

ISABELLA SALZA

I CUSTODI DELLA QUALITÀ NORMATIVA REGIONALE:
GLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA1. *Introduzione*

Gli statuti regionali, approvati all'indomani della riforma del titolo V della costituzione, prevedono l'inedita istituzione di organi di garanzia statutaria, la cui denominazione varia da regione a regione¹.

Tra le altre funzioni assegnate², i nuovi istituti svolgono il compito qualificante di controllare la rispondenza delle fonti normative regionali allo statuto, trasformandosi in utili strumenti tesi a garantire l'effettività dei principi sulla qualità della normazione, contenuti nella maggior parte delle nuove Carte regionali. Tali sono le disposizioni dedicate sia al *drafting* formale, vale a dire alla corretta redazione degli atti normativi; sia al *drafting* sostanziale, in cui rientrano tutte le previsioni relative alla chiarezza, all'omogeneità, al riordino delle norme, nonché al controllo preventivo e successivo degli effetti delle leggi [Salza, 2003; Carli, Berarducci, Salza, 2004; Pavani 2005]. La scelta di collocare tali canoni nella fonte statutaria rivela la volontà dei legislatori regionali di conferire a tali regole un certo grado di vincolatività, facendole fuoriuscire finalmente dallo status di «grida manzoniane» che finora le ha connotate.

Nonostante sia tuttora irrisolto il dibattito sui rapporti intercorrenti tra lo statuto e la legge ordinaria regionale, l'art. 39, comma 1 st. della regione Toscana elenca, a modello dell'art. 1 delle preleggi, le fonti del diritto regionale per ordine di importanza decrescente, tanto da far desumere una relazione gerarchica tra le stesse e una consequenziale sovraordinazione dello statuto alla legge regionale. Giusta la richiamata correlazione tra le

¹ L'unico statuto regionale a non prevedere tale organo è quello delle Marche, in cui però, nella parte dedicata agli istituti di garanzia, all'art.55, comma 1, prevede la possibilità di istituire con legge organismi indipendenti, con sede presso il consiglio regionale. Riguardo le diverse denominazioni che l'organo assume, si trova: Collegio per la garanzia statutaria (st. Abruzzo, art. 78); Commissione per la garanzia statutaria (st. Basilicata, art. 55); Consulta statutaria (st. Calabria, art. 57; st. Emilia Romagna, art. 30; st. Liguria art. 76; bozza st. Molise, art. 59); Comitato di garanzia statutaria (st. Lazio, art. 68); Commissione garante per lo statuto (st. Lombardia, art. 59); Commissione di garanzia (st. Piemonte, art. 91); Commissione statutaria regionale (st. Puglia, art. 47); Commissione di garanzia statutaria (art. 64 bozza st. Veneto); Collegio di garanzia (st. Toscana, art. 57); Commissione di garanzia statutaria (st. Umbria, art. 81).

² Per le *altre* competenze, s'intendono, ad esempio, i pareri «sull'interpretazione dello statuto nei conflitti tra gli organi della regione» (cfr st. Abruzzo, art. 79, st. Basilicata art. 61; st. Calabria art. 57; st. Lazio art. 68; st. Liguria art. 76; st. Piemonte art. 92; st. Toscana art. 57); sulla «ripartizione delle competenze tra gli organi regionali ai sensi dello statuto» (st. Liguria art. 75); di verifica della ammissibilità dei referendum e, in alcuni casi, delle iniziative popolari (st. Abruzzo, art. 79; st. Calabria art. 57; st. Lazio art. 68; bozza st. Molise art. 59; st. Puglia art. 47, st. Umbria art. 82; st. Toscana art. 57); di pareri sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato (st. Piemonte art. 92); di «compiti amministrativi inerenti allo svolgimento delle elezioni» (st. Abruzzo, art. 79); di «parere non vincolante nella valutazione delle capacità dei soggetti non pubblici che la regione individua per il conferimento dei compiti di per sé pubblici» (st. Puglia art. 47). Nella maggior parte delle Regioni l'elenco delle competenze è *chiuso* a livello statutario (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Molise, Toscana), in altre esso può essere integrato con legge regionale (Piemonte, bozza st. Veneto). In assenza di una previsione di questo tipo, la legge regionale non può integrare le funzioni dell'organo di garanzia; cfr, al riguardo, T. Groppi, *La "consulta" dell'Emilia Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 1/2005, p. 79

fonti regionali, indubbio appare il ruolo svolto dagli organi di garanzia a tutela della rigidità statutaria, specie all'indomani della riforma dell'art. 127 cost. che, attraverso la soppressione del controllo preventivo sulle leggi regionali, ha «regionalizzato» lo statuto, recando il rischio di affievolire l'interesse governativo nei confronti delle questioni di legalità «interna» alle Regioni [Groppi, 2001]. Tale considerazione fa il paio con lo scarso interesse finora manifestato dal Governo nell'impugnare gli atti normativi della regione in contrasto con lo statuto e con il raro utilizzo che la Corte fa di quest'ultimo come parametro di legittimità costituzionale nell'ambito del conflitto di attribuzione tra enti [Napoli, 2008].

Sebbene contenuti in una fonte «paracostituzionale», i principi sulla qualità normativa potrebbero essere sospinti nella categoria delle disposizioni programmatiche, le quali, secondo una consolidata giurisprudenza del giudice delle leggi [Combi, 2008], hanno carattere non prescrittivo e non vincolante, per cui finirebbero per confluire nel cosiddetto contenuto «eventuale» degli statuti. In questo modo, verrebbe meno la garanzia sostanziale rispetto alle violazioni da parte delle fonti regionali primarie e secondarie, che lo statuto, in quanto norma interposta nel giudizio di costituzionalità, potrebbe assolvere solo per la parte del suo contenuto «necessario» ex art. 123 cost.

2. La scelta di configurare lo statuto quale fonte della disciplina dell'iter legis regionale

I principi sulla qualità normativa rientrano nella categoria delle regole che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti. L'introduzione di tali precetti nella fonte statutaria era stata ritenuta possibile nella fase antecedente alla novella dell'art. 123 cost., in ordine alla competenza dello statuto quanto alla disciplina della «organizzazione interna» della regione³. Alla locuzione era stata riconosciuta, infatti, una interpretazione lata afferente non solo alla sfera strutturale [Sorrentino, 1971], relativa all'articolazione degli uffici, degli organi ed ai rapporti fra di essi; bensì, si riteneva che essa fosse attinente alla «funzione», cioè ai modi attraverso cui l'ente agisce, facendo rientrare le modalità di presentazione e di confezione degli atti normativi segnatamente nella nozione *funzionale* dell'organizzazione⁴. Alla luce dell'interpretazione estensiva conferita alla precedente formulazione dell'art. 123 cost., si riteneva che il «metodo della legislazione», e cioè il modo di formazione delle leggi fosse incluso nella disciplina della

³ A. Ruggeri, *Statuti delle regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in «Rivista di diritto costituzionale», 1998, p. 269 e in T. Martines, A. Ruggeri e C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 126, il quale ha rilevato che la nozione di «organizzazione interna» avrebbe dovuto essere interpretata in senso estensivo, non limitandola alla sola disciplina dei rapporti di vertice tra organi direttivi della regione. Essa comprende, infatti, l'intera organizzazione dell'ente e quindi dei rapporti intercorrenti fra l'apparato e la comunità regionale, nonché tra la regione e gli enti infraregionali e sovraregionali (Stato, Comunità europea), poiché le relative norme prima ancora di connotare la forma di governo, caratterizzano la stessa «forma di regione».

⁴ Tale interpretazione può essere rinvenuta anche da F. Sorrentino, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1971, p. 442 e ss.; il quale ha asserito il nesso d'interdipendenza tra l'attività organizzatrice e la funzione di indirizzo politico. Pur riconoscendo la distinzione tra le due funzioni richiamate, ha sottolineato il condizionamento operato dall'organizzazione che ciascuna regione si dà sull'indirizzo. Da ciò discende che l'organizzazione, in quanto condizionante l'indirizzo politico regionale, è una scelta politica valutabile segnatamente sotto il profilo funzionale, più che rispetto a quello strutturale. Nel senso che l'originaria formulazione dell'art. 123 cost. avrebbe consentito, tra l'altro, l'introduzione di regole volte a migliorare il *drafting* degli atti normativi, cfr anche R. Tosi, *Le «leggi statutarie»: problemi di competenza*, in A. Ruggeri - G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del seminario di Messina, Milano 2001, p. 53.

«organizzazione della regione», la quale, a sua volta, ricadeva nella nozione più ampia di «governo» della società regionale [Libertini, 2001].

La nuova formula dell'art. 123 cost. conferma la riserva espressa dello statuto quanto alla disciplina delle fasi apicali del procedimento di formazione delle leggi regionali, quali l'iniziativa e la pubblicazione, che rientrano perciò nel suo «contenuto necessario»⁵. Nulla dice, invece, quanto all'esame e all'approvazione delle leggi. Parimenti si tace rispetto alla promulgazione e cioè a tutte quelle operazioni procedurali concernenti l'acquisizione dell'efficacia della Carta regionale. In considerazione della pari dignità delle fasi rientranti nel percorso formativo delle leggi [Bassi, 1969], quest'ultimo si presenta lacunoso laddove manca una disciplina espressa di talune fasi identicamente necessarie al suo perfezionamento. Sebbene la rigidità del nostro ordinamento giuridico richieda la disciplina *per principia* di tutte le fasi dell'iter *legis*, nonché l'espressa abilitazione da parte della fonte costituzionale a favore della fonte subordinata [Ruggeri, 1977 - 2002. *Contra* Modugno, 1970 - 1978], il legislatore costituzionale del 1999 ha preferito conformarsi alla tesi della *residualità* della legge ordinaria a ricoprire gli spazi vuoti da essa più o meno volontariamente lasciati aperti. D'altra parte, la legge di riforma n. 3 del 2001 che, com'è noto, ha modificato integralmente l'intero titolo V della costituzione, ha comportato che, a differenza della fonte ordinaria statale, alla legge regionale fosse espressamente attribuita una competenza «residuale» da parte del nuovo art. 117, comma 4 cost. A ben vedere, però, la disposizione richiamata attribuisce alle Regioni una competenza legislativa residuale, senza specificare tra la legislazione «statutaria» e quella ordinaria, tanto da poter ritenere che l'art. 117, comma 4 cost. si riferisca ad entrambe includendo, altresì, la funzione di natura «sostanzialmente costituzionale» esercitata dai Consigli regionali ex art. 123 cost. In ambito regionale, quindi, alla luce dell'art. 117, comma 4 cost., la regione potrebbe esercitare la sua potestà legislativa, disciplinando le materie che ad essa *residualmente* spettano, sia con legge regionale «costituzionale», e cioè statutaria; sia con legge regionale ordinaria, riservando alla prima, per competenza, la disciplina dei principi sulla produzione normativa, poiché essi appartengono al *genus* delle metanorme, ossia delle norme *sulla* produzione del diritto [Zietelmann, 1961; Ruggeri, 1977 - 2002; Ainis, 1990, 2002].

L'abilitazione dello statuto a dettare regole sulla produzione normativa regionale deriva dalla formula utilizzata nel nuovo art. 123 cost., concernente la fissazione dei «principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento», atteso che proprio attraverso l'esercizio della potestà legislativa, quale attività più rilevante svolta dai Consigli regionali, la regione «funziona»⁶. Rispetto alla versione originaria che attribuiva allo

⁵ Sia consentito di rinviare a I. Salza, *L'ordinamento regionale - Le regole sulla qualità normativa regionale*, in Libro Terzo. Il drafting regionale e locale, in A.A.V.V., Codice di *drafting*, in «Tecniche normative. Il Portale del *drafting*», p. 4 e ss., www.tecnichenormative.it.

⁶ La nuova formulazione della clausola in esame sembra estendere la competenza dello statuto abilitandolo, in astratto, a dettare una disciplina di principio per ogni aspetto della vita dell'ente regione; cfr, in particolare, A. Spadaro, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. Ruggeri - G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del Seminario di Messina del 6 aprile 2001, Milano, 2001. *Contra* A. Ruggeri, il quale osserva che la specificazione concettuale connessa all'espressione dei «principi fondamentali» sembrerebbe, a prima vista, ridurre il raggio di escursione di campo ricopribile dalla normativa statutaria, anche se, si conclude a propendere per una sostanziale continuità rispetto all'originaria formula; *Verso una nuova identità delle fonti regionali?*, in «Itinerari» per una ricerca delle fonti del diritto, studi anni 1999-2000, Torino, Giappichelli, 2001, p. 11 ss e in *Lineamenti... cit.*, pp. 126 ss. A favore della parziale continuità si è espresso A. D'Arena, il quale rileva, rispetto all'originaria nozione di «organizzazione interna della regione», sia elementi innovativi che denotano l'ampliamento della competenza statutaria, sia una riduzione; *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in «Rassegna parlamentare», n. 3/2000, p. 614. In proposito, però, è stato rilevato che proprio l'utilizzo della nozione «forma di governo» -, coniato dalla dottrina per indicare l'insieme degli

statuto esclusivamente l'organizzazione *ad intra*, la nuova formula sembra accentuare, attraverso l'utilizzo della nozione «principi», la natura *nomologica*, intrinsecamente costituzionale della disciplina statutaria [Spadaro, 2001; P. Caretti-U. De Siervo, 2002; Olivetti, 2002]. La stessa competenza dello statuto a disciplinare l'iter *legis* potrebbe derivare, però, dalla determinazione della forma di governo, che include la potestà statutaria a regolare il sistema delle fonti regionali. In proposito, la dottrina si è espressa in modo discordante, considerando la disciplina della produzione normativa tanto rientrando nell'espressione «forma di governo», quanto compresa nella dizione concernente i «principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento» [rispettivamente Olivetti 2002; Spadaro 2001]. Senz'altro, da un punto di vista strettamente linguistico, se si intende identificare in modo specifico l'ambito in cui possono essere collocate le norme sulla produzione del diritto e, segnatamente, i principi sulla qualità normativa non può che aversi come riferimento privilegiato l'espressione «principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento». Certo, però, non possono esservi dubbi sul fatto che la disciplina dell'esercizio della potestà normativa rientri nella determinazione statutaria della forma di governo. Più conforme alla *mens* del legislatore costituzionale sembrerebbe, allora, la lettura che considera le due locuzioni contenute nell'art. 123 cost. coordinate, e cioè come esprimenti un unico concetto. Infatti, l'espressione afferente i *principia* può essere letta come una esplicitazione del *modus* attraverso cui lo statuto disciplina la forma di governo stessa, e quindi, per quanto ci riguarda, la funzione legislativa. Tra l'altro, la «forma di governo» costituisce la parte più alta dell'organizzazione, ciò che dimostra come tale locuzione abbia un valore sostanzialmente onnicomprensivo. In tal caso, si può concludere, non rappresentando i due termini dell'art. 123, comma 1 cost. ambiti contrastanti, che la competenza dello statuto a dettare i principi di tutte le fasi rientranti nell'iter *legis* regionale sia ad esso pienamente conferita dalla disposizione in oggetto nel suo complesso, che lo configura, altresì, quale «sede naturale» alla fissazione delle regole sulla qualità della produzione normativa [Ainis, 2000].

L'ambizioso fine perseguito attraverso la collocazione dei principi sulla qualità della produzione normativa nei nuovi statuti regionali è la certezza del diritto, che rappresenta uno dei valori principali in uno Stato democratico. Infatti, anche ad ammettere l'esistenza di una «gerarchia di valore» accanto alla gerarchia giuridica delle fonti normative, tale per cui alcuni interessi fondamentali, quale l'interesse alla certezza giuridica, possano, in teoria, resistere ad abrogazioni e deroghe pur se disciplinati in una fonte ordinaria, qualora si dimostri che quest'ultime si trasformino in un'inammissibile incisione su tali valori; la scelta del legislatore tra la fonte costituzionale e la fonte ordinaria, riguardo allo strumento con cui garantire la certezza del diritto, mostra quale considerazione egli riserva a questo interesse e la necessità che esso, per ricevere una tutela sostanziale, divenga oggetto di decisioni *al di sopra le parti*, contenute, cioè, in fonti sostanzialmente costituzionali.

3. La composizione ed il funzionamento degli organi regionali di garanzia statutaria

strumenti utilizzati da una determinata organizzazione per il perseguimento delle sue finalità (cfr, al riguardo, P. Caretti - U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 24) - è interpretabile nel senso della "discontinuità" rispetto all'assetto precedente, M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le nuove Costituzioni?*, Bologna, Il Mulino, p. 189.

I tratti in comune dei nuovi istituti consistono nello stretto collegamento con il Consiglio regionale, nella funzione di garanzia statutaria da essi svolta e nei requisiti di competenza tecnico-giuridica dei loro componenti⁷.

La maggior parte degli statuti prevede che i componenti dell'organo siano eletti dal Consiglio regionale, in genere, con maggioranze qualificate, tra cui i $\frac{3}{4}$, richiesta dagli statuti della Toscana, dell'Abruzzo, del Lazio e della Liguria (art. 57, comma 5; art. 78, comma 1; art. 68, comma 1; art. 74, comma 3) o dei $\frac{4}{5}$, secondo lo statuto della Basilicata (art. 56, comma 1), ed, infine, dei $\frac{2}{3}$ come previsto dagli statuti della Calabria, dell'Umbria e della Lombardia, nelle prime tre votazioni (art. 57, comma 1; art. 81, comma 1 e art. 59). In alcuni statuti, il possesso delle competenze tecnico-giuridiche per far parte dell'organo di garanzia è richiesto in modo molto generico, tale da lasciare un ampio margine alla discrezionalità sulla scelta delle candidature. Esemplificativi in tal senso sono gli statuti dell'Abruzzo, in cui si parla genericamente di «esperti» (art. 78, comma 1); del Lazio, di «giuristi di provata esperienza che abbiano superato il quarantesimo anno di età» (art. 68, comma 1); della Liguria, di «cinque esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione» (art. 74, comma 2); della Toscana, di «membri di alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico» (art. 57, comma 5).

In altri statuti, al contrario, esiste un grado di specificità maggiore per la selezione dei candidati, che possono essere scelti solo all'interno di determinate categorie, appositamente indicate. Tali sono lo statuto della Calabria, in cui si richiede che i componenti dell'organo di garanzia siano scelti tra i «magistrati delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile, tra i professori universitari con almeno vent'anni di esercizio effettivo della professione» (art. 57, comma 1); la bozza di statuto del Molise, che parla di «esperti in materie giuridiche scelti tra magistrati, anche a riposo, docenti universitari e avvocati eletti dal Consiglio regionale con voto limitato» (art. 59, comma 2).

Una composizione mista di giuristi e politici è prevista, invece, negli statuti del Piemonte e della Puglia, che rispettivamente prevedono, come componenti dell'organo: «a) un magistrato a riposo delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile; b) due professori universitari di ruolo in materie giuridiche, c) due avvocati con almeno quindici anni di esercizio; d) due ex consiglieri regionali» (art. 91, comma 1). Lo statuto pugliese, prevede, invece: «a) tre consiglieri non in carica eletti, con voto limitato a due, tra coloro che hanno esercitato la funzione per almeno dieci anni; b) due esperti in discipline giuridiche, eletti con voto limitato ad uno» (art. 48, comma 1). In tali casi, è da dire che laddove prevale la componente politica come requisito per la scelta dei componenti dell'organo, si rischia di inficiare il carattere dell'autonomia e della legittimazione dello stesso. Parimenti indebolita appare l'indipendenza dell'organo laddove si prevede una durata che coincide con la legislatura, come nei casi degli statuti dell'Abruzzo e dell'Emilia Romagna, per la quale l'art. 56, comma 3 prevede che la consulta sia nominata nel corso della legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea.

Rispetto alla funzione di controllo sulla conformità degli atti normativi regionali allo statuto, rileva che non sempre sono indicati i soggetti che possono rivolgersi all'organo

⁷ In particolare, quanto alla composizione, si tratta di organismi ristretti composti da un numero che varia da un massimo di sette membri, come previsto negli statuti del Lazio, art. 68, comma 1; del Piemonte, art. 91, comma 1; della Toscana, art. 57, comma 5; l.r. Umbria, n. 27/2007, art. 3, comma 1; ad un minimo di cinque, come stabilito negli statuti dell'Abruzzo, art. 79, comma 1; della Calabria, art. 57, comma 1; dell'Emilia Romagna, art. 69, comma 3; della Lombardia, art. 59, comma 2; della Liguria, art. 74, comma 5; della Puglia, art. 48, comma 1. Un numero ancora più basso di componenti, pari a tre, è previsto nelle bozze di statuto del Molise, all'art. 59 e del Veneto, all'art. 64.

chiedendo tale verifica. Quando ciò avviene, tra questi figurano, in ogni caso, le minoranze consiliari e il Consiglio delle autonomie locali⁸.

La disciplina dei nuovi istituti è inserita nella parte dello statuto dedicata alle garanzie a differenza dello statuto pugliese, che colloca il consiglio statutario regionale nel titolo dedicato agli «organi della regione» ed *in species* nel capo rubricato «organi a rilevanza statutaria». Quanto al carattere di «organo di consulenza», questo è espressamente affermato da molti statuti, come quelli dell'Abruzzo, della Basilicata, della Calabria e della Liguria. Diversamente, gli statuti del Lazio, del Piemonte, della Puglia, della Toscana, dell'Umbria e la bozza di statuto del Molise, lo definiscono «organo indipendente». Atteso il carattere «consultivo» dell'organo, le sue pronunce sono solitamente definite «pareri», i quali, nel caso siano negativi, possono provocare diverse conseguenze: a) gli statuti della Basilicata, della Toscana e dell'Umbria richiedono una nuova delibera del Consiglio regionale (art. 55, comma 2; art. 57, comma 3; art. 82, comma 3); b) gli statuti dell'Abruzzo e del Piemonte prevedono che il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario al parere (art. 79, comma 1; 91, comma 4); c) gli statuti della Calabria, del Lazio e la bozza di statuto del Veneto stabiliscono degli aggravamenti procedurali per superare il parere negativo, quali, rispettivamente, una decisione motivata adottata a maggioranza assoluta dei consiglieri (art. 57, comma 7); il voto favorevole della maggioranza dei componenti (art. 68, comma 8), che deve essere assoluta nel caso del Veneto (art. 64, comma 2).

4. *L'efficacia dei pareri emessi dall'organo di garanzia ai fini della tutela dei principi statutari sulla qualità normativa*

Otto sono finora le leggi regionali istitutive degli organi di garanzia in applicazione dei rispettivi statuti: la LR Liguria n. 19/2006; la LR Piemonte, n. 25/2006; la LR dell'Emilia Romagna, n. 23/2007; la LR Lazio n. 24/2007; la LR Calabria n. 2/2007; la LR Umbria 27/2007; la LR Toscana n. 34/2008. Le stesse possono essere distinte in due categorie: a) le leggi che rispetto a quanto già stabilito nello statuto si limitano a fissare il termine entro cui l'organo di garanzia deve pronunciarsi, che è di venti giorni dal ricevimento della richiesta da parte degli organi competenti (come previsto dalle LR Abruzzo, Liguria e Umbria) o di trenta (LR Piemonte) e b) le leggi regionali che, invece,

⁸ In particolare, a titolo esemplificativo, lo statuto dell'Abruzzo prevede che «Il Consiglio delle autonomie locali può ricorrere al collegio regionale per le garanzie statutarie per l'interpretazione dello statuto e la compatibilità, con questo, di leggi e provvedimenti riguardanti gli enti locali» (art. 70). Lo statuto della Calabria prevede che la commissione di garanzia si pronunci su richiesta del presidente della giunta, del Presidente del consiglio regionale, del Presidente del consiglio delle autonomie locali, nonché di un terzo dei componenti del Consiglio regionale (art. 57). Lo statuto dell'Emilia Romagna attribuisce il potere di rinvio ad 1/5 dei consiglieri regionali, alla stessa percentuale dei componenti del Consiglio delle autonomie locali e alla giunta. Lo statuto del Lazio assegna questa facoltà al presidente della regione, al Presidente del consiglio regionale, a un terzo dei componenti del Consiglio regionale nonché al Presidente del consiglio delle autonomie locali, a seguito di deliberazione assunta a maggioranza dei componenti (art. 68). La bozza di statuto del Molise stabilisce la richiesta di almeno un quinto dei componenti del Consiglio regionale o del Presidente del consiglio delle autonomie locali (art. 59). Lo statuto della Toscana attribuisce tale potere al Presidente del consiglio, almeno tre Presidenti di gruppi consiliari, almeno un quinto dei Consiglieri regionali, al Consiglio delle autonomie locali, solo però quando si lamenti la presunta violazione delle norme statutarie in materia di enti locali (art. 57). Lo statuto dell'Umbria stabilisce che sono legittimati a richiedere i pareri il Presidente della giunta regionale, il Presidente del consiglio regionale, nonché un terzo dei componenti il consiglio stesso (art. 82), mentre la bozza di statuto del Veneto prevede la richiesta del presidente della giunta, del Presidente del consiglio regionale, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale, nonché del Consiglio delle autonomie locali (art. 64).

disciplinano nel dettaglio il nuovo istituto, prevedendo una differenziazione dei procedimenti a seconda che le sue funzioni siano svolte nell'ambito della verifica di conformità statutaria degli atti normativi ovvero in quello dei conflitti di competenza tra gli organi regionali (come disposto dalle LR Lazio, Emilia Romagna, Toscana)[Napoli, 2008]. Il modello a cui i legislatori regionali si sono ispirati nella istituzione di tali organi può essere quello dei Consigli consultivi previsti dagli statuti delle Comunità autonome della Catalogna, delle Canarie e dell'Estremadura che, pronunciandosi in via preventiva ed obbligatoria, rendono pareri sul rispetto degli statuti delle rispettive comunità da parte dei progetti di legge all'esame dell'assemblea regionale, oltre che delle leggi statali⁹.

Limitando l'esame alle leggi regionali che, rispetto alla funzione di controllo della conformità degli atti normativi regionali allo statuto, integrano la disciplina statutaria, l'art. 14 della LR Lazio, n. 24 del 2007 prevede che, se il comitato di garanzia esprime un parere di non conformità della legge regionale allo statuto, ne dà comunicazione al Presidente del consiglio regionale affinché essa sia sottoposta al riesame. Qualora il consiglio decida di non conformarsi al parere del comitato, deve riapprovare la legge a maggioranza dei componenti.

L'art. 9 LR Emilia Romagna 23 del 2007, prevede che il parere può essere richiesto solo dopo l'approvazione finale del progetto di legge da parte dell'Aula ed entro ventiquattro ore dalla sua promulgazione e che, una volta presentato, provoca la sospensione dell'iter legis. *In species*, la richiesta deve contenere le disposizioni del progetto di legge o di regolamento che si ritengono contrarie alle norme dello statuto, le disposizioni statutarie che si considerano violate ed i motivi. Entro quindici giorni, la consulta emette il suo parere, nel quale, ai sensi dell'art. 10 della LR, oltre a dichiarare la non conformità allo statuto degli atti normativi su cui si è chiesto l'esame, può indicare le modifiche necessarie a rimuovere le cause d'incompatibilità con lo statuto.

Agli articoli da 6 ad 11 della LR della Toscana, n. 34 del 2008 si prevede che la richiesta di parere sia presentata in forma scritta e motivata al presidente del collegio di garanzia entro sette giorni dalla delibera legislativa o regolamentare. Se il collegio valuta la non manifesta infondatezza della richiesta, trasmette il suo giudizio entro trenta giorni dal ricevimento. Si distinguono i casi in cui si tratti di un atto normativo di competenza del consiglio ovvero della giunta: nel primo caso, il Presidente del consiglio assegna l'atto alla commissione consiliare competente affinché, nella seduta successiva, lo riesami limitatamente alle parti oggetto del giudizio di non conformità e ne riferisca al consiglio entro trenta giorni, dopo i quali quest'ultimo esprime un voto finale sull'intero atto; nel secondo caso, la giunta delibera nuovamente l'atto in esame, che può essere modificato solo nelle parti che formano oggetto della richiesta di parere. Trascorso il periodo suddetto senza che il collegio si sia pronunciato ovvero abbia dichiarato la conformità allo statuto dell'atto sottoposto al suo esame, il Presidente del consiglio trasmette la delibera legislativa o, se del caso, la delibera regolamentare ai fini, rispettivamente, della promulgazione e dell'emanazione ed il Presidente della giunta emana il regolamento di competenza giuntale. Se il consiglio e la giunta ritenessero di non adeguare l'atto ai rilievi del collegio, approvandolo nuovamente, senza recare modifiche, debbono indicarne la motivazione in un apposito ordine del giorno di accompagnamento della legge regionale oppure nella deliberazione di approvazione del regolamento regionale.

L'art. 7, comma 3 della legge regionale della Calabria n. 2 del 2007, stabilisce che il giudizio di compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo statuto ha carattere

⁹ Cfr, al riguardo, C. Napoli, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 2/2008, p. 180, specie nella nota 59, in cui si ricorda la modifica recata dallo statuto catalano che ha attribuito efficacia vincolante ai pareri del consiglio consultivo.

preventivo, per cui la richiesta deve essere presentata dai soggetti legittimati prima che gli atti siano rispettivamente promulgati ed emanati e la consulta ha il termine di trenta giorni per decidere. Il successivo art. 8 definisce tali decisioni vincolanti per i soggetti interessati e per tutti gli enti ed organi della regione e stabilisce che se il Consiglio regionale intende deliberare in senso contrario, lo deve fare con decisione motivata adottata a maggioranza assoluta.

5. Il «*placet*» della giurisprudenza costituzionale sulla funzione di controllo dell'organo di garanzia riguardo alla correttezza statutaria degli atti normativi

L'efficacia dell'attività svolta dagli organi di garanzia statutaria è funzionalmente connessa ad un minimum di aggravamento procedurale nell'iter *legis*, come l'obbligo di riesame o la riapprovazione dell'atto a maggioranza assoluta da parte dell'organo emanante, che la Corte costituzionale non ha finora sconfessato, ciò che ha contribuito a legittimare l'esistenza di elementi «deterrenti», tesi a consentire un'azione di controllo efficace sul rispetto della statutarietà degli atti normativi. Tale giurisprudenza, tesa a sostenere la funzione meramente consultiva dell'organo[Ruggeri, 2004], si è affermata sin dalla prima occasione offerta dal ricorso governativo presentato il 3 settembre 2004 contro l'art. 82 dello statuto dell'Umbria, in cui si criticava la disposizione laddove prevedeva che la commissione di garanzia statutaria esprimesse pareri sulla conformità allo statuto delle *leggi* e dei *regolamenti* regionali. In tal modo, secondo il ricorrente, veniva a prefigurarsi un intervento successivo al completamento dell'attività normativa, violando così la competenza del Consiglio e della Giunta regionali (ex art. 121 cost.), nonché dell'art. 134 cost., poiché la commissione si sarebbe pronunciata su atti normativi già in vigore. Con la sentenza 378/2004, la Corte ha asserito che l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non era, come tale, in contrasto con la costituzione e che, trattandosi di pareri, in caso essi fossero stati negativi, avrebbero determinato il solo obbligo di riesame da parte dell'organo emanante, senza vincolo di modifica, né la necessità di una maggioranza qualificata per la riapprovazione dell'atto (cfr punto 9, *Considerato in diritto*).

Due mesi dopo il primo ricorso, il Governo è tornato a denunciare l'aggravamento ad opera dello statuto abruzzese (ex art. 79, comma 2), che prevedeva l'obbligo di motivazione a carico del Consiglio regionale che avesse voluto deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio per le garanzie statutarie. Con la sentenza n. 12 del 2006, intervenuta quando l'Abruzzo aveva già modificato la disposizione statutaria impugnata tenendo conto delle censure governative, la Corte ha dichiarato che la disposizione in oggetto non scalfiva la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimaneva intatta sia nelle materie, sia nell'estensione della sua capacità regolativa. Infatti, l'introduzione di un eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientrava nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa nei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» ex art. 123, comma 1, cost. e, quindi, nella potestà statutaria delle Regioni. D'altra parte, l'obbligo di motivazione richiesto non ineriva agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituiva atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non faceva corpo con essa. Infine, secondo la Consulta, la norma statutaria impugnata si riferiva esplicitamente alle «deliberazioni legislative» e non alle leggi, per cui venivano a cadere i dubbi sull'illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi (cfr punto 7, *Considerato in diritto*).

Da ultimo, la Corte ha «difeso» la funzione di garante della rigidità statutaria del nuovo istituto in occasione del ricorso governativo proposto il 20 marzo 2007 contro alcune disposizioni della legge calabrese n. 2 del 2007, tra cui gli articoli 7 e 8 anche per le parti sopra menzionate relative al controllo di conformità delle proposte di atto normativo allo statuto. In *species*, il governo ha evidenziato il contenuto di carattere «giurisdizionale» delle decisioni della Consulta statutaria, laddove si prevede che il Consiglio regionale può discostarsi dal parere da essa espresso solo con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta dei componenti, in tal modo violando gli articoli 102 e 103 cost. La Corte, dando per presupposta la natura amministrativa degli organi di garanzia, ha escluso che la competenza ad emanare atti decisori sia riservata agli organi giurisdizionali, poiché nel nostro ordinamento esistono esempi di decisioni definite come atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere i conflitti decidendo sull'applicabilità o sulle modalità di applicazione di una norma. Per cui, secondo la Corte, i pareri pronunciati da tali organi sono «decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio» ed, inoltre, il carattere vincolante di tali decisioni produce i suoi effetti limitatamente nell'ambito dell'organizzazione regionale (cfr punto 5.1, *Considerato in diritto*).

Quest'ultima pronuncia sembra rivelare il *favor* della Corte costituzionale a consentire la piena operatività degli organi di garanzia statutaria, poiché va oltre il limite implicitamente asserito nella sentenza del 2006, in cui l'unico aggravio procedurale «consentito» si risolveva nel solo obbligo di riesame [Napoli, 2008]. Infatti, nella giurisprudenza del 2008, il giudice delle leggi tralascia, forse volontariamente, di considerare l'obbligo che la disposizione legislativa impugnata pone a carico dell'organo competente all'adozione dell'atto, di raggiungere la maggioranza assoluta dei suoi componenti per opporsi al parere negativo espresso dalla Consulta statutaria. In tal modo, la Corte ha implicitamente riconosciuto la prevalenza dello statuto sulla legge regionale ordinaria e la conseguente necessità di un presidio alla rigidità statutaria, poiché ha ritenuto legittima una disposizione che attribuisce all'organo di garanzia un effettivo potere di veto sui contenuti delle leggi, superabile solo con il consenso della maggioranza assoluta del consiglio [Contra Baldazzi, 2008]. Inoltre, ha indirettamente avallato la scelta compiuta dai legislatori statutari, che hanno inteso potenziare le metodologie volte a curare la *crisi del diritto* in ambito regionale fornendo ad esse una copertura «paracostituzionale».

Preso atto della disponibilità a consentire il funzionamento di meccanismi tesi a favorire un'applicazione efficace delle regole di qualità normativa, l'auspicio è che tale traguardo sia perseguito non solo ed esclusivamente sotto l'aspetto tecnico, strettamente attinente alla scrittura delle norme, ma soprattutto in «prospettiva assiologia», secondo il disposto dell'art. 5 cost., che induce il legislatore a lavorare sui «metodi» impiegati nel procedimento di confezione e di formazione delle leggi. In questi è compresa la funzione di tutela dei principi sulla produzione del diritto svolta dagli organi di garanzia statutaria, a cui l'ultima giurisprudenza costituzionale ha confermato il ruolo di *custodi* degli statuti.

BIBLIOGRAFIA

- M. Ainis, *Regole di drafting e regole sul drafting: l'esperienza positiva*, in «Rassegna parlamentare», 1990;
M. Ainis, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale* in A. Ferrara (a cura di) *Verso una fase costituente delle regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001, pp. 120-121 e in «Le Regioni», n. 5, ottobre 2000

- M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, Laterza, 2002;
- D. Baldazzi, *Le “Consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione (Commento a Corte cost. n. 200 del 2008)*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 2/2008;
- C. Combi, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 3/2008,
- L. Bassi, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1969;
- M. Carli, E. Berarducci, I. Salza; *La qualità della normazione negli Statuti regionali*; a cura di V. Cerulli Irelli e C. Pinelli; *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del titolo V della Costituzione*; Bologna; Il Mulino, 2004 e in www.astridonline.it;
- T. Groppi, *Quale garante per lo Statuto regionale?* in «Le Regioni», n. 5, ottobre 2001;
- T. Groppi, *La “Consulta” dell’Emilia Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 1/2005;
- R. Libertini, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa e delle regole di tecnica legislativa da inserire nello Statuto regionale e nel regolamento interno*, in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle Assemblee elettive*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2001;
- T. Martines – A. Ruggeri - C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2002;
- M. Olivetti, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le nuove Costituzioni?*, Bologna, Il Mulino, 2002;
- F. Modugno, *Invalidità della legge*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1970;
- F. Modugno, *Legge in generale*, in *Enciclopedia del diritto* vol. XXIII, Milano, 1973;
- F. Modugno, *Il concetto di Costituzione in Aspetti e tendenze del diritto costituzionale* vol I, *Scritti in onore di C. Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977;
- F. Modugno, *Norma (Teoria gen.)* in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVIII, 1978;
- C. NAPOLI, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2008; .
- G. Pavani, *Statuti regionali e regole di drafting*, in «Rassegna parlamentare», n. 2/2005;
- A. Ruggeri; *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*; Milano, Giuffrè, 1977;
- A. Ruggeri, *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, III, Studi degli anni 1996-1998*, Torino, Giappichelli, 1999;
- A. Ruggeri, *Statuti e leggi regionali dopo la riforma degli artt. 121 ss. Cost.* in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, studi anni 1999-2000*, Torino, Giappichelli, 2001;
- A. Ruggeri, *Fonti, norme e criteri ordinatori*, Torino, Giappichelli, 2001;
- A. Ruggeri, *Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, 9 dicembre 2004, in www.forumcostituzionale.it ;
- I. Salza, *Principi sulla qualità normativa e regole di drafting nell’elaborazione dei nuovi Statuti regionali*, in «Iter legis», apr.-giu. 2003;
- I. Salza, *L’ordinamento regionale - Le regole sulla qualità normativa regionale*, in Libro Terzo. Il drafting regionale e locale, in A.A.V.V., *Codice di drafting*, in «Tecniche normative. Il Portale del drafting», www.tecnichenormative.it;
- F. Sorrentino, *Lo Statuto regionale nel sistema delle fonti*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1971
- A. Spadaro, *I “contenuti” degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. Ruggeri – G. Silvestri, *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del Seminario di Messina del 6 aprile 2001, Milano, 2001
- R. Tosi, *Le “leggi statutarie”: problemi di competenza*, in A. Ruggeri - G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del seminario di Messina, Milano 2001;
- E. Zitelmann, *Sfera di validità e sfera di applicazione delle leggi*, (1919), trad. it. a cura di T. Ballarino, in «Diritto internazionale», 1961

Statuti regionali

Statuto della regione Abruzzo (28 dicembre 2006, pubblicato sul BUR n. 1, del 10 gennaio 2007);

Statuto della regione Calabria Legge regionale del 19 maggio 2004, n. 25. Pubblicato sul BUR n. 6 del 23 ottobre 2004);
Statuto della regione Emilia Romagna (legge regionale del 31 marzo 2005, n. 13. Pubblicata sul BUR n. 61 del 1° aprile 2005);
Statuto della regione Lazio (Legge statutaria dell'11 novembre 2004, n. 1. Pubblicata sul BUR 7 maggio 2005);
Statuto della regione Liguria (legge statutaria, n. 1 del 3 maggio 2005. Pubblicato sul BUR n. 4 del 4 maggio 2005);
Statuto della regione Lombardia Legge regionale del 30 agosto 2008, n. 1. Pubblicato sul BUR n. 1 del 31 agosto 2008);
Statuto della regione Piemonte (Legge statutaria del 4 marzo 2005, n. 1. Pubblicata sul BUR n. 9 del 7 marzo 2005);
Statuto della regione Puglia (Legge regionale statutaria del 12 maggio 2004, n. 7. Pubblicata sul BUR n. 57 del 12 maggio 2004);
Statuto della regione Toscana (11 febbraio 2005. Pubblicata sul BUR n. 12 dell'11 febbraio 2005);
Statuto della regione Umbria (legge regionale statutaria del 16 aprile 2005, n. 21. Pubblicata sul BUR n. 17 del 18 aprile 2005)
Bozza di Statuto della regione Molise, 30 Ottobre 2003;
Bozza di Statuto della regione Veneto, 6-7 agosto 2004.

Leggi regionali

LR Liguria del 24 luglio 2006, n. 19;
LR Piemonte del 26 luglio 2006, n. 25;
LR Calabria del 5 gennaio 2007, n. 2;
LR Umbria 31 luglio 2007, n. 27 modificat dalla LR del 27 novembre 2007, n. 30;
LR dell'Emilia Romagna del 4 dicembre 2007, n. 23;
LR Abruzzo dell'11 dicembre 2007, n. 42;
LR Lazio del 21 dicembre 2007, n. 24;
LR Toscana del 4 giugno 2008, n. 34.

Giurisprudenza costituzionale

C. cost., sentenza n. 378 del 2004;
C. Cost., sentenza n. 12 del 2006;
C. Cost., sentenza n. 200 del 2008