie di indipendenza e di autonomia organizzativa dell'organo e le incompatibilità dei suoi membri – e della previsione di una maggioranza consiliare qualificata per l'elezione dei componenti della Commissione di garanzia.

Dubbi ancora maggiori suscita lo Statuto della Campania ove si consideri non solo che l'art. 57 al comma 1, attraverso una disposizione difficilmente comprensibile, prevede come meramente eventuale l'istituzione della Consulta di garanzia statutaria ma che l'alquanto scarna disciplina sui profili strutturali dell'organo di cui al successivo comma 4 si esaurisce nella fissazione dell'elezione consiliare dello stesso e nella determinazione del numero massimo dei componenti e delle categorie professionali cui essi devono appartenere; senza alcuna indicazione in ordine alle garanzie di autonomia e indipendenza dell'organo⁶⁹.

È opportuno sottolineare come, specialmente nei casi a cui si è fatto da ultimo riferimento, nella consapevolezza del rilievo che il grado di autonomia dal circuito politico esercita sulle concrete possibilità per gli organi di garanzia di ritagliarsi uno spazio effettivo di tutela della legalità statutaria nelle dinamiche endoregionali, la necessità di definire compiutamente le garanzie di indipendenza di tali organi finisca col ricadere sulle leggi regionali attuative degli Statuti, le quali vengono così ad assumere importanza fondamentale nella conformazione dei meccanismi di garanzia di questi ultimi godendo di una discrezionalità spesso estremamente ampia in assenza di una reale capacità conformativa della fonte statutaria.

68. V. *supra* nota 38.

69. Sulle peculiarità della Consulta di garanzia prevista dallo Statuto della Campania sia consentito rinviare a G. Conte, *La Consulta di garanzia statutaria nel nuovo Statuto della Regione Campania*, in corso di pubblicazione negli atti del Seminario su «Il nuovo Statuto della Regione Campania» tenutosi a Napoli il 6 aprile 2009, p. 1 ss. del *paper*.

4. La competenza a valutare la compatibilità statutaria delle fonti regionali

Conformemente alle esigenze sottese all'introduzione degli organi di garanzia, tutti gli Statuti hanno attribuito ad essi la funzione di valutare la compatibilità statutaria delle fonti normative regionali; funzione che appare come quella principale e qualificante la natura dell'organo⁷⁰.

Al riguardo è opportuno precisare da subito che vi è un limite assoluto in ordine alle competenze degli organi di garanzia statutaria rappresentato dal principio di unità della giurisdizione costituzionale⁷¹: siffatto principio, precludendo l'istituzione di vere e proprie corti costituzionali regionali, esclude la possibilità di conferire agli organi di garanzia il potere di dichiarare illegittime le leggi regionali⁷².

70. In tal senso cfr. T. Groppi, *op. cit.*, p. 3. Al riguardo deve, tuttavia, essere segnalata un'eccezione: infatti nel testo statutario della Regione Veneto, approvato in Commissione nella seduta del 20 luglio 2009 e che dovrà ora passare all'esame dell'Aula, all'organo di garanzia statutaria non è attribuito alcun potere di valutare la conformità statutaria delle fonti regionali; né, qualora il testo definitivo dovesse essere redatto nei medesimi termini, sembra del tutto agevole ricomprendere una funzione di questo tipo nell'ambito delle ulteriori questioni ritenute meritevoli di una valutazione della Commissione di garanzia, secondo la formula, non priva di qualche difficoltà interpretativa, con cui la norma statutaria chiude l'individuazione delle competenze della Commissione stessa. Si precisa che in questa sede non si prenderanno in esame le ulteriori competenze degli organi di garanzia, quali in particolare il giudizio sull'ammissibilità dei referendum regionali e la risoluzione dei conflitti di competenza tra gli organi della Regione, comuni ai vari Statuti, né taluni compiti peculiari previsti in singole Regioni. Sulle funzioni degli organi di garanzia in materia di referendum e iniziativa legislativa popolare v. in particolare C. Mignone, *op. cit.*, p. 296 ss. Sul ruolo degli organi in esame in relazione ai conflitti fra organi regionali v. le considerazioni di D. Baldazzi, *op. ult. cit.*, § 4. Cfr. anche R. Romboli, *L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria*, cit., p. 2009 ss. e volendo G. Conte, *op. ult. cit.*, p. 14 ss.

71. Tale principio è stato affermato dalla Corte costituzionale in relazione all'Alta Corte per la Regione siciliana. V. le sentt. n. 38/1957 e 6/1970.

72. Sulla portata preclusiva del principio di unità della giurisdizione costituzionale conviene la dottrina maggioritaria. Cfr., fra gli altri, T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, cit., p. 846 s.; S. Parisi, *op. cit.*, p. 528; R. Romboli, *Art. 57*, cit., p. 285 s.; A. Cardone, *op. cit.*, p. 279 s. Una diversa posizione, rimasta isolata, è sostenuta da M. Olivetti, *op. cit.*, p. 444, in base alla considerazione che gli organi di garanzia statutaria «avrebbe[ro] come parametro del proprio giudizio di legittimità non la Costituzione ma lo Statuto». Tale tesi non è tuttavia condivisibile laddove si consideri, per un verso, che i circuiti della costituzionalità e della statutarietà della legge regionale non sono separati e impermeabili l'uno all'altro non fosse altro perché non è possibile escludere dal giudizio della Corte costituzionale il rispetto dell'art. 123 Cost.; e, per altro verso, che in ogni caso rimane l'unicità dell'oggetto del giudizio costituito in entrambi i casi dalla legge regionale. Su tali aspetti cfr. le osservazioni di T. Groppi, *op. e loc. citt.*; A. Cardone, *op. e loc. citt.*; A. Spadaro, *op. cit.*, p. 1079 ss.; M. Benvenuti, *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 6/2004, p. 4160.

Ciò premesso, l'esatta configurazione della competenza dei collegi di garanzia in ordine alla valutazione di conformità statutaria passa attraverso la definizione di una serie di profili riguardanti in particolare gli atti oggetto della valutazione medesima, i soggetti legittimati ad attivare l'organo di garanzia, il momento in cui lo stesso è abilitato ad intervenire, gli effetti del suo intervento.

Quanto al primo aspetto, tutti i testi statuari fanno anzitutto riferimento alle leggi regionali, ma in molti casi la verifica di statutarità è estesa anche ai regolamenti⁷³. A tale ultimo riguardo può dirsi che, quando gli Statuti individuano la competenza dell'organo di garanzia riferendosi genericamente ai regolamenti regionali, la verifica di conformità statutaria potrà riguardare sia i regolamenti adottati dalla Giunta⁷⁴ sia quelli di competenza consiliare nei casi in cui le Regioni adottino un modello misto di riparto della potestà regolamentare⁷⁵. Diversamente lo Statuto della Liguria limita la verifica di conformità allo Statuto ai soli regolamenti di competenza consiliare, emanati a seguito di delega statale⁷⁶; peculiare poi la soluzione individuata dallo Statuto del Lazio ai sensi del quale i soli regolamenti di delegificazione devono essere adottati sentito il parere del Comitato di garanzia, parere che in questa ipotesi pare essere obbligatorio⁷⁷.

73. V. gli Statuti della Calabria (art. 57, c. 5), Campania (art. 57, c. 2), Emilia Romagna (art. 69, c. 1), Piemonte (art. 92, c. 1) ed Umbria (art. 82, c. 1). Lo Statuto della Toscana (art. 57, c. 1) si riferisce genericamente alle fonti normative regionali senza ulteriori precisazioni. Sul punto la successiva l. reg. n. 34/2008 sulla costituzione e il funzionamento del Collegio di garanzia, all'art. 6 c.1 ha stabilito la competenza di siffatto organo a valutare la conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali.

La possibilità di prevedere l'intervento dell'organo di garanzia anche sui regolamenti regionali era stata già prospettata in dottrina da T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, cit., p. 847. V. anche M. Barbero, *op. cit.*, p. 4 che ne sottolinea il possibile ruolo strumentale al contenimento del contenzioso sugli atti regionali di normazione secondaria, nonché G. Tarli Barbieri, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it, § 4, in nota. In senso critico cfr. G. Severini, *op. cit.*, p. 19.

74. Per questi ultimi peraltro è spesso previsto anche il parere del Consiglio regionale o della Commissione consiliare competente per materia, sulla falsariga di quanto spesso avviene a livello statale ad opera delle Commissioni parlamentari. Ma v. in termini dubitativi sull'adattabilità di tale modello al piano regionale, L. Panzeri, *op. cit.*, p. 843.

75. Come è previsto da tutti gli Statuti richiamati alla nota 73, i quali optano per un sistema di riparto della potestà regolamentare misto a prevalenza della Giunta, residuando in capo al Consiglio l'adozione dei regolamenti delegati dallo Stato ai sensi dell'art. 117, c. 6. Cost. Fa eccezione lo Statuto della Campania che attribuisce la potestà regolamentare esclusivamente alla Giunta, prevedendo peraltro la successiva approvazione del Consiglio prima dell'emanazione del regolamento da parte del Presidente della Giunta. Sui possibili problemi di coordinamento tra questo peculiare iter e l'intervento dell'organo di garanzia v. un accenno in G. Conte, *op. ult. cit.*, p. 9.

76. V. l'art. 75, c. 1.

77. Cfr. il combinato disposto degli articoli art. 68, c. 6. e 47, c. 3.

La maggior parte degli Statuti individua i soggetti legittimati a richiedere il parere di conformità statutaria all'organo di garanzia⁷⁸. Sulla scorta delle indicazioni provenienti dal dibattito scientifico tale facoltà è riconosciuta innanzitutto a minoranze consiliari qualificate⁷⁹ valorizzando per questa via il ruolo delle opposizioni regionali. Diversi Statuti sanciscono la medesima legittimazione anche in capo al Consiglio delle autonomie locali⁸⁰, la cui *ratio* sembra risiedere nella volontà di tutelare la dimensione garantista dello Statuto rispetto ad eventuali spinte centralistiche della Regione in danno alla posizione di autonomia degli Enti locali⁸¹. In molti casi il potere di attivazione dell'organo di garanzia è altresì previsto a favore di ulteriori soggetti dell'ordinamento regionale quali il Presidente della Giunta e il Presidente del Consiglio regionale⁸², sollevando talvolta perplessità nei commentatori, soprattutto da parte di coloro che propendono per una dimensione strettamente antimaggioritaria della funzione di garanzia statutaria posto che, diversamente, previsioni di questo tipo potrebbero piuttosto assecondare una configurazione degli organi in esame quali garanti della corretta dinamica dei poteri regionali⁸³.

78. La previsione nello Statuto dei soggetti che possono attivare la verifica di compatibilità statutaria delle fonti regionali appare molto opportuna posto che tale profilo vale, insieme ad altri quali in particolare il momento in cui tale verifica si inserisce e gli effetti del parere reso all'esito della stessa, a determinare il senso del ruolo degli organi di garanzia.

79. 1/5 dei consiglieri secondo gli Statuti dell'Abruzzo (art. 80, c. 1), Liguria (art. 75, c. 2) e Toscana (art. 57, c. 2); 1/3 dei consiglieri secondo gli Statuti della Calabria (art. 57, c. 5), Lazio (art. 68, c. 7), Lombardia (art. 60, c. 1) Piemonte (art. 92, c. 1) ed Umbria (art. 82, c. 2). Lo Statuto toscano riconosce la possibilità di rivolgersi all'organo di garanzia anche ad almeno tre Presidenti di gruppi consiliari e quello della Lombardia alla Commissione consiliare competente.

80. V. gli Statuti dell'Abruzzo (art. 71, c. 5), Piemonte (art. 92, c. 1) e Toscana (art. 57, c. 2), nei quali la legittimazione del Consiglio delle autonomie locali è espressamente definita in relazione alla materia degli Enti locali; nonché gli statuti della Calabria (art. 57, c. 5), Lazio (art. 68, c. 7) e Lombardia (art. 60, c. 1). Lo Statuto della Calabria prevede inoltre la facoltà del Consiglio delle Autonomie locali di acquisire il parere della Consulta statutaria sulla ipotizzata lesione della sfera di competenza degli Enti locali ad opera della legge regionale al fine di richiedere al Consiglio regionale di pronunciarsi in merito ai relativi rilievi (art. 45, c. 2).

81. Cfr. T. Groppi, *op. ult. cit.*, p. 850.

82. V. gli Statuti della Calabria (art. 57, c. 5), Lazio (art. 68, c. 7), Liguria (art. 75, c. 2, in relazione al Presidente della Giunta, mentre la legittimazione del Presidente del Consiglio, non espressamente prevista in Statuto, è stata aggiunta dalla l. reg. attuativa n. 19/2006, art. 3, c. 1), Piemonte (art. 92, c. 1), Toscana (art. 57, c. 2) ed Umbria (art. 82, c. 2). Lo Statuto della Lombardia riconosce la legittimazione ad adire l'organo di garanzia alla Giunta regionale, mentre la l. reg. Abruzzo n. 42/2007 estende la legittimazione statutariamente prevista sia alla Giunta che al Consiglio.

83. In merito cfr., in particolare, con riguardo allo Statuto toscano G. Puccini, *Forma di Regione e forma di governo in Toscana nella nuova disciplina statutaria delle fonti normative regionali*, in www.federalismi.it, n. 1/2007, p. 46 s.

D'altra parte, qualora sia ravvisabile che l'individuazione da parte dello Statuto dei soggetti legittimati a richiedere il parere di compatibilità statutaria delle leggi regionali sottenda una determinata connotazione funzionale di tale verifica, ad esempio in chiave antimaggioritaria, non sembra del tutto privo di profili problematici riconoscere l'ammissibilità di un'estensione ad altri organi di siffatta legittimazione da parte della legge regionale istitutiva del collegio di garanzia che sia suscettibile di incidere su quella connotazione modificandola radicalmente. In virtù di tali considerazioni potrebbe porsi un problema di coerenza, o quanto meno di compatibilità, con la scelta statutaria di attribuire il potere di attivare l'organo di garanzia ad una minoranza del Consiglio, della disciplina legislativa di attuazione che riconosca la medesima titolarità anche alla Giunta regionale o al suo Presidente⁸⁴.

Con riguardo al profilo degli organi che possono avanzare richieste di parere di conformità statutaria al collegio di garanzia resta da registrare che gli Statuti della Campania, Puglia ed Emilia Romagna non contengono in merito alcuna disposizione, rinviando gli ultimi due integralmente non alla legge regionale ma al regolamento consiliare⁸⁵: dal che sembra necessariamente derivare una limitazione della facoltà di attivare l'organo di garanzia ai soli soggetti interni al Consiglio stesso⁸⁶. Le maggiori perplessità riguardano il caso emiliano in relazione alla mancata legittimazione del Consiglio delle Autonomie locali considerato, per altro verso, il ruolo fondamentale che quest'ultimo esercita in ordine alla composizione della Consulta di garanzia statutaria⁸⁷.

84. Perplessità siffatte concernono la l. reg. Abruzzo n. 42/2007 la quale, quanto al potere di richiedere pareri di compatibilità statutaria delle delibere legislative, estende la legittimazione statutariamente prevista in capo ad un quinto dei consiglieri regionali attribuendola altresì al Consiglio, alla Giunta e ai rispettivi Presidenti, oltre che alle Commissioni consiliari.

Sulla connotazione in senso antimaggioritario della funzione di verifica della conformità statutaria in quanto attivata dalla minoranza consiliare v. A. Cardone, *op. cit.*, p. 295.

85. In merito a siffatti rinvii statutarî prospetta dubbi di legittimità R. Romboli, *L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria*, cit., p. 2011 s.

86. Con riferimento alla Regione Emilia Romagna deve sottolinearsi come, nonostante il rinvio disposto dallo Statuto a favore del regolamento consiliare, la legittimazione ad attivare l'organo di garanzia sia stata in realtà disciplinata dalla l. reg. n. 23/2007 istitutiva dell'organo, legge che lo stesso regolamento consiliare – pubblicato peraltro nel medesimo giorno della legge – richiama. La legittimazione è attribuita ad 1/5 dei consiglieri regionali e ai singoli gruppi consiliari.

87. Per questi rilievi v. T. Groppi, *La «Consulta» dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria*, cit., p. 9 s.

Il richiamato principio di unità della giurisdizione costituzionale sembra implicare che la verifica della compatibilità statutaria delle fonti regionali, ed in particolare delle leggi regionali, debba avere carattere preventivo, inserendosi nel corso dell'*iter* di formazione dell'atto⁸⁸. Pertanto è da ritenere che l'intervento dell'organo di garanzia abbia carattere endoprocedimentale anche laddove lo Statuto non faccia espressamente riferimento a proposte, progetti di legge o deliberazioni legislative, ma alle leggi o genericamente alle fonti regionali⁸⁹, essendo, d'altra parte, il carattere preventivo del controllo di statutarietà comunque desumibile dalla previsione del riesame dell'atto oggetto del controllo.

Un profilo di fondamentale rilevanza attiene all'esatta individuazione del momento in cui può svolgersi la verifica di compatibilità statutaria, tuttavia rimesso in molti casi alla successiva normativa di attuazione⁹⁰. Fanno eccezione soltanto due Statuti, che prevedono soluzioni tra loro difformi: infatti, ai sensi dello Statuto ligure la verifica si effettua prima dell'esame dei progetti di legge da parte dell'Assemblea⁹¹; lo Statuto del Lazio stabilisce che l'organo di garanzia

88. Giova ricordare che tale soluzione è nettamente affermata dalla sent. n. 200/2008 della Corte costituzionale senza peraltro richiamare il principio di unità della giurisdizione costituzionale ma muovendosi nella prospettiva del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni. In questa pronuncia la Corte sancisce che la natura amministrativa dell'organo di garanzia deve trovare necessario riscontro negli atti dallo stesso adottati i quali, dunque, non possono atteggiarsi alla stregua di atti sostanzialmente giurisdizionali, come tali estranei alla sfera di competenza regionale. Ciò comporta che la verifica di conformità statutaria delle fonti regionali, per non invadere la sfera di attribuzioni della Corte costituzionale e dei giudici comuni, debba necessariamente inserirsi nel corso del procedimento di formazione dell'atto e non possa invece svolgersi dopo il perfezionamento dello stesso.

Siffatto orientamento, espresso dalla Corte con riguardo alla competenza dell'organo di garanzia in materia di conflitti tra organi, nella misura in cui instaura un automatico e rigido parallelismo tra il momento (preventivo o successivo) dell'intervento dell'organo e l'inammissibile slittamento della natura di tale intervento dal piano amministrativo a quello giurisdizionale, nel quale non trova spazio un'adeguata considerazione degli effetti dell'intervento medesimo, ha suscitato diverse critiche nei commentatori. Cfr., in particolare, A. Ruggeri, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)*, in www.forumcostituzionale.it, p. 2 ss.; S. Aloisio, *Un piccolo (e claudicante) passo verso la definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 3/2008, p. 2281 ss.

89. Il riferimento è alle previsioni degli Statuti della Campania (art. 57, c. 2), Emilia Romagna (art. 69, c. 1), Toscana (art. 57, c. 1 e 3) ed Umbria (art. 82, c. 1).

90. Peraltro deve lamentarsi che le leggi regionali dell'Abruzzo, Piemonte ed Umbria che disciplinano l'organo di garanzia, nel silenzio dei rispettivi Statuti, nulla precisano al riguardo; né alcuna previsione sul punto è stata inserita nella disciplina dell'*iter legis* dettata dai Regolamenti interni dei Consigli regionali.

91. Art. 75, c. 4. Tale profilo è stato successivamente disciplinato nel Regolamento interno del Consiglio regionale dando adito peraltro ad alcune perplessità. L'art. 136

interviene sulle leggi regionali approvate dal Consiglio, prima della loro promulgazione⁹². Una previsione analoga a quest'ultima è stata successivamente adottata anche dalle leggi regionali istitutive dell'organo di garanzia in Calabria⁹³, Emilia Romagna⁹⁴ e Toscana⁹⁵, le quali prevedono altresì la sospensione delle ulteriori fasi dell'*iter legis* fino all'emissione del parere di conformità statutaria.

La dottrina ha da subito sottolineato la centralità del profilo in esame, dovuta in particolar modo alla stretta connessione che lega l'individuazione del momento temporale della verifica ad opera dell'organo di garanzia alla disciplina degli effetti che tale verifica può produrre⁹⁶. Sicché da una parte vi è chi sostiene come, affinché la forma di tutela di tipo preventivo non risulti eccessivamente debole, sia opportuno spostarne il momento il più avanti possibile nel corso dell'*iter legis*, per evitare che i rilievi dell'organo di garanzia siano facil-

del Regolamento al comma terzo sancisce che i pareri di conformità statutaria dei progetti di legge e dei regolamenti di competenza consiliare non possono essere richiesti né espressi una volta iniziato l'esame in Assemblea. Il comma quarto precisa che quando venga richiesto il parere della Consulta statutaria l'Ufficio di Presidenza integrato del Consiglio all'unanimità o, ove questa non si raggiunga, il Presidente decide se sospendere l'*iter* del progetto di legge o regolamento deferito alla Consulta, tenuto conto della programmazione dei lavori. Questa norma rischia di rendere del tutto inefficace l'intervento dell'organo di garanzia posto che lo stesso, qualora non sia disposta la sospensione dell'ulteriore corso del procedimento, non potrà più rendere il proprio parere una volta che il testo normativo già al suo esame giunga in Assemblea.

Una soluzione analoga sul momento dell'intervento dell'organo di garanzia potrebbe forse essere sottintesa dallo Statuto della Puglia nella previsione del particolare ruolo delle Commissioni consiliari abilitate all'eventuale dichiarazione dell'incompatibilità statutaria delle proposte di legge. Sembra infatti che laddove la Commissione ravvisi profili di incompatibilità con lo Statuto del testo legislativo che sta discutendo, sarebbe necessario acquisire il parere dell'organo di garanzia su quegli aspetti del testo affinché l'istruttoria normativa sia completa per poi trasmetterlo all'Aula. Si tratta, ad ogni modo, di costruzioni indotte da dati testuali non univoci e, pertanto, insuscettibili di vincolare le scelte che il Regolamento interno del Consiglio regionale è chiamato a fare sul punto che, peraltro, ad oggi non sono ancora state compiute.

92. Art. 68, c. 6.

93. Più esattamente, ai sensi del regolamento interno del Consiglio regionale (art. 95) il parere di conformità statutaria può essere richiesto dopo la votazione degli articoli e prima della votazione finale sul progetto di legge.

94. L'art. 9, c. 2, della l. reg. n. 23/2007 stabilisce che la richiesta del parere della Consulta di garanzia statutaria può essere presentata entro 24 ore dall'approvazione finale in Aula del provvedimento.

95. Secondo quanto previsto dall'art. 7, c. 2, della l. reg. n. 34/2008 la richiesta del parere deve essere presentata all'organo di garanzia entro sette giorni dall'approvazione della delibera legislativa o regolamentare.

96. Cfr. L. Panzeri, *op. cit.*, p. 825.

mente aggirabili in sede di esame del testo in Commissione o in Aula, restando in tal modo la conformità dell'atto allo Statuto priva di qualsiasi tutela endoregionale⁹⁷. Diversamente altro orientamento, collocando il ruolo degli organi di garanzia in una dimensione squisitamente consultiva, ritiene di far arretrare il momento del loro intervento al termine dell'istruttoria normativa che si svolge in Commissione e prima della discussione in Aula⁹⁸, osservando come l'acquisizione del parere sia strumentale ad una più completa conoscenza dei profili di incompatibilità statutaria del testo legislativo e, in quanto tale, debba precedere l'autodeterminazione del soggetto cui compete la scelta normativa⁹⁹.

In ogni caso, sul piano delle concrete soluzioni che le normative di attuazione sono chiamate a dare in merito a questi profili, laddove non direttamente disciplinati dalle norme statutarie, non può non incidere la disciplina che gli Statuti prevedono in ordine agli effetti delle decisioni degli organi di garanzia. Queste ultime sono qualificate dalla maggior parte dei testi statutari come pareri¹⁰⁰; peraltro siffatta qualificazione contribuisce solo in parte a ricostruire la natura della funzione di cui sono espressione.

La disciplina statutaria sul seguito del parere dell'organo di garanzia deve confrontarsi con una ineludibile premessa: infatti è certamente inammissibile la previsione di pareri che comportino un obbligo di modifica del testo legislativo secondo i rilievi indicati dall'organo medesimo o che ne impediscano l'entrata in vigore, prospettandosi in queste ipotesi una sostanziale condivisione della potestà legislativa che la Costituzione attribuisce esclusivamente al Consiglio regionale¹⁰¹.

97. V. nuovamente L. Panzeri, *op. e loc. citt.*, nonché A. Torre – M. Calamo Specchia, *op. cit.*, p. 8.

98. È la soluzione adottata, come ricordato, dallo Statuto della Liguria.

99. Per questa tesi v. G. Severini, *op. cit.*, p. 18 s. e A. Cardone, *op. cit.*, p. 296. *Contra* R. Romboli, *op. ult. cit.*, p. 2009.

100. Fanno eccezione lo Statuto del Lazio nel quale il termine parere è esplicitamente utilizzato solo in relazione alla competenza del Comitato di garanzia sulle proposte di regolamento, mentre si prevede che tale organo *si pronuncia* sulla compatibilità statutaria delle leggi (art. 68, c. 6); lo Statuto della Puglia ai sensi del quale l'organo, genericamente, *interviene* nella verifica della incompatibilità statutaria (art. 47, c. 1); lo Statuto toscano che si riferisce al *giudizio* del collegio di garanzia (art. 57, c. 3).

101. Cfr. L. Panzeri, *op. cit.*, p. 826; A. Cardone, *Vecchie e nuove questioni nella giurisprudenza costituzionale sui profili procedurali e sostanziali dell'autonomia statutaria*, in www.federalismi.it, n. 6/2006, p. 31.

Ciò premesso, le soluzioni individuate dagli Statuti sono di tre tipi: il semplice riesame dell'atto¹⁰², l'obbligo di motivazione per deliberare in senso contrario al parere¹⁰³, maggioranze qualificate per superare il parere negativo¹⁰⁴.

L'obbligo di riesaminare l'atto e procedere ad una sua nuova deliberazione non ha suscitato particolare attenzione da parte dei commentatori, non potendosi peraltro negare che la necessità di riapprovare un testo già deliberato dal Consiglio perché riconosciuto non conforme allo Statuto costituisce di per sé una misura significativa in quanto vale a sconfessare le scelte dell'organo rappresentativo regionale ed in particolare della maggioranza; né d'altra parte è del tutto da escludere l'idoneità del parere negativo, e del dibattito ad esso conseguente, ad incidere sugli equilibri politici e, in ipotesi estreme, sulla stessa continuità della legislatura¹⁰⁵.

Le altre due tipologie di effetti del parere negativo prima richiamate sembrano implicare profili maggiormente problematici ma non anche illegittimi; né in senso difforme si è espressa, a ben vedere, la Corte costituzionale.

Nella sentenza 378/2004 sullo Statuto umbro la Corte rileva per un verso che lo stesso delinea la Commissione di garanzia statutaria solo negli aspetti generali, rinviando per la più completa disciplina dei caratteri strutturali e delle condizioni, forme e termini di esercizio delle funzioni ad una successiva legge

102. Cfr. gli Statuti della Toscana (art. 57, c. 3) ed Umbria (art. 82, c. 3). Deve rilevarsi che la l. reg. Toscana n. 34/2008 sulla costituzione e il funzionamento del collegio di garanzia introduce la necessità di motivazione nel caso in cui gli organi politici non intendano adeguarsi al parere negativo del collegio (art. 10).

103. V. lo Statuto dell'Emilia Romagna (art. 69, c. 2) e lo Statuto della Calabria il quale prevede la possibilità del Consiglio di deliberare in senso difforme al parere con decisione motivata che deve inoltre adottarsi a maggioranza assoluta (art. 57, c. 7). V. inoltre la l. reg. n. 25/2006 del Piemonte che all'art. 7, c. 3 precisa la previsione statutaria secondo cui il Consiglio può deliberare in senso contrario al parere dell'organo di garanzia prescrivendo per tale ipotesi l'obbligo di motivazione.

104. V. gli Statuti dell'Abruzzo (art. 80, c. 2), Lazio (art. 68, c. 8) e Lombardia (art. 60, c. 2).

105. Nello stesso senso v. L. Panzeri, *op. cit.*, p. 828. In virtù di tali considerazioni, si vede come già quella che è considerata la forma di efficacia meno incisiva del parere di statutarità, per i risvolti che potenzialmente è in grado di produrre, impone di dotare l'organo di garanzia di un effettivo e visibile grado di indipendenza e autonomia, chiamando a farne parte soggetti altamente qualificati e sganciati dalle parti politiche, che in siffatte caratteristiche possa affermare la propria legittimazione ad incidere, seppure al solo fine di sollecitare una *res melius perpensa*, sulle scelte dell'organo rappresentativo, senza rischiare di apparire un ulteriore soggetto della contesa politica regionale per di più al di fuori di ogni circuito di legittimazione democratica.

regionale; per altro verso sottolinea che in ogni caso è previsto espressamente un potere consultivo dell'organo che si esplica in semplici pareri i quali, nel caso attestino la non conformità statutaria, comportano l'obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate o vincoli in ordine alla modifica del testo¹⁰⁶. Parte della dottrina ha letto in queste affermazioni una implicita preclusione giurisprudenziale rispetto a qualsiasi diversa soluzione fondata su pareri dotati di un qualche grado di vincolatività nei confronti degli organi politici¹⁰⁷. Tuttavia è stato evidenziato come, per fondare una conclusione tanto radicale, la Corte avrebbe verosimilmente dovuto risolvere in maniera esplicita diversi nodi interpretativi sulla violazione della competenza normativa del Consiglio e sulla portata precettiva del principio di discrezionalità del legislatore¹⁰⁸.

D'altra parte, la successiva sentenza 12/2006 non censura l'obbligo di motivazione in sede di riapprovazione della delibera legislativa in senso non conforme al parere di incompatibilità statutaria, previsto dallo Statuto abruzzese nella versione allora oggetto del ricorso governativo. Precisamente lo Statuto impugnato disponeva che «Il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio con motivata decisione». La Corte esclude che tale norma comporti limitazione alcuna alla potestà legislativa del Consiglio ed aggiunge che la motivazione richiesta «non inerisce agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa»¹⁰⁹.

È da porre in rilievo l'importanza di questa decisione che permette di superare le conseguenze negative che una declaratoria d'illegittimità avrebbe comportato sul senso stesso dell'attività dell'organo di garanzia, riconoscendo anche i significativi riflessi politici che la motivazione può avere¹¹⁰.

106. Sent. n. 378/2004, punto 9 del Considerato in diritto. Sul rapporto tra i due argomenti utilizzati dalla Corte nell'escludere l'illegittimità delle previsioni sulla Commissione di garanzia, v. le riflessioni di G. Tarli Barbieri, *op. e loc. citt.*, riprese da A. Cardone, *op. ult. cit.*, p. 29 s.

107. In tal senso v. soprattutto D. Baldazzi, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, cit., p. 864. Ma sul punto v. anche problematicamente T. Groppi, *op. cit.*, p. 6 s.

108. L'osservazione si deve a A. Cardone, *op. cit.*, p. 31.

109. Sent. n. 12/2006, punto 7 del Considerato in diritto. Su questa parte della sent. cfr. in particolare A. Cardone, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, «paletti» della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, cit., p. 289 s.

110. In merito cfr. T. Groppi, *op. cit.*, p. 7 e L. Panzeri, *op. cit.*, p. 827 s.

Restano peraltro profili problematici su cui la Corte non si pronuncia: tralasciando la più generale questione della motivazione delle leggi¹¹¹, si fa riferimento in particolare ai possibili rimedi in caso di elusione dell'obbligo di motivazione¹¹² e, più precisamente, è da chiedersi se tale ultima ipotesi sia idonea a tradursi in un vizio dell'atto legislativo per violazione della previsione statutaria¹¹³. A tale quesito potrebbe darsi risposta positiva configurando un vizio del procedimento: la precisazione del Giudice costituzionale nel senso che la motivazione costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa potrebbe suggerire, più esattamente, il richiamo alla categoria dei vizi pre-procedimentali o dei vizi dei presupposti (oggettivi), anche alla luce dell'eventuale disciplina dettata dai regolamenti consiliari in merito alla fase di riesame e nuova deliberazione dell'atto legislativo che segue alla trasmissione del parere di conformità statutaria. Una soluzione di questo tipo potrebbe trovare fondamento in un successivo passaggio della pronuncia in esame.

Il rilievo della sentenza 12/2006, infatti, non si esaurisce nel riconoscimento dell'ammissibilità dell'obbligo di motivazione per superare il parere negativo dell'organo di garanzia, ma assume centrale importanza anche per l'affermazione di carattere generale secondo la quale «l'introduzione di un particolare, 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».

La Corte sembra in tal modo eliminare i dubbi che erano emersi in dottrina sulla competenza dello Statuto regionale a disciplinare il sistema delle fonti e a conformare il procedimento di produzione legislativa¹¹⁴.

111. Tematica che non è possibile esaminare in questa sede. Sul punto, in relazione alla motivazione della legge regionale adottata in difformità rispetto al parere dell'organo di garanzia statutaria, v. A. D'aloia – P. Torretta, *La legge regionale nei nuovi statuti*, in R. Bifulco (a cura di), *op. cit.*, p. 208 ss.

112. Paventa il rischio che l'omissione di tale obbligo resti priva di rimedi, incidendo sull'effettività dell'obbligo stesso, S. Parisi, *op. cit.*, p. 529.

113. Questo profilo veniva sollevato dal ricorso governativo (v. la sent. n. 12/2006, punto 1.5 del Ritenuto in fatto) ma, come detto, la Corte non si pronuncia espressamente in merito.

114. Su tali aspetti v. S. Calzolaio, *Le fonti «rinforzate» e «specializzate» negli statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it, p. 11 ss. e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

Sicché, per quanto qui particolarmente interessa, se il procedimento legislativo è materia di competenza statutaria, rientrando nel contenuto necessario dello Statuto ai sensi dell'art. 123 Cost., da ciò può ragionevolmente desumersi la liceità delle previsioni statutarie volte ad aggravare l'iter formativo della legge regionale a seguito del parere negativo dell'organo di garanzia¹¹⁵. In virtù di queste considerazioni potrebbero, in particolare, considerarsi legittime quelle disposizioni statutarie che prescrivono la riapprovazione del testo legislativo a maggioranza assoluta nel caso in cui il Consiglio voglia discostarsi dal parere di non conformità statutaria¹¹⁶, sulla validità delle quali peraltro la Corte ha omesso di pronunciarsi nella sentenza 200/2008¹¹⁷. Al riguardo è stato posto in rilievo come, pur essendo la maggioranza assoluta una maggioranza qualificata rispetto a quella ordinariamente sufficiente per l'approvazione delle leggi, essa resta pur sempre una soglia interna alla maggioranza politica, realizzando una forma di aggravamento idonea a dotare di un certo grado di efficacia condizionante le istanze di garanzia senza però determinare un vincolo insuperabile per l'esclusivo titolare della potestà legislativa tale da espropriarlo della stessa¹¹⁸.

115. In senso analogo v. A. Spadaro, *op. cit.*, p. 1075.

116. Al riguardo non può mancare di rilevarsi uno spiccato grado di incoerenza nei ricorsi governativi aventi ad oggetto le disposizioni statutarie sugli effetti dei pareri di incompatibilità statutaria: si osservi, per un verso, che sono stati impugnati solo alcuni degli Statuti che prevedono l'obbligo di riesaminare l'atto o di motivare in caso di nuova deliberazione dell'atto in senso difforme rispetto alle valutazioni dell'organo di garanzia; per altro verso, nessuna censura è stata mossa nei riguardi degli Statuti che prescrivono la maggioranza assoluta per rideliberare l'atto superando il parere negativo, nonostante tale misura appare quella maggiormente gravosa e problematica rispetto allo svolgimento del procedimento legislativo regionale e alla competenza costituzionalmente attribuita al Consiglio regionale. Soltanto con l'impugnazione della l. reg. Calabria n. 2/2007 tale profilo viene portato alla cognizione della Corte costituzionale la quale, peraltro, non si è pronunciata espressamente sul punto.

117. Sul punto cfr. R. Romboli, *op. ult. cit.*, p. 2019 s., che sottolinea come la preoccupazione della Corte nella sentenza sulla Consulta statutaria calabrese attenga ai rapporti tra tale organo e gli organi giurisdizionali – la stessa Corte costituzionale e i giudici comuni – e non invece al rapporto con l'organo legislativo regionale.

118. Sul punto v. A. Cardone, *Vecchie e nuove questioni nella giurisprudenza costituzionale sui profili procedurali e sostanziali dell'autonomia statutaria*, cit., p. 33; A. D'aloia – P. Torretta, *op. cit.*, p. 208; A. Spadaro, *op. e loc. cit.*; nonché, da ultimo, R. Romboli, *op. cit.*, p. 2020, il quale, pur prospettando problematicamente la necessità di valutare la sopportabilità costituzionale della misura prevista dalla l. reg. Calabria n. 2/2007 comportante l'obbligo di riapprovare l'atto su cui è stato espresso parere negativo di conformità statutaria motivando e con una maggioranza superiore a quella ordinaria, ritiene che tale misura lascia comunque all'organo rappresentativo la possibilità di riapprovare il medesimo testo già approvato e censurato dal collegio di garanzia. Da tempo ha sostenuto la necessità e l'ammissibilità di una maggioranza diversa da quella semplice per superare il parere negativo di compatibilità statutaria A. Ruggeri, *I nuovi Statuti al bivio tra continuità ed innovazione (ragionando sui possibili «modelli» e sulle loro complessive carenze, alla luce delle indicazioni date da una bozza di statuto della Regione Calabria)*, in www.federalismi.it, 2002, p. 9.

Da ultimo devono valutarsi positivamente le previsioni, contenute direttamente nello Statuto o dettate dalla normativa regionale di attuazione, di un termine piuttosto breve per l'adozione del parere di conformità statutaria che valgono a predeterminare l'incidenza dell'intervento dell'organo di garanzia sui tempi dell'*iter legis* regionale¹¹⁹ evitando così ipotesi di eccessiva sospensione o paralizzazione dell'attività legislativa e al contempo un uso ostruzionistico del ricorso a siffatto organo.

5. Osservazioni conclusive

Alla luce delle considerazioni svolte non risulta agevole l'inquadramento teorico della funzione di verifica della compatibilità statutaria delle leggi regionali esercitata dai collegi di garanzia. Potrebbe essere utile partire dall'osservazione, proposta in dottrina, secondo cui la dimensione di tali organi si snoda tra la consulenza e il controllo¹²⁰, per poi chiedersi se il tentativo di voler necessariamente tenere separati questi due profili non finisca col rivelarsi poco proficuo.

Del resto, l'impossibilità di assimilare da un punto di vista dogmatico la funzione di controllo a quella consultiva¹²¹ non conduce ad escludere la portata garantista che quest'ultima può esprimere¹²², né la confluenza nell'attività del medesimo organo di molteplici espressioni della funzione di garanzia. A fonda-

119. Può rilevarsi che nel solo caso della Regione Lazio la previsione del termine per la deliberazione del parere di conformità statutaria è fissata direttamente dallo Statuto (art. 68, c. 8), mentre nelle Regioni Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana ed Umbria il termine è stato introdotto dalle rispettive leggi regionali che disciplinano l'organo di garanzia.

120. Sul punto v. S. Parisi, *op. cit.*, p. 530 ss. e A. Spadaro, *op. cit.*, p. 1068 s., i quali, peraltro, partendo da questa medesima osservazione giungono a conclusioni nettamente difformi: la prima Autrice è decisamente negativa in merito all'efficacia (del modello consultivo) o all'ammissibilità (del modello del controllo) degli organi di garanzia; mentre il secondo Autore vede proprio in questa duplicità di funzioni degli organi in esame la loro potenzialità e peculiarità tale da renderli «fattori qualificanti e caratterizzanti la «forma di governo» regionale».

121. Cfr. Q. Lorelli, *I controlli nella Costituzione riformata*, in S. Gambino (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale: competenze e diritti*, Milano, 2003, p. 466.

122. Si può al riguardo richiamare l'esperienza dei Consigli consultivi delle Comunità autonome spagnole, che non è estranea alla riflessione scientifica italiana. V. T. Groppi, *op. cit.*, p. 847 ss.; R. Romboli, *Art. 57, cit.*, p. 287 s.; A. Cardone, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, «paletti» della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, cit., p. 281 s.

mento delle stesse può essere posto il medesimo principio: «l'esigenza di legalità, del rispetto delle regole, del riconoscimento che la politica ed i relativi processi decisionali non devono intendersi *legibus soluti*»¹²³. Sembra dunque che tali considerazioni possano contribuire a dare la misura della peculiare specificità degli organi di garanzia statutaria¹²⁴.

Ad ogni modo, nell'attesa che tali organi entrino in funzione¹²⁵, è difficile fare previsioni sul rendimento che essi avranno in concreto alla luce degli strumenti di cui le norme statutarie li dotano per svolgere il ruolo, di certo inedito, di tutela dello Statuto regionale¹²⁶.

Per quanto attiene in particolare alla verifica della compatibilità statutaria delle fonti regionali emerge almeno un profilo problematico con riguardo all'estensione del parametro alla cui stregua gli organi di garanzia debbano condurre siffatta verifica. Alla luce della giurisprudenza costituzionale sui nuovi Statuti, sembra infatti opportuno interrogarsi sull'utilizzabilità come parametro delle c.d. disposizioni statutarie programmatiche. Di fronte alla perentoria affermazione da parte della Corte costituzionale del carattere non normativo di questo tipo di enunciazioni statutarie nelle note sentenze 372, 378 e 379 del 2004, potrebbe diversamente rivelarsi non del tutto vano il tentativo di riconoscere ad esse, seguendo le indicazioni di autorevole dottrina, la permanente possibilità di esplicitare una qualche efficacia giuridica¹²⁷. Come è stato osservato, la

123. Così testualmente R. Tarchi, *op. e loc. citt.* Nello stesso senso A. Spadaro, *op. cit.*, p. 1102 s. V. anche T. Groppi, *La «Consulta» dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria*, cit., p. 12 s.

124. Cfr. le riflessioni di A. Spadaro, *op. cit.*, p. 1068 s.

125. Ad oggi l'organo di garanzia statutaria è stato concretamente istituito soltanto in Liguria, Piemonte ed Emilia Romagna. Il primo ha finora avuto modo di pronunciarsi sull'ammissibilità di un *referendum* abrogativo regionale e di una iniziativa legislativa popolare. La Commissione di garanzia del Piemonte ha espresso un parere sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra organi regionali e un parere sull'ammissibilità di una proposta di legge regionale di iniziativa popolare. Anche in Emilia Romagna la Consulta di garanzia ha reso finora un parere sull'ammissibilità di una iniziativa legislativa popolare. Gli atti di tali organi sono consultabili *on-line* nei siti delle Regioni interessate.

126. V. A. Spadaro, *op. cit.*, p. 1091 ss.; cautamente possibilista sul potenziale ruolo che in concreto gli organi di garanzia potrebbero svolgere T. Groppi, *op. cit.*, p. 14. Diversamente, a conclusioni decisamente negative sembra giungere D. Baldazzi, *op. ult. cit.*, p. 871.

127. Senza peraltro ritenere che sia possibile intravedere nella sent. 200/2008 un qualche *revirement*, magari implicito, su questa tematica rispetto al precedente orientamento giurisprudenziale, come diversamente sembra a D. Baldazzi, *Le «consulte di garanzia statutaria» tra dispute dottrinali e concrete*

tipologia delle decisioni in esame¹²⁸, non avendo queste dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni scrutinate, comporta due ordini di conseguenze tra loro correlate: in primo luogo ha fatto sì che tali disposizioni continuino a formare parte dei testi statutari rendendo arduo considerarle come giuridicamente inesistenti¹²⁹ e, d'altra parte, la posizione assunta dalla Corte sul valore politico-culturale di disposizioni contenute in un atto-fonte non può ritenersi vincolante per gli altri operatori giuridici ed in particolare, per quanto interessa in questa sede, per gli organi di garanzia statutaria¹³⁰.

Con riferimento all'attività di questi ultimi si consideri altresì come non solo gli Statuti, nel prevedere la funzione di verifica della conformità statutaria delle fonti regionali, non contengano alcuna limitazione di tale verifica a determinate parti o contenuti dello Statuto¹³¹; ma soprattutto, non avendo gli organi di garanzia natura giurisdizionale e non essendo in alcun modo assimilabili i pareri che essi sono chiamati a rendere con il giudizio di legittimità costituzionale, non sembrano sussistere significativi ostacoli a che il parametro utilizzabile da tali organi sia più elastico di quello proprio del giudizio costituzionale comprendendo anche le norme di fine o di principio in cui gli Statuti hanno

possibilità di azione, cit., § 4. Contra A. Ruggeri, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)*, cit. p. 4, secondo il quale bisogna essere cauti nel sovraccaricare la sentenza in esame di possibili significati riguardo a punti dalla stessa non toccati. In particolare, l'Autore sottolinea come la circostanza per cui la Corte ha mantenuto il controllo preventivo di statutarità non equivalga a riconoscere natura di parametro a qualunque disposto statutario, col conseguente pieno recupero della forza prescrittiva delle norme programmatiche dello Statuto.

128. Nelle sentenze richiamate, per quanto concerne le questioni di legittimità aventi ad oggetto le disposizioni programmatiche, la Corte ha adottato una declaratoria di inammissibilità con effetti assimilabili a quelli di una sentenza interpretativa di rigetto. In questo senso v. S. Bartole, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le regioni*, n. 1-2/2005, p. 12. Sul punto cfr. anche R. Romboli, *L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria*, cit., p. 2003.

129. Così ancora R. Romboli, *op. e loc. cit.* Sul punto v. anche E. Cheli, *Premessa*, in E. Catelani – E. Cheli (a cura di), *I principi negli Statuti regionali*, Bologna, 2008, p. 8. Si badi che, proprio in considerazione del fatto che le disposizioni programmatiche non sono state espunte dai testi statutari, sembra che le stesse siano destinate ad esplicare almeno un vincolo giuridico nei confronti dell'organo politico regionale in relazione al loro regime di modifica o abrogazione, il quale dovrà necessariamente seguire quello proprio della fonte che le pone.

130. Cfr. gli Autori citati nelle due note precedenti.

131. Al riguardo può essere interessante richiamare la l. reg. Toscana n. 34/2008 che all'art. 1.2 sancisce che il Collegio di garanzia è posto «a garanzia del rispetto delle norme, dei principi e delle finalità» sancite nello Statuto.

espresso, con le maggioranze e il procedimento costituzionalmente prescritto, l'identità regionale¹³².

D'altra parte, l'effetto di un'estensione siffatta del parametro in base al quale verificare la compatibilità della legge regionale con lo Statuto – consistente precipuamente nel sollecitare un'aperta assunzione di responsabilità giuridico-politica da parte dell'organo rappresentativo che voglia riapprovare la legge non rispondente alle dichiarazioni statutarie di principio¹³³ – non sembra porsi in contrasto con le statuizioni del giudice costituzionale non essendo suscettibile di determinare in alcun modo una mutazione dell'idoneità di tali disposizioni statutarie a violare o rivendicare competenze costituzionalmente attribuite allo Stato o a fondare l'esercizio di poteri regionali¹³⁴. Per converso, non può del tutto escludersi che la funzione di garanzia statutaria, così conformata, possa innescare o favorire il formarsi di convenzioni politico-istituzionali originate da comportamenti degli organi regionali tenuti *tamquam essent* le disposizioni programmatiche dotate di forza normativa¹³⁵, i quali non per questo si pongano al di fuori dell'armonia (con la) e del rispetto della Costituzione¹³⁶.

132. In dottrina non sono poche le voci che si esprimono a favore della parametricità delle disposizioni programmatiche nella valutazione di conformità statutaria delle fonti regionali ad opera dei collegi di garanzia. V. D. Nocilla, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 13 s.; L. Bianchi, *Le norme di principio negli Statuti*, in P. Caretti (a cura di), *op. cit.*, p. 55 s.; A. Cardone, *op. cit.*, p. 294; M. Rosini, *Le norme programmatiche dei nuovi Statuti*, in M. Carli – G. Carpani – A. Siniscalchi (a cura di), *op. cit.*, p. 47 s.; A. Spadaro, *op. cit.*, p. 1076 s.; M. Carli, *op. cit.*, p. 2277; R. Romboli, *op. e loc. citt.*; V. Baldini, *Le dichiarazioni identitarie*, relazione provvisoria presentata al Seminario su «Il nuovo Statuto della Regione Campania» tenutosi a Napoli il 6 aprile 2009, p. 6 del *paper*, in corso di pubblicazione.

133. Lasciando ora in disparte le differenti soluzioni concretamente individuate negli Statuti sul seguito del parere di cui si è discusso nel precedente paragrafo.

134. Come riconosciuto dalla Corte costituzionale nelle sentenze prima richiamate con la conseguenza della carenza di idoneità lesiva delle disposizioni stesse.

135. Secondo la suggestione proposta da L. Bianchi, *op. cit.*, p. 56. Sul punto v. anche V. Baldini, *op. e loc. citt.*, per il quale la forza conformatrice dei principi statutarî sul versante endoregionale dipenderà molto dall'impegno non soltanto delle maggioranze politiche ma anche degli organi di garanzia statutaria di assumerli a parametro di giudizio.

136. Al termine delle considerazioni svolte nel testo nel tentativo di riconoscere la possibilità che gli organi di garanzia utilizzino anche le disposizioni di principio nelle valutazioni sulla statutarietà delle leggi portate allo loro cognizione sia consentito aggiungere due osservazioni. In primo luogo deve notarsi come, in una prospettiva più strettamente giuridico-formale, resti forse problematico l'inquadramento teorico dell'idoneità delle norme programmatiche, come qualificate o – dovrebbe dirsi – squalificate dalla Corte, a dare indirettamente luogo ad un vizio di legittimità della legge regionale deducibile innanzi alla Corte nell'ipotesi di violazione della disciplina statutaria

In ogni caso, anche tenendo conto di quest'ultima suggestione e senza dimenticare che molteplici profili – quali, in primo luogo, quelli relativi alla legittimazione degli organi di garanzia e all'efficacia di forme di tutela di tipo preventivo – restano alquanto problematici, si può affermare che sul ruolo dei collegi statutari di certo peserà, per un verso, il grado di indipendenza e autore-

sull'aggravamento dell'*iter legis* a seguito del parere negativo dell'organo di garanzia che trovi il proprio fondamento sulla non conformità della legge con disposizioni statutarie di questo tipo. Su questo profilo v. già V. Lippolis, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in www.federalismi.it, n. 15/2005, p. 6.

Tuttavia – e in ciò consiste la seconda osservazione – qualche riflessione deve essere svolta con riguardo alla solidità dell'orientamento della Corte sulla natura non normativa delle disposizioni programmatiche e, dunque, sulla loro inidoneità a fungere da parametro interposto di legittimità costituzionale della legge regionale nonché da parametro di statutarietà della legge stessa per gli organi di garanzia. Ebbene, tale solidità sembra posta in dubbio dalla stessa giurisprudenza costituzionale nella sent. n. 365/2007 la quale, nel giudizio di legittimità su una legge di una Regione ad autonomia speciale, precisamente la Sardegna, dopo aver escluso la possibilità di assimilare le norme impugnate in quella sede alle c.d. norme programmatiche degli Statuti ordinari, ricorda che a queste ultime la stessa Corte ha negato qualsiasi efficacia giuridica, aggiungendo che per tale motivo «illegittima sarebbe una legge regionale che pretendesse di dar loro attuazione» (punto 4 del Considerato in diritto). Sembra quasi che la Corte abbia voluto cogliere l'occasione per precisare la portata della propria giurisprudenza in tema di disposizioni programmatiche espressa nelle sentt. n. 372, 378 e 379/2004, per un verso circoscrivendola espressamente alle sole norme programmatiche «stranee alle materie che devono o possono essere disciplinate» dagli Statuti e, per altro verso, esplicitando la conseguenza della riconosciuta carenza di natura normativa di quelle disposizioni. Sotto quest'ultimo aspetto, tuttavia, sia consentito rilevare come l'affermazione della Corte appaia forzata e non del tutto convincente ove si consideri che l'illegittimità di una legge regionale può derivare dalla non conformità materiale della stessa alle norme costituzionali, da una violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative o, ancora, da una violazione indiretta della Costituzione per contrasto con lo Statuto regionale; ma non anche dalla semplice ed esclusiva circostanza che la legge si ponga come attuazione di una previsione statutaria programmatica, che peraltro ben potrebbe trovare fondamento nel testo costituzionale, senza incorrere in uno dei vizi di invalidità appena richiamati. Al di là di tali rilievi ciò che più preme rilevare è che la statuizione della Corte sulla illegittimità di una legge regionale che pretenda di dare attuazione al contenuto programmatico dello Statuto, a prescindere dalle intenzioni del giudice costituzionale, nel momento stesso in cui nega alle norme statutarie di principio finanche la capacità, potrebbe dirsi, politico-culturale di innescare una spontanea adesione a sé medesime delle scelte legislative della Regione, vale in realtà a smentire la proclamata irrilevanza giuridica di quelle stesse norme ove si consideri che esse, lungi dall'essere prive di efficacia giuridica alcuna, relegate nello spazio delle opzioni politico-culturali, sarebbero secondo il giudice costituzionale addirittura idonee a determinare la dichiarazione di invalidità delle leggi regionali: non sfugge come per questa via le disposizioni programmatiche assurgano al ruolo di parametro del suo giudizio seppure, potrebbe dirsi, *a contrario*, ovvero perché la legge le ha attuate e non perché le ha violate. Anche alla luce di questi svolgimenti giurisprudenziali sembra, dunque, che la partita sul riconoscimento di efficacia normativa in capo alle norme-principio contenute negli Statuti non possa dirsi del tutto chiusa.

volezza che gli stessi saranno capaci di esprimere¹³⁷ e, per l'altro, l'atteggiamento e la maturità della classe politica regionale nel «prendere sul serio» la funzione dei collegi di garanzia – e, in ultima istanza, dello stesso Statuto – in un'ottica di reale valorizzazione dei meccanismi di tutela endoregionali. Sotto questo aspetto, tuttavia, non sembra di poter essere ottimisti laddove si consideri come, nonostante il processo di approvazione delle discipline attuative sia giunto a compimento in quasi tutte le Regioni, i collegi di garanzia statutaria siano entrati in funzione esclusivamente in Liguria, Piemonte ed Emilia Romagna. Tutto ciò, che sembra invero dimostrare lo scarso interesse degli organi politici regionali per le istanze di tutela dello Statuto, rende la tematica concernente gli organi di garanzia statutaria, alcuni dei cui punti salienti sono stati richiamati in queste pagine, ancor oggi in gran parte soltanto teorica.

Bibliografía

- M. Ainis, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in «Le Regioni», n. 5/2000
- S. Aloisio, *Un piccolo (e claudicante) passo verso la definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 3/2008
- A. Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003
- D. Baldazzi, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 5/2005
- D. Baldazzi, *Le «consulte di garanzia statutaria» tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, in www.forumcostituzionale.it
- V. Baldini, *Le dichiarazioni identitarie*, relazione provvisoria presentata al Seminario su «Il nuovo Statuto della Regione Campania» tenutosi a Napoli il 6 aprile 2009, *paper*, in corso di pubblicazione
- M. Barbero, *Lo «stato dell'arte» sui procedimenti di revisione degli statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria*, in www.federalismi.it, n. 7/2004

137. Cfr. R. Romboli, *op. cit.*, p. 2017 che sottolinea come «il futuro dei consigli di garanzia statutaria [...] dipenderà infatti non dalla *potestas*, ma dalla *auctoritas* che sapranno conquistarsi attraverso l'acquisizione 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».

- M. Barceló i Serramalera, *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Barcellona, 2004
- S. Bartole, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le regioni*, n. 1-2/2005
- M. Benvenuti, *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 6/2004
- L. Bianchi, *Le norme di principio negli Statuti*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006
- R. Bin, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in «Le Regioni», n. 3-4/2000
- 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 giustizia costituzionale*, Seminario di Pavia, Torino, 2004
- S. Calzolaio, *Le fonti «rinforzate» e «specializzate» negli statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it
- B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002
- A. Cardone, *Il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali. Le lacune del legislatore e la supplenza della Corte costituzionale*, in «Le Istituzioni del federalismo», n. 5/2002
- 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
- A. Cardone, *Vecchie e nuove questioni nella giurisprudenza costituzionale sui profili procedurali e sostanziali dell'autonomia statutaria*, in www.federalismi.it, n. 6/2006
- M. Carli, *Il chiarimento non c'è stato (a proposito degli organi di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti delle regioni ordinarie)*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 3/2008
- P. Carnevale, *Lo Statuto delle regioni ordinarie nel sistema delle fonti regionali. Riflessioni assai problematiche*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo I, Napoli, 2008
- E. Cheli, *Premessa*, in E. Catelani – E. Cheli (a cura di), *I principi negli Statuti regionali*, Bologna, 2008
- C. Combi, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2008
- G. Conte, *Lo statuto regionale come parametro di validità della legge regionale*, in «Annali dell'Università degli Studi del Molise», n. 7/2005

- G. Conte, *La Consulta di garanzia statutaria nel nuovo Statuto della Regione Campania*, in corso di pubblicazione negli atti del Seminario su «Il nuovo Statuto della Regione Campania» tenutosi a Napoli il 6 aprile 2009, *paper*
- F. Cuocolo, *Riflessioni sugli statuti regionali*, in «Quaderni regionali», n. 3/2002
- A. D'aloia – P. Torretta, *La legge regionale nei nuovi statuti*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006
- A. E. De Asís Roig, *La ley como fuente del derecho en la Constitución de 1978*, in AA. VV., *Estudios sobre la Constitución*, vol. I, Madrid, 1991
- U. De Siervo, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001
- F. Drago, *L'incerta qualificazione giuridica dello Statuto regionale: atto avente forza di legge regionale?*, in www.federalismi.it, n. 6/2006
- G. G. Floridia, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in G. F. Ferrari – G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003
- R. Gomez-Ferrer Morant, *Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional*, in «Revista de Administración Pública», n. 113/1987
- T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in «Le Regioni», 5/2001
- T. Groppi, *La «Consulta» dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria*, in www.federalismi.it, n. 24/2004
- V. Lippolis, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in www.federalismi.it, n. 15/2005
- Q. Lorelli, *I controlli nella Costituzione riformata*, in S. Gambino (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale: competenze e diritti*, Milano, 2003
- F. Mannella, *Lo Statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in F. Modugno – P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, 2003
- M. Martinazzoli, *Quale garanzia per lo Statuto regionale*, in www.federalismi.it, 2002
- C. Mignone, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in «Quaderni regionali», n. 1-2/2007
- A. Moscarini, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, 2003
- D. Nocilla, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it
- M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002

- L. Paladin, *Diritto regionale*, I ed., Padova, 1973
- L. Panzeri, *La tutela della «rigidità statutaria» alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 1/2005
- S. Parisi, *La tutela dello statuto regionale tra «garanzia» e «controllo»*, in E. Bettinelli – F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giustizia costituzionale*, Seminario di Pavia, Torino, 2004
- G. Puccini, *Forma di Regione e forma di governo in Toscana nella nuova disciplina statutaria delle fonti normative regionali*, in www.federalismi.it, n. 1/2007
- S. Ricci – P. Salvatelli, *I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova «fase costituente» delle regioni*, in G. Tarantini (a cura di), *Il federalismo a Costituzione variata*, 2003
- G. Rivosecchi, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006
- R. Romboli, *Art. 57*, in P. Caretti – M. Carli – E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005
- R. Romboli, *L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo IV, Napoli, 2008
- M. Rosini, *Le norme programmatiche dei nuovi Statuti*, in M. Carli – G. Carpani – A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006
- A. Ruggeri, *Nota minima in tema di Statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del 1999*, in Id., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti IV*, Torino, 2000
- A. Ruggeri, *I nuovi Statuti al bivio tra continuità ed innovazione (ragionando sui possibili «modelli» e sulle loro complessive carenze, alla luce delle indicazioni date da una bozza di statuto della Regione Calabria)*, in www.federalismi.it, 2002
- A. Ruggeri, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)*, in www.forumcostituzionale.it
- P. Salvatelli, *I nuovi Statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006
- G. Severini, *Tormentate vicende della deliberazione statutaria umbra del 2004*, in www.federalismi.it, n. 9/2005
- A. Spadaro, *Dal «custode della Costituzione» ai «custodi degli Statuti». Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in «Le Regioni», n. 6/2006

- R. Tarchi, *Intervento nel dibattito*, in T. Groppi – E. Rossi – R. Tarchi, *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana* (a cura di E. Libone), Torino, 2002
- G. Tarli Barbieri, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it

RIASSUNTO

Revista catalana de dret públic, 39, ISSN 1885-5709, 2009

Fonte della classificazione: Classificazione Decimale Universale (CDU)

Fonte dei descrittori: parole chiave fornite dagli autori

342.58:353

Giovanna Conte, Dottore di ricerca in «La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza delle Corti costituzionali nazionali e delle Alte Corti europee» presso l'Università degli Studi di Cassino

it Il controllo di statutarietà delle leggi regionali e gli organi di garanzia: verso uno pseudo-modello di giustizia costituzionale?

p. 165-208

Il presente contributo prende in esame l'introduzione negli Statuti regionali approvati a seguito della l. cost. 1/1999 degli organi di garanzia statutaria al fine di realizzare una nuova forma di tutela della legalità statutaria operante immediatamente nell'ambito dell'ordinamento regionale.

La delicatezza delle funzioni attribuite agli organi di garanzia, potenzialmente destinate ad incidere in misura più o meno significativa sulle prerogative degli organi rappresentativi e dello stesso corpo elettorale regionale, comporta la necessità di dotare i medesimi organi di una effettiva posizione di indipendenza e autonomia dalle sedi del circuito politico regionale. Per questo motivo si presta particolare attenzione alle soluzioni individuate dagli Statuti in merito ai profili strutturali degli organi in esame.

La competenza a valutare la compatibilità statutaria delle fonti regionali, in particolare della legge, appare come la funzione principale dei collegi di garanzia e viene più specificamente esaminata nel presente saggio, anche alla luce degli orientamenti espressi dal giudice costituzionale, in virtù dei quali nella parte finale del lavoro ci si interroga sulla utilizzabilità delle c.d. disposizioni programmatiche degli Statuti come parametro del controllo di conformità statutaria delle leggi regionali.

In attesa che i collegi di garanzia entrino in funzione in tutte le Regioni, non è agevole fare previsioni sul rendimento che potranno avere in concreto il quale dipenderà in massima parte dall'effettivo grado di indipendenza e autorevolezza che saranno capaci di esprimere, nonché dalla disponibilità delle classi politiche regionali a prendere sul serio la funzione di garanzia statutaria.

Parole chiave: organi di garanzia statutaria; statuti regionali; leggi regionali.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 39, ISSN 1885-5709, 2009

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

342.58:353

Giovanna Conte, doctora de recerca en «La tutela dels drets fonamentals en la jurisprudència dels tribunals constitucionals nacionals i dels alts tribunals europeus» a la Universitat degli Studi di Cassino

it Il controllo di statutarietà delle leggi regionali e gli organi di garanzia: verso uno pseudo-modello di giustizia costituzionale?

ca El control d'estatutarietat de les lleis regionals i els òrgans de garantia: vers un pseudomodel de justícia constitucional?

p. 165-208

Aquesta aportació estudia la introducció dels òrgans de garantia estatutària en els estatuts regionals, aprovats a partir de la llei constitucional 1/1999, amb l'objectiu d'aconseguir una nova forma de tutela de la legalitat estatutària directament efectiva en l'àmbit de l'ordenament regional.

La fragilitat de les funcions atribuïdes als òrgans de garantia, potencialment destinades a incidir, de forma més o menys significativa, en les prerrogatives dels òrgans representatius i del mateix cos electoral regional, comporta la necessitat de dotar aquests mateixos òrgans d'una posició real d'independència i autonomia davant de les seues del circuit polític regional. Per aquest motiu, l'atenció se centra especialment en les solucions concretes dels estatuts segons els perfils estructurals dels òrgans examinats.

La competència per a valorar la compatibilitat estatutària de les fonts regionals, en especial de la llei, es presenta com la funció principal dels òrgans de garantia i s'estudia de manera especial en aquest assaig, també a la llum de les orientacions donades pel jutge constitucional, en virtut de les quals es reflexiona, ja a la part final del treball, sobre la utilitat de les anomenades disposicions programàtiques dels estatuts com a paràmetre de control de la conformitat estatutària de les lleis regionals.

Mentre els tribunals de garantia no entrin en funcionament a totes les regions, no és fàcil fer previsions sobre l'eficàcia concreta que aquests podran tenir: una eficàcia que dependrà, sobretot, del grau real d'independència i autoritat que siguin capaços de representar, així com també de la predisposició de les classes polítiques regionals per prendre's seriosament la funció de garantia estatutària.

Paraules clau: òrgans de garantia estatutària; estatuts regionals; lleis regionals.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 39, ISSN 1885-5709, 2009

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

342.58:353

Giovanna Conte, doctora de investigación en «La tutela de los derechos fundamentales en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales nacionales y de los altos tribunales europeos» en la Università degli Studi di Cassino

it Il controllo di statutarietà delle leggi regionali e gli organi di garanzia: verso uno pseudo-modello di giustizia costituzionale?

es El control de estatutariedad de las leyes regionales y los órganos de garantía: ¿hacia un pseudomodelo de justicia constitucional?

p. 165-208

Esta aportación estudia la introducción de los órganos de garantía estatutaria en los estatutos regionales, aprobados a partir de la ley constitucional 1/1999, con el objetivo de conseguir una nueva forma de tutela de la legalidad estatutaria directamente efectiva en el ámbito del ordenamiento regional.

La fragilidad de las funciones atribuidas a los órganos de garantía, potencialmente destinadas a incidir, de forma más o menos significativa, en las prerrogativas de los órganos representativos y del mismo cuerpo electoral regional, comporta la necesidad de dotar a estos mismos órganos de una posición real de independencia y autonomía frente a las sedes del circuito político regional. Por ese motivo, la atención se centra especialmente en las soluciones concretas de los Estatutos según los perfiles estructurales de los órganos examinados. La competencia para valorar la compatibili-

dad estatutaria de las fuentes regionales, en especial de la ley, se presenta como la función principal de los órganos de garantía y se estudia de manera especial en este ensayo, también a la luz de las orientaciones dadas por el juez constitucional, en virtud de las cuales se reflexiona, ya en la parte final del trabajo, sobre la utilidad de las llamadas disposiciones programáticas de los estatutos como parámetro de control de la conformidad estatutaria de las leyes regionales.

Mientras los tribunales de garantía no entren en funcionamiento en todas las regiones, es fácil hacer previsiones sobre la eficacia concreta que éstos podrán tener: una eficacia que dependerá, sobre todo, del grado real de independencia y autoridad que sean capaces de representar, así como también de la predisposición de las clases políticas regionales para tomarse seriamente la función de garantía estatutaria.

Palabras clave: órganos de garantía estatutaria; estatutos regionales; leyes regionales.

ABSTRACT**Revista catalana de dret públic**, 39, ISSN 1885-5709, 2009

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

342.58:353

Giovanna Conte, Doctor of Research in «Protection of fundamental rights in the case law of national constitutional courts and European high courts» at the Università degli Studi di Cas-sino

it Il controllo di statutarietà delle leggi regionali e gli organi di garanzia: verso uno pseudo-modello di giustizia costituzionale?

en Monitoring of Statutory Conformity of Regional Laws and the Guaranteeing Public Bodies: towards a Pseudo-model of Constitutional Justice?

p. 165-208

This contribution studies the introduction of public bodies for statutory guarantees in the regional Statutes, passed after the 1/1999 constitutional law, with the objective of achieving a new form of protection of statutory legality which may be directly effective in the sphere of the regional legal system.

The fragility of the functions assigned to the guaranteeing public bodies, potentially destined to affect the prerogatives of the representative bodies and the regional electoral body itself, with more or less significance, entails the need to empower the very same bodies with a real position of independence and autonomy from the seats of the regional political channels. For this reason, special attention is given to the specific solutions of the statutes with regard to the structural profile of the bodies concerned.

The competence to assess statutory conformity of the regional sources, specially of law, becomes the main function of the guaranteeing bodies and is given special attention in this essay; also in light of the guidelines expressed by the constitutional judge, in the final part of the essay, the usefulness of the so-called programmatic provisions of the statutes as a parameter to control statutory conformity of regional laws is discussed.

Until the guaranteeing bodies come into operation in all regions, it is not easy to make specific predictions about how effective they might be. This effectiveness will depend, mainly, on the real level of independence and authority they might be able to represent, as well as the predisposition of the regional political spheres to take the statutory guarantee function seriously.

Key words: public bodies for statutory guarantee; regional statutes; regional laws.

