



Regione Lombardia  
IL CONSIGLIO

Ricerca



**“Gli organi di garanzia statutaria:  
analisi della normativa, modelli  
adottati ed esperienze nelle regioni  
italiane. Indicazioni per il contesto  
lombardo”**

ISTITUZIONE

**ÉUPOLIS LOMBARDIA**  
ISTITUTO SUPERIORE PER LA RICERCA,  
LA STATISTICA E LA FORMAZIONE



Regione Lombardia  
IL CONSIGLIO

“Gli organi di garanzia statutaria: analisi della  
normativa, modelli adottati ed esperienze nelle  
regioni italiane. Indicazioni per  
il contesto lombardo”

ÉUPOLIS LOMBARDIA

ISTITUTO SUPERIORE PER LA RICERCA,  
LA STATISTICA E LA FORMAZIONE

Milano, febbraio 2011

Pubblicazione a cura del  
SERVIZIO VALUTAZIONE PROCESSO LEGISLATIVO E POLITICHE  
REGIONALI

La ricerca è stata affidata ad IReR dal Consiglio regionale della Lombardia.

*Gruppo di lavoro tecnico*

Giuseppina Dantino, dirigente Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali; Antonella Agosti, Professional Ricerche, Studi e Documentazione.

*Gruppo di ricerca*

Enzo Balboni, professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università Cattolica di Milano; Leonardo Brunetti, ricercatore assegnista in Diritto pubblico all'Università Cattolica di Milano; Alberto Ceriani, Éupolis Lombardia – Istituto Superiore per la Ricerca, la Statistica e la Formazione; Giovanni Protti, collaboratore alla ricerca; Chiara Colangelo, collaboratrice alla ricerca; Elisa Bertolini, collaboratrice alla ricerca; Anna Maria Tanda, borsista – Éupolis Lombardia – Istituto Superiore per la Ricerca, la Statistica e la Formazione; Marzio Maccarini, consultore Organo di Garanzia Statutaria e collaboratore di ricerca Éupolis Lombardia – Istituto Superiore per la Ricerca, la Statistica e la Formazione.

*Responsabile di progetto:* Alberto Ceriani, Éupolis Lombardia – Istituto Superiore per la Ricerca, la Statistica e la Formazione.

Pubblicazione non periodica

Distribuzione gratuita

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

## Indice

<i>Introduzione</i>	5
Capitolo 1	7
<i>L'Organo di garanzia statutaria. Primi approfondimenti</i>	7
1.1. Perché istituire un organo di garanzia statutaria	7
1.2. Le leggi regionali che disciplinano l'Organo di garanzia statutaria	12
1.2.1. Regione Liguria	13
1.2.2. Regione Piemonte	14
1.2.3. Regione Emilia Romagna	15
1.2.4. Regione Lazio	16
1.2.5. Regione Toscana	16
1.3. Il caso della Regione Umbria	17
1.4. Il caso della Regione Abruzzo	19
1.5. Il caso della Regione Calabria	21
1.6. Lo stato di attuazione dell'Organo di garanzia in Regione Lombardia	25
1.7. Considerazioni conclusive e temi di approfondimento	27
Capitolo 2	
<i>La Commissione Garante dello Statuto lombardo. Problematiche e prospettive</i>	33
2.1. Premessa	33
2.2. Profili generali	34
2.3. Analisi dettagliata delle singole problematiche attuative	40
Capitolo 3	
<i>Due esperienze di Organismo di garanzia statutaria e il problema delle norme parametro</i>	71
3.1. Premessa	71
3.2. L'esperienza della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Emilia-Romagna	73
3.3. Un possibile utilizzo delle disposizioni programmatiche da parte degli Organismi di garanzia statutaria e la natura amministrativa degli organi di garanzia. Cenni	87
3.4. I Consigli Consultivi. Il Caso della Spagna. Cenni	91
3.5. Conclusioni	92
Capitolo 4	
<i>"Gli organi di garanzia statutaria: analisi della normativa e dei modelli organizzativi adottati nelle regioni italiane. indicazioni per il contesto lombardo": punti di vista</i>	95
4.1. Il seminario del 27 luglio 2010	95

4.2. Gli organismi di garanzia statutaria custodi dei principi statutari e garanti della sovranità popolare e del territorio	96
4.3. Le Commissioni di garanzia statutaria: ipotesi di funzioni e di ricostruzione dell'organo	96
4.4. La ragioni dell'istituzione di un nuovo organismo di garanzia	98
4.5. La diversificazione delle soluzioni regionali in materia di Commissioni di garanzia: natura giuridica, componenti e funzione	99
4.6. Parametri di giudizio, natura del controllo e delle decisioni del nuovo Organismo di garanzia	100
4.7. Gli organi di garanzia, sede di condivisione dei progetti di legge	103
4.8. Il dibattito pubblico sugli organismi di garanzia	104
4.9. Proposte di emendamento sull'attuale legislazione in tema di organismi di garanzia	105
4.10. Ulteriori riflessioni sulla natura delle decisioni e sulle funzioni delle Commissioni	106
4.11. Conclusioni del seminario	107
 Capitolo 5	
<i>Conclusioni</i>	109
5.1. Le ragioni dell'istituzione di un Organismo di garanzia statutaria	109
5.2. La Commissione garante dello Statuto: questioni di sistema	111
5.3. Autonomia e indipendenza nella struttura e nel funzionamento	112
5.4. La funzione di valutazione della conformità e i suoi parametri	114
5.5. Prime riflessioni sul ruolo istituzionale	114
 <i>Bibliografia</i>	117
 <i>Sitografia</i>	121
 Materiali	123
1. Statuti	123
2. Leggi regionali di attuazione	131
3. Giurisprudenza costituzionale	157

## *Introduzione*

Nell'ultimo decennio, a partire dalle leggi costituzionali n.1 del 1999 e n. 3 del 2001, ha preso il via la stagione della riforma degli Statuti regionali. Una delle novità, considerate fin da subito principali, di questa fase è stata l'istituzione degli Organismi di garanzia statutaria.

La più chiara manifestazione dell'entusiasmo politico per l'introduzione dei nuovi organi statutari è testimoniata dalla linea comune delle Regioni, orientata all'inserimento di questo organismo di garanzia statutaria. La rilevanza della novità è ancora più significativa se si tiene conto che, a differenza di altri organi, quali il Consiglio delle autonomie locali, la cui istituzione è espressamente prevista dall'art. 123, u.c., Cost., l'organismo di garanzia statutaria non è organo costituzionalmente necessario.

Non solo. Le Regioni sono andate oltre. Nella fase di (prima) elaborazione delle leggi attuative delle norme statutarie che istituivano i nuovi Organismi di garanzia hanno dato una lettura "ottimista" allo spazio di intervento loro riconoscibile e, quindi, alle loro prerogative.

La Corte costituzionale, tuttavia, ha disincentivato l'entusiasmo dei legislatori regionali, contenendo la prospettiva<sup>1</sup> di istituire piccoli giudici costituzionali regionali. Peraltro una lettura positiva delle indicazioni date dalla Corte consente di escludere che sussista una preclusione totale all'istituzione degli organismi di garanzia statutaria a livello regionale<sup>2</sup>. Ciò che deve essere adeguatamente valutato è invece la natura dell'organismo e le funzioni ad esso attribuite, profili sui quali alcune indicazioni dei confini della capacità innovativa del legislatore regionale sono deducibili dagli stessi interventi del Giudice costituzionale. Queste indicazioni non fanno tramontare la stagione degli organismi di garanzia statutaria ma hanno avviato un nuovo momento di riflessione su quelle che possono essere o sono già le ulteriori funzioni, tutt'altro che marginali, nonché sul ruolo che in futuro potranno essere chiamati ad esercitare questi organismi.

---

<sup>1</sup> V. Romboli R., *La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria e delle relative decisioni: la Corte costituzionale infrange il sogno di un'Alta corte per la Regione calabrese*, in *Foro it.* 2009, I, 1348

<sup>2</sup> V. Corte cost. sentenza n. 12 del 2006 e n. 200 del 2008, nella quale si afferma "l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, ferma restando la necessità di valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate" (sentenza n. 12 del 2006).

Per quanto di interesse regionale, la Regione Lombardia ha previsto con l'art. 59 del proprio Statuto, la "Commissione garante per lo Statuto" e, attualmente, il suo Consiglio regionale è chiamato a darvi attuazione con l'elaborazione della legge, che dovrà risolvere i nodi fondamentali ad essa connessi. Tra essi possono annoverarsi, a titolo esemplificativo, la natura giuridica dell'organismo, le funzioni ad esso attribuibili, la tipologia di decisioni adottabili e i loro effetti. E' a questo proposito da definire se gli atti dell'organismo devono essere considerati pareri o veri e propri provvedimenti decisori, con valenza di parametri valutativi e di influenza anche in rapporto con gli altri organi regionali.

Su tutti questi temi il rapporto offre spunti di riflessione. Nel primo capitolo si affrontano alcune questioni preliminari ed il quadro regionale normativo attuale è proposto con un'analisi comparata delle esperienze delle altre Regioni italiane. Il secondo capitolo è dedicato alla definizione dei tratti caratteristici della Commissione di garanzia statutaria e delle questioni problematiche emergenti nella fase di attuazione delle disposizioni statutarie.

Segue il terzo capitolo che espone l'esperienza della Consulta di garanzia della Regione Emilia Romagna illustrando le problematiche affrontate nel momento della sua nascita e in fase di attuazione e concentrandosi poi in particolare sul tema delle norme statutarie parametro della funzione valutativa dell'organismo di garanzia. Si fa cenno, in questo contesto, all'esperienza spagnola.

Completa il rapporto il resoconto dei punti di vista di studiosi e politici, emersi durante il Seminario svoltosi nel luglio 2010 su "*Gli Organi di garanzia statutaria: analisi della normativa e dei modelli organizzativi adottati nelle Regioni italiane. Indicazioni per il contesto lombardo*". Gli interventi pongono in risalto le principali questioni che, sulla base dell'esperienza politica o della riflessione giuridica, sono da considerare per dare effettiva utilità alla Commissione garante per lo Statuto. Il coinvolgimento di relatori di diversa connotazione ha consentito di rappresentare opinioni e considerazioni di particolare interesse.

Un ultimo elemento di riflessione riguarda l'importanza del ruolo di garanzia delle "specificità locali" che la Commissione potrà essere chiamata ad assumere, in considerazione della contemporanea attualità del tema del rinnovamento del rapporto Regione - autonomie locali, nonché della complessità territoriale e istituzionale che caratterizza, da sempre, la Regione Lombardia.

## Capitolo 1

### *L'Organo di garanzia statutaria. Primi approfondimenti*

Gli Statuti regionali adottati successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione hanno dato risalto a differenti Organismi di garanzia. Tra questi organismi, alcuni erano già presenti nell'organizzazione regionale, come il Difensore civico o il Co.re.com; altri, invece, sono di nuova istituzione, come il Consiglio delle Autonomie locali o la Consulta di garanzia statutaria.

In merito a quest'ultima il Titolo VII del nuovo Statuto della Regione Lombardia prevede la disciplina della "Commissione garante dello Statuto". Quanto alle funzioni del nuovo organo queste vengono esplicitate dall'articolo 60 dello Statuto, nel quale, si menzionano, oltre al controllo della coerenza delle leggi allo Statuto, altre attribuzioni, tra cui quella che prevede l'espressione di un parere sull'interpretazione dello Statuto in caso di conflitti fra organi della Regione.

Con queste premesse vengono affrontate nel capitolo le questioni di carattere generale attinenti alla istituzione dell'Organo di Garanzia.

#### 1.1. Perché istituire un organo di garanzia statutaria

La riforma del Titolo V ha radicalmente modificato la potestà statutaria delle Regioni a Statuto ordinario. Una delle maggiori novità che i nuovi Statuti hanno introdotto ha riguardato la previsione di organismi di garanzia – quali il Consiglio delle Autonomie locali e la Consulta (o Commissione o Collegio o Consulta) di garanzia statutaria – dotati di una posizione di autonomia ed indipendenza nell'organizzazione dell'ente e chiamati a svolgere delicati compiti di bilanciamento istituzionale, di tutela di valori portanti del sistema regionale e dei diritti dei cittadini<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. Spadaro A., *Dal "custode della Costituzione" al "custode degli Statuti". Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 1059; Napoli C., *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in *Le Istituzionali del federalismo*, 2008, p. 167.



Tutti i nuovi Statuti regionali, eccezion fatta per quello della Regione Marche, prevedono organi di garanzia statutaria (la cui denominazione varia da Regione a Regione), cui attribuiscono funzioni e compiti apparentemente affini a quelli di una Corte costituzionale. Gli Statuti si limitano comunque a fissare le norme fondamentali circa composizione, competenze e funzionamento generale dell'organo, demandandone la disciplina dettagliata a provvedimenti successivi (che possono essere la legge regionale così come il regolamento interno del Consiglio regionale).

Alcune Regioni hanno già adottato la normativa di attuazione. In Lombardia essa sarà posta allo studio dell'attuale legislatura, mentre nella precedente è stato presentato il progetto di legge n. 0450.

Il presente studio si propone di offrire uno sguardo ricognitivo sull'organo di garanzia, analizzandone l'origine e il ruolo e rilevando le questioni più significative che la sua istituzione ha determinato in tre casi esemplificativi – quelli della Regione Umbria, Abruzzo e Calabria – che hanno richiesto l'intervento della Corte Costituzionale, nonché le soluzioni adottate dalle altre Regioni. Tale ricostruzione è finalizzata a inquadrare l'organo nella realtà lombarda, esaminando prima le disposizioni statutarie e poi il progetto di legge n. 0450, il tutto nell'ottica di far emergere eventuali problematiche derivanti dall'istituzione dell'organo stesso e fornire contestualmente spunti per una loro risoluzione.

Gli organi di garanzia statutaria non appartengono al novero degli organi regionali cosiddetti necessari. Non sono cioè organi espressamente previsti dagli artt. 121 e 123 della Costituzione e, come tali, non sono imprescindibili dal punto di vista dell'organizzazione politica regionale. La loro esistenza è costituzionalmente indifferente, seppure, qualora previsti, non possano fare a meno di operare in termini di stretta legittimità.

Innanzitutto è dunque opportuno considerare l'origine dell'organo di garanzia – le motivazioni cioè che hanno portato gli Statuti a prevederne l'istituzione – così come il ruolo che esso è destinato a ricoprire nell'architettura istituzionale regionale.

L'istituzione dell'organo di garanzia statutaria poggia su molteplici motivazioni.

Innanzitutto è possibile affermare come l'organo di garanzia supplisca, in un certo qual modo, a quel vecchio “patteggiamento” che il vecchio art. 127 Cost. prevedeva tra il Consiglio regionale e il Governo. Quest'ultimo poteva infatti rinviare all'organo assembleare regionale le norme di legge che considerava eccedere la competenza regionale. In questo caso, il Consiglio regionale poteva, a sua volta, accogliere o respingere le richieste e le osservazioni governative.

Qualora il Consiglio non avesse ottemperato, il Governo disponeva della facoltà di ricorrere alla Corte costituzionale per motivi di legittimità (tra cui potevano annoverarsi il limite del territorio, delle materie, dei principî fondamentali della legislazione statale) e al Parlamento per motivi di merito (le norme regionali non devono essere «in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni», *ex* vecchio art. 117, com. 1 Cost.). Deve però rilevarsi come questa ultima possibilità non sia mai stata utilizzata dalla competente

commissione bicamerale per gli affari regionali, sicché, indirizzandosi sempre il ricorso del Governo alla Corte costituzionale, alcune volte si assisteva a casi di sentenze che risolvevano le questioni più dal punto di vista del merito che non da quello della legittimità.

Volendo cercare un'analogia con il livello nazionale, è possibile rilevare che l'operato dell'organo di garanzia potrebbe essere assimilato a quello che, per previsione costituzionale, è l'esito del controllo preventivo sui progetti di legge per vagliarne di massima la legittimità. E' il caso, ad esempio, dell'autorizzazione del Presidente della Repubblica per la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo (art. 87 Cost.) e alla richiesta, con messaggio motivato da parte dello stesso Presidente, di una nuova deliberazione prima della promulgazione della legge (art. 74 Cost.). Ovviamente, pur trattandosi di fattispecie diverse, sono comunque accomunate dal fatto di esperire un controllo *ex ante* delle norme affinché non si trovino a confliggere con la Costituzione. E ciò senza dimenticare che il Presidente della Giunta regionale, a differenza del Presidente della Repubblica, è sì l'organo competente alla promulgazione della legge, ma la promulgazione si atteggia ad atto giuridicamente necessario, atteso che il Presidente della Giunta, non essendo come il Presidente della Repubblica, organo *super partes*, non è munito del potere di rinvio della legge all'organo legislativo.

Una seconda ragione della sua istituzione è da ricercarsi nella nuova formulazione dell'art. 123 Cost., che ha modificato il procedimento di approvazione aggravato dello Statuto, fonte interamente regionale, e che al contempo ha causato un irrigidimento dello stesso rispetto alla procedura di approvazione delle leggi regionali ordinarie, collocando la legge statutaria, nella gerarchia delle fonti, ad un livello superiore rispetto alla legge regionale<sup>4</sup>.

Il rapporto tra Statuto e fonti regionali, e più precisamente se esso dovesse regolarsi in base a un criterio gerarchico o di competenza, è stato oggetto di un fiorente dibattito dottrinale. La vecchia formulazione dell'art. 123 Cost., lasciava intendere, in virtù della necessaria approvazione parlamentare dell'atto statutario, che lo Statuto era una fonte distinta e soprattutto gerarchicamente sovraordinata rispetto alla comune legge regionale. Ad analoga conclusione si giunge ricordando come le leggi regionali, di rango inferiore, non potessero contrastare le norme statutarie.

Un salto ulteriore è rappresentato dalla legge cost. 1/1999, che sancisce definitivamente la natura dello Statuto, quale fonte primaria dell'ordinamento regionale, in posizione di supremazia rispetto a tutte le altre fonti regionali, che devono essere ad esso subordinate. Diventando un atto interamente regionale, viene abolito il controllo successivo del Parlamento, cui, lo abbiamo già ricordato, spettava l'approvazione della legge statutaria, deliberata dal Consiglio regionale.

Stante dunque la supremazia della fonte statutaria rispetto alle altre fonti dell'ordinamento regionale – per cui dunque nessuna norma di rango inferiore può contrastare le norme dello Statuto – pare naturale conseguenza l'opportunità di

---

<sup>4</sup> V. Parisi S., *La tutela dello Statuto regionale tra "garanzia" e "controllo"*, in Bettinelli E. – Rigano F. (a cura di), *La riforma del Titolo V*, p. 524.

costituire un organo *ad hoc*, quale la commissione (o consulta) di garanzia, cui affidare il controllo sulla conformità allo Statuto regionale delle leggi e regolamenti regionali.

Un'ulteriore ragione può essere invece rintracciata nell'eliminazione del controllo preventivo sulla legge regionale da parte del governo. Secondo il nuovo quadro delineato dalle due revisioni costituzionali del 1999 e del 2001, l'illegittimità della legge regionale per contrasto a disposizioni statutarie può essere fatta valere solo come violazione dell'art. 123 Cost. con la tecnica della norma interposta. Da ciò emerge come sia sostanzialmente improbabile che il Governo impugni davanti alla Corte Costituzionale le leggi regionali lesive delle disposizioni statutarie, posto che attualmente lo Statuto non possiede più quella statualità che in qualche modo poteva suscitare l'interesse governativo, visto che esaurisce il suo processo di formazione nell'alveo regionale<sup>5</sup>. A ciò deve aggiungersi però un'altra considerazione. Anche qualora il Governo volesse ricorrere dinnanzi alla Corte costituzionale contro una legge regionale illegittima per contrasto con lo Statuto, i casi realmente ed effettivamente riscontrabili non sarebbero molti, in quanto, determinando lo Statuto «la forma di governo e i principî fondamentali di organizzazione e funzionamento» (art. 123 Cost.), sembrerebbero di non facile individuazione, da parte del Governo, le fattispecie per le quali si possa effettivamente ritenere che «la legge regionale ecceda la competenza della Regione» (nuovo art. 127 Cost.).

Tale tutela appare insufficiente e limitata, inoltre manca del tutto una competenza in materia di conflitti di attribuzione tra organi regionali e una efficace tutela dei regolamenti regionali, che godono, tuttavia, della tutela offerta dall'autorità giudiziaria ordinaria ed amministrativa.

Se non pare si possa dubitare, dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, della superiorità della fonte statutaria; maggiori perplessità si pongono sulle modalità attraverso le quali questa superiorità trova il suo concreto esplicarsi.

In tale contesto hanno origine gli organismi di garanzia statutaria, previsti in quasi tutti gli Statuti approvati fino ad ora.

Tali organismi possono svolgere un ruolo importante, come si è detto in precedenza, nella rilevazione delle “incoerenze” delle leggi regionali con le norme statutarie. Si tratta, comunque, di un controllo diverso da quello della Corte Costituzionale, perché l'organismo di garanzia statutaria non ha funzioni giurisdizionali, ma semplicemente consultive (vengono adottati solo pareri e non sentenze). Per questo motivo il controllo dell'organo di garanzia non si sostituisce a quello del Giudice delle leggi, rimanendo sempre applicabile il ricorso ex art. 134 Cost. per violazione dell'art. 123 Cost., ma si può considerare come una forma di controllo aggiuntiva che tutela maggiormente lo Statuto.

Essi assumono, come vedremo nei paragrafi successivi, fisionomia diversa nei vari Statuti, essendo in alcuni casi, incaricati di vagliare le leggi regionali (e talora i regolamenti) sotto il profilo della loro conformità allo Statuto; in altri casi sono incaricati di dare pareri sui progetti di legge e regolamenti, inserendosi nell'iter legislativo di formazione degli stessi.

---

<sup>5</sup> Cfr. Groppi T., *Quale garante per lo Statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 844

Per quanto concerne la loro legittimità costituzionale, si richiama alla mente l'annosa vicenda di cui è stato oggetto l'Alta Corte della Regione Sicilia, primo organo speciale di garanzia costituzionale, che aveva, tra gli altri, il compito di accertare la validità delle leggi regionali alla luce dello Statuto. Nella famosa sentenza n. 38 del 1957, la Corte costituzionale ha sottolineato, precisandone i contenuti, il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale. Esso è un principio fondamentale, intangibile dagli Statuti, in virtù del quale la Consulta è l'unico giudice all'interno dell'ordinamento in grado di produrre con una sua pronuncia l'annullamento di una legge o atto avente forza di legge.

Alla luce del suddetto principio, non possono esistere né crearsi nel nostro ordinamento "Corti costituzionali regionali". Ciò non esclude, tuttavia, la possibilità di dare origine ad organismi non giurisdizionali che svolgano funzioni consultive e di controllo sulle leggi regionali e sui regolamenti.

Diverso problema è, invece, quale efficacia e poteri possano avere tali organi, questione che attiene, evidentemente, alla effettiva opportunità di costituire organi di garanzia. Si rimanda ai paragrafi successivi per la trattazione sulle funzioni e poteri delle Commissioni di garanzia, in particolar modo sull'efficacia dei pareri da queste emanati.

Stante le considerazioni condotte sino ad ora, emerge quella che forse è la maggiore problematica legata all'organo di garanzia e che ha per oggetto il ruolo da assegnargli e, in particolare, la natura effettiva dello stesso da cui discendono le funzioni da svolgere così come le competenze da attribuirgli. Posto infatti come non si possa più dubitare dopo la modifica del Titolo V della Costituzione della superiorità della fonte statutaria, le maggiori perplessità vengono quindi a porsi sulle modalità attraverso le quali questa superiorità debba essere fatta valere nel concreto. Dunque la funzione principale dell'organo di garanzia viene a consistere nella rilevazione delle "incoerenze" delle leggi regionali con le norme statutarie; non sfugge come tale funzione sia affine a quella esercitata a livello statale dalla Corte Costituzionale. Proprio su questo punto si innesta la problematica sulla natura dell'organo di garanzia e più precisamente se esso debba qualificarsi come organo di natura giurisdizionale o amministrativa. La soluzione sembra essere pacifica, in considerazione del fatto che gli Statuti e le relative leggi d'attuazione (in quelle Regioni che vi abbiano già provveduto) hanno qualificato, in maniera più o meno esplicita, l'organo come amministrativo e espressamente come consultive le funzioni da esso svolte. Nonostante ciò, in alcuni casi (e ci si riferisce qui alla legge attuativa della Regione Calabria) la natura dell'organo non è stata di chiara e pacifica definizione, necessitando di un intervento della Consulta.

Per meglio contestualizzare le problematiche delineate a livello teorico nel contesto pratico, si rivela opportuno considerare (nel paragrafo 3) quali "*case studies*" le vicende di tre Regioni, Umbria, Abruzzo e Calabria, i cui Statuti/leggi attuative sono state impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale. L'intervento del Giudice delle leggi ha indubbiamente contribuito a dipanare i profili maggiormente ambigui connessi all'organo di garanzia e ha fornito linee guida per quelle Regioni che vogliano concretamente procedere all'attuazione dell'organo di garanzia.

## 1.2. Le leggi regionali che disciplinano l'Organo di garanzia statutaria

Quasi tutti i nuovi Statuti, dunque, eccezion fatta per la Regione Marche, prevedono organismi, variamente denominati, con funzioni di presidio e di garanzia della legittimità statutaria delle leggi o dei progetti di legge regionali.

- **Abruzzo**, art. 79-80;
- **Calabria**, art. 57 (vedi, anche, il nuovo *Regolamento interno del Consiglio regionale*, approvato con deliberazione 27 maggio 2005, articoli 95, 96, 129 e 130);
- **Emilia-Romagna**, art. 69;
- **Lazio**, art. 68;
- **Liguria**, art. 74 e 75 (vedi, inoltre, il nuovo *Regolamento interno del Consiglio regionale*, approvato con deliberazione 9 giugno 2006, articolo 136);
- **Piemonte**, art. 91 e 92;
- **Puglia**, art. 47, 48 e 49;
- **Toscana**, art. 57;
- **Umbria**, art. 81 e 82.

Gli organi di garanzia statutaria vengono normalmente regolati nelle parti conclusive dei diversi statuti dedicate agli “strumenti di garanzia”, con l'unica eccezione dello Statuto della Regione Puglia, che riserva a tale organismo un'intera sezione dello Statuto.

Pochi statuti si spingono tuttavia a enunciazioni circa la natura giuridica dell'organismo, anche perché in dottrina e in giurisprudenza si dubita della vincolatività delle autoqualificazioni operate dalle leggi. Ciò detto, mentre alcuni statuti ascrivono l'organismo *de quo* agli organi consultivi (l'art. 75 dello Statuto della Regione Liguria lo qualifica come «organo di alta consulenza della Regione»; analoga definizione si riscontra nello Statuto della Regione Calabria che parla *expressis verbis* di «organo di consulenza»), altri statuti rinunciano ad una definizione espressa, stabilendo solo l'autonomia e indipendenza del nuovo organismo.

Al momento risultano approvate le seguenti leggi:

- la legge della **Regione Liguria** n. 9 del 24 luglio 2006 “Istituzione della Consulta statutaria” modificata dall'art. 24 della legge regionale n. 14 del 3 aprile 2007, legge composta da nove articoli;
- la legge della **Regione Piemonte** n. 25 del 26 luglio 2006 “Costituzione e disciplina della Commissione di garanzia. Modifiche alla L.R. n. 4 del 1973, alla L.R. n. 55 del 1990 e alla L.R. 22 del 2004 in materia di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali e di referendum” legge composta da diciassette articoli;
- la legge della **Regione Calabria** n. 2 del 5 gennaio 2007 “Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria” legge composta da undici articoli;

- la legge della **Regione Umbria** n. 27 del 31 luglio 2007 “Istituzione e disciplina della Commissione di garanzia statutaria. Modifiche alla legge regionale 4 luglio 1997, n. 22 (Norme sul referendum abrogativo e sul referendum consultivo in materia di circoscrizioni comunali)”, legge composta da quindici articoli;
- la legge della **Regione Emilia-Romagna** n. 23 del 4 dicembre 2007 “Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria”, legge composta da diciassette articoli;
- la legge della **Regione Abruzzo** n. 42 del 11 dicembre 2007 “Istituzione e disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie”, legge composta da dieci articoli;
- la legge della **Regione Lazio** n. 24 del 21 dicembre 2007 “Istituzione del Comitato di garanzia statutaria”, legge composta da diciotto articoli;
- la legge della **Regione Toscana** n. 34 del 4 giugno 2008 “Costituzione e funzionamento del Collegio di Garanzia”.

### *1.2.1. Regione Liguria*

La legge della Regione Liguria richiama sostanzialmente la disciplina della Consulta statutaria di cui agli artt. 74 e 75 dello Statuto, che appare già sufficientemente dettagliata.

La Consulta è composta da cinque esperti in materia di pubblica amministrazione, eletti dal Consiglio regionale a maggioranza dei tre quarti.

Essa esprime parere a maggioranza dei suoi componenti entro venti giorni:

- sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge regionale e dei regolamenti regionali di competenza consiliare;
- sulla ripartizione delle competenze tra gli organi regionali ai sensi dello Stato;
- sull'ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie di cui all'art. 10 (art. 75, com. 1).

I soggetti legittimati a chiedere il parere della consulta sono il Presidente della Regione, il Presidente del Consiglio regionale ed un quinto dei consiglieri regionali.

Si rilevano solo alcune aggiunte: l'art. 2 della legge regionale 19/2006 disciplina la decadenza e la dimissione di un componente prevedendone la sostituzione da parte del Consiglio entro quarantacinque giorni con la medesima maggioranza di tre quarti dei componenti.

Per quanto concerne le cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei membri della Consulta, viene abrogata la disposizione che prevede come suddette cause quelle previste per i consiglieri regionali (legge regionale n. 14 del 2007 “Disposizioni collegate alla legge finanziaria”).

I componenti dell'organo di garanzia restano in carica sei anni e non sono rieleggibili.

L'art. 5 al com. 5 prevede, inoltre, un limite di tempo entro cui la Consulta deve esprimere il parere, passato il quale il Consiglio può procedere all'esame dei provvedimenti, che consiste in venti giorni.

L'art. 4 disciplina il funzionamento della Consulta prevedendo che le decisioni siano adottate a maggioranza dei componenti, ma, cosa più interessante, che qualora il parere sia adottato con il dissenso di uno o più componenti esso deve essere motivato sulle ragioni adottate dal dissenziente.

Nulla si dice, invece, in merito agli effetti del parere negativo su un provvedimento, che deve essere espresso da parte dell'organo di garanzia, comunque prima dell'esame dello stesso da parte dell'Assemblea.

### *1.2.2. Regione Piemonte*

Gli articoli dello Statuto della Regione Piemonte dedicati alla Commissione di Garanzia, organismo indipendente della Regione, individuano la sua composizione, sette componenti eletti dal Consiglio a maggioranza qualificata di cui un magistrato a riposo, due professori universitari in materie giuridiche, due avvocati con almeno quindici anni di esercizio e due ex consiglieri regionali, disponendo altresì che i componenti durano in carica sei anni e non sono rieleggibili.

L'art. 92 ne definisce le funzioni e prevede che la Commissione renda pareri su richiesta del Presidente della Giunta o del Consiglio o di un terzo dei consiglieri o del Consiglio delle Autonomie locali per le materie di sua competenza:

- sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione e tra la Regione e gli enti locali;
- sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti avente forza di legge dello Stato;
- sulla coerenza statutaria di progetti di legge o regolamenti.

La legge regionale 25/2006, oltre alle attribuzioni conferite già in Statuto alla Commissione, prevede una ulteriore funzione in materia di iniziative legislative popolari e referendarie.

Altre novità che emergono dalla normativa regionale sono:

- un'accentuazione del ruolo consultivo della Commissione, organo indipendente ed imparziale di verifica (art. 1, com. 1);
- la previsione che anche le commissioni consiliari possano, con richiesta motivata al Presidente del Consiglio, chiedere pareri alla Commissione di Garanzia; (art. 1, com.2)
- la precisazione che i pareri della Commissione riguardino sia i progetti di regolamenti di Giunta, sia quelli del Consiglio (art. 2);
- la determinazione della maggioranza qualificata per l'elezione dei componenti, che è di due terzi dei membri del Consiglio (art. 3);
- l'individuazione di cause di incompatibilità con l'ufficio di componente della Commissione: i componenti non possono svolgere alcuna attività

- l'indicazione che il parere negativo della Commissione comporta solo che gli organi regionali deliberino in senso contrario a pareri espressi con provvedimento motivato (art. 7).

Quanto all'efficacia del parere, gli organi regionali hanno l'obbligo del riesame del provvedimento ed in caso di parere negativo della Consulta, possono deliberare in senso contrario, motivando il provvedimento adottato.

### 1.2.3. Regione Emilia Romagna

Anche la Regione Emilia Romagna ha di recente approvato la legge di disciplina della Consulta di Garanzia Statutaria.

All'art. 1 definisce la composizione e la costituzione dell'organo: «Possono essere nominati componenti della Consulta:

- magistrati e magistrato in quiescenza o fuori ruolo;
- docenti universitari in materie giuridico-amministrative;
- avvocati e avvocate iscritti all'albo professionale da almeno dieci anni;
- figure professionali che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo».

I componenti sono eletti dall'Assemblea legislativa ed uno direttamente dal Consiglio delle Autonomie locali.

Quanto all'efficacia dei pareri espressi, all'art. 2, si legge che questi non determinano alcun obbligo, salvo gli effetti espressamente previsti da disposizioni di legge o di regolamento, se non quello di motivare il dissenso rispetto al parere espresso.

Altro aspetto interessante è che la richiesta di parere può essere presentata solo dopo l'approvazione finale in Aula dell'intero provvedimento, ed entro ventiquattro ore prima della promulgazione. Ciò potrebbe comportare un eccessivo rallentamento del procedimento legislativo.

L'art. 10 opera una tipicizzazione, che non ritroviamo in altre leggi, delle decisioni della Consulta, prevedendone tre tipi.

«La Consulta può:

- dichiarare la non conformità allo Statuto delle disposizioni di legge o di regolamento oggetto del suo sindacato;
- dichiarare la non conformità allo Statuto solo di alcune disposizioni dei progetti di legge o di regolamento oggetto del suo sindacato;
- indicare le eventuali modifiche necessarie per rimuovere le cause d'incompatibilità con lo Statuto».

Infine desta curiosità la competenza in materia di sfiducia e *prorogatio* attribuita alla Consulta dall'art. 15. In caso di scioglimento anticipato dell'Assemblea



legislativa o decadenza della Giunta regionale, il Presidente della Consulta viene informato dal Presidente del Consiglio affinché individui gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili che possono essere compiuti fino all'elezione della nuova Assemblea legislativa.

Ci si chiede se la suddetta disciplina sia costituzionalmente legittima ovvero non porti all'usurpazione della funzione legislativa esercitata dal Consiglio regionale. La questione appare tutt'altro che banale, dato che da sempre il compito di individuare l'attività di ordinaria amministrazione, in caso di scioglimento anticipato dell'Assemblea legislativa o decadenza della Giunta regionale, è prerogativa del Consiglio regionale.

L'art. 15 della legge della Regione Emilia Romagna affida tale compito ad un ente che è qualificato come autonomo ed indipendente ed è, o quanto meno dovrebbe essere, esterno all'attività decisionale e politica della Regione.

#### *1.2.4. Regione Lazio*

La Regione Lazio istituisce l'organo di garanzia statutaria con la legge regionale n. 24 del 2007.

Come nelle altre Regioni la normativa esplicita i requisiti che bisogna possedere per essere eletto membro del Comitato, che non sono dissimili da quelli presenti nelle altre normative regionali (art. 4), unica particolarità è che si richiede un limite di età di quaranta anni. All'art. 3 si dice che il Comitato è composto da sette componenti, "eletti, singolarmente e a scrutinio segreto, dal Consiglio regionale tra i candidati proposti congiuntamente dal Presidente della Regione e dal Presidente del Consiglio regionale". Al com. 2 si precisa che sono eletti i candidati che hanno ottenuto il voto dei tre quarti dei componenti del Consiglio regionale.

Mentre, per quanto concerne il parere negativo espresso dal Comitato su un provvedimento legislativo, qualora il Consiglio intenda approvare la legge regionale senza modificarla sulla base dei rilievi contenuti nel parere del Comitato, occorre, come previsto anche nella Regione Abruzzo, il voto favorevole della maggioranza dei componenti (art. 14).

#### *1.2.5. Regione Toscana*

Ultima Regione ad emanare la legge istitutiva dell'organo di garanzia è la Toscana.

Non si segnala nulla di particolare per quanto concerne la composizione dell'organo, di cui già in Statuto si stabiliva la composizione numerica (sette membri) e la designazione di uno dei membri da parte del Consiglio delle Autonomie locali.

Per quanto concerne i requisiti di eleggibilità a membro del Collegio di Garanzia, si precisa nella legge che deve essere eletto un membro per ciascuna

categoria indicata all'art. 2. Una volta eletti, i membri restano in carica per sei anni e non sono rieleggibili.

In merito all'oggetto della verifica, il Collegio valuta la conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti.

La norma precisa che esso deve esprimere il proprio parere dopo l'approvazione del provvedimento legislativo e prima della sua entrata in vigore.

Legittimati a chiederne il parere sono il Presidente della Regione, il Presidente del Consiglio, almeno tre Presidenti dei gruppi consiliari ed un quinto di consiglieri regionali.

Gli artt. 8 e 9 disciplinano gli effetti del giudizio di non conformità statutaria di atti normativi rispettivamente del Consiglio e della Giunta, che comporta un obbligo di riesame dell'atto da parte dell'organo che lo ha approvato limitatamente alle parti oggetto del giudizio. Il riesame degli atti consiliari da parte dell'Assemblea è preceduto dal riesame della commissione consiliare competente, che riferisce al Consiglio. I termini per il riesame sono ridotti per gli atti di cui è dichiarata l'urgenza.

Mentre l'art. 10 introduce un obbligo di motivazione in caso di mancato adeguamento dell'atto ai rilievi espressi dal Collegio, rinviando sotto questo aspetto alla legge regionale che disciplinerà la motivazione delle leggi e dei regolamenti ai sensi dell'art. 39 dello Statuto.

Anche in riferimento ai conflitti di attribuzione fra organi, il mancato accoglimento dei rilievi del Collegio deve essere adeguatamente motivato.

### 1.3. Il caso della Regione Umbria

Lo Statuto della Regione Umbria disciplina la Commissione di garanzia statutaria al Titolo IX, con gli artt. 81 e 82.

L'art. 81 prevede al com. 1 che sia di competenza Consiglio regionale eleggere a maggioranza dei due terzi dei componenti i membri della Commissione, mentre il com. 2 demanda alla legge attuativa il fissare le garanzie di indipendenza e di autonomia organizzativa, la composizione, le condizioni, le forme e i termini per lo svolgimento delle sue funzioni e i casi di incompatibilità.

L'art. 82, com. 1 dello Statuto individua le competenze (pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti, sulle questioni interpretative delle norme statutarie e sull'ammissibilità dei referendum regionali); il com. 2 identifica nel Presidente della Giunta, nel Presidente del Consiglio e in un terzo dei consiglieri i soggetti legittimati a richiedere il parere; infine il com. 3 qualifica il parere della Commissione come non vincolante, precisando come l'organo competente – sia esso Consiglio o Giunta – è tenuto sì a riesaminare l'atto, ma può anche riapprovarlo senza apportare alcuna modifica.

La legge regionale di attuazione, emanata ex art. 81, com. 2, è la legge n. 27 del 2007.

L'art. 1 definisce la Commissione come un «organo consultivo indipendente ed autonomo di verifica». Le attribuzioni sono fissate all'art. 2 nel quale è sostanzialmente riversato l'art. 82, com. 1 dello Statuto; l'art. 9, però, fissa competenze ulteriori, in particolare, *ex com. 1*, essa è qualificata come l'organo consultivo della Regione sulle questioni giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione al caso concreto delle norme statutarie.

L'art. 3 ne fissa i componenti nel numero di sette, i quali sono da eleggersi dal Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi tra:

- magistrati a riposo delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile;
- professori universitari di ruolo in materie giuridiche o politologiche;
- avvocati con almeno quindici anni di esercizio;
- esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione.

Il mandato sia della Commissione che dei singoli componenti è quantificato in sei anni, non rinnovabile. L'elezione del presidente – per un mandato triennale non rinnovabile – e del suo vice avviene a maggioranza semplice e con un'unica votazione.

L'art. 4, dedicato alle incompatibilità, precisa che i componenti della Commissione non possano svolgere alcuna attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione che possa costituire conflitto di interesse con la Regione; esso garantisce inoltre il libero accesso agli uffici ed agli atti della Regione purché connesso all'incarico e demanda all'Ufficio di Presidenza del Consiglio ulteriori modalità di funzionamento.

L'art. 7, al com. 3, riafferma il carattere non vincolante del parere che deve essere motivato ed espresso entro venti giorni dalla richiesta (art. 6).

La Commissione di garanzia umbra e lo Statuto che la disciplina rivestono una particolare importanza ai fini della nostra analisi in quanto l'art. 82 è stato oggetto, nel 2004, di un'impugnazione governativa dinnanzi alla Corte Costituzionale sulla base del fatto che la norma non chiariva il momento del controllo della Commissione e cioè se esso andasse a collocarsi al termine dell'attività normativa, in violazione degli artt. 121 e 134 della Costituzione, o no.

La Corte, con la sentenza 378/2004, dichiara le censure di illegittimità costituzionale totalmente infondate, per due motivi. Innanzitutto, essa rileva come la disciplina della Commissione di garanzia statutaria negli artt. 81 ed 82 della delibera statutaria configurasse solo nelle linee generali questo organo e le sue funzioni, essendo prevista nell'art. 81 una apposita legge regionale, da approvare a maggioranza assoluta, per definirne – tra l'altro – «le condizioni, le forme ed i termini per lo svolgimento delle sue funzioni»; in tal modo lo Statuto stesso demanda a tale legge la disciplina analitica dei poteri dell'organo nelle diverse fasi nelle quali potrà essere chiamato ad esprimere pareri giuridici. In secondo luogo, lo stesso art. 82 impugnato fa espresso riferimento ad un potere consultivo della Commissione, da esplicarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il mero obbligo di riesame, senza dunque che siano previste maggioranze qualificate ed anche

senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate.

#### 1.4. Il caso della Regione Abruzzo

Lo Statuto della Regione Umbria disciplina la Commissione di garanzia statutaria al Titolo VIII, con gli art. 79 e 80.

L'art. 79, com. 1 qualifica il Collegio regionale per le garanzie statutarie come «organo di consulenza della Regione».

Il Collegio si compone di cinque membri eletti dal Consiglio regionale a maggioranza dei tre quarti dei suoi componenti, tranne uno indicato dal Consiglio delle Autonomie locali (art. 79, com. 1).

La determinazione dei principi e delle modalità per l'elezione ed il funzionamento del Collegio è demandata alla legge regionale (art. 79, com. 3).

Le competenze sono indicate dall'art. 80, com. 1 nell'espressione di pareri: sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione, sull'ammissibilità dei referendum e delle iniziative popolari, sui rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative sollevati da un quinto dei consiglieri e negli altri casi previsti dallo Statuto; nonché, *ex com. 3*, esso espleta compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni. Circa il parere espresso dal Collegio, esso non ha effetto vincolante e il Consiglio può deliberare in senso contrario a maggioranza assoluta (art. 80, com. 2).

La legge n. 42 del 2007 dà attuazione al Collegio, come stabilito *ex art. 79, com. 3* dello Statuto. In materia di composizione del Collegio, l'art. 1, com. 2 delinea i requisiti per la nomina:

- magistrati a riposo della giurisdizione ordinaria, amministrativa o contabile;
- professori universitari ordinari in materie giuridiche;
- avvocati con almeno quindici anni di esercizio;
- esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione, con quindici anni di esperienza lavorativa.

Il mandato è quinquennale, sia per i componenti del collegio (com. 4) che per il presidente e il suo vice, entrambi eletti a maggioranza assoluta e con un'unica votazione (com. 3). Inoltre i componenti non sono immediatamente rieleggibili (com. 4).

Le incompatibilità sono disciplinate dall'art. 2. I membri del Collegio non possono svolgere attività professionali, imprenditoriali, commerciali o di pubblica funzione «che possano determinare situazioni di conflitto di interessi con la Regione»; è da precisarsi come la carica è altresì incompatibile con qualsiasi candidatura presentata alle assemblee elettive nei cinque anni precedenti.

Quanto alle funzioni, esse sono divise in tre categorie: consultive (art. 3), materia elettorale (art. 6) e in materia di *referendum* e progetti di legge di iniziativa popolare (art. 7).

La prima categoria comprende le funzioni più importanti del Collegio, quelle di natura consultiva, attivabili su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale, del Consiglio regionale, delle Commissioni Consiliari, di 1/5 dei Consiglieri, e della Giunta regionale, nonché, come indicato dal com. 2, delle Giunte consiliari, ai sensi dell'art. 22, comma 5, dello Statuto e, su richiesta di 1/3 dei Consiglieri, sulla legittimità del Regolamento del Consiglio, ai sensi dall'art. 18 dello Statuto. Le funzioni consultive sono riassumibili in pareri: sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione; sull'ammissibilità dei referendum e delle iniziative popolari, di cui all'art. 7 della presente legge; sui rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative; sull'interpretazione dello Statuto e la compatibilità, con questo, di leggi e provvedimenti riguardanti gli Enti Locali, anche su richiesta del Consiglio delle Autonomie Locali, nel caso previsto dall'art. 71 dello Statuto; su ogni altra questione di legittimità dell'azione regionale, anche con riferimento ad iniziative legislative.

Nella seconda categoria rientrano i compiti svolti dal Collegio in relazione allo svolgimento delle elezioni allo stesso demandati dalla legge elettorale. Nella terza, invece, ad esso spetta valutare la ricevibilità e ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo presentate dai soggetti legittimati, verificando la regolarità del procedimento seguito per la presentazione.

La legge individua inoltre anche i soggetti legittimati a sollecitare l'intervento del Collegio (art. 3) e disciplina il termine per il rilascio del parere (art. 4). Circa l'efficacia dei pareri (art. 5), essi non sono vincolanti: il Consiglio regionale può, infatti, deliberare in senso contrario, però a maggioranza assoluta e con decisione motivata – come peraltro già indicato *ex art.* 79 dello Statuto.

Anche lo Statuto abruzzese, come già quello umbro, è stato oggetto del sindacato di legittimità costituzionale della Corte per l'art. 79. I rilievi operati dall'Avvocatura dello Stato riguardavano: il momento dell'intervento del Collegio, vale a dire se su di un progetto di legge o su di una legge già approvata; la motivata deliberazione, più precisamente se essa dovesse intendersi come una «motivata delibera di approvazione della legge» oppure come una «motivata delibera di riapprovazione della legge». Secondo l'Avvocatura, dalle disposizioni statutarie sarebbe stato legittimo evincere il coinvolgimento del Collegio, organo burocratico e amministrativo, nel procedimento di formazione della legge regionale, finendo così per aggravare l'*iter legis* e interferendo coi poteri del Consiglio e della Giunta. La Corte ha giudicato la questione non fondata. Sul primo motivo di censura, la Corte ha rimandato a quanto già argomentato nella sentenza 378/2004 sul caso abruzzese. Circa il secondo, invece, essa rileva come la potestà legislativa del Consiglio regionale non venisse in alcun modo menomata dall'introduzione di un particolare, eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, cosa che rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento»

attribuiti dall'art. 123, com. 1 Cost. alla potestà statutaria delle Regioni. Sulla motivata delibera, la Consulta afferma come essa non fosse in alcun modo inerente agli atti legislativi, quanto esclusivamente alla decisione di non tener conto del parere negativo, costituendo così un atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa.

## 1.5. Il caso della Regione Calabria

Lo Statuto calabrese dedica alla Consulta statutaria l'art. 57, primo articolo del Titolo X dedicato agli strumenti di garanzia. Essa è definita come «l'organo di consulenza e garanzia della Regione, chiamato ad esprimersi sull'applicazione e sull'interpretazione delle norme statutarie».

Quanto alla sua composizione il com. 1, prevede che possano farne parte magistrati delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile, professori universitari ordinari in materie giuridiche con almeno quindici anni di carriera e avvocati con almeno venti anni di esercizio effettivo della professione. Tra di essi il Consiglio, a maggioranza dei 2/3, sceglie i cinque membri destinati a costituire la Consulta per un mandato di sei, non immediatamente rinnovabile. In materia di incompatibilità, il com. 2 cita le altre cariche pubbliche, l'esercizio delle professioni o dell'impresa e lo *status* di dipendente, sia esso pubblico o privato.

Circa poi l'autonomia dell'organo, dispone il com. 4 che esso è dotato di autonomia organizzativa e amministrativa e che conseguentemente svolge le sue funzioni secondo le disposizioni del proprio regolamento deliberato a maggioranza assoluta dei componenti.

Per quanto attiene alle funzioni attribuite alla Consulta, l'art. 57 prevede che questa esprima pareri in particolare riguardo a:

- l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione;
- l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione e gli Enti locali;
- la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto;
- la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum;
- gli altri casi previsti dallo Statuto.

Per quanto attiene i soggetti che possono attivare l'azione consultiva della Consulta, il m 5 ne identifica quattro:

- il Presidente della Giunta;
- il Presidente del Consiglio regionale;
- il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali;
- un terzo dei componenti del Consiglio regionale.

Circa l'effetto dei pareri emessi dalla Consulta, gli organi regionali sono attenuti ad attenersi alle sue valutazioni, ferma restando la possibilità del Consiglio di deliberare in senso, con decisione motivata e a maggioranza assoluta (com. 7).

Il com. 6 demanda poi alla legge regionale la disciplina dell'autonomia della Consulta nonché delle modalità di accesso, il trattamento economico dei componenti e più in generale di tutte le norme che ne regolano l'attività.

La legge regionale 2/07 dà dunque attuazione alla Consulta statutaria.

La legge regionale precisa che ai componenti si applicano le stesse cause di ineleggibilità ed incompatibilità previste per i consiglieri regionali e che per tutto il mandato hanno l'obbligo di risiedere in Calabria (art. 2).

L'art. 3, com. 3 prevede la decadenza dalla carica e la conseguente sospensione del trattamento economico per:

- assenze ingiustificate per più di tre sedute consecutive;
- gravi mancanze nell'esercizio delle sue funzioni, secondo le procedure;
- nelle ipotesi espressamente indicate dal regolamento;
- condanna penale, anche in primo grado.

Si precisa, all'art. 5, che le sedute della Consulta si tengono "pubblicamente" nella forma dell'udienza, nel corso della quale sono ascoltate le parti interessate, secondo le indicazioni di procedura fissate dal regolamento, e "riservatamente" nella sede della Camera di consiglio, in cui i membri dell'organo adottano le decisioni. I pareri sono adottati direttamente in Camera di consiglio.

E' previsto che la Consulta deliberi a maggioranza dei presenti e che in caso di parità prevalga il voto del Presidente e che «i componenti della Consulta che lo volessero – in relazione alle sole decisioni, non ai pareri, e nei soli casi previsti dal regolamento – è consentito depositare, in un apposito registro tenuto dal Segretario della Consulta, motivazioni aggiuntive firmate, diverse (opinioni concorrenti) o contrarie (opinioni dissenzienti) a quella assunta collegialmente dalla Consulta a sostegno del dispositivo adottato» (art. 6).

L'art. 7 rubricato "Decisioni della Consulta" è molto preciso e complesso: distingue nelle decisioni della Consulta tra deliberazioni interne relative al regolamento interno, alla valutazione del comportamento di singoli componenti ed al personale dipendente e deliberazioni esterne. Le deliberazioni esterne a loro volta si articolano in decisioni sull'applicazione e sull'interpretazione delle disposizioni statutarie ed in pareri sull'applicazione e sull'interpretazione delle disposizioni statutarie.

Nell'art. 8 si precisano gli effetti delle deliberazioni esterne distinguendo gli effetti dei pareri vincolanti per gli organi regionali e gli altri soggetti istituzionali interessati e dei pareri non vincolanti che possono essere superati con voto del Consiglio a maggioranza assoluta e con adeguata motivazione.

Volendo tracciare un bilancio sull'organo calabrese, dal quadro delineato analizzando le disposizioni statutarie e legislative, ne emerge un organo di garanzia incisivo che non svolge un ruolo di semplice controllo o di conformità delle leggi regionali allo Statuto e che, conseguentemente, si discosta dagli organi istituiti dalle altre Regioni.

In virtù di tali peculiarità, la legge regionale 2/07 è stata impugnata dal Governo dinnanzi alla Corte costituzionale nel marzo 2007<sup>6</sup>. L'Avvocatura dello Stato individuava due profili di illegittimità costituzionale:

- l'art. 3, secondo cui «i componenti della Consulta non possono essere perseguiti, per responsabilità penale, civile o contabile, esclusivamente per le opinioni espresse (dissenzienti o consenzienti) e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni» per presunta violazione dell'art. 117, com. 2, lett. c), Cost., essendo la materia penale e civile di competenza esclusiva dello Stato;
- gli artt. 6, 7 e 8, che attribuiscono alla Consulta il potere di adottare pareri e decisioni di carattere vincolante, in quanto violerebbero l'art. 117, com. 2, lett. l), Cost., che attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa».

La decisione della Corte (sentenza 200/2008) si colloca nel solco del filone giurisprudenziale precedentemente delineato.

La Consulta si esprime dichiarando fondata la questione di illegittimità con riferimento all'art. 3, com. 1 della legge calabrese. Le guarentigie garantite ai membri della Consulta esorbiterebbero, a detta della Corte, le funzioni legislative attribuite alle Regioni dall'art. 117 Cost. Non è data possibilità alle Regioni, infatti, di costituire nuove cause di esenzione da responsabilità penale, civile ed amministrativa, riservata alla competenza statale *ex art.* 117, com. 2, lett. l).

Parimenti incompatibile anche con l'art. 122 Cost. che deve essere interpretato in modo restrittivo e tassativo.

In riferimento al rilievo sull'art 6, la Corte si pronuncia per l'infondatezza dello stesso, in quanto la semplice previsione della possibilità di far risultare in modo ufficiale, da parte dei componenti, i motivi del proprio consenso o dissenso rispetto alla deliberazione assunta, non caratterizza in senso giurisdizionale l'organo in questione, giacché in tutti i collegi amministrativi tale facoltà è riconosciuta ai relativi membri, con modalità diverse di manifestazione e di registrazione. Dunque non si può classificare la natura giurisdizionale dell'organo in base ad una facoltà riconosciuta in generale ai componenti degli organi amministrativi.

Per quanto concerne infine i rilievi sugli art. 7 e 8, la Corte dichiara la questione fondata ma entro i limiti che essa va ad indicare. Secondo il Giudice delle leggi, si deve ritenere che la competenza ad emanare atti decisori non è da considerarsi riservata ai soli organi giurisdizionali. Esso rileva, infatti, come esistano nel nostro ordinamento atti amministrativi con carattere decisorio, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma

---

<sup>6</sup> Napoli C., La Consulta statutaria calabrese tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali, in *Le Regioni*, 2008, p. 958; Ruggeri A., Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2008, p. 159; Romboli R., La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria e delle relative decisioni: la Corte *costituzionale infrange il sogno di un'alta corte per la Regione calabrese*, in *Foro it.*, 2009, p. 1348.



o sulle modalità di applicazione della stessa. (i c.d. atti amministrativi di accertamento).

Se si considera attentamente la disciplina regionale, si noterà come gli atti emanati dall'organo di garanzia sono volti a «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». In quest'ottica si deve richiamare l'art. 57 dello Statuto dove dispone che «gli organi regionali si attengono alle valutazioni della Consulta. Il Consiglio regionale può comunque deliberare in senso contrario a singole valutazioni, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta», disposizione peraltro richiamata dallo stesso art. 8 della legge regionale. Se ne deve quindi concludere che, interpretando le norme censurate in senso conforme allo Statuto, l'organo di garanzia non abbia in alcun modo natura giurisdizionale.

Pertanto, secondo la Corte, «il carattere vincolante delle «decisioni» della Consulta statutaria debba mantenersi nell'ambito dell'organizzazione regionale, che comprende «tutti gli enti ed organi della Regione», con la conseguenza che tra gli altri «soggetti interessati», menzionati dal com. 2 dell'art. 8, non possano essere inclusi gli enti locali, la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall'art. 114, com. 1 e 2, Cost.».

Si deve da ultimo considerare la censura dell'art. 8, com. 4 che la Corte accoglie asserendo che ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati debba appartenere alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi. Dunque la Consulta sposta temporalmente il controllo sugli atti legislativi nel momento della loro formazione, censurando la possibilità di una verifica sugli stessi una volta che siano stati approvati e promulgati.

La Regione ha reagito alla sentenza della Corte approvando con due risoluzioni, nell'agosto e nell'ottobre 2009, la 356 e la 371, una legge di revisione statutaria che prevede anche l'abrogazione dell'art. 57. Stante la relazione allegata alle deliberazioni legislative, la *ratio* dell'abrogazione pare doversi rintracciare nella necessità di «adeguare lo Statuto alla giurisprudenza costituzionale ... anche in considerazione della sentenza n. 200 del 2008».

Non è agevole comprendere quanto la decisione del Consiglio sia effettivamente una diretta conseguenza della pronuncia costituzionale. A voler ben vedere, infatti, la Corte costituzionale ha espresso, come emerge dalle sentenze esaminate, un atteggiamento di sostanziale apertura verso gli organi di garanzia, salvo comunque volendone ragionevolmente delimitare il campo di azione. L'unicità della giurisdizione costituzionale che discende dall'art. 5 Cost. – e più volte ribadita dalla stessa Corte nella propria giurisprudenza – nonché la riserva esclusiva di legge statale in materia di *giurisdizione e norme processuali* di cui all'art. 117, com. 2, lett. 1) Cost. ostano a che a tali organi venga attribuito un carattere giurisdizionale. A ciò si deve aggiungere come la Corte abbia scelto di non esprimersi, e conseguentemente di non sanzionare, la previsione del legislatore calabrese relativa alla necessaria riapprovazione a maggioranza assoluta della legge o del regolamento regionale da parte dell'organo competente qualora l'organo di garanzia si esprima per la contrarietà a Statuto dei medesimi.

Tale scelta della Consulta indubbiamente rafforzato l'organo, attribuendo un carattere per così dire più "vincolante" all'attività meramente consultiva della Consulta. Le ragioni della scelta della Regione Calabria sono quindi da rintracciare altrove<sup>7</sup>.

## 1.6. Lo stato di attuazione dell'Organo di garanzia in Regione Lombardia

Concluso l'esame ricognitivo delle altre realtà regionali, è ora possibile concentrare l'analisi sulla Regione Lombardia e sullo stato di attuazione dell'organo di garanzia statutaria. Tale disamina sarà condotta partendo dalle disposizioni statutarie per poi indirizzarsi su di un piano più concreto, individuando cioè possibili schemi attuativi, anche alla luce del già ricordato progetto di legge n. 0450 presentato nella precedente legislatura.

Lo Statuto della Regione Lombardia dedica agli Organi di Garanzia il Titolo VII. In tale Titolo si inserisce la disciplina della "Commissione garante dello Statuto".

L'art. 59 definisce tale Commissione come un «organo regionale autonomo ed indipendente di valutazione della conformità dell'attività regionale allo Statuto».

L'art. 60 ne delinea le funzioni:

- adotta i provvedimenti ed esprime i pareri previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum;
- esprime parere, con le modalità e nei termini stabiliti dalla legge, sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge su richiesta della Giunta, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale o della commissione consiliare competente, ovvero della maggioranza del Consiglio delle Autonomie locali;
- esprime parere, su richiesta della Giunta, in ordine alla impugnazione davanti alla Corte costituzionale di atti dello Stato o di altra Regione che violino attribuzioni costituzionalmente garantite;
- esprime parere sull'interpretazione dello Statuto, anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi della Regione, su richiesta del Presidente della Regione, della Giunta o di un terzo dei componenti del Consiglio regionale;
- esprime pareri su ulteriori materie ad essa assegnate dalla legge.

Le disposizioni statutarie non prevedono esplicitamente un parere di conformità allo Statuto dei regolamenti, come invece troviamo in altre Regioni (il caso, ad esempio, Emilia-Romagna). Tuttavia la clausola generale di chiusura dell'elenco di funzioni di cui all'art. 60 lett. g) non esclude che il legislatore regionale possa

---

<sup>7</sup> Napoli C., *Abrogazione della Consulta statutaria calabrese: svista o disillusione?*, in *forum costituzionale.it*.

attribuire nella legge attuativa ulteriori funzioni alla Commissione. Per quanto concerne il parere negativo espresso dalla Commissione, il Consiglio regionale può discostarsi dal parere di cui alla lett. b) a maggioranza assoluta dei componenti.

Partendo da tale base statutaria, i consiglieri di centro-sinistra nel mese di gennaio 2010 hanno presentato un progetto di legge attuativa della Commissione, il progetto n. 0450. Ne presentiamo brevemente la struttura.

L'art. 1 inquadra subito la Commissione come un organo che – dotato di personale amministrativo qualificato e di adeguate risorse economiche al fine di garantire l'indipendenza della stessa (com. 4) – esercita tutte le funzioni conferite dallo Statuto e dalla legge attuativa valutando la conformità allo Statuto dell'attività regionale, legislativa, regolamentare e amministrativa (com. 3). Il raggio d'azione dell'organo è quindi individuato in tutta l'attività regionale e il parametro di conformità è sempre ovviamente lo Statuto.

In materia di composizione, l'art. 2, com. 1 fissa i membri nel numero di cinque, tutti eletti a maggioranza qualificata dei 2/3, quattro dal Consiglio regionale e uno dal CAL. Circa le qualifiche alla eleggibilità, il com. 4 individua:

- professori universitari ordinari in materie giuridiche, con alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico, costituzionale e amministrativo;
- magistrati a riposo della giurisdizione ordinaria, amministrativa, tributaria e contabile ovvero i componenti della Corte costituzionale cessati dalla carica;
- avvocati, con almeno dieci anni di effettivo esercizio della professione forense.

Sul punto, però, il com. 6 dispone una precisazione, affermando come uno dei membri di elezione del Consiglio può essere eletto tra i consiglieri cessati dalle funzioni e i dirigenti in quiescenza dell'amministrazione regionale, con almeno quindici anni di servizio e il diploma di laurea in giurisprudenza.

La durata della carica è fissata a sei anni, non rinnovabili (art. 4, com. 1). Circa le cause di incompatibilità e ineleggibilità, sono da applicarsi ai commissari le medesime dei consiglieri regionali; sono inoltre ineleggibili i membri della Giunta e la carica di consigliere è incompatibile con quella di commissario (art. 4, com. 2).

Le funzioni della Commissione sono individuate agli art. 6 e 8, l'uno dedicato ai pareri di conformità e l'altro alle altre funzioni.

La Commissione esprime parere sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge di iniziativa popolare e consiliare, del Presidente della Giunta, del Consiglio delle autonomie locali ovvero dei consigli provinciali o comunali, ivi compresi quelli di cui agli artt. 38, 39 e 40 dello Statuto regionale, quando ne facciano richiesta i soggetti legittimi dallo Statuto e dalla presente legge (art. 6, com. 1). La richiesta di parere è formulata dalla Giunta, da un terzo dei componenti del Consiglio regionale o della commissione consiliare competente, ovvero dalla maggioranza del Consiglio delle autonomie locali (com. 3). Il parere deve essere formulato sul testo definitivo ma prima della sua approvazione finale (com. 2); deve inoltre essere espresso entro sessanta giorni (com. 5) e motivato (com. 7). La

questione di conformità del progetto riguarda ovviamente tutte le parti e deve essere valutata rispetto a tutte le disposizioni statutarie (com. 6). Proprio riferito a quest'ultimo punto, il com. 8 precisa come la Commissione possa:

- a) dichiarare la conformità allo Statuto delle disposizioni dei progetti di legge oggetto del suo sindacato;
- b) dichiarare la non conformità allo Statuto di tutte ovvero di alcune delle disposizioni dei progetti di legge oggetto del suo sindacato;
- c) indicare le eventuali modifiche necessarie per rimuovere le cause d'incompatibilità con lo Statuto.

Il parere di non conformità non è dotato di carattere vincolante. Il Consiglio può, infatti, discostarsi da esso o pronunciarsi in senso contrario rispetto alle modifiche proposte a maggioranza assoluta dei suoi componenti (com. 9).

Le restanti competenze della Commissione sono delineate dall'art. 8. Essa può:

- presentare relazioni sui progetti di legge in materia statutaria sottoposti al Consiglio regionale (com. 1);
- pronunciarsi sulla compatibilità statutaria della proposta di regolamento generale del Consiglio (com. 2);
- adotta i provvedimenti ed esprime i pareri previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum, e si pronuncia sull'ammissibilità dei quesiti referendari nei termini e con le modalità disciplinate dalla legge sull'iniziativa popolare e i referendum;
- esprime parere, su richiesta della Giunta, in ordine all'impugnazione avanti la Corte costituzionale degli atti e provvedimenti dello Stato o di altra Regione che violino attribuzioni costituzionalmente garantite;
- esprime parere sull'interpretazione dello Statuto, anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi della Regione, su richiesta del Presidente della Regione, della Giunta o di un terzo dei componenti del Consiglio regionale (o della maggioranza del CAL).

## 1.7. Considerazioni conclusive e temi di approfondimento

Dall'esame svolto possiamo prima di tutto evidenziare che per la quasi totalità gli Statuti approvati hanno previsto un organo di garanzia statutaria e che la maggior parte delle Regioni hanno già emanato la legge di attuazione.

L'elezione dei componenti è quasi sempre affidata al Consiglio regionale a maggioranza qualificata (es. due terzi in Umbria e Calabria, tre quarti in Liguria e Abruzzo) ed in alcuni casi un membro è eletto su indicazione (Abruzzo e Toscana) o direttamente dal CAL (Emilia Romagna e Lombardia).

Particolare appare, invece, la disposizione del Lazio, che stabilisce che l'elezione sia effettuata dal Consiglio regionale, ma tra una rosa di candidati scelti congiuntamente dal Presidente della Regione e dal Presidente del Consiglio regionale.

Essi sono composti sempre e solo o da cinque o da sette membri, a seconda dei casi. Fanno eccezione la Regione Veneto, che nella bozza per il nuovo Statuto prevede l'istituzione di una Commissione formata da tre membri (art. 64), e la Regione Campania, il cui statuto (art. 57) parla della Consulta di garanzia statutaria come di un organo integrato da un massimo di cinque membri, presupponendo, dunque, anche la possibilità di una composizione più snella.

Per quanto concerne i requisiti, si richiedono in generale esperti in materie giuridiche o magistrati in riposo, docenti universitari o avvocati con un certo numero di anni di servizio (Emilia Romagna, Calabria, Abruzzo) o ancora esperti in materia di pubblica amministrazione (Liguria, Lazio, Abruzzo, Emilia Romagna). Solo nella legge del Piemonte vengono indicate le singole categorie (uno tra magistrati in riposo, due tra professori universitari, due tra gli avvocati e due tra ex consiglieri regionali), mentre la Toscana richiede che siano eletti un membro per ogni categoria indicata.

Curiosità desta la previsione del limite di età di quaranta anni imposto dalla legge del Lazio.

La durata in carica è uniforme ed è di sei anni (cinque per l'Abruzzo). In generale indicata la non rieleggibilità. Le differenze si giocano in termini di ineleggibilità assoluta al secondo mandato o di "immediata" ineleggibilità. Risulta chiara la volontà di rinforzare il carattere imparziale degli organi di garanzia statutaria attraverso la previsione di una durata dell'organo che superi la legislatura: più difficile dire se l'esiguo scarto che separa in termini temporali l'uno e l'altro mandato possa dirsi sufficiente a perseguire tale obiettivo.

Sono, inoltre, indicate le cause di incompatibilità. Sotto questo profilo, si passa da formule assai generiche come quelle utilizzate dalla Regione Piemonte (art. 4 della legge n. 25/06), dalla Regione Umbria (art. 4 della legge n. 27/07) e dalla Regione Abruzzo (art. 2 della legge n. 42/07), che parlano di incompatibilità rispetto all'«espletamento di qualunque attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione che possa costituire conflitto di interessi», a elenchi di maggior dettaglio come quello della Regione Lazio (art. 5 della legge n. 24/07). La Regione Calabria dichiara una generica ma assoluta incompatibilità fra la carica di componente della Consulta statutaria e ogni altra carica pubblica, l'esercizio delle professioni o dell'impresa, lo *status* di dipendente pubblico o privato. Frequente il richiamo alla disciplina relativa alle incompatibilità dettata per i consiglieri regionali (v. Liguria, Toscana, Calabria, Emilia Romagna). Interessante, e unica nella sua specie, la previsione di cui all'art. 2 della legge n. 42/07 della Regione Abruzzo che dispone l'incompatibilità dell'ufficio di componente del Collegio di garanzia «con qualsiasi candidatura presentata alle assemblee elettive nei cinque anni precedenti».

Per quanto riguarda le prerogative relative allo *status* di membro, gli statuti e le leggi istitutive o nulla dicono o si limitano a prevedere che i componenti, nell'esercizio delle loro funzioni, abbiano «libero accesso agli uffici e agli atti

della Regione, purché tale accesso sia connesso allo svolgimento del loro incarico». Solo la legge istitutiva della Consulta statutaria per la Regione Calabria prevedeva *ex art. 3* che nei «sei anni dello svolgimento del loro mandato, i componenti della Consulta non possono essere perseguiti per responsabilità penale, civile o contabile, esclusivamente, per le opinioni espresse (dissenzienti o consenzienti) e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni». La disposizione è venuta meno con la sentenza n. 200/2008 della Corte costituzionale che ne ha dichiarato l'incostituzionalità, ritenendo non assimilabile il ruolo di consigliere regionale a quello di membro dell'organo di garanzia statutaria.

In merito alle funzioni svolte dalle Commissioni di Garanzia, in genere viene attribuita loro la competenza a verificare la conformità delle leggi regionali allo Statuto, come nell'Emilia Romagna, Umbria e Abruzzo.

Alcuni, invece, anticipano il controllo sulla conformità allo Statuto ai progetti di legge, come la Lombardia, la Liguria, la Calabria ed il Piemonte.

Altri, infine, estendono la verifica di conformità non solo alle leggi, ma anche ai regolamenti, come il Piemonte, l'Umbria, la Calabria, la Liguria e l'Emilia Romagna.

Particolare la previsione dello Statuto piemontese che prevede che l'organo di garanzia si esprima sul carattere invasivo o lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti avente forza di legge dello Stato. Nella legge della Regione Lazio e della Regione Toscana viene precisato, poi, che il parere deve essere espresso dopo l'esame del provvedimento da parte dell'assemblea e prima della promulgazione, mentre la normativa della Liguria stabilisce che questo venga espresso prima dell'esame dei progetti di legge da parte del Consiglio.

Tra le disposizioni interessanti concernenti l'oggetto della verifica della Commissione di garanzia si può leggere la norma della legge abruzzese che dispone che questa si esprima anche sull'interpretazione dello Statuto e sulla compatibilità di leggi e provvedimenti riguardanti gli Enti locali, anche su richiesta del CAL.

Per quanto concerne i soggetti legittimati a chiedere il parere alla Commissione di garanzia, diversità rispetto alle altre normative si ritrovano nelle leggi delle Regioni Abruzzo e Piemonte che dispongono che anche il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali può rivolgersi alla Commissione nelle materie di competenza del CAL; mentre la Toscana estende tale possibilità anche ad almeno tre Presidenti dei gruppi consiliari.

Quanto all'efficacia del parere dell'organo di garanzia viene talvolta stabilito solo l'obbligo del riesame e riapprovazione (Umbria), o l'approvazione a maggioranza assoluta (Lazio, Abruzzo) o con motivazione (Emilia Romagna, Piemonte) o ancora a maggioranza assoluta con motivazione (Calabria). Solo la Liguria distingue tra pareri espressi sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge, sui conflitti di attribuzione (il cui parere se non accolto dagli organi interessati viene sottoposto alla valutazione del Consiglio) e sull'ammissibilità dei referendum e proposte di iniziativa popolare (il cui parere se negativo comporta la loro decadenza).

Mentre la Toscana dispone che anche in materia di conflitti di attribuzione il provvedimento adottato in senso contrario al parere venga motivato.

Interessante è la previsione della legge umbra e di quella toscana che stabiliscono la pubblicazione di tutti i pareri espressi dalla Commissione di garanzia; la Liguria prevede che il parere adottato con uno o più dissenzienti deve essere motivato con le ragioni del dissenso, mentre la Calabria – dove, lo ricordiamo, a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale vi è stata una modifica statutaria nonché l’abrogazione della legge di attuazione – istituiva un apposito registro tenuto dal Segretario della Consulta, dove annotare motivazioni aggiuntive firmate, diverse (opinioni concorrenti) o contrarie (opinioni dissenzienti) a quella assunta collegialmente dalla Consulta a sostegno del dispositivo adottato.

Altre originalità si possono trovare nella disciplina dell’Emilia Romagna in merito alla tipizzazione delle decisioni della Commissione di cui all’art. 10 della legge regionale n. 23 del 2007 e la competenza della stessa in materia di sfiducia e *prorogatio* di cui all’art. 15.

La prima norma sembra voler richiamare la classificazione delle sentenze della Corte Costituzionale, sortendo l’effetto di accostare, almeno virtualmente, la disciplina della Commissione a quella della Corte. Non si vuole certamente arrivare a tanto, né si potrebbe minimamente paragonare i due organi (come già sottolineato dalla stessa Corte costituzionale)<sup>8</sup>. Tuttavia il legislatore regionale, con un semplice elemento formale, arricchisce la disciplina dell’organo di garanzia conferendogli un aspetto più “aulico”.

Per quanto attiene all’art. 15 si è già espressa la perplessità di affidare a tale organo, in caso di scioglimento anticipato dell’assemblea legislativa o decadenza della Giunta regionale, il compito di individuare gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili che possono essere compiuti fino all’elezione della nuova assemblea legislativa.

Un cenno particolare meritano le disposizioni di cui all’art. 57 dello Statuto della Regione Calabria (ripreso dall’art. 8 della legge di attuazione n. 2/07), all’art. 68 dello Statuto della Regione Lazio (fatto proprio dall’art. 14 della legge di attuazione n. 1/04), all’art. 60 dello Statuto della Regione Lombardia e all’art. 5 della legge n. 42/07 della Regione Abruzzo. E’ necessario, infatti, ben valutare come la richiesta della maggioranza assoluta quale presupposto perché il Consiglio, deliberando nuovamente, possa assumere la decisione, nonostante il parere contrario dell’organo di garanzia statutaria, possa concretamente influenzare l’attività legislativa del Consiglio. In altre parole, solo la richiesta di una deliberazione espressa all’unanimità o comunque con un’alta maggioranza qualificata potrebbe davvero concretare un atto lesivo della potestà legislativa del Consiglio? Indubbiamente anche la previsione della maggioranza assoluta rappresenta un limite che incide sulla discrezionalità legislativa del Consiglio, ma potrebbe comunque intendersi come un limite “accettabile” in quanto rispettosa della volontà della maggioranza. Non si può però non rilevare come, anche considerando tale limite come “minimo”, la Costituzione attribuisca esclusivamente al Consiglio regionale la potestà legislativa. In proposito si deve inoltre evidenziare come la stessa Consulta, con la sentenza 378/2004 (sullo

---

<sup>8</sup> V. Corte Costituzionale, sent. n. 12 del 2006.

Statuto della Regione Umbria), si sia chiaramente espressa su questo punto, sottolineando la funzione meramente consultiva degli organi di garanzia statutaria «da esplicarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi, sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate». E la richiesta della maggioranza assoluta in sede di riesame e adozione dell'atto da parte del Consiglio, nei fatti, finisce con il trasformare il parere negativo in una sorta di *veto sospensivo*, che, seppure superabile, vincola la decisione incidendo direttamente sul dettato costituzionale che per l'assunzione delle leggi richiede a livello statale, come regionale la sola maggioranza semplice<sup>9</sup>.

Dunque, anche nella prospettiva dell'approvazione della legge attuativa lombarda, stante l'art. 60, com. 2 dello Statuto, che indiscutibilmente comporta un aggravio del procedimento legislativo, costringendo il Consiglio a deliberare una seconda volta – sottraendo così tempo all'esame di altri progetti di legge – sarebbe forse opportuno muoversi nel senso di non introdurre disposizioni che possano tradursi in ulteriori allungamenti dell'*iter legis*.

---

<sup>9</sup> Mastromarino A., *Gli organi di garanzia statutaria nelle regioni a regime ordinario: uno sguardo d'insieme*, in *Nomos*, 2008, p. 29.





## Capitolo 2

### *La Commissione Garante dello Statuto lombardo. Problematiche e prospettive<sup>10</sup>.*

#### 2.1. Premessa.

Il capitolo è suddiviso in due paragrafi distinti, tra loro intimamente connessi. Più nel dettaglio, nel paragrafo “*Profili generali*” verranno delineate e brevemente analizzate le principali caratteristiche dell'organo di cui si tratta, cercando di fornire al lettore un quadro generale il più possibile esauriente – compatibilmente col carattere ricognitivo della prima parte almeno del presente scritto – quantomeno di quelli che potremmo definire come i tratti essenziali non solo della citata Commissione Garante, così come disciplinata nello Statuto lombardo, bensì di tutti i simili organi di garanzia previsti dai nuovi statuti regionali adottati a seguito della riforma del Titolo V.

Ancora nel medesimo paragrafo, cercheremo poi di individuare – senza poterlo approfondire in quella sede – quali siano i principali tratti differenziali che caratterizzano la Commissione prevista dallo Statuto lombardo rispetto agli organi garanti, comunque denominati (es. Consulta statutaria, Garante dello Statuto, ecc.), previsti e disciplinati pressoché da tutti gli Statuti regionali approvati dalle altre Regioni italiane a statuto ordinario.

Chiarite quali siano le peculiarità della Commissione Garante della Lombardia, nel paragrafo successivo “*Profili problematici e prospettive di attuazione*”, si considereranno, invece, gli aspetti problematici, sia di taglio teorico che pratici, relativi alla necessaria attuazione delle citate previsioni statutarie, ovverosia alla concreta istituzione, con legge regionale, della Commissione Garante dello Statuto e al suo funzionamento.

Ciò verrà fatto cercando, per quanto possibile, di sciogliere i molti nodi problematici che via via si individueranno, sia da un punto di vista teorico e scientifico – cioè con riferimento alla migliore dottrina che si è occupata dell'argomento – sia da un punto di vista che definiremo sinteticamente “pratico” – riferendoci, in breve, alla giurisprudenza costituzionale che non può non

---

<sup>10</sup> Autori: Prof. Enzo Balboni, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università Cattolica di Milano e Dott. Leonardo Brunetti, ricercatore Assegnista Università Cattolica di Milano.

orientare il legislatore, anche regionale, nella propria opera di individuazione del senso delle norme nonché di concreta attuazione dello Statuto regionale.

## 2.2. Profili generali.

Come è noto, lo Statuto di autonomia della Lombardia che prende data 30 agosto 2008 ha previsto, agli articoli 59 e 60, una Commissione Garante dello Statuto quale “*organo regionale autonomo e indipendente*” (art. 59, com. 1).

Da un primo punto di vista, quindi, la ragione dell’istituzione di tale nuovo organo (od organismo)<sup>11</sup> regionale appare essere la più ovvia: essa risiede cioè nell’esigenza normativa che s’impone al legislatore regionale lombardo, come a tutti i legislatori statutari che abbiano previsto tali organismi di controllo, di dare attuazione alla previsione contenuta nel proprio Statuto.

Da un secondo punto di vista, è altrettanto ovvio che la stessa previsione statutaria risponde a sua volta all’esigenza, assai sentita, di prevedere nei nuovi statuti un’equilibrata organizzazione dei poteri e degli organi regionali nel loro insieme. In altre parole, l’esigenza di disegnare negli statuti una “forma di governo” regionale – così la definisce la Costituzione stessa – *equilibrata e funzionale*, cioè tale da permettere (e, anzi, agevolare) lo svolgersi, in modo quanto più possibile fluido e scorrevole, delle distinte competenze dei vari organi regionali, in conformità allo Statuto, e nel rispetto della Costituzione e delle leggi, sia statali che regionali lombarde.

Esigenza, quest’ultima, da leggersi e declinarsi sia sul piano costituzionale che su quello amministrativo. Per un verso essa si presenta cioè come un’istanza normativa (ovvero logico-normativa), di rango costituzionale ancorché mediata dallo Statuto, consistente nella necessità della compiuta realizzazione e attuazione dello Statuto stesso e, quindi, dell’intero ordinamento regionale. Per altro verso, essa si configura, invece, come istanza fattuale e pragmatica, risultando l’istituzione del nuovo organo finalizzata al buon funzionamento della macchina amministrativa regionale nel suo complesso, intesa come attività ovvero come luogo dello svolgersi concreto di una funzione (amministrativa appunto) a livello regionale.

Di qui la previsione di un organo regionale – come si esprime la legge statutaria – di “*valutazione della conformità dell’attività regionale allo Statuto*”. È evidente, infatti, che anche dal punto di vista del corretto funzionamento dell’amministrazione regionale, non può esistere efficienza al di fuori, al di là o al di sotto della legalità, anche e in primo luogo statutaria. L’efficienza stessa della pubblica amministrazione è, infatti, (insieme all’efficacia e all’economicità della sua azione) non solo uno degli obiettivi perseguiti dall’amministrazione ma, al medesimo tempo, anche uno dei principi o criteri per orientarne azione, ad essa

---

<sup>11</sup> Sulla correttezza o meno della denominazione della Commissione Garante dello Statuto prevista all’art. 59 e ss. torneremo in seguito.

imposti dalla legge. Principio o criterio che diviene, quindi, in base già al principio di legalità, anche parametro di giudizio per la valutazione della legittimità stessa dell'azione amministrativa (anche) regionale.

Possono risultare adesso opportune alcune considerazioni di quando, o per meglio dire di carattere generale, tali da consentirci di inquadrare la concreta disciplina adottata negli articoli nello Statuto, nell'ambito delle scelte di fondo che il legislatore statutario lombardo ha fatto.

La più rilevante, da questo punto di vista, è stata quella di adottare come *input* politico-istituzionale dell'operazione di revisione necessitata dall'adempimento delle leggi costituzionali n.1 del 1999 e n. 3 del 2001, quella di scegliere un approccio che è stato già definito, anche da chi scrive, del c.d. "rafforzamento parallelo"<sup>12</sup>. L'atteggiamento di fondo, rispetto a questo approccio, postula che ad un obiettivo rafforzamento della posizione istituzionale degli organi di governo della Regione, e *in primis* del Presidente della Giunta regionale, che ottiene una legittimazione fortissima dal principio – statutariamente sancito – delle sue elezioni popolari dirette, corrisponda un non abbassamento, anzi un irrobustimento degli istituti di indirizzo (Consiglio e, al suo interno, con un loro ruolo le opposizioni/minoranza) e di controllo (Consiglio e altri soggetti) tali da non squilibrare senza rimedio le posizioni istituzionali degli attori che agiscono sulla scena regionale (e non solo). L'accettazione di questa impostazione di fondo, fatta insieme e contestualmente dalle forze politiche di maggioranza ed opposizione - ciascuna, beninteso, stando dentro al ruolo che le spetta - ha prodotto nello Statuto una serie di normative e di istituti, incaricati, ciascuno per la sua parte, che il potere maggioritario restasse ancorato alle sue legittimazioni di indirizzo politico e di concretizzazione amministrativa, potendo legittimamente dettare la sua "linea" di politica legislativa ed amministrativa, consentendo al contempo che venissero predisposte regole ed istituzioni in grado di svolgere la funzione di "briglie" all'esercizio del potere. La Commissione di garanzia è, forse, la principale di tali istituzioni ed è precisamente da ciò che scaturisce la particolare attenzione che la circonda, la sostiene e la promuove.

Ovviamente - e lo si ripeterà più volte nel corso del presente lavoro - siamo molto lontani dai poteri, funzioni e prestigio che la Corte Costituzionale può vantare nei confronti dell'attività legislativa di Stato e Regioni, eppure quel poco o quel tanto di "qualità" che le commissioni garanti riusciranno ad introdurre nel nostro sistema istituzionale ha a che fare con l'avvicinamento (si vorrebbe dire una somiglianza) con l'istituzione di garanzia per antonomasia che è sempre presente e ben vigilante nel nostro ordinamento.

L'elemento politico-istituzionale, adesso sinteticamente riassunto, è stato presente nella fase dell'elaborazione dello Statuto, seguendone tutti i passaggi. *In primis* ciò si è evidenziato nell'*iter* stesso di formazione dello Statuto, che è cominciato in sede di Commissione speciale statutaria. Basti osservare che, nella giornata *clou* del dibattito in commissione, il 3 marzo 2008, quando dopo vari rinvii si decise di affrontare tutti i problemi più intricati e complessi che erano

---

<sup>12</sup> BALBONI E., *Considerazioni sulla forma di governo prevista dallo Statuto lombardo*, in TROILO S.-GORLANI M., (a cura di), *Il nuovo Statuto d'Autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Milano, 2008.

stati accantonati per consentire un progresso più spedito della discussione e della scrittura delle nuove norme, il Presidente della Commissione Adamoli fece presente ai commissari che non si poteva ulteriormente differire il dibattito e la decisione, su un argomento, quello della Commissione garante che, per la sua centralità e importanza, era stato già “accantonato sette volte”<sup>13</sup>.

Proprio per la sua emblematicità abbiamo ritenuto utile per la comprensione della problematica seguire passo passo – ovviamente con riguardo ai punti di maggior rilievo – lo svolgimento della discussione in commissione.

Il Presidente Adamoli ha cominciato la sua relazione riassuntiva specificando che si è tentato di trovare una mediazione tra le diverse esigenze manifestate, durante le riunioni precedenti, dai componenti la commissione.

Gli aspetti su cui si è intervenuti sono principalmente due: la composizione della Commissione di garanzia, il valore dei pareri dati dalla stessa; si è cercato, inoltre, di chiarire chi potrà richiedere uno dei suddetti pareri e quando tale richiesta potrà intervenire.

Riguardo il primo aspetto, Adamoli ha sottolineato l'importanza di una presenza all'interno della Commissione di commissari nominati dal Consiglio delle autonomie locali oltre, ovviamente, ad una maggioranza dei componenti nominati dal Consiglio regionale stesso. Pertanto, il Presidente ha proposto di fissare a 5 il numero dei componenti: tre nominati dal Consiglio Regionale e due dal Consiglio delle Autonomie locali.

Riguardo al valore dei pareri, Adamoli ha sottolineato che si tratta di pareri certamente non strettamente vincolanti; il Consiglio potrà, infatti, ignorare il parere della Commissione di Garanzia. L'unica conseguenza, in questi casi, consisterà nel fatto che l'approvazione di un disegno di legge che ha trovato parere contrario della Commissione dovrà avvenire a maggioranza assoluta. In tal modo, si è cercato di rispondere ai timori dei consiglieri che si erano detti preoccupati da un possibile allungamento dei già cospicui tempi previsti per la promulgazione di una legge regionale.

In merito all'*iter* da seguire per richiedere un parere della Commissione, il Presidente ha più volte sottolineato che sarà una legge successiva all'entrata in vigore dello Statuto a stabilire quando e come potrà intervenire nel procedimento legislativo regionale il parere della Commissione Garante.

L'Assessore Colozzi, rappresentante della Giunta regionale ai lavori della Commissione, pur riconoscendo la positività del lavoro compiuto dal Presidente per cercare di trovare una sintesi tra i problemi posti dalle diverse forze politiche, esprime ancora delle perplessità su alcuni punti del progetto che si sta esaminando.

Egli sostiene, infatti, che non sia stato del tutto chiarito il punto concernente il ruolo che la Commissione dovrà assumere all'interno dell'ordinamento regionale; si chiede, inoltre, se non fosse possibile unificare tale organo con quello del Difensore civico. Questo anche per garantire un'effettiva autonomia alla Commissione che, così come si va delineando, sarebbe eccessivamente

---

<sup>13</sup> Così ADAMOLI G., Presidente della Commissione Statuto, seduta del 3 marzo 2008, *Resoconto stenografico*, a cura del Consiglio Regionale della Lombardia, p. 37 e *passim*.

dipendente, sia finanziariamente che politicamente, dal Consiglio Regionale. Secondo il rappresentante della Giunta regionale, ciò metterebbe in pericolo la terzietà della Commissione.

Un aspetto su cui Colozzi si sofferma molto è quello dell'iter da seguire per chiedere un parere alla Commissione, Secondo l'Assessore è fondamentale inserire la possibilità che tale passaggio avvenga già durante la fase redigente che si svolge in commissione consiliare. Su tale punto si soffermerà anche in seguito, trovando unanime accordo tra i partecipanti alla riunione. In tal modo, infatti, il parere dell'organo di controllo interverrebbe durante lo stesso iter formativo della legge e non soltanto in seguito all'entrata in vigore della stessa. Sull'importanza di mantenere, però, anche la possibilità di un controllo successivo si soffermerà in seguito, dandone una motivazione tecnica, il Prof. Mangia, uno dei quattro giuristi presenti come esperti esterni in Commissione, senza trovare opposizione dello stesso Colozzi.

Alla fine del suo intervento, l'Assessore sostiene che, anche per venire incontro alla necessità sempre presente di contenere le spese regionali, sarebbe più opportuno fissare a tre il numero dei componenti la Commissione di garanzia; in tal modo sarebbe comunque garantita la rappresentanza delle minoranze.

Il consigliere portavoce dell'opposizione Benigni si dice favorevole all'ipotesi di allargare alle commissioni consiliari la possibilità di chiedere un parere all'organo di controllo già durante l'iter legislativo; esprime parere favorevole anche sulla proposta del Presidente di fissare a cinque il numero dei componenti la commissione o anche a ridurlo, purché sia mantenuta la rappresentanza del Consiglio delle Autonomie locali. Benigni difende, invece, la scelta di separare le funzioni della Commissione Garante rispetto a quelle del Difensore civico, e fa notare come le competenze di quest'ultimo aumenteranno notevolmente in seguito all'entrata in vigore dello Statuto.

La consigliera Dalmasso si associa a quanto sostenuto dall'Assessore Colozzi, soprattutto sul punto che riguarda il possibile allungamento dei tempi procedurali, fattore questo, a detta della Dalmasso, da tenere particolarmente in considerazione.

Il consigliere Alessandro Cè, dopo aver dato atto dei significativi cambiamenti apportati dagli emendamenti proposti dal Presidente, sottolinea l'importanza della Commissione di garanzia in quanto organo terzo e imparziale rispetto al potere politico-amministrativo, soffermandosi a lungo sull'aspetto della composizione della stessa. Egli sostiene che l'organo, per poter essere realmente indipendente e autonomo, avrà necessariamente bisogno di una collegialità più marcata; pertanto, propone di estendere almeno a sette il numero dei componenti la commissione, rimettendosi a grandi linee, per quanto riguarda i criteri di nomina, a quanto già proposto dagli altri consiglieri.

Riprendendo la parola, l'Assessore Colozzi pone nuovamente l'accento sull'aspetto dell'efficacia dei pareri della Commissione di garanzia: egli ritiene importante sottolineare che questi non avranno in alcun modo effetto vincolante.

Il rappresentante della Giunta sostiene, inoltre, che sarebbe necessario ripensare anche globalmente alle funzioni a cui sarà chiamata la commissione stessa, sottolineando che, nel caso auspicabile di un corretto funzionamento della

“macchina regionale”, difficilmente la Commissione sarà chiamata ad operare, pertanto si rischierebbe di avere un organo poco rilevante nel panorama regionale.

A tale obiezione risponde il Presidente Adamoli, facendo notare all'Assessore come si sia già discusso ampiamente durante le riunioni precedenti in merito all'importanza della Commissione, quale organo di garanzia *iuxta modum* di controllo. Lo stesso Presidente aggiunge, peraltro, che, come già sottolineato dal consigliere Benigni, le competenze del Difensore civico sono già particolarmente ampie, secondo quanto previsto dallo Statuto: di qui l'impossibilità di creare un unico organo di controllo. Per di più, mentre il Difensore civico è diretto interlocutore dei cittadini, la Commissione di garanzia opererebbe nell'ambito degli equilibri tra i diversi organi regionali; ed è facilmente intuibile, secondo Adamoli, la differenza sottesa alle due funzioni.

Seguono gli interventi dei consiglieri Muhlbauer e Boscagli; il primo sostiene che risulta chiara la volontà della Giunta regionale, attraverso il suo rappresentante, di limitare al massimo i poteri della Commissione Garante. Viceversa, il consigliere di maggioranza Boscagli, si dice concorde con i rilievi operati da Colozzi e sottolinea come debbano essere tenute in considerazione le opinioni dei consiglieri regionali che, a sua detta, si sono più volte dichiarati contrari alla stessa istituzione *tout court* che per il fatto che questo intende controllare l'operato del Consiglio Regionale.

Gli fa eco il consigliere Demartini – vicepresidente della Commissione speciale Statuto – il quale sottolinea le sue perplessità su di una Commissione non politica, composta di tecnici, chiamata verificare la compatibilità di singoli “pezzi” di legislazione con Statuto.

Seguono gli interventi tecnici dei Professori Mangia e Balboni. Il primo, dopo aver osservato come la funzione consultiva della Commissione è altro dalla funzione di controllo, espone alcune riflessioni critiche in merito ai poteri che effettivamente verranno conferiti alla Commissione Garante. Egli sostiene che, per non creare “una Corte Costituzionale dei poveri” è opportuno distinguere bene la funzione dell'istituendo organo di garanzia regionale da quelle proprie della Corte che giudica sulla legittimità degli atti aventi forza di legge, anche regionali.

Il Prof. Balboni interviene sostenendo che in nessun momento si è voluta creare “una Corte di serie B” ma, viceversa, si è voluto garantire, in ambito regionale, la presenza di un organo autonomo e indipendente che svolga funzioni prevalentemente consultive, senza che vengano in alcun modo lese le prerogative consiliari. Evidenzia, tra queste, la funzione di ammissibilità dei quesiti referendari. Suggestisce, quindi, di apportare delle modifiche agli emendamenti proposti che tengano conto dei rilievi formulati nel corso della discussione.

Nella successiva votazione viene approvato, in particolare, il numero di cinque componenti la Commissione di garanzia, quattro nominati dal Consiglio Regionale e uno dal Consiglio delle Autonomie.

Questa la sintesi del momento di dibattito più intenso e maggiormente centrato sul nostro tema che è intervenuto nel corso dell'iter di approvazione della proposta di legge statutaria, i cui risultati avranno poi modo di riversarsi in un dibattito conclusivo svolto in Consiglio, nell'udienza plenaria che varò il testo nell'edizione definitiva nel maggio del 2008.

Tralasciando riflessioni generali, per così dire “in positivo”, sulle funzioni della Commissione Garante dello Statuto, cioè su quale funzione essa sia chiamata a svolgere – e, quindi, sul senso della citata funzione generale di valutazione di conformità dell’attività della Regione allo Statuto –, che verranno affrontate nel paragrafo successivo, chiariamo, invece, immediatamente e “in negativo”, quali funzioni la Commissione Garante non sia chiamata a svolgere.

Essa non è né potrà essere considerata, per le ragioni che si esamineranno subito di seguito, alla stregua di una piccola Corte costituzionale regionale<sup>14</sup>, come in passato da più parti auspicato<sup>15</sup>: essa non svolge cioè una funzione di controllo di legittimità statutaria della normativa regionale vigente, come la Corte costituzionale ha ormai ben chiarito.

Nella sent. n. 200 del 2008 – sulla quale ci soffermeremo ampiamente nel par. 3 – la Corte costituzionale ha, infatti, chiaramente affermato che “[o]gni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali”, essendo riservata agli organi giudiziari o alla Consulta stessa.

Ecco già delinearsi un primissimo profilo di problematicità, sul quale ritorneremo nel prossimo paragrafo: la dizione scelta dal legislatore statutario lombardo (“valutazione della conformità dell’attività regionale allo Statuto”) non appare, infatti, riferibile alla sola attività consultiva. La formulazione scelta dal legislatore statutario appare, cioè, di portata assai più ampia e deve in qualche modo essere conciliata (o riconciliata) con una giurisprudenza del giudice delle leggi che appare, invece, almeno prima facie, orientata in un senso che vorrei definire “riduttivo” – piuttosto che restrittivo. Riduttivo cioè delle potenzialità intrinseche di quest’organo che il legislatore statutario lombardo sembra, invece, avere interpretato in senso ampio (e, ritiene chi scrive, al meglio).

Si è detto che la Commissione Garante non è (e non potrà essere, in assenza di una revisione della Costituzione, o quantomeno di un *revirement* della giurisprudenza della Corte costituzionale) una piccola Consulta regionale, ma piuttosto un’indispensabile istanza di tutela del buon funzionamento degli organi e delle istituzioni regionali.

Non va sottovalutato però come la Commissione di garanzia statutaria sia anche un’istanza di tutela della stessa autonomia regionale. Assai significativa, in tal senso, la funzione affidata alla Commissione Garante di esprimere pareri, ex art. 60, com. 1, lett. e, sull’eventuale lesione, da parte dello Stato o di altre Regioni, proprio di quella sfera di autonomia regionale costituzionalmente tutelata sulla quale, tra le altre cose, la Commissione Garante è indubbiamente chiamata a vigilare.

---

<sup>14</sup> Cfr. CAVALERI P., *Il controllo degli statuti e le leggi statutarie*, in AA.VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, in particolare, p. 28.

<sup>15</sup> Tra gli altri, ad esempio, GROPPI T., *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *La potestà statutaria delle regioni nella prospettiva della riforma costituzionale. Temi rilevanti e profili comparati*, CNR-Regioni, Milano, Giuffrè, 2001 e in *Le Regioni*, 5, 2001.



La tutela dell'autonomia della Regione richiede però che venga preventivamente assicurata l'autonomia stessa del suo Garante. Coerentemente con tale presupposto, l'art. 59 St. Lomb. dispone, infatti, già al primo comma, che la "Commissione garante dello Statuto è organo regionale autonomo e indipendente". Nel secondo paragrafo del presente capitolo vedremo quali concretamente possano o debbano essere tali garanzie.

Più ancora colpisce, però, così come già osservato, la seconda parete del comma citato, e in particolare il riferimento al controllo di "conformità allo Statuto dell'attività regionale", cioè alla funzione di controllo, affidata alla Commissione Garante, della rispondenza, in breve, dell'intera attività regionale alla normativa statutaria. Funzione che parrebbe, almeno prima facie, andare ben al di là della pura – e certamente ammissibile – funzione consultiva di tale organo (cfr. Corte costituzionale, sentt. n. 378/2004 e n. 12/2006).

Altri Statuti, ad esempio, quello dell'Emilia-Romagna (art. 69, com. 1, lett. c) o quello Toscano (art. 57, com. 3) utilizzano il medesimo concetto di "conformità" – in particolare, nelle espressioni "pareri [...] di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali", il primo; "giudizio [...] di non conformità allo Statuto", il secondo<sup>16</sup> –; altri statuti preferiscono, invece, utilizzare il termine "compatibilità" (ad esempio, l'art. 57, com. 5, lett. c dello Statuto della Calabria.) Ma l'estensione del giudizio di conformità allo Statuto che la Commissione lombarda viene chiamata a svolgere – stando al dato letterale – sull'intera attività regionale (non limitato, cioè, alla sola attività normativa, ma esteso anche all'attività amministrativa regionale tout court) appare essere una singolare caratteristica della Commissione Garante prevista dallo Statuto d'autonomia della Lombardia. Ma sul punto ritorneremo nel paragrafo terzo del presente capitolo.

### 2.3. Analisi dettagliata delle singole problematiche attuative.

#### *Indicazione di metodo.*

Passiamo ora all'esame dettagliato delle specifiche "tematiche" rilevanti in sede di attuazione, da parte del legislatore lombardo, degli articoli 50, com. 3, 51, com. 5, 59 e 60 dello Statuto di autonomia della Lombardia.

Le singole tematiche individuate, che saranno segnalate al lettore con apposita rubrica, verranno di volta in volta esaminate all'interno del presente paragrafo 2.3, in distinti sub-paragrafi, i quali *problematizzeranno* – cioè riformuleranno in forma di problema, per poi offrire una o più soluzioni possibili – le diverse questioni poi singolarmente analizzate, tentando di chiarire quali siano le alternative normative in concreto perseguibili dal legislatore lombardo, compatibilmente cioè, in estrema sintesi, con la Costituzione e lo Statuto.

E' questo lo sbocco, per così dire, pratico ed effettuale, che ha motivato il Consiglio regionale - il suo ufficio di Presidenza – a commissionare la ricerca.

---

<sup>16</sup> Cfr. il Capitolo 1 del presente studio.

Solo in un momento successivo, si cercherà di evidenziare e chiarire quali siano (o possano essere) le prevedibili e diverse conseguenze, ovvero, se si preferisce, l'impatto delle legittime e alternative scelte, in ipotesi, operate dal legislatore regionale sul complessivo funzionamento dell'amministrazione o dell'ordinamento della Regione, da un lato – con particolare riferimento all'attività degli organi e delle istituzioni regionali – e sulla concreta funzionalità dell'organo di garanzia stesso, dall'altro.

In altre parole, una volta individuato il problema da un punto di vista “normativo”, e indicatene successivamente le soluzioni attuative astrattamente possibili (in quanto compatibili con la normativa rilevante di rango gerarchicamente sovraordinato<sup>17</sup> rispetto alla legge regionale: in breve, la Costituzione e lo Statuto), si cercherà di chiarire e immaginare le conseguenze pratiche delle diverse opzioni normative, in ipotesi, scelte dal legislatore in sede di attuazione dello Statuto regionale.

Procedendo con tale metodo, si esamineranno, in primo luogo, le problematiche relative all'attuazione degli artt. 59 e 60 che rappresentano il “cuore” della disciplina della Commissione Garante dello Statuto (e delle sue principali funzioni), per passare poi all'esame delle alternative e possibili prospettive di attuazione degli artt. 50 e 51 cit., che presentano certamente aspetti problematici di minor impatto.

#### *Autonomia e indipendenza.*

Il primo dato problematico col quale confrontarsi è rappresentato già dal primo comma dell'art. 59 dello Statuto della Lombardia, ai sensi del quale “*La Commissione garante dello Statuto è organo regionale autonomo e indipendente di valutazione della conformità dell'attività regionale allo Statuto*”. Appare del tutto ovvio che tale articolo richiede – se si vuole, in modo implicito – che sia la stessa legge regionale istitutiva a garantire in concreto l’“autonomia” e l’“indipendenza” della Commissione statutaria.

La prima domanda da porsi è, quindi, in cosa consistano esattamente l'autonomia e l'indipendenza da garantire con legge alla Commissione *de qua* e, in secondo luogo, come – cioè in quali forme e con quali specifiche modalità – tali autonomia e indipendenza vadano ad essa assicurate.

Diversamente dal Consiglio delle Autonomie Locali<sup>18</sup> (CAL), che è un organo necessario della Regione – definito a tutti gli effetti come “organo di consultazione” dall'art. 123, com. 4, Cost. – la Commissione Garante dello Statuto è, infatti, un organo meramente eventuale della Regione<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Ma vedi la nota 20.

<sup>18</sup> Sul quale ci permettiamo di rinviare a un'analogo ricerca promossa dall'IRER e pubblicata nel 2009 col titolo *L'art. 116, c. 3, Cost. e il ruolo del Consiglio delle autonomie locali*.

<sup>19</sup> Sulla cui natura, cfr. ROMBOLI R., *La natura e il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale*, Relazione svolta al convegno “L'attuazione degli statuti regionali”, disponibile on-line, sul forum della rivista *Quaderni costituzionali*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); ora in CARETTI P. – ROSSI E. (a cura di), *Osservatorio delle fonti 2009. L'attuazione degli statuti regionali*, Torino, 2001.

Ciononostante, la Regione Lombardia ne ha previsto l'istituzione con legge, ai sensi degli artt. 59 e 60 del proprio Statuto d'autonomia: stando, infatti, alla rubrica del Titolo VII dello Statuto, esso è un “organo di garanzia” della Regione. Anzi, la Commissione Garante è forse il primo e il principale di tali organi, poiché essa è chiamata – come si avrà modo di chiarire in seguito – a “*valuta[re] [l]a conformità dell'attività regionale allo Statuto*”. E ricordiamo che lo Statuto, ancorché non possa pacificamente e *de plano* definirsi come fonte gerarchicamente sovraordinata alla legge (regionale)<sup>20</sup>, è comunque da ritenersi la “fonte di vertice del diritto regionale”<sup>21</sup>, nella quale viene disciplinato, ad esempio, il procedimento legislativo stesso.

Ne consegue che, pur non essendo la Commissione Garante, almeno in base alla Costituzione, un organo necessario della Regione – e in tal senso, la definizione di “organismo” regionale potrebbe apparire più calzante di quella di “organo” della Regione, se non fosse per la rubrica del Titolo VII cit. – la sua istituzione è cionondimeno divenuta necessaria, in quanto adesso è prevista dallo Statuto d'autonomia. La Commissione Garante è diventata, dunque, un organo indispensabile, la cui presenza e istituzione è imposta dallo Statuto stesso all'interno dell'organizzazione – se non, addirittura, della forma di governo – regionale, a garanzia della conformità dei progetti di legge e di regolamento allo

---

<sup>20</sup> È, cioè, assolutamente condivisibile l'affermazione di ROMBOLI R., *op. cit.*, il quale osserva “[i]n ordine al rapporto tra statuto e legge regionale [che] dalla giurisprudenza costituzionale parrebbero potersi derivare ora elementi favorevoli alla ricostruzione dello stesso in termini di competenza [...] ora di gerarchia (si pensi alla recente pronuncia in cui la Corte suggerisce di interpretare la legge regionale impugnata in conformità al dettato statutario: sent. 200/2008) – sulla quale *infra*”. Di segno contrario alla sent. 9-13 giugno 2008, n. 200 sono, ad esempio, le precedenti sentenze nn. 196/2003, 372/2004 e 188/2007: in quest'ultima, in particolare, la Corte declina espressamente i rapporti tra statuto e legge regionale nel senso della presenza di alcune “riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale”, cioè nel senso della competenza in luogo della gerarchia. Anche chi si è espresso apertamente in senso contrario alla tesi della gerarchia tra statuto e leggi regionali, e a favore della tesi della competenza come principio regolatore dei rapporti tra le due fonti, riconosce il cambio di prospettiva attuato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 200/2008 cit.: cfr., tra gli altri, BALDAZZI D., *Le “Consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2008, p. 197-213. In senso contrario, per la tesi della gerarchia, cfr., per tutti, CUOCOLO F., *Riflessioni sugli statuti regionali*, in *Quaderni regionali*, 2002, p. 713 e ss.

<sup>21</sup> Già nella sentenza del 3 luglio 2002 n. 304, la Corte costituzionale aveva, infatti, riconosciuto allo statuto regionale “un valore giuridico che lo colloca al vertice delle fonti regionali”, affermando, altresì, “il principio di legalità costituzionale ha ricevuto una protezione adeguata alla speciale collocazione dello statuto nella gerarchia delle fonti regionali: la previsione di un controllo di legittimità costituzionale in via preventiva delle deliberazioni statutarie è intesa infatti ad impedire che eventuali vizi di legittimità dello statuto si riversino a cascata sull'attività legislativa e amministrativa della Regione”. In generale, sulle fonti regionali cfr., tra i tanti, TARLI BARBIERI G., *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4, 2005, il quale osserva che “i rapporti tra la fonte statutaria e le altre fonti regionali non sono ricostruibili unicamente in termini di gerarchia, come è testimoniato dall'assetto delle fonti in materia di elezioni regionali”; nonché RUGGERI A., *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, TORINO, 2001; e ancora ID., *Fonti, norme e criteri ordinatori*, Torino, 2009.

Statuto medesimo, e come orizzonte generale del buon funzionamento dell'amministrazione della Regione nel suo insieme.

È bene sottolineare sin da ora come non sia, invece, possibile ritenere che essa sia chiamata a svolgere un controllo di legittimità statutaria<sup>22</sup>, in senso proprio e pieno, degli atti normativi (ma si può aggiungere anche amministrativi) della Regione.

In sintesi, quindi, essa non potrà, per un verso, non essere istituita con legge regionale<sup>23</sup> né, per altro verso, potrà venire disciplinata alla stregua di un qualsiasi altro ente o organismo regionale.

Sotto il primo profilo, infatti, è chiara e del tutto scontata la portata precettiva, tra gli altri e in particolare, dell'art. 59, com. 3, dello Statuto, ai sensi del quale – in relazione alla Commissione Garante de qua – si prevede che “*La legge istitutiva, approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale, determina*”, ecc.

Sotto il secondo profilo, invece, già il primo comma dell'art. 59 cit. chiarisce che “*La Commissione garante dello Statuto è organo regionale autonomo e indipendente [...]*”, disciplinando così tale organo in modo parzialmente diverso dagli altri enti (meramente dipendenti) della Regione, di cui né la legge né tanto meno lo Statuto, garantiscono autonomia o indipendenza. Un discorso a parte va fatto, ovviamente, per gli altri organi di garanzia disciplinati dal Titolo VII dello Statuto stesso, primo tra tutti il Difensore Regionale, di cui si dirà, la cui indipendenza è assicurata a livello statutario.

In altre parole, se, da un lato, è certamente vero che “*l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione*” (cfr. Corte cost., sent. n. 378/2004 cit.), non essendo cioè la sua previsione in Statuto necessaria, dall'altro lato, una volta che tale organo sia stato previsto dallo Statuto regionale, il quale abbia per esso richiesto il soddisfacimento di determinate garanzie di autonomia e indipendenza (cfr. l'art. 59, com. 1, cit.), la legge istitutiva è ovviamente chiamata a soddisfare tutti i requisiti e le condizioni che la normativa statutaria impone. Ciò a pena di illegittimità costituzionale della legge istitutiva stessa per violazione della norma (statutaria) interposta, rappresentata, nel nostro caso dall'art. 59 dello Statuto.

Illegittimità che potrebbe addirittura essere ritenuta rilevabile dal giudice comune, ordinario o amministrativo, rispetto agli atti di rango sub-legislativo (regolamenti), ma che certamente sarebbe rilevabile dalla Corte costituzionale in relazione agli atti legislativi in tal senso viziati.

Il legislatore regionale potrà, quindi, soltanto scegliere la “misura” – cioè le “forme” e i “modi” – dell'autonomia e indipendenza da garantire alla istituenda

---

<sup>22</sup> Il quale, per i motivi che si esamineranno nel testo, è – in sintesi – da ritenersi di esclusiva pertinenza della magistratura o della Corte costituzionale, in quanto di rispettiva competenza.

<sup>23</sup> Del tutto negativo sarebbe, infatti, l'inverarsi di quel “*futuro fosco [...]* pessimisticamente pens[ato]” come possibile da parte della dottrina, di un eventuale “*ostruzionismo di maggioranza*” simile a quello che congelò la Costituzione repubblicana dopo il 1948: così SPADARO A., *Dal “custode” della Costituzione ai “custodi degli Statuti”. Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, 6, 2006, pp. 1059-1103, in particolare, p. 1090; dello stesso A. cfr., anche, ID., *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in *Le Regioni*, 3, 2010.

Commissione, ma non escluderle od obliterarle del tutto, nemmeno riducendole a un mero dato formale, cioè a una semplice dichiarazione contenuta in una simbolica norma di legge che non si traduca poi in una conseguente (e, direi, coerente) disciplina dell'organo, realmente informata alla sua autonomia e indipendenza.

Si ripete, quindi, che la Commissione Garante non potrà essere disciplinata alla stregua di un qualunque altro organismo regionale dipendente dalla Regione. In dottrina si è, infatti, osservato come gli organi di garanzia statutaria (comunque denominati) siano in certo modo “*simili alle autorità amministrative indipendenti*”<sup>24</sup>. In breve, la Commissione Garante è, infatti, ben altro da quegli *enti del sistema regionale*, disciplinati all'art. 48 dello Statuto, ai quali possono essere affidati, con legge regionale, l'esercizio delle “*funzioni amministrative riservate alla Regione [così esercitate] tramite enti dipendenti, aziende, agenzie e altri organismi, istituiti e ordinati con legge regionale e sottoposti al controllo e alla vigilanza della Regione*” (art. 48, com. 1). Essa non a caso è, infatti, normata non solo in distinti articoli, ma addirittura in un diverso titolo (il citato Tit. VII)

Già in relazione alla composizione della Commissione Garante – sulla quale infra – nel dare esecuzione all'art. 59, com. 2<sup>25</sup>, il legislatore regionale dovrà prevedere, con apposita norma, dei reali requisiti di *professionalità, autonomia e indipendenza*, per l'eleggibilità dei membri, poiché proprio la professionalità e l'autorevolezza dei componenti rappresenta, di per sé, una garanzia della loro personale autonomia e dell'indipendenza dell'organo collegiale stesso nel suo insieme. Proprio in riferimento a tali organismi denominati talvolta Consulte regionali, un'autorevole dottrina ha, infatti, segnalato il pericolo che “la loro composizione risenta di eccessivi processi di politicizzazione [...] riducendone l'indipendenza e l'autorevolezza, e dunque sminuendone la credibilità”<sup>26</sup>.

Non a caso, infatti, norme che prevedono alti e specifici requisiti di professionalità dei componenti delle Consulte regionali esistono in tutti gli Statuti approvati che contengano tali organi, ovvero nelle leggi regionali istitutive che tali organi di garanzia disciplinano. Esse sono, poi, a loro volta confrontabili – se non addirittura ispirate – alle norme di legge ordinaria che richiedendo elevati requisiti di professionalità per i membri o quantomeno per i presidenti delle c.d. *Authiorities* (o Autorità indipendenti) ne tutelano e garantiscono, ad un primissimo livello, l'indipendenza.

A mero titolo di esempio, l'art. 2, com. 4, del PdL n. 450/2010, depositato in Consiglio regionale nel corso della VIII legislatura, prevede che “*Possano essere membri della Commissione: a) professori ordinari in materie giuridiche, con alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico, costituzionale o*

---

<sup>24</sup> COZZOLINO F., *Gli organi di garanzia statutaria e l'autonomia delle regioni in una nuova pronuncia della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, pp. 830-837, nota a Corte costituzionale, sent. 13 giugno 2008, n. 200.

<sup>25</sup> L'art. 59, com. 3, dispone che “*La legge istitutiva, approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale, determina i requisiti per l'accesso all'incarico, le modalità e i limiti di esercizio delle funzioni, le cause di ineleggibilità e incompatibilità, il trattamento economico, assicurando l'effettiva autonomia e indipendenza dei componenti della Commissione*”.

<sup>26</sup> Cfr. A. SPADARO, *op. loc. ult. cit.*

*amministrativo; b) magistrati a riposto della giurisdizione ordinaria, amministrativa, tributaria e contabile; ovvero i componenti della Corte costituzionale cessati dalla carica; c) avvocati, con almeno dieci anni di effettivo esercizio della professione forense<sup>27</sup>”.*

In relazione a tale formulazione, svolgeremo, adesso, solo alcune brevi osservazioni.

Quanto alla lett. a) – qualora si voglia effettivamente prevedere l'eleggibilità a membro della Commissione garante dei professori universitari, restringendola ai soli professori ordinari (cioè di prima fascia), ed escludendo così altre categorie di docenti di ruolo, quali i professori associati – appare corretto limitare l'eleggibilità a membro della Commissione Garante ai soli professori in materie giuridiche: l'organo ha, infatti, funzioni tecnico-giuridiche in senso stretto. Si deve, però, segnalare, per completezza, la scelta della Regione Umbria che, nella legge istitutiva del corrispondente organo umbro (cfr. L. Reg. 31 luglio 2007, n. 27) ha previsto l'eleggibilità a componente anche dei professori universitari “di ruolo in materie giuridiche o politologiche” – scelta quindi assai più ampia di quella prospettata dal PdL cit.

In secondo luogo, la lett. b) del PdL n. 450, diversamente dalle leggi istitutive di altre Regioni (cfr., ad esempio, art. 2 L. Reg. Toscana 4 giugno 2008, n. 34; art. 1, com. 2, L. Reg. Abruzzo 11 dicembre 2007 n. 42; art. 3 L. Reg. Umbria 31 luglio 2007, n. 27 cit.) prevede l'eleggibilità dei magistrati della giurisdizione tributaria, accanto a quelli ordinari, amministrativi e contabili, nonché agli ex giudici della Corte costituzionale. Tutti questi ultimi – giudici ordinari, amministrativi e contabili; ad eccezione degli ex giudici della Corte costituzionale –, sono qualificabili come giudici comuni, reclutati in base a concorso. I giudici della magistratura tributaria sono, al contrario, giudici speciali, ammessi ma non previsti dalla Costituzione repubblicana, e reclutati in base a una selezione che non prevede un concorso per esami, ma – in estrema sintesi – una graduatoria redatta in base ai titoli, su domanda degli interessati presentata in occasione di un bando di concorso. Escludere, quindi, i giudici tributari dal novero degli eleggibili a componente della Commissione Garante dello Statuto – al pari di altre Regioni – non apparirebbe, quindi, né improprio né censurabile.

Da ultimo, quanto alla lett. c), nonostante le sue alterne vicende sembrerebbe oggi giunta al via la riforma delle c.d. professioni legali che prevedrebbe, in questo anticipata dalla normativa del CNF, la possibilità di specializzazione degli avvocati: la norma potrebbe, quindi, eventualmente specificare “*avvocati specializzati*”, ad esempio, “*in diritto amministrativo*” ecc., formulazione che – in futuro – potrebbe assumere un significato tecnico, specifico e vincolante.

Non si può, allora, in questa sede, che ripetere quanto sostanzialmente già affermato in precedenza, e cioè che un elenco il più possibile “restrittivo”, ossia inteso a elevare i requisiti necessari alla nomina a commissario, non può che aumentare l'autorevolezza (e, per le ragioni esposte, l'indipendenza) dell'organo garante stesso.

---

<sup>27</sup> Primo firmatario Adamoli, in quel momento Presidente della Commissione apicale sullo Statuto ed esponente del principale partito di opposizione. Fino al momento in cui sono state scritte queste note non risultano presentati altri pdl o ddl.

Una possibile formulazione alternativa a quella proposta dal PdL cit. potrebbe essere, ad esempio e tra le altre, quella della legge 4 dicembre 2007, n. 23, della Regione Emilia-Romagna che dispone “*Poss[ano] essere nominati componenti della Consulta: a) magistrati e magistrato in quiescenza o fuori ruolo; b) docenti universitari in materie giuridico-amministrative; c) avvocati e avvocate iscritti all'albo professionale da almeno dieci anni; d) figure professionali che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo*”. Tale dizione risulta, da un lato, più ampia (forse, addirittura troppo ampia), prevedendo ad esempio, alla lett. b), che possano essere nominati membri della “Consulta di garanzia statutaria” – questo il nome dell'organo in Emilia-Romagna – “docenti universitari”, categoria appunto molto più ampia dei soli professori ordinari previsti dal PdL lombardo cit., che comprenderebbe – a dire il vero non senza una forzatura - anche i professori a contratto; ma, soprattutto, prevedendo alla lett. d), “figure professionali” non altrimenti definite, che abbiano maturato “significative esperienze” (anch'esse non meglio precisate) nel settore giuridico amministrativo. Dall'altro si distingue – sotto l'aspetto della mera redazione formale – per l'utilizzo del femminile accanto al maschile nelle espressioni “magistrati e magistrato” ed “avvocati e avvocate”. Il che – se può ritenersi giustificato da ragioni di stile (che, personalmente, non condividiamo), politiche, o persino ideologiche –, da un punto di vista strettamente giuridico, è del tutto influente sulla portata della norma, essendo un dato certo che la formulazione (corretta in lingua italiana) al maschile, non rappresenti ovviamente alcuna causa di esclusione dell'applicabilità della norma stessa in base al genere del candidato, cioè – in breve – non limita certamente l'eleggibilità di rappresentanti di entrambi i sessi alla Commissione Garante dello Statuto.

Quanto alla misura dell'autonomia e dell'indipendenza di cui l'organo istituendo dovrà godere, si può soltanto osservare che esse dovranno essere “effettive”: l'art. 59, com. 4, dello Statuto prevede, infatti che “*La legge istitutiva, approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale, determin[i] i requisiti per l'accesso all'incarico, le modalità e i limiti di esercizio delle funzioni, le cause di ineleggibilità e incompatibilità, il trattamento economico, assicurando l'effettiva autonomia e indipendenza dei componenti della Commissione*”.

Ferma, quindi, la necessaria effettività dell'autonomia e dell'indipendenza di cui l'organo deve godere – attraverso un'adeguata disciplina di tutti i profili indicati dalla norma statutaria citata – esse non potranno comunque essere né pari né, in certo senso, paragonabili a quelle degli organi regionali in senso proprio, quali, ad esempio, il Consiglio regionale o il CAL (artt. 121 e 123 Cost.).

È vero cioè che l'art. 59, com. 2<sup>28</sup>, dello Statuto lombardo prevede un meccanismo che può certamente definirsi “elettivo” per la designazione dei componenti della Commissione – il quale vuole *prima facie* garantire un ampio accordo tra le rappresentanze in Consiglio regionale e nel CAL – ma non si deve

---

<sup>28</sup> Dispone, infatti, l'art. 59, com. 2, cit. che “[La Commissione garante dello Statuto] È formata da cinque componenti, di cui quattro eletti dal Consiglio regionale e uno dal Consiglio delle autonomie locali con la maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti nelle prime tre votazioni; dalla quarta votazione è sufficiente la maggioranza assoluta.”

certo dimenticare che il Consiglio regionale è organo (direttamente) rappresentativo dei cittadini residenti in Lombardia, e che il CAL è anch'esso rappresentativo (ancorché indirettamente) delle popolazioni degli enti locali, o più in generale della autonomie locali, mentre la Commissione Garante è, al contrario, un organo tecnico-specialistico (e non politico) nonostante i suoi membri vengono eletti, e non nominati, da altri organi assembleari – il Consiglio regionale e il CAL – con un'elezione che potrebbe, in parte impropriamente, definirsi “di secondo grado”.

Anzi, direi che l'autonomia e indipendenza di cui essa deve godere è, in certo senso, *qualitativamente diversa* da quella dei due organi citati – Consiglio regionale e CAL – e, ripetendo quanto già osservato nel sub-paragrafo precedente, intimamente e profondamente legata agli alti requisiti di professionalità e indipendenza dei suoi membri.

Le funzioni consultive della Commissione garante sono, infatti, assai delicate e in tutto paragonabili a quelle consultive – non certo a quelle giurisdizionali – del Consiglio di Stato o della Corte dei conti, dei quali l'art. 100 Cost. si preoccupa di garantire, appunto, l'indipendenza<sup>29</sup>. Anzi, si potrebbe dire che l'autonomia e l'indipendenza della Commissione Garante derivano non soltanto dal dato *formale* dell'espressa previsione statutaria (art. 59, com. 1, cit.), ma anche dal dato, che potremmo definire sostanziale, della delicata funzione (principalmente consultiva) esercitata dalla Commissione stessa. La quale, ripetiamo, deve in primo luogo rispecchiarsi e trovare conferma nell'autorevolezza e professionalità dei suoi stessi componenti, cioè in una composizione che potremmo definire “appropriata”. Non avrebbe, infatti, alcun senso che l'attività consultiva (che si esprime, di norma, rendendo pareri non vincolanti ma obbligatori, salvi i casi di pareri la cui richiesta stessa è facoltativa) venisse resa da un organismo meramente, tecnicamente o anche psicologicamente dipendente dalla Regione, piuttosto che dal Consiglio ovvero dalla Giunta regionale. Tutto quanto sin qui osservato si traduce – pare un'ovvia conclusione – nella corretta previsione di adeguati requisiti normativamente previsti per la nomina dei membri stessi della Commissione Garante dello Statuto.

Chiarite le ragioni della necessaria autonomia e indipendenza della Commissione garante, è però noto che esistono diverse forme di autonomia: da quella regolamentare a quella organizzativa, dall'autonomia contabile e di bilancio a quella finanziaria. Ora, se, per un verso, va certamente esclusa l'autonomia *finanziaria* dell'organo, in senso proprio (in breve, entrate proprie o destinategli), necessaria appare, invece, una totale autonomia che si può definire *funzionale*. Accanto ad essa, andrebbe prevista anche un'adeguata autonomia *regolamentare* dell'organo di garanzia statutaria, collegata quest'ultima alla necessaria previsione di un regolamento interno della Commissione, al fine di disciplinare innanzitutto le modalità di scelta del proprio Presidente e, più in generale, quelle di espressione del voto da parte dei membri dell'organo.

---

<sup>29</sup> La quale, si noti, viene garantita non solo in relazione alle funzione giurisdizionale dei due organi, ma anche in relazione a quella consultiva e di controllo (quindi amministrativa, in senso ampio).



In relazione, in particolare, all'elezione del presidente dell'organo ed eventualmente del vicepresidente (se così stabilisse la legge istitutiva la quale deve essere certamente demandata ai suoi stessi membri, la legge lombarda potrebbe - anzi dovrebbe - invece (similmente ad altre regioni), disciplinarne la durata. Durata che si ritiene consigliabile, per ragioni di autonomia e funzionalità dell'organo, essere pari all'intero mandato dei componenti dell'organo stesso per il presidente; mentre la durata della carica di vice-presidente potrebbe essere inferiore a quella del mandato sessennale dei membri della Commissione (come avviene, ad esempio, nel caso della Calabria).

A mero titolo di esempio, il PdL regionale cit. disciplina in un unico articolo, l'art. 3, *Autonomia organizzativa. Presidente e vicepresidente*, collegando (si ritiene correttamente) l'autonomia organizzativa dell'organo all'elezione del presidente e del vicepresidente - l'eleggibilità dei quali è, appunto, espressione di autonomia. Dispone, infatti, l'art. 3 cit. che “1. *La Commissione garante gode di autonomia organizzativa [...] 3. La Commissione elegge il Presidente e il Vicepresidente tra i propri membri, a maggioranza dei suoi componenti, nella prima seduta o in quella immediatamente successiva. 4. La Commissione disciplina l'organizzazione interna dei lavori con propri atti, compatibilmente con le disposizioni dello Statuto e della presente legge*”.

Assai diversa, a seconda della scelta operata dal legislatore, potrà essere la misura dell'autonomia organizzativa e gestionale, sia con riferimento all'organizzazione degli uffici che a quella del personale - che si può però consigliare debba essere elevata -, così come anche la misura dell'autonomia contabile e di bilancio che verrà riconosciuta all'organo stesso.

Un esempio concreto di disciplina normativa, peraltro interna alla Regione, alla quale ispirarsi potrebbe, forse, essere rappresentato dall'art. 9 L.Reg. 23 ottobre 2009, n. 22 (*Disciplina del Consiglio delle autonomie locali della Lombardia, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia*), il quale, nel prevedere il regolamento interno del CAL, dispone espressamente che “*L'organizzazione e il funzionamento del CAL e della relativa articolazione interna sono disciplinati, oltre che dalle disposizioni della presente legge, dal regolamento interno approvato a maggioranza assoluta dei componenti [...]*”.

Va segnalata però l'opportunità, anzi diremmo la necessità, che l'organismo venga dotato con legge di personale proprio. La dipendenza - quantomeno da un punto di vista *funzionale* - del personale amministrativo dall'organismo di garanzia contribuisce, infatti, per ragioni del tutto ovvie, a implementarne e a rendere palese l'autonomia e l'indipendenza.

Qualora non si voglia prevedere con legge il meccanismo - pur sempre possibile - della selezione mediante concorso, l'alternativa potrebbe essere quella di seguire il sostanziale modello del Difensore (civico) regionale.

Il modello più idoneo al quale ispirarsi per disciplinare tale aspetto della Commissione Garante parrebbe, infatti, essere proprio quello del “Difensore civico regionale”, istituito con L.Reg. 18 gennaio 1980, n. 7 ovvero, oggi (a seguito dell'approvazione del PdL n. 55 del 2010 di *Disciplina del Difensore regionale*, avvenuta il 30.11.2010) del “Difensore regionale” - entrambi

organismi che, al pari della Commissione garante dello Statuto della Regione Lombardia, devono ritenersi indipendenti<sup>30</sup>.

I commi 1 e 2 dell'art. 12 (Sede, segreteria e personale) L.Reg. n. 7/1980 disponevano, infatti, rispettivamente che *“Il Difensore Civico si avvale di una segreteria la cui composizione è stabilita dall'ufficio di presidenza d'intesa con il titolare dell'incarico; il relativo personale, nel numero e secondo i livelli funzionali come sopra determinati, è tratto dal ruolo consiliare”* e *“Il personale della suddetta segreteria opera alle dipendenze funzionali del Difensore Civico”*.

Ma anche l'attuale art. 7 (Sede ed organizzazione) L.Reg. 6 dicembre 2010, n. 18 (*Disciplina del difensore regionale*) dispone, al secondo comma, che *“2. L'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, di intesa con il Difensore, istituisce, nell'ambito dell'organizzazione consiliare, la struttura di supporto e ne stabilisce la dotazione organica. La struttura di supporto è posta alle dipendenze funzionali del Difensore. Al Difensore si applica la legge regionale 3 maggio 2004, n. 9 (Disposizioni in ordine alla disponibilità di personale a favore del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM) e del difensore civico regionale)”*. Il terzo comma prosegue disponendo che *“3. La struttura assicura idonei orari di apertura e di ricevimento al pubblico degli interessati, avvalendosi anche degli uffici territoriali della Regione”. Inoltre, l'art. 21 della medesima legge prevede, oggi, che “L'Ufficio di presidenza, sentito il Difensore, determin[i] le risorse finanziarie da inserire nella proposta di bilancio del Consiglio regionale. 2. Alle spese previste dalla presente legge si provvede con le somme stanziare all'U.P.B. 7.1.0.1.169 'Funzionamento Consiglio regionale' [...]”*.

Indipendentemente dalla scelta concretamente attuata dal legislatore lombardo, si deve comunque ricordare che la c.d. “dipendenza funzionale” del personale della Commissione Garante direttamente dall'organo di garanzia deve – ad avviso di chi scrive – ritenersi il requisito *minimo* che la legge regionale dovrà soddisfare per non porsi in contrasto (e, quindi, apparire di dubbia legittimità anche costituzionale) con l'art. 59, com. 1, cit. dello Statuto.

#### *Composizione e durata. Sostituzione dei membri.*

La composizione e la durata dell'organo di garanzia vengono sostanzialmente disciplinati, pressoché in ogni loro profilo, già a livello statutario. È opportuno, invece – come si dirà in seguito – che la legge istitutiva disciplini l'eventuale sostituzione dei componenti della Commissione Garante, non normata dallo Statuto d'autonomia.

I commi 2 e 4 dell'art. 59 dello Statuto lombardo dispongono, infatti, rispettivamente che la Commissione garante *“È formata da cinque componenti, di cui quattro eletti dal Consiglio regionale e uno dal Consiglio delle autonomie locali con la maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti nelle prime tre votazioni; dalla quarta votazione è sufficiente la maggioranza assoluta”* e che *“I*

---

<sup>30</sup> Se l'art. 6, L. Reg. n. 18/1980 cit., prevedeva, infatti, che il Difensore civico regionale fosse *“scelto fra i cittadini che, per preparazione ed esperienza, diano la massima garanzia di indipendenza, obiettività, serenità di giudizio e competenza giuridico-amministrativa”*, oggi è lo stesso art. 61 dello Statuto d'autonomia della Lombardia a prevederlo (*recte*: a prevedere il Difensore regionale) come *“organo indipendente della Regione”*.

*commissari restano in carica per sei anni decorrenti dalla data di nomina e non sono rieleggibili”.*

In relazione alla composizione e alla durata dell'organo, non pare quindi che residui molto spazio per il legislatore regionale, il quale potrà di conseguenza, del tutto legittimamente, anche soltanto limitarsi a riprodurre le norme statutarie sopraccitate.

Ciononostante, ancorché tale scelta non sia imposta dallo Statuto, la disposizione che disciplina la composizione – cioè il numero dei membri, già previsto dallo Statuto – e l'elezione dei componenti potrebbe essere la sede idonea per specificare, cioè dettagliare maggiormente la norma statutaria, la quale ammette certamente delle puntualizzazioni ulteriori in sede di legislazione attuativa-integrativa, salvo comunque il rispetto del contenuto normativo imprescindibile dell'articolo.

In altre parole, purché sia mantenuto fermo il dato indefettibile della elezione da parte del Consiglio regionale e del CAL nella misura indicata dalla citata norma statutaria (e precisamente, quattro il primo e uno il secondo) non sarà impossibile disporre – come prevede, ad esempio il PdL n. 450 cit. – in merito a specifiche modalità della votazione.

A puro titolo di esempio, il PdL n. 450 dispone, all'art. 2, com. 3, che *“Dopo la terza votazione il Consiglio procede all’elezione con voto limitato”*, il che, ad avviso di chi scrive, può ritenersi ammissibile da un punto di vista statutario e costituzionale. Ancora a titolo di esempio, l'art. 3 L. Reg. Lazio 21 dicembre 2007, n. 24 (Istituzione del Comitato di Garanzia Statutaria), prevede, invece, che i membri del Comitato – questo il nome dell'organo di garanzia del Lazio – siano *“eletti singolarmente e a scrutinio segreto [...] tra i candidati proposti congiuntamente dal Presidente della Regione e dal Presidente del Consiglio regionale”*.

Appare, invece, opportuno se non addirittura necessario che la legge istitutiva disciplini le maggioranze richieste per il funzionamento dell'organo di garanzia, il che in caso contrario sarebbe rimesso al regolamento interno della Commissione Garante: sarebbe però opportuno, in tale ultimo caso, un rinvio espresso al regolamento interno della Commissione stessa.

Qualora il legislatore intenda disciplinare con legge le modalità di funzionamento dell'organo, dovrà di conseguenza disciplinare il c.d. *quorum costitutivo* – cioè per la validità della seduta – ed eventualmente quello c.d. *deliberativo* – per la validità della votazione. Sull'argomento torneremo al paragrafo 3.6.

Da un punto di vista tecnico, è, invece, del tutto indifferente che la composizione e la durata vengano disciplinati in un medesimo articolo – come sceglie di fare, ad esempio, il PdL n. 450 cit., probabilmente per ragioni di economia normativa – piuttosto che in separati e distinti articoli.

In particolare, la durata della carica dei componenti l'organo non potrà, per le ragioni di cui sopra, essere diversa dai *“sei anni decorrenti dalla data di nomina”* (art. 59, com. 4, St. Lomb.), ma un articolo di legge ben potrebbe, in ipotesi, disciplinare la durata della presidenza (temporanea e/o a rotazione, ovvero per l'intero mandato o per parte di esso: ad esempio, conferma dopo i primi tre anni di

presidenza), ancorché non si ravvisino ragioni giuridiche apprezzabili che militino a favore di una disciplina in tal senso.

Il medesimo ovvero altro articolo dovrà, altresì, prevedere la non rieleggibilità dei membri – disposta già dall'art. 59, com. 4, dello Statuto –; tale rieleggibilità deve (probabilmente) intendersi in senso assoluto, poiché questa pare essere l'interpretazione più aderente alla norma statutaria – che non usa l'espressione “immediatamente rieleggibili” ma definisce i componenti “non [...] rieleggibili” *tout court*.

Appare opportuno che il legislatore regionale disciplini, poi, anche l'eventuale sostituzione del o dei membri eventualmente cessati prima della scadenza del mandato (ad esempio, per morte, dimissioni, decadenza ecc.).

In tal caso, le strade percorribili sono due; il legislatore potrà cioè prevedere:

(i) che la durata della carica del componente subentrato sia collegata alla durata dell'organo – cioè il nuovo componente cessa insieme agli altri, alla scadenza del mandato originario –; ovvero

(ii) che esso resti in carica per un intero mandato – cioè per sei anni – facendo così automaticamente parte della composizione della nuova e successiva Commissione Garante, fino alla scadenza del proprio mandato sessennale. Quest'ultima soluzione è meno frequente nel panorama istituzionale, ma non sarebbe illegittima e neppure, *prima facie*, inopportuna.

#### *Cause di ineleggibilità e di incompatibilità.*

Il comma terzo dell'art. 59 cit., prevede che “*La legge istitutiva [...] determin[i] – oltre ai – requisiti per l'accesso all'incarico, le modalità e i limiti di esercizio delle funzioni – dei quali in parte si è già detto, in parte si dirà in seguito – [anche] le cause di ineleggibilità e incompatibilità [...] assicurando l'effettiva autonomia e indipendenza dei componenti della Commissione*”. Appare perciò opportuno che, nel momento e nel luogo in cui viene disciplinata la composizione dell'organo e l'elezione dei membri della Commissione, per ragioni di economia normativa, vengano altresì normate, eventualmente in un distinto e successivo articolo, anche le cause di ineleggibilità e di incompatibilità.

Il regime di ineleggibilità e di incompatibilità potrà essere previsto dal legislatore con una certa libertà, non essendo vincolato da particolari e stringenti divieti, limiti od obblighi normativi – non si tratta, infatti, di elezioni popolari dirette: non viene cioè inciso il diritto di elettorato (passivo) garantito dall'art. 48 Cost.

Necessaria potrebbe, però, apparire una previsione specifica delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, anche se appare un'interpretazione possibile dell'art. 59, com. 3, cit. quella che riconosce nella citata norma statutaria una norma, per così dire, facoltizzante per il legislatore regionale, la quale gli permette, senza imporglielo, la previsione delle cause di incompatibilità e di ineleggibilità di cui adesso trattiamo.

È appena il caso di ricordare che non si potranno stabilire discriminazioni di genere: oltre alla norma statutaria la quale prevede che “*Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza di donne e uomini negli organi elettivi, la legge regionale promuove condizioni di parità per l'accesso alle cariche elettive, ai*

*sensi degli articoli 51 e 117, settimo comma, della Costituzione” (art. 11, com. 2), già la stessa Costituzione garantisce, infatti – all'art. 51, com. 1 – che “Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge”. Sulle implicazioni della prima disposizione citata (anche) sulla composizione della Commissione garante, non è ovviamente possibile dare conto diffusamente in questa sede.*

Si può però osservare che, se da un lato, per ragioni sistematiche, essa sembrerebbe avere riguardo alle sole cariche direttamente elettive – cioè quelle che intervengono su base popolare – stando, invece, al dato letterale, anche la carica di membro della Commissione de qua rientra, in senso ampio, nella dizione di “carica elettiva”. Se, però, ci si attiene al dato letterale, nella dizione di “organo” non potrebbe, a rigore, farsi rientrare la Commissione Garante dello Statuto. Ma anche in questo caso, il dato testuale è ambiguo, perché si è già osservato che è lo Statuto stesso a definirlo, appunto, organo (cfr. rubrica del Titolo VII).

Tornando alle cause di ineleggibilità e di incompatibilità che il legislatore può, in via generale, disciplinare, si possono citare, a titolo di esempio, l'art. 4 della L. Reg. Piemonte 26 luglio 2006, n. 25 il quale prevede che i membri della “Commissione di garanzia” – questo il nome dell'omologo organo piemontese – non possano svolgere alcuna attività professionale, imprenditoriale commerciale o funzione pubblica che possa essere in conflitto di interessi con la Regione; e, ancora, l'art. 5 dello Statuto emiliano-romagnolo, il quale dispone, invece, che “*Ai componenti la Consulta si applic[hino] le stesse norme d'incompatibilità previste per l'elezione a consigliere regionale*”.

Con disposizione originale – ma che non riterremmo particolarmente significativa –, la citata legislazione della Regione Lazio richiede un limite minimo di età, ivi fissato in quaranta anni, che può avere un senso facendo premio sull'esperienza (e, direi, addirittura il prestigio) che dovrebbe richiedersi per la nomina a componente dell'organo, ma che, d'altro lato, potrebbe apparire discriminante in base all'età.

Per ulteriori esempi e approfondimenti, non possiamo che rinviare ai singoli “casi” regionali esaminati nel primo capitolo del presente lavoro.

#### *Trattamento economico.*

Si è già osservato che l'art. 59, com. 4, dello Statuto d'autonomia dispone che “*La legge istitutiva [...] determin[i] – tra le altre cose, di cui si è detto – il trattamento economico, assicurando l'effettiva autonomia e indipendenza dei componenti della Commissione*”.

Riteniamo che il legislatore lombardo goda a tale riguardo della massima libertà, purché risulti *effettivamente* garantita l'autonomia e l'indipendenza dei componenti della Commissione Garante come, appunto, richiesto dalla norma, il che significa che il compenso non potrà che essere previsto in via automatica, con atto normativo generale e preventivo (ad esempio, con delibera del Consiglio regionale, che appare lo strumento generalmente prescelto dalle altre legislazioni regionali attuative).

Al riguardo, è possibile pensare ad un gettone di presenza per ogni seduta (così, ad esempio, l'art. 6, com. 1, dello Statuto dell'Emilia-Romagna), come anche ad un compenso per il singolo parere, alla cui istruzione e deliberazione abbiano partecipato i membri della Commissione (cfr., ad esempio, l'art. 18, com. 1, dello Statuto toscano, il quale prevede un compenso lordo di ottocento euro per ciascun componente, elevato a milleduecento per il redattore), ovvero a entrambe le modalità insieme, tra loro equilibrate (come, ad esempio, prevede l'art. 5 del PdL 450 cit.).

Gli importi del gettone e/o del compenso potranno essere previsti in misura fissa – disposta cioè dalla legge stessa in valore assoluto, semmai con un meccanismo automatico, annuale o pluriennale, di rivalutazione – ovvero collegandolo ad altro emolumento, con un meccanismo di rinvio ad altra norma; in alternativa, la legge potrebbe prevedere che gli importi vengano stabiliti con deliberazione del Consiglio regionale su proposta dell'Ufficio di Presidenza.

Si potrà certamente prevedere, da parte del legislatore regionale, un identico compenso per tutti i membri della Commissione Garante; ma sarà ovviamente possibile prevedere un compenso maggiorato – in misura fissa o percentuale – per il redattore e/o per il presidente dell'organo, o per entrambi. In questo secondo caso, tale (eventuale) maggiorazione potrà essere identica per entrambi, o prevista in misura diversa.

#### *Funzionamento dell'organo.*

Prima di passare all'esame delle funzioni dell'organo, è necessario considerare, brevemente, le regole per il suo funzionamento.

Esso potrà essere disciplinato interamente con legge, ovvero essere rimesso, almeno in parte – con norma di rinvio – a un apposito regolamento interno dell'organo, in particolare, per quanto riguarda le modalità del voto (ad esempio: possibilità o meno e, nel primo caso, valore ai fini del *quorum* deliberativo dell'astensione, possibilità di proporre e depositare opinioni dissenzianti, ecc.).

Parrebbe, invece, opportuno che fosse certamente la legge istitutiva stessa a stabilire:

(i) la pubblicità o meno delle sedute (nel primo caso, in forma di udienza; nel secondo caso, nella forma della camera di consiglio, con possibilità di eventuale audizione degli interessati e/o deposito di memorie). Anche in questo caso potrebbe operarsi un parziale rinvio al regolamento interno;

(ii) il *quorum* per la validità delle deliberazioni, prevedendo un numero minimo di componenti (ad esempio: tre su cinque, o preferibilmente quattro su cinque con prevalenza del voto del presidente in caso di parità), ovvero – ma sarebbe più complicato – la necessità della presenza di tutti i membri. In questo secondo caso, non sarebbe ovviamente necessario fissare una regola (ad esempio: prevalenza del voto del presidente) in caso di parità dei voti espressi.

#### *Funzioni.*

Le funzioni riservate alla Commissione Garante sono già dettagliatamente disciplinate all'art. 60, com. 1 e 2, St. Lomb. e, in particolare, nelle lettere da a) a g) del primo comma. I due commi dell'articolo citato non esauriscono però l'intero

ventaglio delle funzioni demandate, dallo Statuto lombardo, all'organo de quo. Anzi, anche nel caso della Lombardia, appare corretto quanto osservato in dottrina, in via generale, con riferimento a tutti gli organi di garanzia statutaria regionale, per cui *“la reale fisionomia, il modo di operare ed il ruolo delle consulte statutarie sono destinate necessariamente a dipendere, più che dalle scarse norme statutarie, dalle leggi regionali che daranno attuazione alle medesime”*<sup>31</sup>.

L'articolo citato deve, infatti, essere necessariamente esaminato in combinato disposto coi commi 1 e 3 dell'art. 59. Il primo comma, in particolare – al quale si è già in precedenza accennato –, dispone, in via generale, che *“La Commissione garante dello Statuto è organo regionale autonomo e indipendente di valutazione della conformità dell'attività regionale allo Statuto”*. Per quanto riguarda, invece, il terzo comma – per il cui esame si rinvia alle osservazioni ampiamente svolte nei paragrafi precedenti – esso si preoccupa di assicurare che la legge istitutiva garantisca l'effettività dell'autonomia e dell'indipendenza dell'organo di cui al primo comma.

Si deve, poi, osservare che altre due funzioni – che sono chiaramente distinte dalle altre attribuzioni della Commissione, essendo non a caso collocate in distinti articoli dello Statuto – vengono affidate alla Commissione Garante dagli artt. 50, com. 3, e 51, com. 5, St. Lomb. Esse saranno esaminate unitariamente in un apposito, ultimo paragrafo, in quanto *species* di un medesimo *genus*, perchè appartenenti a una medesima categoria funzionale. Tali articoli disciplinano, infatti, due fattispecie di giudizio di ammissibilità: una concernente la proposta legislativa di iniziativa popolare, (art. 50), l'altra il quesito da sottoporre a referendum (art. 51).

#### *Relazione tra l'art. 60 e l'art. 59 dello Statuto. Cenni al concetto di decisione amministrativa*

Per quanto attiene la *“valutazione della conformità dell'attività regionale allo Statuto”* – art. 59, com. 1 – pur rinviando alle considerazioni che si svolgeranno in seguito, si vuole approfondire, in questa sede, quanto già anticipato al precedente paragrafo 2.

Si vedrà nel prossimo paragrafo come le funzioni dei vari organi di garanzia comunque denominati (Commissioni, Consulte, o altro), previsti e disciplinati dai nuovi statuti regionali, siano, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, sostanzialmente e principalmente – ma, direi, non esclusivamente – *“consultive”* (cfr., in particolare, Corte costituzionale, sent. 29 novembre-6 dicembre 2004, n. 378; sent. 9-13 giugno 2008, n. 200). Nella sent. n. 200 del 2008 leggiamo, ad esempio, non esservi *“[n]essun dubbio che sia possibile attribuire a tali organi di garanzia un potere consultivo, ancorché il contenuto negativo del parere reso determini l'obbligo di riesame dell'atto”*.

Nel caso della Lombardia, poiché lo Statuto – come si avrà occasione di dire in seguito – disciplina espressamente, tra le altre, alcune funzioni consultive della

---

<sup>31</sup> ROMBOLI R., *op. cit.*, p. 1.

Commissione Garante, queste hanno assunto un carattere, per così dire, “necessario”, nel senso che il legislatore regionale, nel dare attuazione alle disposizioni statutarie relative all'organo di garanzia, non potrà in alcun modo sottrarsi all'obbligo di disciplinarne le funzioni consultive previste, ma sostanzialmente anche già attribuite, dallo Statuto alla Commissione *de qua*.

Il problema che si pone nel nostro caso, cioè con specifico riferimento alla Commissione garante prevista dallo Statuto lombardo, riguarda la possibilità stessa che la Commissione ivi disciplinata svolga, *ex lege* e in attuazione dell'art. 59, com. 1, cit., una funzione più ampia e, almeno in parte, diversa e ulteriore rispetto a quella consultiva.

L'art. 59, com. 1, cit. attribuisce, infatti, alla Commissione garante una funzione generale – con quella che potremmo, appunto, definire una “clausola generale” – idonea a informare l'intera attività dell'organo statuario e, quindi, tutte le funzioni di cui al successivo art. 60. In altre parole, ognuna delle specifiche funzioni della Commissione elencate all'art. 60, com. 1, deve essere intesa come espressione ovvero declinazione della funzione generale di cui all'art. 59, com. 1.

L'espressione utilizzata dallo Statuto d'autonomia della Lombardia all'art. 59, com. 1, relativa a una (funzione di) “*valutazione della conformità dell'attività regionale allo Statuto*” da parte della Commissione Garante, appare, da un lato, avere un'ampia forza attrattiva rispetto all'interpretazione da dare alle specifiche funzioni elencate all'art. 60 e, dall'altro, poter assumere un contenuto assai più ampio della mera attività consultiva, che deve essere in via generale riconosciuta come tipica dell'organo in esame. Tale espressione è, cioè, riferibile a funzioni diverse sia da quella consultiva – che abbiamo visto essere certamente ammessa dalla Corte costituzionale – sia da quella giurisdizionale – certamente esclusa dalla Corte<sup>32</sup>: funzione che potremmo, in prima approssimazione, definire “decisoria”.

Ora, pur sulla base di tale premessa, la compatibilità con la giurisprudenza costituzionale delle eventuali funzioni della Commissione Garante, ulteriori rispetto a quella meramente consultiva, che le fossero, in ipotesi, attribuite con legge regionale – in assoluta conformità al disposto dell'art. 59, com. 1, cit. – deve essere attentamente vagliata, poiché tali funzioni – specialmente quelle decisorie che si pongono su di una linea di confine tra attività amministrativa e attività giurisdizionale – potrebbero non essere ritenute pienamente compatibili con la Costituzione dal giudice della legittimità costituzionale.

Da questo punto di vista, risulterà necessaria l'attenta considerazione della sentenza della Corte costituzionale, n. 200/2008 cit., e del testo della legge istitutiva dell'organo di garanzia della Regione Calabria (L.Reg. 5 gennaio 2007, n. 2) come risultante dopo l'intervento della sentenza *de qua*, la quale ne ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale.

In questa prospettiva – si anticipa – particolarmente interessante è il fatto che la Corte costituzionale abbia ritenuto costituzionalmente legittimo l'art. 8 della legge regionale calabrese, il quale dispone, al primo comma, che “*Gli organi regionali e*

---

<sup>32</sup> Cfr., in particolare, sent. 9-13 giugno 2008, n. 200, cit.



*gli altri soggetti istituzionali si attengono alle decisioni e ai pareri della Consulta [regionale] facendone corretta ed esplicita menzione nell'adozione dei relativi atti". Ugualmente costituzionale è stato ritenuto il secondo comma dell'art. 8 cit. il quale dispone che "In particolare [...] le decisioni sono vincolanti per i soggetti interessati e per tutti gli enti ed organi della Regione". Dalla omessa dichiarazione di incostituzionalità dei due commi citati dell'art. 8 si evince come la Corte costituzionale abbia avallato una norma legislativa regionale che ha riconosciuto all'organo di garanzia (calabro) un'"efficacia vincolante generalizzata"<sup>33</sup>.*

#### *Natura dell'organo e delle sue funzioni.*

Sulla possibilità di affidare alla Commissione funzioni decisorie (ex art. 60, com. 1, lett. g).

In via del tutto preliminare, occorre affrontare e chiarire le questioni relative alla natura dell'organo statutario di garanzia e, brevemente, al concetto di decisione amministrativa.

Sul primo punto, non vi può essere, oggi, alcun dubbio: le consulte statutarie hanno natura certamente amministrativa. Nella sentenza n. 200 del 2008 la Corte costituzionale ha, infatti, chiaramente affermato "*la natura amministrativa dell'organo*"<sup>34</sup>, escludendone al contempo la natura giurisdizionale (o paragiurisdizionale).

Si è però osservato, nel precedente paragrafo 3.6.1, come, da un lato, nella stessa sent. 200/2008 cit. la Corte costituzionale abbia fatto alcune aperture rispetto alle funzioni attribuibili alle consulte statutarie e, dall'altro lato, come l'art. 59, com. 1, St. Lomb., conferisca alla Commissione Garante una funzione potenzialmente assai più ampia di quella meramente consultiva – dai confini non del tutto definiti e, in certo senso, "mobili", in quanto dipendenti dall'effettivo profilo funzionale che il legislatore regionale vorrà, in sede di attuazione dello Statuto, concretamente dare all'organo.

In altre parole, al di là della disciplina statutaria delle (necessarie) funzioni consultive dell'organo (amministrativo) di garanzia e delle questioni relative alla teorica classificazione delle sue funzioni, la sua reale configurazione e disciplina a livello legislativo, apparirà determinante rispetto all'individuazione delle funzioni normativamente affidategli, in ragione della clausola contenuta nel primo comma dell'art. 59 cit.

Ora, se questo è il quadro – normativo e giurisprudenziale – di riferimento, si deve chiarire quali precise funzioni, ulteriori rispetto a quelle specificamente elencate all'art. 60, lett. da a) a f) la legge regionale potrebbe affidare alla Commissione Garante dello Statuto, avvalendosi della clausola generale di cui all'art. 59, com. 1, e della lett. g) dell'art. 60 cit., ed attingendo alla specifica categoria di atti amministrativi conosciuti dal diritto amministrativo col nome di "decisione amministrativa".

---

<sup>33</sup> Così BALDAZZI D., *Le "Consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, cit., in particolare, p. 204.

<sup>34</sup> In particolare, al punto 5 delle *Considerazioni in diritto*.

Per “decisione” si deve intendere un atto amministrativo, diversamente qualificato dalla migliore dottrina amministrativistica (accertamento per M. Nigro; autotutela per F. Benvenuti; dichiarazione di volontà per M.S. Giannini), col quale si previene ovvero si risolve una controversia nel contraddittorio delle parti.

Per quanto ci interessa, le decisioni sono state definite dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 200/2008 più volte citata, come “*atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa [...]* Si tratta pertanto di decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali”<sup>35</sup>. Esse possono, quindi, certamente essere qualificate come atti di “accertamento di diritto” (Nigro) e, quindi, essere pacificamente accostate e ricomprese tra quei pareri – in questo caso necessariamente vincolanti – che l'art. 60, com. 1, lett. g) permette la Commissione possa “*esprime[re] [...] su ulteriori materie ad essa assegnate dalla legge*”.

Appare appena il caso di osservare che la Corte costituzionale, ancora nella sent. n. 200/2008 cit. ha espressamente ritenuto le decisioni *esercizio di un potere non giurisdizionale*, come tale attribuibile – nei limiti che vedremo – agli organi regionali di garanzia statutaria.

I limiti che i giudici costituzionali sembrerebbero aver posto all'attribuzione di un potere decisorio alle consulte regionali paiono, in prima approssimazione, di tre tipi:

- i. discende dalla natura di “accertamento” delle decisioni amministrative, affermata dalla Corte costituzionale, che esse non possono in alcun caso annullare o invalidare atti ritenuti in contrasto con lo Statuto, né tanto meno può essere prevista l'applicazione di sanzioni per il caso di inosservanza delle norme statutarie<sup>36</sup>;
- ii. le decisioni della Commissione Garante lombarda non potranno vincolare gli enti locali infra-regionali, ma soltanto gli enti ed organi della Regione: la Corte ha, infatti, chiaramente affermato – in relazione all'organo di garanzia della Regione Calabria<sup>37</sup>, ma con affermazione di carattere e portata generali – che “*il carattere vincolante delle 'decisioni' della Consulta statutaria debba mantenersi nell'ambito dell'organizzazione regionale che comprende 'tutti gli enti ed organi della Regione'*” – non altri – restando, in particolare, esclusi gli enti locali;
- iii. con riferimento agli atti normativi (leggi e regolamenti) – e, per le ragioni che vedremo, riteniamo soltanto ad essi – il giudizio della Commissione Garante dello Statuto non potrà che essere di tipo preventivo e non successivo, intervenendo cioè prima della promulgazione o dell'emanazione dell'atto. Ciò

---

<sup>35</sup> Sul punto, per tutti, cfr. BAILO F., *La natura delle decisioni delle Consulte statutarie: questioni ancora aperte dopo il caso calabrese*, in *giurisprudenza italiana*, pp. 837-841, nota a Corte costituzionale, sent. 13 giugno 2008, n. 200.

<sup>36</sup> COZZOLINO F., *Gli organi di garanzia statutaria e l'autonomia delle regioni in una nuova pronuncia della Corte costituzionale*, cit., in particolare, p. 832.

<sup>37</sup> Cfr. sent. n. 200/2008 cit.

in quanto, per usare le parole della Corte “[l]e competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzione del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo [...] Nessun ricorso a tale organo è pertanto ammissibile dopo la promulgazione della legge o l’emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini e con le modalità previsti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi”. Alle consulte regionali, comunque denominate, non possono, cioè, in alcun caso e modo essere attribuite, dalla Regione, funzioni giurisdizionali che sono dalla Costituzione riservate agli organi giurisdizionali dello Stato.

Un esempio pratico dell’attribuzione di poteri decisori alla Commissione Garante potrebbe essere rappresentato, in attuazione dell’art. 9 St. Lomb. (rubricato Pubblicità e trasparenza) dalla decisione in via amministrativa – senza ovviamente pregiudizio per la ricorribilità all’autorità giudiziaria – nei caso di c.d. silenzio rifiuto della p.a., nonché in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

La normativa andrebbe attentamente coordinata con la disciplina nazionale – in particolare, con gli artt. 2, com. 2, e 22 e ss. L. n. 241/1990 e ss. mod.

Nel caso del diritto di accesso, la legge regionale potrebbe altresì istituire un raccordo tra la Commissione e il Difensore Regionale (art. 61 St. Lomb.), il quale, ex art. 13 (Intervento a tutela del diritto di accesso) della L. 6 dicembre 2010, n. 18, può, infatti, “*essere chiamato ad intervenire a tutela del diritto di accesso ai sensi dell’articolo 25, comma 4, della legge 241/1990, anche sugli atti degli enti locali quando ricorrano le condizioni stabilite dalla stessa legge 241/1990*”.

In ogni caso, la legge regionale non potrà pregiudicare, alterare o comunque modificare la disciplina legislativa relativa all’impugnabilità del rifiuto di provvedere ovvero del silenzio della p.a. in materia di accesso agli atti, oggetto di riserva di legge statale e oggi disciplinato agli artt. 31 e 116 D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), ai sensi dei quali, rispettivamente: “*Art. 31. Azione avverso il silenzio e declaratoria di nullità 1. Decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo, chi vi ha interesse può chiedere l’accertamento dell’obbligo dell’amministrazione di provvedere. 2. L’azione può essere proposta fintanto che perdura l’inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. E’ fatta salva la riproponibilità dell’istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti*” e “*Art. 116. Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi. Contro le determinazioni e contro il silenzio sulle istanze di accesso ai documenti amministrativi il ricorso è proposto entro trenta giorni dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla formazione del silenzio, mediante notificazione all’amministrazione e agli eventuali controinteressati*”.

L’attento coordinamento delle normative richiede un approfondito studio ovviamente non possibile in questa sede.

Un secondo (suggestivo) esempio, potrebbe essere rappresentato dall’attribuzione di un ruolo consultivo alla Commissione garante – ad esempio,

attraverso la previsione di un'audizione del candidato nominato e/o di un suo parere espresso sull'idoneità e il possesso dei requisiti da parte del candidato stesso – nella procedura di nomina dei rappresentanti della Regione negli enti da essa dipendenti, nominati o designati dalla Giunta ex art. 28, com. 1, lett. h), St. Lomb., in coordinamento con l'art. 23, che già prevede un'audizione da parte del Consiglio regionale, nei casi di legge, dei soggetti nominati.

Ancorché lo Statuto taccia sul punto, pare cioè ben possibile prevedere un'audizione da parte della Commissione garante – ancora in attuazione dell'**art. 9** cit. – con la previsione di un suo parere, che non potrebbe in alcun caso essere vincolante, poiché il potere di nomina è dallo Statuto stesso espressamente attribuito alla Giunta (art. 28, com. 1, lett. h, cit.).

*Art. 60, com. 1, lett. a).*

Non c'è molto da osservare in relazione alla lett. a) dell'art. 60, che attribuisce alla Commissione Garante dello Statuto il potere-dovere di presentare al Consiglio una sua relazione sui progetti di legge in materia statutaria.

La legge istitutiva sarà, conseguentemente, il luogo idoneo ove collocare sia la disciplina relativa alle modalità di tale relazione e della sua trasmissione al Consiglio regionale – eventualmente anche con un parziale rinvio al regolamento interno dell'organo –, sia in merito alla facoltatività o meno della relazione stessa.

In altre parole, la legge potrebbe disporre che essa sia inviata soltanto su richiesta del Consiglio regionale (rendendo così la relazione meramente facoltativa) ovvero debba, invece, essere obbligatoriamente richiesta dal Consiglio (relazione obbligatoria), come appare in realtà più corretto in relazione alla migliore interpretazione che riteniamo si debba fornire del dato normativo statutario.

In senso ancora più marcatamente orientato in direzione dell'obbligatorietà del parere, sarebbe l'eventuale previsione legislativa di un vero e proprio obbligo del Consiglio di inviare copia dei progetti di legge in materia statutaria alla Commissione ovvero della Commissione di richiederne o sollecitarne l'invio.

Una scelta intermedia – non consigliabile, in quanto sformata di un'apprezzabile ratio – potrebbe essere quella di prevedere dei pareri facoltativi per i progetti di legge genericamente in materia statutaria, che diverrebbero obbligatori nel caso, invece, di progetti di revisione delle norme statutarie sulla Commissione Garante stessa.

In alternativa, si potrebbe anche prevedere un potere della Commissione garante di inviare, di propria iniziativa, un parere al Consiglio regionale – anche in assenza di una sua richiesta – sui progetti di legge in materia statutaria.

*Art. 60, com. 1, lett. b).*

Ai sensi di tale lettera, la Commissione Garante dello Statuto “*si pronuncia sulla compatibilità statutaria della proposta di regolamento generale del Consiglio*”. Per l'analisi delle problematiche inerenti tale lettera si rinvia all'esame della successiva lett. d), rilevando però sin d'ora come la norma si riferisca

espressamente alla “proposta di regolamento generale”, chiaramente individuando, quindi, l'atto specifico sul quale la pronuncia dell'organo di garanzia deve intervenire (ovverosia la proposta e non il regolamento approvato). La lettera della norma sembra, quindi, risolvere ex se – al pari di quanto si osserverà nel prossimo paragrafo – alcune delle questioni che evidenzieremo nel successivo paragrafo.

Anche in questo caso valgono, peraltro, alcune delle osservazioni svolte nel paragrafo precedente: la legge istitutiva potrebbe, infatti, disporre che il parere sulla proposta di regolamento generale del Consiglio regionale sia da intendere come facoltativa, ovvero debba, invece, essere obbligatoriamente richiesta dal Consiglio, rendendo così il parere in esame obbligatorio. Più corretta, in quanto più aderente sia al dato letterale che alla *ratio* della norma, appare, probabilmente, questa seconda ipotesi.

*Art. 60, com. 1, lett. d).*

Ai sensi di tale lettera, la Commissione statutaria “*esprime parere, con le modalità e nei termini stabiliti dalla legge, sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge su richiesta della Giunta, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale o della commissione consiliare competente, ovvero della maggioranza del Consiglio delle autonomie locali*”.

Le problematiche sollevate dalla norma in esame sono, sostanzialmente di cinque tipi:

- i. su quali atti – proposte o leggi approvate – può o deve intervenire la richiesta di parere alla Commissione garante;
- ii. se il parere di cui alla norma in esame debba ritenersi facoltativo od obbligatorio;
- iii. in quale momento dell'iter legislativo deve intervenire il parere *de quo*, come anche la relativa richiesta da parte dei soggetti statutariamente legittimati, e in quali termini sarebbe opportuno che la Commissione si esprimesse;
- iv. quale valore – vincolante o non vincolante – ha il parere previsto dalla norma in esame;
- v. se il parere possa essere richiesto, dai soggetti legittimati, anche sulle proposte di regolamento, cioè su atti normativi diversi dalla legge e di rango sub-legislativo, o soltanto sulle proposte di legge.

(i) Ora, la prima questione – atti sui quali può intervenire la richiesta di parere – appare facilmente risolvibile già in base al solo dato letterale. La norma prevede, infatti, che il parere sia reso dalla Commissione Garante sui “progetti di legge” e non sulla legge approvata e promulgata. Si dimostra così tutta la lungimiranza del legislatore statutario – ricordiamo che lo Statuto d'autonomia della Lombardia è stato approvato dal Consiglio regionale, in seconda e definitiva lettura, nel maggio del 2008 – il quale aveva correttamente previsto, già in sede di prima approvazione, quanto successivamente venne affermato dalla Corte

costituzionale, nella sent. 9-13 giugno 2008, n. 200 cit., e cioè che *“ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi”*.

(ii) Anche la seconda questione – obbligatorietà o facoltatività del parere – appare di immediata soluzione, atteso che lo stesso art. 60, com. 1, lett. d) dello Statuto lombardo dispone espressamente che il parere debba essere reso su richiesta di uno dei soggetti legittimati, individuati nella *“Giunta, [...], un terzo dei componenti del Consiglio regionale o della commissione consiliare competente, ovvero [la] maggioranza del Consiglio delle autonomie locali”*: esso è quindi facoltativo.

(iii) Quanto alla terza questione – momento dell'iter legislativo in cui deve intervenire il parere e termine in cui esso debba essere reso dalla Commissione garante –, a titolo di esempio, il già citato PdL 450/2010 attualmente depositato in Consiglio regionale prevede, all'art. 6, com. 2, che *“La Commissione si esprime [ovviamente su richiesta di uno dei soggetti legittimati: ndr.] sul testo definitivo, prima dell'approvazione finale del progetto da parte del Consiglio”*, ovvero – si potrebbe aggiungere – della competente commissione consiliare. Questa appare una soluzione conforme allo Statuto: in tale fase dell'iter legislativo, infatti, il testo su cui la Commissione viene chiamata ad esprimersi è già un testo definitivo, a cui sono stati apportati gli eventuali emendamenti, ma non è ancora una legge, bensì soltanto un progetto di legge.

Al riguardo si devono osservare due cose: in primo luogo, tutti gli Statuti hanno previsto che il parere intervenga dopo la definitiva approvazione della legge, e prima della sua promulgazione. Nel caso della Lombardia, però, si deve osservare che, se da un lato spostare la richiesta di parere a un momento successivo – cioè dopo l'approvazione definitiva, ma in ogni caso prima della promulgazione –, appare comunque possibile, poiché il testo del progetto definitivamente approvato potrebbe, per un verso, non definirsi ancora propriamente legge, bensì, appunto, progetto di legge definitivamente approvato (cfr. art. 70 Regolamento Camera dei Deputati; art. 75 Regolamento Senato), è altresì vero che lo Statuto utilizza letteralmente, all'art. 60, com. 1, lett. d, l'espressione *“progetti di legge” tout court* che non appare appropriata per riferirsi al testo del progetto una volta approvato (cfr. art. 73, com. 1, Cost.).

In secondo luogo, si deve osservare che – all'opposto – anticipare la richiesta di parere (e il parere stesso) a una fase troppo precoce del procedimento legislativo appare sconsigliabile. Tale è la scelta operata dal legislatore regionale ligure – il quale ha previsto che il parere vada richiesto addirittura prima della discussione –, ma corretto è quanto affermato in proposito da un'attenta dottrina, secondo la quale *“in quest'ultimo caso, il ruolo della consulta statutaria pare assolutamente ridimensionato, se non del tutto annullato, sembrando davvero un inutile dispendio di energie l'aver istituito un organo indipendente e super partes, formato da soggetti altamente qualificati sotto l'aspetto tecnico, per chiedere loro un apporto di carattere quasi meramente istruttorio su un testo che, con ogni*

*probabilità, sarà poi profondamente cambiato nel corso della discussione in commissione o in assemblea*<sup>38</sup>.

Quanto poi al termine entro il quale la Commissione garante dello Statuto dovrebbe esprimere il proprio parere, esso dovrà conciliare le due esigenze di non ritardare eccessivamente l'iter legislativo, ma anche di permettere alla Commissione un'adeguata e ponderata riflessione sulle questioni sottoposte al suo giudizio. Il termine (massimo) individuato dal più volte citato PdL 450, di “*sessanta giorni dal ricevimento della richiesta stessa*” potrebbe, perciò, apparire adeguato.

(iv) In relazione alla quarta questione – vincolatività o meno del parere – il dato normativo imprescindibile è, ovviamente, rappresentato dal secondo comma dell'art. 60, ai sensi del quale “*Il Consiglio regionale può discostarsi dal parere di cui alla lettera d) a maggioranza assoluta dei componenti*”. La legittimità costituzionale di tale previsione, che poteva ritenersi dubbia in base alla precedente giurisprudenza della Corte Costituzionale, è stata da essa indirettamente avallata nella più volte citata sent. n. 200/2008<sup>39</sup>.

Lo Statuto regionale prevede, insomma, in conformità alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che il parere negativo della Commissione garante non sia insuperabile da parte del Consiglio regionale, il quale può sempre discostarsi da esso a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Ciò significa che il parere – conformemente alla giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr., in particolare, Corte costituzionale, sentt. n. 378/2004 e n. 12/2006) – non potrà in alcun caso essere giuridicamente vincolante.

(v) In relazione all'ultima questione – possibilità o meno che il parere riguardi anche proposte di regolamento – la lett. d) parrebbe escluderlo. Si deve però osservare che la successiva lett. g) permette al legislatore di conferire alla Commissione garante anche il potere di “*esprime[re] pareri su ulteriori materie ad essa assegnate dalla legge*”.

Ora, è certamente vero che i regolamenti non sono una “materia”; ciononostante riteniamo – pur con qualche riserva – che il legislatore regionale, effettivamente forzando non poco il dato testuale dell'art. 60, com. 1, lett. g), potrebbe, in ipotesi, prevedere la possibilità, per gli stessi soggetti legittimati a richiedere alla Commissione garante il parere sui progetti di legge, di richiedere altresì, sempre in via preventiva, cioè comunque prima della loro emanazione, un parere – anch'esso facoltativo e non vincolante – sui progetti di regolamento, del Consiglio o della Giunta.

Anche in tale caso, il parere negativo dovrebbe comunque risultare sempre superabile dall'organo competente alla sua adozione.

**In conclusione, il parere previsto dalla lett. d, del primo comma dell'art. 60 è un parere facoltativo – perché va richiesto dai soggetti legittimati ai sensi del medesimo articolo – e non vincolante – perché in ogni caso esso risulta superabile dal Consiglio regionale con la prevista maggioranza assoluta dei componenti assegnati. Il parere deve certamente riguardare le proposte di**

---

<sup>38</sup> ROMBOLI R., *op. cit.*

<sup>39</sup> Cfr. sul punto, COZZOLINO F., *Gli organi di garanzia statutaria e l'autonomia delle regioni in una nuova pronuncia della Corte costituzionale*, cit., in particolare, il par. 4, p. 834 e ss.

***legge regionale, ma potrebbe forse – pur con una certa forzatura del dato normativo statutario – investire anche le proposte di regolamento del Consiglio o della Giunta, in quanto di rispettiva competenza. Anche in quest’ultimo caso, però, esso non potrebbe avere un valore vincolante.***

*Art. 60, com. 1, lett. e)*

Ai sensi della lettera adesso in esame, la Commissione Garante dello Statuto “*esprime parere, su richiesta della Giunta, in ordine alla impugnazione avanti la Corte costituzionale di atti dello Stato o di altra Regione che violino attribuzioni costituzionalmente garantite*”.

Si tratta dell'impugnazione, innanzi la Corte costituzionale, degli atti aventi forza di legge con ricorso diretto alla Corte, ex artt. 127, com. 2, e 134 Cost. ovvero del conflitto di attribuzioni ex art. 134 Cost. e art. 37 e ss. L. 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), per gli atti amministrativi, statali o regionali, invasivi delle attribuzioni della Regione costituzionalmente garantite.

Abbiamo già osservato, nel primo paragrafo – al quale si rinvia –, come la Commissione Garante sia, quindi, un'istanza di tutela dell'autonomia regionale non solo all'interno della Regione, tra l'amministrazione regionale e i cittadini, e soprattutto tra gli organi della Regione – come dimostrano le funzioni ad essa affidate dalla lett. d) dell'art. 60, com. 1, e soprattutto dalla lett. f) del medesimo articolo –, ma anche verso l'esterno, cioè nei rapporti tra la Regione Lombardia e lo Stato, e tra la Regione Lombardia e le altre Regioni. In breve, potremmo dire che, così come lo Statuto è il primo strumento di affermazione concreta dell'autonomia regionale attribuita e garantita alla Regione dalla Costituzione, la Commissione Garante è la prima istanza e un robusto baluardo di difesa di quella autonomia.

In tal senso, assai significativa è proprio la funzione che viene affidata alla Commissione Garante – ex art. 60, com. 1, lett. e) cit. – di esprimere pareri sull'eventuale lesione, da parte dello Stato ovvero di altre Regioni, della sfera di autonomia regionale costituzionalmente tutelata sulla quale la Commissione stessa è chiamata a vigilare.

La mera lettura della lett. e) dell'articolo chiarisce che il parere può/deve, in questo caso, essere richiesto dalla sola Giunta : non vi sono altri soggetti legittimati.

La legge istitutiva dovrà semplicemente specificare le concrete modalità della richiesta del parere da parte dell'unico soggetto legittimato (Giunta). Modalità che, in concreto, potranno essere le medesime disciplinate da un'eventuale norma generale – ad esempio, quella che istituisce i pareri di cui alla precedente lett. d, ovvero della successiva lett. f) ed, in questo caso, la disciplina conterà di una mera norma di rinvio (ad esempio: “... *nelle forme di cui all'art. ...*”). Ma è anche possibile che il legislatore detti una procedura peculiare delle modalità in cui la richiesta di parere debba essere formulata, indicandole in una specifica norma.

A mero titolo di esempio, il PdL 450 cit. sceglie di riprodurre sostanzialmente (e sinteticamente) la previsione statutaria, specificando, però, più nel dettaglio



modi, forme e termini del parere della Commissione. In particolare, i termini risultano abbreviati rispetto a quelli previsti – in via generale – per gli altri pareri, in ragione dello strettissimo termine perentorio previsto dalla Costituzione (art. 127, com. 2) o dalla legge per l'impugnazione degli atti lesivi delle competenze regionali: sessanta giorni dalla pubblicazione per proporre il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi in via diretta; ancora sessanta giorni (ex art. 39 L. 11 marzo 1953, n. 87) decorrenti “*dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato*”, per sollevare il conflitto di attribuzioni.

L'art. 8, com. 4, del PdL cit. dispone, infatti e conseguentemente che “*La Commissione garante esprime parere, su richiesta della Giunta, in ordine alla impugnazione avanti la Corte costituzionale degli atti e provvedimenti dello Stato o di altra Regione che violino attribuzioni costituzionalmente garantite. Essa rende tale parere entro dieci giorni dal ricevimento della richiesta. La richiesta della Giunta deve essere formulata dal suo Presidente. La Commissione invia il parere, nei termini, al Presidente della Giunta*”.

*Art. 60, com. 1, lett. f)*

Secondo quanto disposto da tale lettera, la Commissione Garante può essere chiamata ad “*esprime[re] parere sull'interpretazione dello Statuto, anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi della Regione, su richiesta del Presidente della Regione, della Giunta o di un terzo dei componenti del Consiglio regionale*”. Si tratta non soltanto di una delle funzioni più delicate della Commissione, ma anche di quella che – per le ragioni che cercheremo di chiarire – presenta le maggiori problematiche in sede di attuazione.

In sintesi, “su richiesta del Presidente della Regione, della Giunta o di un terzo dei componenti del Consiglio regionale” (soggetti legittimati), la Commissione di garanzia statutaria può essere adita – nelle forme, nei modi, nei termini e con gli effetti che la legge istitutiva stessa dovrà necessariamente disciplinare – per richiedere pareri sull'interpretazione dello Statuto, ovvero per risolvere, con particolari pareri dal contenuto di vere e proprie decisioni, eventuali conflitti di competenza tra gli organi della Regione (o conflitti interorganici).

I pareri sull'interpretazione dello Statuto – certamente facoltativi – potrebbero, anche, essere disciplinati come pareri c.d. conformi che lascerebbero al richiedente la possibilità di decidere se provvedere o meno, ma non di disattenderli qualora provvedesse.

Venendo, invece, ai conflitti di competenza, tali conflitti possono essere causati sia da atti normativi – leggi e regolamenti – sia da atti amministrativi *tout court* (ad esempio: una nomina effettuata dal soggetto non ritenuto competente da altro organo della Regione, o secondo modalità e procedure non conformi a quelle previste dallo Statuto lombardo).

Per chiarire quali problematiche ponga la norma in esame, sembra utile partire dall'esame dell'esempio concreto della disciplina prevista dalla Regione Calabria, con L. L.Reg. n. 2/2007 cit., successivamente sottoposta al vaglio della Corte

costituzionale che – con sent. n. 200/2008 cit. – ne ha giudicato la parziale illegittimità costituzionale.

Ora, i commi 3 e 4, rispettivamente degli artt. 7 e 8 L.Reg. n. 2/2007 cit. disponevano originariamente (cioè prima dell'intervento del giudice delle leggi sulle due norme) che:

**“ Art. 7 – 3. [Ad eccezione del caso di conflitto fra organi della Regione o fra Regione ed enti locali originati da una legge o da un regolamento, nel quale i soggetti legittimati devono ricorrere alla Consulta – calabro: ndr. – entro 30 giorni dalla promulgazione della legge,] il giudizio sulla compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto ha carattere preventivo, ossia deve essere presentato dai soggetti legittimati prima che gli atti in esame siano rispettivamente promulgati ed emanati”;**

**“ Art. 8 – [4. Ove la Consulta – calabro: ndr. –, in conseguenza di un conflitto, ritenga leso lo Statuto da leggi o regolamenti del Consiglio rispettivamente promulgati o emanati, il Consiglio regionale può comunque rideliberare in senso contrario alle decisioni della Consulta, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta]”.**

Le due norme riportate – art. 7, com. 3, e art. 8, com. 4, L.Reg. n. 2/2007 – sono state giudicate costituzionalmente illegittime nelle parti tra parentesi quadre (evidenziate in grassetto).

Più in particolare, la Corte ha ritenuto che l'art. 7, com. 3, fosse illegittimo – nella parte indicata – in quanto *“Le competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successivi alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali”*. Con identica motivazione, il comma quarto dell'art. 8 cit. è stato, invece, ritenuto (interamente) illegittimo, in quanto *“la Consulta statutaria non può essere investita di valutazioni di legittimità concernenti leggi regionali o regolamenti emanati. Nessun ricorso a tale organo è pertanto ammissibile dopo la promulgazione della legge o l'emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini, nei limiti e con le modalità previsti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi”*.

Ora, riteniamo che, per quanto attiene al giudizio sui conflitti di competenza tra gli organi della Regione, previsto dalla lett. f, dell'art. 60, esso debba essere necessariamente preventivo per quanto attiene alla lesione delle competenze originata o causata da una norma di legge o di regolamento, ma possa essere anche successivo nei casi in cui la lesione sia stata causata da un atto meramente amministrativo.

Riteniamo, infatti, che la Corte costituzionale, in entrambi i passi citati abbia inteso riferirsi al caso di conflitti tra organi della Regione generati da atti

normativi<sup>40</sup>; quindi a un'ipotetica funzione delle consulte regionali che, se non intervenisse soltanto in via preventiva, sarebbe in tutto simile alla funzione di risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale delle leggi affidata, in via esclusiva, dalla Costituzione (art. 134) alla Corte costituzionale. Diversamente, non avrebbe alcun senso, infatti, la parte della sentenza – da noi esaminata nei paragrafi precedenti – in cui si riconosce la possibilità che il legislatore regionale conferisca alle Consulte regionali, comunque denominate, poteri *decisori*, i quali, per loro natura, sono difficilmente esercitabili in via preventiva, ma richiedono anzi – normalmente – un'impugnativa successiva all'adozione di un atto illegittimo in cui si configura e situa la lesione stessa lamentata.

**In conclusione, quindi, nel caso, si ripete, di conflitti di competenza nascenti da atti normativi – leggi o regolamenti – il giudizio della Commissione Garante non potrà che essere preventivo, intervenendo *prima* della promulgazione delle leggi o dell'emanazione dei regolamenti. In particolare, per quanto attiene alle eventuali lesioni causate da un regolamento della Giunta, la legge istitutiva, perfettamente raccordandosi col disposto dell'art. 42 St. Lomb.<sup>41</sup>, il quale prevede che la commissione consiliare competente esprima il proprio preventivo parere sul regolamento nel termine di sessanta giorni, potrebbe prevedere che la medesima commissione consiliare – ovvero una minoranza in seno ad essa (ad esempio, un decimo, un quinto o un terzo dei membri) – possa a sua volta richiedere il parere della Commissione Garante dello Statuto, con conseguente sospensione del termine ex art. 42 sino al parere della Commissione.**

Nel caso di conflitti di competenza nascenti da atti amministrativi, riteniamo, invece, che il giudizio della Commissione Garante potrebbe, in ipotesi, anche essere successivo: l'art. 12 della legge istitutiva toscana (L.Reg. 4 giugno 2008, n. 34), in merito ai conflitti di attribuzione, dispone, ad esempio, che *“Il conflitto è sollevato avverso atti non normativi o condotte, anche omissive, ritenuti lesivi delle norme statutarie regolanti il riparto delle competenze fra gli organi regionali”*. Sulla legittimità costituzionale di tale soluzione rimane, però, un margine di alea che l'attuale stato della giurisprudenza costituzionale non permette di risolvere o di prevedere con assoluta certezza.

**In tale ultimo caso, il parere fornito dalla Commissione Garante nell'esercizio del potere/funzione in esame potrebbe essere (e, in relazione**

---

<sup>40</sup> Se è vero, infatti, che la Corte scrive letteralmente di una funzione di *“valutazione sulla legittimità di atti [oltre che] legislativi [anche] amministrativi”* che non potrebbe essere affidata alle consulte regionali, essa, da un lato, oppone agli atti amministrativi appunto quelli legislativi, dall'altro, relativamente al momento in relazione al quale il giudizio delle consulte – necessariamente preventivo – non potrebbe più essere invocato, fa riferimento alla loro *“promulgazione o emanazione [la quale è] estranea alla sfera delle attribuzioni regionali”*. Gli atti amministrativi a cui la Corte Costituzionale sembra riferirsi sono, insomma, quelli successivamente indicati come *“regolamenti”*.

<sup>41</sup> Il quale, in relazione ai regolamenti regionali di competenza della Giunta, prevede che essi siano *“approvati dalla Giunta regionale, previo parere obbligatorio della commissione consiliare competente da rendersi nel termine di sessanta giorni, trascorso il quale il parere si intende favorevole, i regolamenti regionali”*.

**alla sua funzione, sarebbe opportuno fosse) vincolante, ma dovrebbe comunque riguardare i soli organi, enti o soggetti della Regione (con esclusione degli enti locali). Come osservato, nella sent. n. 200/2008, la Corte Costituzionale ha, infatti, ritenuto che seppure “le ‘decisioni’ hanno efficacia vincolante per gli organi regionali e per ‘gli altri soggetti istituzionali interessati [...] il carattere vincolante delle ‘decisioni’ della Consulta [regionale] debba mantenersi nell’ambito dell’organizzazione regionale”.**

*Giudizio di ammissibilità della proposta legislativa di iniziativa popolare e del referendum (ex artt. 50, com. 3, 51, com. 5, e 60, com. 1, lett. c)*

Nel presente paragrafo prenderemo in considerazione le norme dello Statuto lombardo che individuano e definiscono il ruolo della Commissione Garante in relazione all'esercizio popolare degli istituti di democrazia diretta presenti nello Statuto<sup>42</sup> stesso – iniziativa legislativa e referendum, con particolare riferimento a quello abrogativo.

Ai sensi dell'art. 34 St. Lomb. l'iniziativa legislativa appartiene, tra gli altri, a cinquemila elettori: l'esercizio di tale iniziativa – dispone l'art. 50, com. 3 – è disciplinato con legge regionale.

La legge istitutiva della Commissione Garante è, quindi, la sede in cui disciplinare non le modalità dell'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare, ma soltanto le modalità e i termini delle decisioni ovvero dei pareri sulla conformità allo Statuto della proposta, da parte della Commissione – rispetto ai quali il legislatore ha ampia discrezionalità.

A una prima lettura, in relazione all'esercizio del potere di iniziativa legislativa popolare, le lettere c) e d) dell'art. 60 cit. [ai sensi delle quali la Commissione Garante, rispettivamente: “c) adotta i provvedimenti ed esprime i pareri previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum” e “d) esprime parere, con le modalità e nei termini stabiliti dalla legge, sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge su richiesta della Giunta, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale o della commissione consiliare competente, ovvero della maggioranza del Consiglio delle autonomie locali”] sembrerebbero potersi riferire a due separate e distinte funzioni. La prima consisterebbe nell'adottare i provvedimenti, previsti dallo Statuto e dalla legge, relativi all'iniziativa popolare (che chiameremo “giudizio di ammissibilità”); la seconda nell'esprimere il proprio parere, da rendere su richiesta dei soggetti legittimati, sulla “compatibilità” della proposta di legge con lo Statuto.

Se guardiamo, ad esempio, la legge istitutiva dell'Emilia-Romagna (L.Reg. 4 dicembre 2007, n. 23), l'art. 11, in materia di iniziativa legislativa e referendum, questa dispone, infatti, che “*In materia di iniziativa legislativa popolare, la Consulta verifica la sussistenza del quorum richiesto e dichiara l'ammissibilità dell'iniziativa legislativa*”, così distinguendo una funzione – per certi versi certativa – di controllo sulla sussistenza del quorum previsto ex lege per la

---

<sup>42</sup> In generale, sull'argomento, cfr. LUCIANI M., *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, disponibile on-line, sul sito della Fondazione Astrid, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

raccolta delle firme necessarie, dalla vera e propria dichiarazione di ammissibilità dello stesso.

Riterrei che lo Statuto lombardo si spinga addirittura oltre, prevedendo, a fianco di queste due funzioni, comunque tra loro intimamente connesse, anche la possibilità che la legge istitutiva disciplini un caso specifico<sup>43</sup> di parere (certamente preventivo: sia nel senso che esso potrebbe addirittura precedere il vero e proprio esame della commissione o dell'aula, sia nel senso che, al pari di quelli sopra esaminati, non potrebbe che precedere la promulgazione della legge), sulla compatibilità della proposta di iniziativa popolare con lo Statuto, da richiedersi da parte della Giunta, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale o della commissione consiliare competente, ovvero della maggioranza del Consiglio delle autonomie locali.

Ai sensi dell'art. 51, com. 5 (*Referendum abrogativo*), la Commissione Garante dello Statuto è chiamata a svolgere un vero e proprio giudizio sull'ammissibilità del referendum, in particolare, di quello abrogativo. Stando alla collocazione della norma all'interno dello Statuto, infatti, tale giudizio sembrerebbe riguardare soltanto il referendum abrogativo: non è però escluso che esso, in base alla legge istitutiva, possa riguardare anche le altre, o alcune delle altre tipologie di referendum (consultivo ex art. 52; e, addirittura, territoriale ex art. 53) disciplinate dallo Statuto lombardo.

Il giudizio di ammissibilità *de quo* dovrebbe avere quali necessari parametri – tra gli altri possibili – i divieti di referendum espressi in Statuto. L'art. 51 cit. dispone, infatti, rispettivamente ai commi 3 e 4 che “*Non è ammesso il referendum per l'abrogazione di disposizioni riguardanti le materie di cui all'articolo 50, comma 2*” e che “*Non è ammesso referendum per l'abrogazione dei regolamenti in materia di legislazione esclusiva dello Stato, delegati ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione*”.

Attualmente, la L.Reg. 28 aprile 1983, n. 34 prevede la competenza dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale. Dispone, infatti – per quanto ci interessa – l'art. 3, com. 1, che “*1. L'ufficio di presidenza del consiglio regionale si pronuncia sull'ammissibilità della proposta entro trenta giorni dalla sua presentazione, attenendosi ai seguenti criteri: a) verifica che il referendum non riguardi leggi o disposizioni di legge su cui non è ammesso il referendum secondo le norme dello statuto; b) verifica la sussistenza dei requisiti di cui al precedente art. 2; c) verifica che il quesito sia formulato in modo chiaro e univoco, al fine da garantire la consapevole scelta degli elettori; d) verifica che le disposizioni da sottoporre a referendum non siano a contenuto vincolato da norme dello statuto regionale, ovvero da norme statali – anche di attuazione di normative C.E.E. – espressamente dichiarate di principio, nel senso che il nucleo normativo non ne possa venire alterato o privato di efficacia senza che risultino lese le corrispondenti specifiche disposizioni delle norme vincolanti sopra richiamate.*”.

I commi 5 e 6 dell'art. 3 prevedono poi che “*5. L'ufficio di presidenza delibera all'unanimità dei componenti; qualora essa non sia raggiunta, delibera il*

---

<sup>43</sup> Potendo, però, tale parere rientrare eventualmente nella disciplina generale dei pareri di cui alla lett. d), sulla quale *infra*.

*consiglio regionale entro 20 giorni dalla data della riunione dell'ufficio di presidenza. 6. La proposta è dichiarata ammissibile qualora i voti negativi non raggiungano la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla Regione; nel computo dei voti negativi non si tiene conto delle astensioni”.*

*Il comma 8 dispone, infine, che “8. Le deliberazioni dell'ufficio di presidenza sono pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia entro dieci giorni della loro adozione; dalla data di pubblicazione decorrono i termini per le impugnative previste dalla legge”.*

Anche nel caso del referendum – quantomeno di quello di tipo abrogativo – vanno comunque distinti due tipologie di giudizio: un primo giudizio formale (di legittimità) sulla regolarità della richiesta, cioè – in buona sostanza – sulla completa e regolare raccolta delle firme; un secondo giudizio sull'ammissibilità del quesito, che dovrebbe forse precedere il primo.

Se il primo potrebbe, in ipotesi, restare in capo all'Ufficio di Presidenza – come è attualmente previsto dalla legge citata – il secondo, ai sensi dello Statuto (art. 51), deve invece necessariamente essere trasferito in capo alla Commissione Garante.



## Capitolo 3

### *Due esperienze di Organismo di garanzia statutaria e il problema delle norme parametro<sup>44</sup>*

#### 3.1. Premessa

L'obiettivo di questa ricerca, nel riportare e nell'illustrare in particolare l'esperienza della Consulta di Garanzia Statutaria, è quello di offrire un valido contributo al "ragionamento" del legislatore regionale, in particolare quello lombardo, che si appresta ad affrontare tale tematica con proprie iniziative legislative.

In ogni caso, l'esperienza degli organi di garanzia statutaria oggi "operanti" deve essere letta insieme a tutti gli altri contributi di questa ricerca, nonché ovviamente alla dottrina richiamata, per consentire al legislatore di dirimere fin da subito alcuni profili critici che gli organi di garanzia hanno incontrato, e non sempre sciolto o se risolto non in maniera sempre uniforme<sup>45</sup>.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata, poi, ai poteri, e ai limiti (*rectius* confini), degli organi di garanzia affinché nessuna limitazione venga a soffrire la potestà legislativa del Consiglio regionale, che dovrà rimanere piena sia nelle materie sia nell'estensione della sua capacità regolativa.

Vi deve essere, quindi, uno specifico "spazio" alle sentenze della Corte Costituzionale 378/2004, 12/2006 e 200/2008 che sono intervenute direttamente nella materia *de quo*.

In questa riflessione si inserisce anche la necessità di comprendere la natura giuridica delle decisioni degli organi di garanzia; ad esempio, per il caso lombardo, la disciplina della Commissione di garanzia statutaria nelle linee generali attribuisce un esplicito potere consultivo accanto alla facoltà di adottare provvedimenti e esprimersi sui regolamenti<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Autore: Marzio Maccarini, componente della Consulta di garanzia – Regione Emilia-Romagna.

<sup>45</sup> Un primo riferimento attiene in particolare alle decisioni degli organi di garanzia statutaria delle regioni Liguria e Emilia-Romagna che si avrà modo di esaminare oltre.

<sup>46</sup> L'analisi di questi profili è stata affrontata nel capitolo 3, tuttavia si ritiene opportuno precisare ulteriormente che per il "caso Lombardia", se da un lato lo Statuto d'Autonomia della Regione Lombardia sembrerebbe aver chiarito poteri, funzioni e limiti della Commissione garante



In questa ricerca di “comprendere” la funzione, che potremmo dire mista, degli organi di garanzia (consulenza e controllo), occorre ritagliare nella nostra esposizione uno spazio alle decisioni fin qui assunte dai tre soli (funzionanti) organi di garanzia.

Infatti, tra i compiti ad essi assegnati spicca, in particolare, la valutazione circa la conformità allo statuto delle leggi (o dei progetti di legge) e, spesso, anche dei regolamenti regionali (o dei relativi progetti).

Si deve evitare che il legislatore, anche con “ritocchi” necessari alla normativa già in essere (e per il caso della Lombardia il riferimento è all’iniziativa legislativa popolare nonché referendum di cui alla legge regionale 2 ottobre 1971, n. 1 “Norme sull’iniziativa popolare per la formazione di leggi e altri atti della Regione” ) chiami provvedimenti quelli che talvolta sono provvedimenti e altre volte pareri e quelli che talvolta sono in realtà provvedimenti e altre volte sono veramente pareri, generando confusione sia nell’operatore, chiamato ad applicare la norma, sia nei soggetti destinatari di tali provvedimenti che fanno affidamento sull’emanazione di un atto da parte della consulta senza in realtà avere certezza della sua natura giuridica<sup>47</sup>.

Tornando alla struttura della ricerca, si è ritenuto opportuno anche compiere un cenno alla figura dei consigli consultivi di garanzia, *Consejos Consultivos*, nell’ordinamento regionale spagnolo. Il richiamo è interessante, perlomeno in una proiezione futura - di evoluzione del regionalismo italiano, se ci sarà spazio nell’ambito dell’ordinamento regionale - poiché questi consigli sono nati come espressione di autonomia delle diverse Comunità Autonome soggette, poi, ad una rivisitazione normativa e statutaria. Tale percorso ha, in alcuni, casi accentuato la loro funzione classica (proiettata alla supervisione della legalità dell’attività regolamentare e amministrativa in generale), in altri casi, invece, enfatizzando la funzione di controllo.

Dunque, appare utile una, se pur veloce, disamina delle tipologie degli organismi istituiti ed operanti nelle sedici comunità Autonome in Spagna, tenuto conto della loro composizione, dei meccanismi di funzionamento, delle competenze specifiche e dei casi di incompatibilità ed ineleggibilità; analisi apparentemente marginale per quanto riguarda il tema affrontato direttamente in questo ambito della ricerca ma comunque rilevante nel panorama complessivo.

---

per lo statuto (art. 60), dall’altro occorre procedere con attenzione nel dare attuazione allo Statuto e nella stessa scelta della terminologia da utilizzare in sede di legge regionale attuativa, ma non solo! Un primo caso, infatti, si presenta (almeno sul piano teorico) sul termine «decide» utilizzato all’art. 50 dello Statuto quando si riferisce sull’ammissibilità delle proposte in materia di iniziativa legislativa popolare, dove invece l’art. 60 recita «esprime pareri».

<sup>47</sup> Si veda oltre l’analisi della Delibera consulta di garanzia statutaria del 5 febbraio 2009 della Regione Emilia-Romagna.

### 3.2. L'esperienza della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Emilia-Romagna.

L'esperienza della Consulta di Garanzia Statutaria<sup>48</sup> della Regione Emilia-Romagna si inserisce in un percorso di evoluzione del regionalismo italiano. Senza ripercorrere l'intero cammino costituzionale, a partire dalla legge costituzionale del 22 novembre 1999, n. 1 "*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*" che ha attribuito un nuovo ruolo allo Statuto regionale<sup>49</sup>, la portata innovativa dell'articolo 123 della Costituzione, per quanto attiene soprattutto i profili contenutistici dello Statuto, ha inciso notevolmente sulla scelta del legislatore regionale<sup>50</sup> nell'individuare uno strumento *ad hoc* per garantire il rispetto, e non solo, dello Statuto da parte delle fonti regionali subordinate.

---

<sup>48</sup> Si riprendono considerazioni e ricerche che si sono sviluppate e accavallate, stante un crescente interesse, in particolare dal 2009 con i primi convegni in tema di organi di garanzia. Si ricorda il convegno "Gli organi di garanzia nelle regioni italiane" Bologna, 3 e 4 dicembre 2009, organizzato dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Emilia-Romagna, come occasione per approfondire le problematiche politico-istituzionali e quelle più strettamente giuridiche che interessano gli organi di garanzia e la loro collocazione, nonché il seminario "Gli organi di garanzia statutaria: analisi della normativa e dei modelli organizzativi adottati nelle regioni italiane. Indicazioni per il contesto Lombardo", Milano 23 luglio 2010, i cui principali punti di vista sono riportati nel capitolo I del presente lavoro. Una recente disamina sul panorama degli organi di garanzia statutaria è stata affrontata dal centro studi della Regione Emilia-Romagna nel volume n. 15 del novembre 2009 nel quale è stata ben affrontata la situazione nelle varie regioni attraverso tabelle comparative delle caratteristiche principali e delle competenze generali e speciali.

<sup>49</sup> Si può affermare che lo Statuto regionale è la "fonte" di vertice dell'ordinamento giuridico regionale per il quale è stato ritenuto necessario l'istituzione di un organo di garanzia a tutela della rigidità statutaria e dell'equilibrato esercizio delle funzioni politiche e normative dell'ente regionale.

<sup>50</sup> Si rimanda agli altri interventi di cui al presente lavoro sulla necessità di istituire tale organo anche se sarebbe più opportuno soffermarsi sulla presenza di un obbligo costituzionale in tal senso, al pari di quello che attiene la figura del Consiglio delle Autonomie Locali, e in particolare se le Consulte statutarie *nell'organizzazione particolare* della Regione siano organi necessari per un'equilibrata forma di governo e di come, poi, vi è stata la mancata previsione delle stesse nell'art. 123 della Costituzione. Tuttavia, per completezza, appare utile un richiamo. Come è noto il titolo V della Costituzione, dedicato a "le Regioni, le Province, i Comuni", è stato oggetto di una profonda riforma che si è realizzata attraverso le leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni" e 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione". A fini della ricerca è utile sottolineare come la riformulazione dell'art. 123 della Costituzione stabilisce un procedimento di formazione degli Statuti regionali privi di controllo parlamentare. La natura dello Statuto come atto autonomo, in armonia con la Costituzione nonché l'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali dello Stato, lo rende assimilabile al procedimento di revisione costituzionale e non più subordinato alla leggi statali ordinarie. Questa natura degli Statuti regionali determina una loro nuova centralità, con una prevalenza formale e sostanziale, nel sistema delle fonti del diritto regionale tale da creare una sorta di "fisiologica" sottoposizione delle leggi regionali agli Statuti stessi. Se, dunque, vi è questa collocazione

Dunque, nel momento in cui si scrive risultano “operativi” cinque organi di garanzia statutaria, variamente denominati<sup>51</sup>.

Come sopra ricordato si deve, anche solo con un breve accenno, richiamare la giurisprudenza costituzionale e in particolare le sentenze della Corte Costituzionale n. 378/2004, n. 12/2006 e n. 200/2008. La Consulta, in più riprese, ha affrontato il tema della natura di tali Organi di Garanzia delineando limiti e poteri<sup>52</sup>.

---

all'interno delle fonti è emersa la volontà, se non necessità come è già stato sottolineato, di prevedere all'interno dei nuovi Statuti Organi di garanzia che, per le competenze e funzioni specifiche, possono essere “affiancati” alla Corte Costituzionale, con tutte le riserve e ricordandoci sempre quanto affermato proprio dalla Suprema Corte, con un'attività di controllo relativo al procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali, a garanzia – appunto – del rispetto delle disposizioni statutarie. Questa necessità di dotarsi di un Organo di garanzia statutaria è stata “sentita” da molte regioni, otto (ora sette per via di un ripensamento) hanno proceduto a dotarsi di una apposita disciplina istitutiva (cfr. la nota successiva). Si tratta di un'eventuale fase - consultiva - del procedimento normativo che in genere è facoltativa (per richiesta di soggetti determinati) ma che può essere anche obbligatoria (per previsione normativa, in tale direzione l'art. 56, com. 3, dello statuto dell'Emilia-Romagna) e che, secondo i casi, si inserisce o in una fase procedimentale - non sempre ben definita direttamente dalle previsioni statutarie e quindi apparentemente rimandata alla legge istitutiva (?) - che si colloca tra l'iniziativa normativa e l'approvazione dell'atto ( ex Calabria, art. 57; Liguria, art. 75.4; Piemonte, art. 92; Puglia, art. 47) o in quella - chiaramente determinata - che si situa tra l'approvazione della delibera normativa e la sua promulgazione o emanazione (Emilia-Romagna, art. 69; Lazio, art. 68; Toscana, art. 57; Umbria, art. 82). L'eventuale parere di non conformità può essere superato, salvo rare eccezioni, da una deliberazione (o da una nuova deliberazione) dell'organo regionale competente in via definitiva per l'atto normativo in questione; in alcune Regioni è però disposto che questa approvazione debba avvenire a maggioranza assoluta (Lazio e così era in Calabria).

<sup>51</sup> Possiamo, infatti, elencare le seguenti denominazioni: Collegio regionale per le garanzie statutarie; Consulta di garanzia statutaria; Comitato di garanzia statutaria; Consulta statutaria; Commissione garante dello Statuto; Commissione di garanzia; Consiglio statutario regionale; Collegio di garanzia; Commissione di garanzia statutaria. Pienamente funzionanti sono gli organi di garanzia statutaria della Regione Liguria (Consulta di Garanzia, istituita con l.r. 19/2006) e della Regione Piemonte (Commissione di Garanzia, istituita con l.r. 25/2006). Nel luglio 2010 si sono aggiunti anche gli organi della Regione Toscana (Collegio di Garanzia, istituito con l.r. 34/2008 e l.r. 61/2009) e della Regione Abruzzo (Collegio regionale per le garanzie statutarie, istituito con l.r. 42/2007). Per la Regione Toscana in data 7 luglio 2010 è stato fatto, inoltre, un ulteriore passo in avanti - ai fini dell'operatività dell'organo - con l'approvazione del regolamento interno di funzionamento. Per la Regione Abruzzo in data 13 luglio 2010 il Consiglio Regionale ha nominato quattro componenti dell'organo di garanzia. Il panorama delle leggi regionali di istituzione e funzionamento degli organi di garanzia può essere completato ricordando anche: Regione Lazio, Istituzione del Comitato di garanzia statutaria l.r. 24/2007; Regione Umbria, Istituzione della Commissione di garanzia L.R. 27/2007. Tali organi risultano previsti, nei soli statuti, nelle regioni Campania (art. 57), Lombardia (art. 59), Puglia (art. 47) e Umbria (art. 81). Nessuna previsione nella Regione Molise, un deciso ripensamento nella Regione Calabria priva previsto nell'art. 57 dello Statuto (e poi con legge istitutiva l.r. 2/2007) e successivamente abrogata la disposizione con l.r. 3/2010. Non esiste, dunque, un modello unitario di Consulta e le singole Regioni si sono mosse diversamente nella scelta del nome e delle caratteristiche strutturali e funzionali da riconoscere all'organismo in questione. Unici punti di uniformità individuabili tra le varie esperienze regionali sono il tentativo di riconoscere ai Collegi di garanzia statutaria un minimo grado di autonomia ed indipendenza e l'attribuzione di un potere consultivo sulla verifica di compatibilità delle leggi e dei regolamenti regionali rispetto allo Statuto.

<sup>52</sup> Per una compiuta analisi dei profili emersi dalla giurisprudenza costituzionale si rimanda agli altri interventi della presente ricerca.

La loro natura li porta ad essere non tanto giudici che “custodiscono” gli Statuti quanto – ancora in forma dubitativa - *organi amministrativi indipendenti*, sia pure *sui generis*. Ma il loro ruolo non è tuttavia solo quello di dare consigli tant’è, da una lettura complessiva della normativa regionale oggi esistente, le Consulte – come si vede vi è la tentazione di chiamarle in tal modo e non semplici organi - “producono” pronunce, giudizi, opinioni (concorrenti e dissenzienti), dunque in generale – a prescindere dall’aspetto prettamente linguistico e concettuale usato – troviamo, o potremmo trovare, un panorama diversificato di «provvedimenti amministrativi» o «decisioni»<sup>53</sup>.

Vi è dunque un’esigenza di comprendere la natura giuridica degli atti (ora ancora in forma neutra) emanati dagli Organi di Garanzia, o forse più semplicemente vi è la volontà, con questo lavoro, di offrire validi strumenti sia per gli operatori del diritto, intesi come i futuri membri delle consulte, sia per il legislatore per produrre norme, o modifiche *ad hoc*, per delineare al meglio l’ambito di operatività concreta di tali organi e quindi dare una rilevanza sostanziale e formale all’azione delle Consulte di Garanzia.

Per quanto attiene all’esperienza della Regione Emilia-Romagna, la scelta è stata quella di denominare tale organo “Consulta di Garanzia Statuaria”, conferendogli autonomia organizzativa e amministrativa<sup>54</sup>. Nel 2007, la Consulta

---

<sup>53</sup> Sul punto merita particolare attenzione proprio, di cui oltre nel testo, la disamina compiuta di un provvedimento della Consulta di Garanzia della Regione Emilia-Romagna nel quale si affronta la differenziazione, qui di contenuto e non solo terminologico formale, dei concetti «decide» e «pareri»..

<sup>54</sup> Statuto Regione Emilia – Romagna. Art. 69 - Consulta di garanzia statutaria

1. La Consulta di garanzia statutaria, organo autonomo e indipendente della Regione:
  - a) prende atto degli eventi che causano l’anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e dichiara la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all’elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto;
  - b) adotta i provvedimenti ed esprime i pareri di propria competenza previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum;
  - c) esprime pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali. Il parere di conformità allo Statuto è richiesto nei casi, nei modi e nelle forme previste dal regolamento dell’Assemblea legislativa;
  - d) a richiesta di almeno un quinto dei Consiglieri regionali o dei componenti del Consiglio delle Autonomie locali o su richiesta della Giunta regionale esprime parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dal presente Statuto anche in relazione all’obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione;
  - e) esercita le altre funzioni che sono ad essa attribuite dalla legge.
2. I pareri della Consulta, salvi gli effetti espressamente previsti da disposizioni di legge o di regolamento, non determinano alcun obbligo, salvo quello di motivare in caso di dissenso rispetto al parere espresso.
3. La Consulta è composta di cinque componenti, di cui tre nominati dall’Assemblea legislativa e due dal Consiglio delle Autonomie. La legge stabilisce i requisiti per la scelta dei componenti la Consulta, individuati tra magistrati in quiescenza o fuori ruolo, docenti universitari in materie giuridico-amministrative e tra figure che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo. La Consulta è nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall’insediamento dell’Assemblea.
4. L’Ufficio di componente la Consulta è incompatibile con quello di componente dei Consigli e delle Giunte regionali, provinciali e comunali, di Parlamentare nazionale o europeo.

è stata istituita con la legge regionale 4 dicembre n. 23 “Costituzione e funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria”<sup>55</sup> e ai fini della “cronaca

- 
5. La legge regionale assicura alla Consulta autonomia regolamentare, organizzativa e detta le ulteriori disposizioni relative alla sua costituzione.
  6. La Consulta adotta a maggioranza assoluta dei componenti il proprio regolamento che disciplina, tra l'altro, la partecipazione alle sedute, le modalità di convocazione e funzionamento, nonché la propria organizzazione interna.
  7. La Consulta elegge tra i suoi componenti il Presidente, che rimane in carica per trenta mesi.

<sup>55</sup> Il Legislatore regionale, dopo la previsione Statutaria dell'istituzione di un organo di garanzia, organo per effetto del nuovo statuto regionale approvato con l.r. 31 marzo 2005, n. 13, si è attivato presentando nel 2006 un progetto di legge di iniziativa consiliare (Progetto di legge d'iniziativa dei consiglieri Zanca, Villani, Richetti, Aimi, Rivi e Corradi) recante: Costituzione e funzionamento della Consulta di Garanzia statutaria n. 1934). L'iter legislativo si è concluso nel dicembre 2007 con la notifica e la pubblicazione della l.r. 4 dicembre 2007, n. 23. Particolarmente significative le sedute della VI Commissione consiliare del 5 dicembre 2006; 13 febbraio 2007; 6 marzo 2007; 11 aprile 2007; 19 maggio 2007; 22 maggio 2007; 29 maggio 2007; 5 giugno 2007. Dunque, La Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Emilia-Romagna ha un proprio ordinamento delineato da due fonti principali, di cui è opportuno dare brevemente conto. Questa, infatti, è prevista dall'articolo 69 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, l. r. n. 31 marzo 2005, n. 13, è disciplinata dalla l. r. n. 4 dicembre 2007, n. 23 (“Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria”), la quale detta disposizioni puntuali in materia di costituzione, composizione, compiti e funzioni dell'organo di garanzia regionale. La Consulta è un organo autonomo e indipendente della Regione (art. 69, 1° comma; art. 1, 1° comma, l. r. n. 23/2007) che gode di autonomia organizzativa e regolamentare (art. 7, 1° comma, l. r. n. 23/2007), nell'esercizio della quale adotta a maggioranza dei suoi membri un Regolamento interno che ne disciplina l'esercizio delle funzioni e definisce annualmente, prima della predisposizione del bilancio dell'Assemblea legislativa, con l'Ufficio di Presidenza il fabbisogno finanziario e le risorse umane necessarie per il proprio funzionamento (art. 7, 2° comma l. r. n. 23/2007). La Consulta viene nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea (art. 69, 3° comma; art. 3, 1° comma l. r. n. 23/2007) e le sue funzioni cessano all'atto dell'insediamento della nuova Consulta (art. 5, 2° comma, l. r. n. 23/2007). La Consulta è composta da cinque componenti di cui tre nominati dall'Assemblea legislativa e due dal Consiglio delle Autonomie (art. 69, 3° comma) i quali vengono scelti tra: a) magistrati e magistrato in quiescenza o fuori ruolo; b) docenti universitari in materie giuridico-amministrative; c) avvocati e avvocate iscritti all'albo professionale da almeno dieci anni; d) figure professionali che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo (art. 1, 2° comma l. r. n. 23/2007), i quali, eletti a voto segreto con votazione separata, restano in carica per un solo mandato (art. 3, 3° comma l. r. n. 23/2007). La Consulta elegge, inoltre, tra i suoi componenti il Presidente, secondo le modalità di cui all'art. 33, 4° comma dello Statuto, il quale rimane in carica per trenta mesi (art. 69, ult. comma). Lo stesso Presidente non appena eletto, dà immediata comunicazione della sua nomina ai Presidenti dell'Assemblea legislativa, della Giunta regionale e del Consiglio delle Autonomie locali (art. 4, 2° comma l. r. n. 23/3007). La Consulta è legittimamente insediata con la presenza di almeno tre componenti (art. 8, 2° comma, l. r. n. 23/2007), mentre per poter legittimamente deliberare (art. 8, 4° comma, l. r. n. 23/2007) è richiesto il voto favorevole della maggioranza dei presenti, con prevalenza del voto del Presidente nel caso di parità (art. 8, 4° comma, l. r. n. 23/2007). Al fine di garantire la continuità della carica, il Presidente, subito dopo il suo insediamento nella carica, designa fra i componenti della Consulta quello destinato a sostituirlo in caso di impedimento (art. 4, 3° comma, l. r. n. 23/2007). Analogamente, qualora per qualsiasi motivo, un componente della Consulta cessi dal proprio incarico prima della scadenza naturale dell'incarico, il Presidente della Consulta lo comunica immediatamente al Presidente dell'organo che lo ha eletto, affinché provveda nei sessanta giorni successivi alla nuova nomina ( art. 5, 1° comma, l. r. n. 23/2007). L'Ufficio di componente la Consulta è incompatibile con quello di componente dei Consigli e delle Giunte regionali, provinciali e comunali, di Parlamentare nazionale o europeo (art. 69, 4° comma) e per

istitutiva” della Consulta, nel maggio 2008 sono stati nominati dall’Assemblea Legislativa della Regione i tre componenti di nomina consiliare<sup>56</sup> e successivamente nel gennaio 2009 vi è stato l’insediamento con la nomina del Presidente<sup>57</sup>.

---

esso valgono le stesse incompatibilità previste per l’elezione a Consigliere regionale (art. 5, 3 comma, l. r. n. 23/2007). Al Presidente e ai componenti della Consulta è attribuito un gettone di presenza, il cui importo è stabilito con deliberazione dell’Assemblea legislativa, su proposta dell’Ufficio di Presidenza. Ai componenti, nel caso in cui non risiedano nel luogo di riunione della Consulta, per ogni giornata di seduta spetta “il rimborso delle spese di viaggio” nella misura prevista per i Consiglieri regionali (art. 6, 1 e 2 ° comma, l. r. n. 23/2007) e qualora su incarico della medesima si rechino in località diverse da quella di residenza “il trattamento economico di missione” previsto per i Consiglieri regionali (art. 6, 3° comma, l. r. n. 23/2007). La Consulta svolge le seguenti funzioni: - prende atto degli eventi che causano l’anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e dichiara le modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all’elezione dei nuovi organi elettivi secondo le norme dello Statuto regionale (art. 69, 1° comma, lett. a); art. 15, l. r. n. 23/2007); - esprime i pareri e adotta i provvedimenti in materia di iniziativa popolare, verificando la sussistenza del quorum richiesto dall’art. 18, 1° comma dello Statuto e dei requisiti di cui all’art. 6 della l. r. 22 dicembre 1999, n. 34, “T.U. in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica”, a pena di inammissibilità dell’iniziativa legislativa (art. art. 69, 1° comma, lett. b); art. 2 e 11, l. r. n. 23/2007); - esprime i pareri in materia di referendum abrogativi e consultivi (art. 69, 1° comma, lett. b); art. 2 e 11, l. r. n. 23/2007) secondo la procedura disciplinata dagli artt. 15 e ss. del “T.U. in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica”, l. r. 22 dicembre 1999, n. 34 come modificato in ultimo dalla l. r. 27 maggio 2008 n. 8. L’art. 20 dello Statuto, nell’ipotesi in cui dopo essere stata avanzata la richiesta di referendum si registrino interventi diretti a modificare la disciplina preesistente, attribuisce alla Consulta un fondamentale ruolo di vigilanza. Posto che a seguito della richiesta di referendum sono infatti ammissibili solamente interventi diretti a modificare la disciplina preesistente in conformità alla richiesta stessa, la Consulta, qualora intervengano tali provvedimenti di modifica è tenuta a verificare se tale intervento risponda appieno al quesito referendario, rendendo pertanto la consultazione referendaria superflua ovvero, dando atto della parzialità dell’intervento, a riformulare i requisiti referendari (art. 20, 4° comma); - provvede, nell’ipotesi in cui la legge statutaria o sue eventuali modifiche approvate dall’Assemblea legislativa vengano sottoposte a referendum confermativo, alla formulazione dei relativi quesiti (art. 22 Statuto); - esprime pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, nei casi e nelle forme previste dal regolamento dell’Assemblea legislativa regionale, su richiesta di singoli gruppi consiliari o da un quinto dei Consiglieri regionali tramite la persona del Presidente dell’Assemblea legislativa (art. 69, 1° comma, lett. c) e art. 56 dello Statuto; art. 9, 1° comma, l. r. n. 23/2007); - esprime parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dallo Statuto anche in relazione all’obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione, a richiesta di almeno un quinto dei Consiglieri regionali o dei componenti del Consiglio delle Autonomie locali tramite la persona del Presidente del Consiglio Regionale o del Consiglio delle Autonomie locali; ovvero su richiesta della Giunta regionale, previa deliberazione della medesima, tramite la persona del suo Presidente (art. 69, 1° comma, lett. d); art. 12, l. r. n. 23/2007). Alla Consulta sono attribuiti, infine, gli stessi poteri riconosciuti dallo Statuto, dal Regolamento dell’Assemblea legislativa e dalla legislazione regionale vigente, alle Commissioni assembleari d’inchiesta (art. 8, 5° comma, l. r. n. 23/2007) ed ogni altra funzione espressamente attribuita dalla legge (art. 69, 3° comma, lett. e)).

<sup>56</sup> 21 maggio 2008, Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, 111^ seduta della VIII Legislatura, Progr. n. 173.

<sup>57</sup> Si è insediata la Consulta di garanzia statutaria, composta da Giuseppe Piperata (presidente), Ugo Rescigno (vice-presidente) e Marzio Maccarini. L’insediamento è stato reso possibile con l’introduzione di una norma transitoria, art. 16 bis l.r. n. 23, prevista dall’art. 40 della l.r. 19 dicembre 2008 n. 22 che ha consentito, fino alla data odierna, che Consulta di garanzia statutaria

Fin da subito emerge che la Consulta di Garanzia opera in via transitoria e con i soli componenti eletti dall'Assemblea Legislativa<sup>58</sup> e può esercitare solo le competenze<sup>59</sup> sull'ammissibilità dei referendum regionali e delle proposte di legge

---

operi con i soli componenti nominati dall'Assemblea legislativa e limitatamente alle funzioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 69 dello Statuto, stante – all'epoca dell'insediamento - l'assenza della normativa dedicata al Consiglio delle Autonomie Locali, oggi disciplinato con l.r. 9 ottobre 2009 n. 13, a cui compete la nomina dei restanti componenti dell'organo di garanzia (ancora, al momento in cui si scrive non nominati). Nel dettaglio, il percorso che ha portato al formale insediamento dell'organo ha visto diverse tappe. L'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, sulla base del combinato disposto dell'art. 3, 1° comma, l. r. n. 23/2007, che prevede la nomina della Consulta, non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dal suo insediamento e dell'art. 69, 3° comma dello Statuto regionale che attribuisce all'Assemblea la nomina di tre dei cinque componenti della Consulta, a seguito di una votazione separata e a scrutinio segreto, con delibera n. 173 del 21 maggio 2008, ha nominato componenti della Consulta: il Dott. Marzio Maccarini, il Prof. Giuseppe Piperata ed il Prof. Giuseppe Ugo Rescigno. Nell'attesa dell'istituzione del Consiglio delle Autonomie locali cui, ai sensi dell'art. 69, 3° comma dello Statuto e dell'art. 3, 2° comma della l. r. n. 23/2007, spetta la nomina degli altri due membri della Consulta, l'articolo 40 della l. r. 19 dicembre 2008, n. 22 (“Legge finanziaria regionale”) ha previsto, in via transitoria, l'istituzione ed il funzionamento della Consulta, fino alla scadenza della legislatura in corso, con i tre membri eletti dall'Assemblea legislativa e con compiti limitati. L'art. 16 *bis* della l. r. n. 23/2007, introdotto dall'art. 40 della l. r. n. 22/2008 prevede infatti che la “La Consulta di garanzia statutaria, fino alla scadenza della legislatura in corso, opera con i soli componenti nominati dall'Assemblea legislativa e limitatamente alle funzioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 69 dello Statuto. In tale composizione il Presidente è eletto dal collegio, al suo interno, a maggioranza dei voti. Alla prima convocazione provvede il Presidente dell'Assemblea legislativa”. La Consulta, nel periodo transitorio, dovrà quindi limitarsi a prendere atto di possibili eventi che causino l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi, dichiarando se del caso la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto (art. 69, 1° comma, lett. a)); e ad adottare i provvedimenti ed i pareri previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum (art. 69, 1° comma, lett. b)). In attuazione dell'articolo 16 *bis* della l. r. n. 23/2007, con protocollo n. 29828 del 19 dicembre 2008, la Presidente dell'Assemblea legislativa ha provveduto alla prima convocazione per la data del 10 gennaio 2009; in tale data ha dichiarato il suo ufficiale insediamento con i componenti nominati dall'Assemblea legislativa con delibera n. 173/2008. Insediatasi la Consulta, con delibera n. 1 del 10 gennaio 2009, si è proceduto all'elezione, al suo interno, ai sensi e nei modi di cui all'art. 69, 7° comma e dell'articolo 16 *bis* della l. r. n. 23/2007, del Presidente della Consulta nella persona del Prof. Giuseppe Piperata. Con decreto n. 1 del 10 gennaio 2009, il Presidente della Consulta ha poi nominato il componente destinato a sostituirlo in caso di impedimento, ai sensi dell'art. 4, 3° comma, l. r. n. 23/2007, nella persona del Prof. Giuseppe Ugo Rescigno.

<sup>58</sup> L'attività istituzionale della Consulta a partire dal suo formale insediamento è stata condizionata dal regime transitorio previsto dall'art. 16 *bis* della l. r. n. 23/2007 che ha limitato l'esercizio dei suoi poteri all'esercizio delle sole funzioni di cui alle lett. a) e b) del 1° comma dell'art. 69 dello Statuto

<sup>59</sup> Cfr. nota 10 per tutte le competenze stabilite dallo Statuto Regionale. In particolare, la Consulta esprime pareri che l'Assemblea Legislativa potrà decidere di recepirli o non recepirli, apportando le eventuali modifiche al testo del provvedimento, ma il mancato recepimento dovrà essere motivato con un ordine del giorno. Oggetto di dibattito dei lavori preparatori è stato il passaggio riguardante il potere di sindacato di conformità statutaria sulla produzione legislativa della Regione. Si è preferito riconoscere esclusivamente ai consiglieri il potere di ricorrere alla Consulta e di consentirne l'esercizio nel periodo che intercorre tra l'approvazione finale di una Legge (o Regolamento) e la sua promulgazione. Il parere di conformità allo Statuto potrà essere chiesto dai singoli gruppi consiliari o da un quinto dei consiglieri regionali. La richiesta di parere

di iniziativa popolare, nonché effettuare la presa d'atto dell'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e la definizione della modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi<sup>60</sup>. Il primo provvedimento<sup>61</sup> che la Consulta è stata chiamata a deliberare ha avuto per oggetto la decisione sull'ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare «*Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni*»<sup>62</sup>.

---

potrà essere presentata solo dopo l'approvazione del provvedimento in Aula ed entro 24 ore, prima della sua promulgazione da parte del Presidente della Regione. Tale istanza sospenderà la procedura legislativa e dovrà essere formulata in modo da indicare le disposizioni che si ritengono contrarie alle norme statutarie e le disposizioni dello Statuto che si ritengono violate. La Consulta dovrà esprimersi entro 15 giorni.

<sup>60</sup> Decisamente *un unicum* al pari della “specialità” Piemontese della possibilità della Commissione di Garanzia di esprimere un parere sul carattere invasivo e lesivo dell'attribuzione regionale da parte di leggi o atti avente forza di legge dello Stato.

<sup>61</sup> Il primo provvedimento, in assoluto come già ricordato, è stata l'elezione del Presidente della Consulta di Garanzia Statutaria, ai sensi dell'articolo 69, comma 7 dello Statuto e dell'articolo 16 bis della l.r. 4 dicembre 2007, n. 23 e successive modifiche e integrazioni con Decreto n. 1 del 10.01.2009.

<sup>62</sup> La consulta è stata investita della questione sulla ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare decisa con Delibera n. 2 del 5 febbraio 2009. Nello specifico, La Consulta è stata investita della questione di ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare intitolata “Discipline delle nomine regionali in enti e organizzazioni” ad essa trasmessa dal Direttore generale dell'Assemblea legislativa ai sensi dell'art. 5, 7° comma della l. r. n. 34/1999 a seguito della verifica di procedibilità di cui al 6° comma dello stesso art. 5. Il sig. Costantino Papadopoulos, promotore e sottoscrittore dell'iniziativa popolare, è stato udito nell'udienza del 23 gennaio 2009, ai sensi del 2° comma dell'art. 6 della l. r. n. 34/999, per illustrare le ragioni, i contenuti e le finalità della proposta. La Consulta, riunitasi in udienza in data 5 febbraio 2009, si è espressa, ai sensi ed agli effetti dall'art. 6 della l. r. n. 34/1999 e successive modifiche, con delibera n. 2. La delibera in esame, al di là del merito, riveste innanzitutto una grande importanza per la futura attività della Consulta, in quanto contiene una precisa linea interpretativa in ordine alla natura giuridica della pronuncia di ammissibilità delle proposte legislative di iniziativa popolare che rientra nelle attribuzioni istituzionali della Consulta compatibili con il regime transitorio di cui all'art. 16 bis della l. r. n. 23/2007 (art. 69, 1° comma, lett. b) dello Statuto, art. 2, 1° comma, lett. c) e art. 11 della l. r. n. 23/2007) e che viene disciplinata all'art. 6, 1° comma della l. r. n. 34/1999. 'art. 6, 1° comma, della l. r. n. 34/2009 prevede infatti che la Consulta, a conclusione della prima delle due fasi di cui si compone il procedimento di verifica dell'ammissibilità dell'iniziativa legislativa popolare, debba “pronunciarsi espressamente” in merito: alla competenza regionale nella materia oggetto della proposta (art. 6, 1° comma, lett. a)); alla conformità della proposta alle norme della Costituzione e dello Statuto regionale (art. 6, 1° comma, lett. b)); alla sussistenza dei requisiti di cui all'art. 2 della l. r. n. 34/2009 (art. 6, 1° comma, lett. c)) ed alla sussistenza dei requisiti di cui all'art. 3 della l. r. n. 34/2009 (art. 6, 1° comma, lett. d)), il quale riproduce pedissequamente le previsioni statutarie in materia di iniziativa legislativa popolare di cui all'art. 18, 4° comma. In altri termini, la Consulta sembrerebbe chiamata ad adottare un vero e proprio “provvedimento” sull'ammissibilità della proposta di legge verificato il rispetto di tutti i requisiti indicati, o a cui rinvia, l'art. 6, 1° comma della l. r. n. 34/1999. Procedendo in tal senso, in linea teorica nessun problema sembra comportare la verifica del rispetto dei requisiti di cui all'art. 6, 1° comma, lett. d) e c). Nel primo caso, perché l'accertamento del rispetto da parte della legge popolare dei requisiti di cui all'art. 3 della l. r. n. 34/1999, cui rinvia la lettera d) del 1° comma dell'art. 6, si traduce in una vera e propria verifica di conformità a quanto previsto dallo stesso Statuto regionale all'art. 18, 4° comma (“L'iniziativa legislativa popolare non è ammessa per la revisione dello Statuto, per le leggi tributarie e di bilancio, né può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea legislativa”). Nel secondo caso perché i requisiti indicati nell'art. 2 della l. r. n. 34/2009 (“La proposta di iniziativa popolare



Tale deliberazione non è solo da analizzare sotto il profilo meramente della decisione, nel caso di specie di ammissibilità, ma ha una sua rilevanza in quanto ha affrontato e risolto un contrasto apparente tra Statuto e legge regionale. Riprendendo i passaggi fondamentali della deliberazione si può osservare quanto segue.

Come emerge dalla delibera tale criticità – del contrasto apparente Statuto/legge - poteva, come è stato, essere superata se si cerca, come è doveroso secondo la Corte costituzionale a livello di Costituzione e quindi anche a livello di Statuto, un'interpretazione delle disposizioni di legge conforme allo Statuto.

Lo Statuto nell'art. 69 dice che la Consulta adotta i provvedimenti ed esprime i pareri previsti da esso e dalla legge in materia di iniziativa popolare. Cioè la Consulta non adotta soltanto provvedimenti ma esprime anche pareri.

La deliberazione sull'ammissibilità prevista dall'art. 18 dello Statuto è chiaramente un provvedimento; egualmente provvedimento è la dichiarazione di inammissibilità per contrasto con le forme e le modalità di presentazione previste dalla legge regionale ad integrazione dello Statuto; ma la legge regionale può ben prevedere che la Consulta oltre che provvedimenti emani anche pareri in tema di iniziativa legislativa popolare.

Se esaminiamo la legge 23/07 che, in attuazione dell'art. 69 dello Statuto, disciplina la Consulta di garanzia statutaria, e coordiniamo tale legge con la legge 34/99 in tema di iniziativa popolare, come è doveroso essendo ambedue leggi di attuazione dello Statuto intorno al medesimo oggetto, vediamo che l'art. 11 della legge 23/07 è intitolato "Pareri in materia di iniziativa popolare e di referendum", ed il comma 1 dice che "La Consulta è chiamata ad esprimere pareri in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum, ai sensi dell'art. 69 dello Statuto". In questo caso addirittura la legge regionale tace dei provvedimenti e parla solo di pareri (ed anche questo, sul piano del linguaggio, non è pienamente conforme allo Statuto, il quale prevede chiaramente non solo pareri ma anche provvedimenti, e cioè atti con efficacia giuridica propria, modificativa delle situazioni giuridiche oggetto della decisione: provvedimento è sicuramente la decisione sulla ammissibilità o meno sia della proposta di iniziativa popolare sia sulla richiesta di referendum).

Bisogna allora concludere che sia la legge 34/99 sia la legge 23/07 hanno chiamato la prima provvedimenti quelli che talvolta sono provvedimenti e altre

---

deve contenere il testo del progetto di legge, redatto in articoli, ed essere accompagnato da una relazione che ne illustri la finalità ed il contenuto. La proposta che comporti nuove e maggiori spese a carico del bilancio della Regione deve contenere, nel testo del progetto di legge o nella relazione, gli elementi necessari per la determinazione del relativo onere finanziario") attengono alla modalità di presentazione del progetto di legge, relativamente alle quali l'art. 18, 3° comma dello Statuto legittima il legislatore regionale ad integrare le disposizioni statutarie. Più complessa invece la verifica del rispetto dei requisiti di cui all'art. 6, 1° comma, lett. a) e b) che sembrano introdurre ulteriori cause di inammissibilità rispetto a quelle indicate nello Statuto che non riguardano le modalità di presentazione della proposta (per le quali la legge regionale sarebbe autorizzata ad integrare le disposizioni statutarie) ma il contenuto della medesima.

volte pareri, e la seconda pareri quelli che talvolta sono in realtà provvedimenti e altre volte sono veramente pareri.

Alla luce delle considerazioni svolte è facile concludere che le decisioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 6 della legge 34/99 non sono provvedimenti ma pareri: la Consulta, in base allo Statuto, non può deliberare la non ammissibilità della proposta contraria alla lettera a) o b) del comma 1 dell'art. 6 della legge 34/99, chiudendo definitivamente la procedura e quindi impedendo la raccolta delle 5000 firme, ma può e deve dare un parere: parere che potrà influire sia sui promotori, i quali, convinti del parere, potranno non dare seguito alla iniziativa, evitando fatica, impegno e spese che verosimilmente saranno inutili perché il progetto è illegittimo, sia sugli elettori che, alla luce del parere, rifiuteranno la loro firma, sia infine sulla Assemblea legislativa che potrà, sulla base del parere, modificare il progetto togliendo la incostituzionalità o addirittura bloccare fin dall'inizio il procedimento legislativo evitando di perdere tempo su una proposta che, se approvata, sarebbe costituzionalmente illegittima<sup>63</sup>.

Merita, poi, attenzione anche il punto sette della citata delibera, in particolare il passaggio secondo il quale il progetto di legge ad iniziativa popolare deve contenere, ai fini dell'ammissibilità, solo gli elementi necessari affinché successivamente gli esperti dei bilanci basandosi su questi elementi possano determinare l'onere finanziario. In sostanza, non è necessario che il progetto di legge ad iniziativa popolare indichi l'onore finanziario<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> In tale ambito è utile anche richiamare un passaggio del Parere n. 2/2009 della Commissione di Garanzia della Regione Piemonte, il quale affronta e scioglie il tema della differenziazione fra decisione e parere, in termini di come e quando: "Per quanto riguarda la competenza di questa Commissione, essa deve esprimersi "sulle questioni tecnico-giuridiche e sull'applicazione al caso concreto" dello Statuto, della legge regionale 4/1973 e delle altre leggi nazionali e regionali investite dalla proposta di legge di iniziativa popolare. A differenza dei giudizi in materia di referendum abrogativo, non compete alla Commissione assumere la decisione ma soltanto esprimere il parere, destinato all'Ufficio di Presidenza ed al Consiglio regionale, sulla ricevibilità ed ammissibilità della proposta. Per quanto riguarda la ricevibilità, non spetta alla Commissione il controllo delle firme, ma solo il parere sulle questioni giuridiche prospettate dall'ufficio responsabile del procedimento amministrativo, la Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale – Settore Affari istituzionali e Organismi di partecipazione e garanzia, a ciò autorizzati con la richiesta del parere dell'Ufficio di Presidenza."

<sup>64</sup> Di diverso avviso le conclusioni della Consulta Statutaria della Regione Liguria in merito le valutazioni sull'ammissibilità del progetto di legge ad iniziativa privata popolare, peraltro sulla stessa materia (disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni). In particolare la Delibera n. 6 del 15 dicembre 2008 ha sancito la inammissibilità poiché il progetto in questione prevede nuove spese, senza quantificarle, così come non è prevista alcuna indicazione sulla copertura finanziaria delle stesse, in violazione del principio fondamentale in tema di finanza pubblica, di cui all'articolo 117 della Costituzione, III comma, dell'articolo 48 dello Statuto, nonché dell'articolo 31 della legge regionale 28 novembre 1977, 44 (norme di attuazione dello Statuto sull'iniziativa e sui referendum popolari). La Consulta della Regione Emilia-Romagna ha comunque evidenziato che non c'è dubbio che l'istituzione di un nuovo organo, per il caso di specie oggetto di ammissibilità, qual è l'Autorità garante delle nomine comporta nuove spese, maggiori rispetto a quelle previste dall'ultimo bilancio approvato. Ma il progetto in esame dice tutto quanto è necessario e sufficiente per quantificare da parte degli esperti tale onere, una volta che l'organo sia stato costituito: alcuni oneri sono quantificabili direttamente sulla base del progetto di legge (ad es. gli oneri per le indennità ai trenta membri dell'Autorità), per altri eventuali oneri (ad es. quelli relativi al funzionamento) bisognerà attendere i regolamenti della

L'iter circa la validità della proposta di legge di iniziativa popolare «*Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni*», si è poi concluso con la delibera n. 11 del 29 ottobre 2009 nel senso della non validità poiché le firme raccolte erano inferiori al limite di 5.000 come previsto dalla normativa regionale<sup>65</sup>.

Merita una segnalazione anche la Delibera n. 3 del 9 aprile 2009 della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Emilia-Romagna con la quale si è approvato

---

stessa Autorità e le intese tra questa e gli organi regionali, come previsto dallo stesso progetto di legge. In sintesi nel progetto, o in generale in tutti i futuri progetti se così articolati, vi sono tutti i criteri necessari e sufficienti per determinare successivamente, anche sulla base di altri eventuali o necessari provvedimenti già indicati dal progetto, gli oneri che dovranno essere previsti nel bilancio della Regione. Calando quanto appena detto nel contesto lombardo appare evidente che la legge istitutiva della commissione di garanzia, probabilmente, dovrà coordinarsi anche con l'art. 81, comma 2, del regolamento generale del Consiglio regionale Regione Lombardia che recita che i progetti di legge che comportano conseguenze finanziarie sono corredati da una scheda in cui sono quantificate le risorse e indicati gli oneri relativi alle misure previste. Tornando, al merito, la Consulta ha ritenuto la proposta di legge "Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni": - rispettosa dei requisiti di cui all'art. 6, 1° comma, lett. d), in quanto la proposta di legge non si propone, direttamente o indirettamente, di modificare lo Statuto, non prevede tributi e non modifica o incide sulle leggi di bilancio e non è stata presentata nei sei mesi antecedenti alla scadenza della legislatura (paragrafo 3, 4, 5 della Delibera); - rispettosa dei requisiti di cui all'art. 6, 1° comma, lett. c), in quanto il progetto di legge è redatto in 10 articoli ed accompagnato da un relazione "breve ed essenziale, ma sufficiente" e nell'istituire la c.d. "Autorità garante delle nomine" il progetto indica tutti i criteri necessari e sufficienti per quantificare successivamente, anche sulla base di altri eventuali o necessari provvedimenti già indicati dal progetto, gli oneri finanziari che dovranno essere previsti nel bilancio della Regione una volta approvato e applicato il progetto di legge (paragrafo 6, 7 della Delibera); - rispettosa dei requisiti di cui all'art. 6, 1° comma, lett. a), perché il progetto di legge verte su una materia di competenza regionale (paragrafo 9 della Delibera); - rispettosa dei requisiti di cui all'art. 6, 1° comma, lett. b), ovvero conforme allo Statuto se interpretata nel senso che le attribuzioni della "Autorità garante delle nomine" si aggiungono a quelli del Difensore civico (paragrafo 10 della Delibera); - rispettosa dei requisiti di cui all'art. 6, 1° comma, lett. b), ossia conforme a Statuto e Costituzione nella misura in cui si dispone che le candidature possano essere presentate con le modalità indicate dal testo di legge solo se i candidati le abbiano previamente e formalmente accettate (art. 9, 2° comma della proposta di legge) sebbene si suggerisca di prevederle espressamente (paragrafo 11 della Delibera); - non rispettosa dei requisiti di cui all'art. 6, 1° comma, lett. b), ovvero non conforme a Statuto e alla Costituzione nella parte in cui all'"Autorità garante delle nomine" viene attribuito il potere di decidere contro un organo regionale e annullare una sua decisione (art. 8, 3° comma, lett. c) della proposta di legge) e nella parte in cui si stabilisce che l'organo competente alle nomine deve rispettare i criteri stabiliti dall'"Autorità garante delle nomine" (art. 4, 2° comma, della proposta di legge) (paragrafo 10 della Delibera). Sulla base di queste considerazioni, e alla stregua dei poteri riconosciuti alla Consulta ai sensi ed agli effetti dell'art. 6, 1° comma della l. r. n. 34/1999, la Consulta ha espresso: parere positivo sull'art. 9, 2° comma a condizione che venga reso esplicito quanto indicato nel paragrafo 11; parere negativo sull'art. 8, 3° comma, lett. c) e art. 2, 4° comma sulla base di quanto argomentato nel paragrafo 10, dichiarando "l'ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare "Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni" ai fini della raccolta delle 5000 firme previste dallo Statuto regionale".

<sup>65</sup> Il panorama delle decisioni è tutt'oggi limitato. Per la Regione Emilia-Romagna solo quelle citate nel testo, mentre si possono ricordare le seguenti per gli altri Organi di Garanzia: Commissione di Garanzia Regione Piemonte, Parere n. 2/2010; Parere n. 2/2010; Parere n. 1/2010; Parere n. 2/2009; Parere n. 1/2009; Consulta statutaria Regione Liguria, Deliberazione n. 6 del 15.12.2008; Deliberazione n. 2 del 21.11.2007.

il regolamento provvisorio interno per l'organizzazione e il funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Il Regolamento della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Emilia-Romagna risulta, fra tutti quelli ad oggi approvati, sicuramente uno fra i più completi e esaustivi dei vari profili organizzativi della Consulta. Tale conclusione è dettata anche dalla circostanza che un regolamento dettagliato si è reso necessario stante la competenza peculiare come sopra ricordato. Nella seduta del 9 aprile 2009 Con *Delibera n. 3* la Consulta ha adottato il proprio Regolamento ai sensi ed agli effetti dell'art. 7, 1° comma della l. r. n. 23/2007, disponendo la sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna e sul sito internet della Consulta. Il Regolamento, adottato all'unanimità, ad integrazione della normativa regionale di riferimento contenuta nella l. r. n. 23/2007 disciplina nel dettaglio l'organizzazione ed il funzionamento della Consulta, tenuto conto ovviamente del regime transitorio in virtù del quale l'organo di garanzia statutaria è stato insediato dal Presidente dell'Assemblea legislativa con i soli tre membri eletti dall'Assemblea stessa con compiti limitati. Di qui la provvisorietà del Regolamento che si propone di disciplinare l'esercizio delle funzioni della Consulta fino alla scadenza della legislatura in corso, quando scadrà il termine finale del regime transitorio. L'articolo 1 si limita a delimitare l'oggetto del testo normativo alla disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della Consulta. L'art. 2 ribadisce l'indipendenza e l'autonomia regolamentare e organizzativa dell'organo di garanzia statutaria e definisce "Consultori" i suoi membri. L'art. 3 relativamente alle modalità dell'elezione del Presidente della Consulta rinvia a quanto previsto dall'art. 33, 4° comma dello Statuto e attribuisce al Presidente la designazione diretta del Vicepresidente incaricato di sostituirlo in caso di impedimento. L'art. 4 disciplina puntualmente le attribuzioni del Presidente che, oltre ad esercitare ogni altra facoltà, diritto o obbligo disciplinati dalla l. r. n. 23/2007 o da altre leggi regionali, presiede e supervisiona lo svolgimento delle attività della Consulta, sia in relazione alle singole sedute (relativamente alle quali si occupa della convocazione, della fissazione dell'ordine del giorno e della designazione del relatore e se necessario del redattore che lo sostituisca) che a qualsiasi altra attività della Consulta, rappresentandola, curando i rapporti con gli altri organi regionali ed in generale adottando tutti i provvedimenti necessari per assicurarne il buon funzionamento, dei quali dovrà dare puntualmente conto nella prima seduta utile agli altri Consultori. L'art. 5 individua la sede della Consulta nei locali destinati ad ospitare gli organi di garanzia della Regione Emilia-Romagna, dove di norma si svolgono le sue riunioni. L'art. 6 attribuisce al Presidente il compito di convocare la Consulta oltre che nelle ipotesi obbligatorie previste dallo Statuto, dalle leggi regionali e dallo stesso Regolamento, anche su richiesta motivata di un Consultore, attribuendo in caso di sua inerzia il compito di convocare l'organo di garanzia al Vicepresidente oppure, in caso di ulteriore inerzia al Presidente dell'Assemblea legislativa (1°- 4° comma) e disciplina le modalità concrete, materiali e temporali della convocazione (5°- 8° comma). L'art. 7 disciplina sia il regime delle sedute (di regola non aperte al pubblico salvo che la legge o la Consulta dispongano diversamente) che delle deliberazioni della Consulta, tenendo in considerazione la composizione provvisoria limitata ai soli tre membri eletti dall'Assemblea legislativa. Trattandosi di un collegio perfetto ed in considerazione di tale regime transitorio, per la validità delle sedute è richiesta la partecipazione di tutti i tre membri e per la legittimità delle deliberazioni l'approvazione all'unanimità o a maggioranza (salvo nel caso in cui uno dei tre Consultori, diverso dal Presidente, si astenga e ci sia parità tra voti favorevoli e voti contrari, prevalendo in tal caso il voto del Presidente). Traendo insegnamento dall'esperienza degli organi giurisdizionali ed in particolare della Corte Costituzionale, il Regolamento ha scelto di dare rilievo alle opinioni dissenzienti che possono emergere nella discussione collegiale, consentendo ai singoli Consultori di iscrivere e mettere a verbale le opinioni dissenzienti per quanto riguarda la deliberazione o anche concorrenti rispetto alla deliberazione che, però, dissentono per quanto riguarda la motivazione, con la possibilità di farne anche espressa menzione nel dispositivo della relativa delibera e darne analogia pubblicità. Segue, ai commi 5°- 11° dell'art. 7, la minuziosa regolamentazione del processo verbale delle sedute e all'art. 8 la disciplina relativa alla pubblicazione delle deliberazioni. Gli artt. 9 e 10 disciplinano invece le modalità concrete di svolgimento delle attribuzioni di cui all'articolo 69, 1° comma, lett. a) e b) dello Statuto cui viene limitata l'attività della Consulta nel periodo del regime transitorio. Da un'attenta analisi di tali

Il regolamento ha ribadito che la Consulta è un organo autonomo e indipendente della Regione Emilia–Romagna e gode di autonomia regolamentare e organizzativa.

Particolare è, poi, la ricerca (risolta al comma II dell'articolo 1) di una denominazione dei componenti della Consulta. I componenti della Consulta assumono il titolo di consultori<sup>67</sup>.

In questo semplice, e finale, richiamo al regolamento della Consulta, sono da sottolineare anche gli articoli: 7 (Regime delle sedute e delle deliberazioni)<sup>68</sup>; 9

---

previsioni emerge l'importanza attribuita dal Regolamento al confronto e alla collaborazione con le strutture amministrative regionali, come confermano poi i successivi artt. 11 e 12 riguardanti, rispettivamente, i rapporti tra la Consulta e gli altri organi della Regione ed i poteri istruttori dell'organo di garanzia statutaria. L'art. 13 istituisce e individua le funzioni della struttura di supporto, posta alle dipendenze funzionali della Consulta, costituita da funzionari messi a disposizione dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, la quale assume un ruolo di vitale importanza per l'adempimento delle funzioni istituzionali dell'organo di garanzia in quanto cura gli adempimenti antecedenti e susseguenti ad ogni seduta, assiste la Consulta nello svolgimento dei lavori, cura il protocollo, svolge le attività di segreteria e ogni altra attività istruttoria necessaria che le venga richiesta. L'art. 14 legittima la Consulta, per l'esercizio di funzioni proprie, a delegare lo svolgimento di compiti preparatori ed istruttori a singoli Consultori disciplinando rigorosamente le modalità di svolgimento e regola il regime delle missioni in Italia o all'estero dei Consultori, riconoscendo inoltre al Presidente un gettone di presenza per lo svolgimento, in sede, di attività di rappresentanza e di gestione ordinaria della Consulta (ad integrazione della disciplina legislativa sui "Gettoni di presenza e rimborsi" di cui alla l. r. n. 23/2007). Ogni altra spesa di rappresentanza compiuta nell'interesse della Consulta è sottoposta a previa autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, alla quale la Consulta trasmetterà semestralmente il rendiconto delle missioni autorizzate, degli incarichi affidati e delle spese di rappresentanza sostenute. Gli articoli di chiusura (15 e 16) sono dedicati alle modalità di approvazione, revisione e pubblicazione del Regolamento.

<sup>67</sup> Appare un profilo secondario, tuttavia, la ricerca del nome, di chi siamo, di come ci chiamiamo (noi membri della Consulta) ha evidenziato un problema di identità (in tal senso anche il prof. Luther). Il termine è stato semplicemente recuperato facendo spunto su rimembranze storiche (infatti, negli atti del Parlamento sub-alpino del 1857 possiamo trovare un resoconto stenografico che riporta il dibattito su un emendamento che introduceva una figura di supporto ad un Ministero con funzioni di consulenza chiamandolo, appunto, consultore legale) poi confermate da una semplice ricerca nel vocabolario. Consultore s. m. (f. *-trice*) [dal lat. *consultor -oris*, der. di *consulēre* «consultare»]. – 1. Persona chiamata a dare il suo parere su determinati argomenti (ha sign. più generico di *consulente*). In partic., nel linguaggio eccles., *c. diocesani*, collegio di almeno quattro sacerdoti, costituito dal vescovo col compito di svolgere quelle attività che sono di competenza del capitolo cattedrale; *consultori delle sacre congregazioni*, prelati, religiosi e laici, che, nominati dal papa su proposta del cardinale prefetto o segretario della rispettiva congregazione, esprimono voti o pareri nelle questioni di maggiore importanza. 2. *Membro di una consulta*.

<sup>68</sup> Art. 7. Regime delle sedute e delle deliberazioni

1. Le sedute della Consulta di norma non sono pubbliche, salvo che la legge non disponga diversamente o sia disposto diversamente dalla Consulta stessa.
2. Per la validità delle sedute è richiesta la partecipazione dei tre membri.
3. Le deliberazioni adottate dalla Consulta devono escludere ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale dell'Assemblea legislativa.
4. Le delibere sono valide se approvate con le seguenti modalità: a) all'unanimità o a maggioranza, salvo il caso previsto dalla lett. b); b) nel caso uno dei tre consultori, diverso dal Presidente, si astenga e c'è parità tra voti favorevoli e voti contrari, prevale il voto del Presidente. In tutti gli altri casi la delibera è respinta.

(Modalità di attuazione dell'articolo 69, comma 1, lettera a) dello Statuto<sup>69</sup>; 10 (Presentazione della richiesta di provvedimenti di cui all'articolo 69, comma 1, lettera b) dello Statuto<sup>70</sup>; 12 (Poteri istruttori)<sup>71</sup>. Vi è poi un profilo, legato non

- 
5. Per decisione della Consulta che deve essere comunicata per legge agli interessati e agli organi regionali si intende il dispositivo, che può essere contestuale alla motivazione. Qualora la motivazione non sia contestuale, l'atto deve essere depositato, ai sensi dell'articolo 8, entro i successivi quindici giorni.
  6. Di ogni seduta è redatto un verbale nel quale sono riportati i presenti, l'ordine del giorno, le deliberazioni ed eventuali comunicazioni e, per ogni questione trattata, il resoconto sommario del dibattito.
  7. Il verbale è redatto da un funzionario della struttura regionale di ausilio della Consulta con funzioni di segretario e sottoscritto dallo stesso e dal Presidente.
  8. Il processo verbale è portato all'approvazione della Consulta nella prima seduta utile successiva.
  9. Il verbale di ogni seduta è portato a conoscenza dal Presidente della Consulta al Presidente dell'Assemblea legislativa ed all'Ufficio di Presidenza.
  10. Ogni consultore ha facoltà di iscrivere e mettere a verbale la sua opinione dissenziente per quanto riguarda la deliberazione o anche concorrente rispetto alla deliberazione che, però, dissente per quanto riguarda la motivazione. Di tale opinione dissenziente o concorrente deve essere fatta menzione nel dispositivo della delibera a cui si riferisce. Alla stessa verrà data la medesima pubblicità della delibera, se l'opinione verrà depositata dall'interessato in forma scritta nei termini previsti dal precedente comma 5.
  11. Le disposizioni adottate sulla base dei poteri attribuiti alla Consulta dall'articolo 69 dello Statuto e dalla legge regionale n. 23 del 2007 sono sottoscritte dal Presidente e dal relatore o dal redattore, se diverso dal relatore.

<sup>69</sup>

Art. 9. Modalità di attuazione dell'articolo 69, comma 1, lettera a) dello Statuto.

1. Nei casi previsti dell'articolo 69, comma 1, lettera a) dello Statuto, la Consulta si riunisce entro 5 giorni dalla comunicazione resa dal Presidente dell'Assemblea legislativa ai sensi dell'articolo 15, comma 1 della legge regionale n. 23 del 2007.
2. La Consulta nella prima riunione fissa il calendario delle consultazioni del Presidente dell'Assemblea legislativa, del Presidente della Giunta, dei singoli Assessori e dei Direttori generali della Regione e di ogni altra persona che sia utile ascoltare al fine dell'individuazione degli atti di ordinaria amministrazione e degli atti improrogabili.
3. La Consulta può individuare gli atti di cui ai commi precedenti progressivamente e con più deliberazioni successive, a seconda delle risultanze delle consultazioni svolte.
4. Le strutture amministrative regionali hanno l'obbligo di segnalare immediatamente quali atti o tipi di atti si rilevano improrogabili e quali atti non sono stati elencati tra quelli di ordinaria amministrazione. La Consulta delibera in merito a tali segnalazioni non oltre tre giorni dal loro ricevimento.
5. La Consulta conduce costantemente con i mezzi ritenuti più opportuni un'opera di conoscenza degli atti di ordinaria amministrazione previsti nel tempo dalle leggi regionali.

<sup>70</sup>

Art. 10. Presentazione della richiesta di provvedimenti di cui all'articolo 69, comma 1, lettera b) dello Statuto.

1. Le richieste di provvedimenti, con allegate eventuali memorie, presentate ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 69, comma 1, lettera b) dello Statuto, e dalle leggi regionali in materia di iniziativa popolare e referendum sono depositate e protocollate presso la segreteria della Consulta, che ne dà immediata comunicazione al Presidente e ai consultori.
2. I termini di cui allo Statuto e alle leggi regionali decorrono dalla data del protocollo, salvo se diversamente previsto.

tanto alla natura dell'organo ma quanto all'organizzazione della struttura di supporto. A tal fine si può richiamare, se pur brevemente, il cammino intrapreso sempre per la Consulta emiliana romagnola. In conformità a quanto disposto dall'articolo 7, 2° comma della l. r. n. 23/2007 per il quale la Consulta definisce con l'Ufficio di Presidenza il fabbisogno finanziario e le risorse umane necessarie per il proprio finanziamento, sulla base delle disposizioni date dall'Ufficio di Presidenza nella seduta del 4 febbraio 2009 e delle funzioni previste dall'art. 40, lett. g) della l. r. 26 novembre 2001, n. 43, il Direttore generale dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna, con determina n. 184 del 30 aprile 2009, ha disposto il funzionamento della struttura organizzativa di supporto all'attività della Consulta. L'avvio dell'attività della Consulta ha infatti implicato una fase propedeutica di natura preparatoria e dalla data dell'insediamento una successiva fase di sostegno delle funzioni ad esse attribuite che sono state svolte nell'ambito della Direzione generale e con il supporto del personale ad essa assegnato con la determina n. 184 citata, le attività di sostegno al funzionamento della Consulta sono state affidate, in via provvisoria, a funzionari della Direzione Generale (i quali continuano anche a svolgere *medio tempore* le funzioni ordinariamente assegnate nell'ambito di tale Direzione).

---

3. La Consulta, al fine di valutare l'ammissibilità delle richieste, può riunirsi più volte, convocando le sedute secondo una tempistica che permetta di rispettare i termini previsti dallo Statuto e dalle legge regionali in materia.

4. Per ogni provvedimento richiesto alla Consulta viene designato tra i consultori un relatore, il quale riferisce alla Consulta sull'argomento e propone l'ipotesi di deliberazione.

5. La Consulta, con provvedimento motivato, dichiara inammissibile la richiesta in caso di mancanza dei requisiti previsti dallo Statuto e dalle leggi regionali in materia.

<sup>71</sup> Art. 12. Poteri istruttori

1. La Consulta nello svolgimento delle sue funzioni può acquisire memorie e qualsiasi altro documento o atto utile per i lavori della Consulta.

2. La Consulta, per assicurare la completezza dell'istruttoria, può chiedere l'audizione dei direttori generali e dei dirigenti delle strutture regionali interessati, nonché dei soggetti legittimati a richiedere le deliberazioni o loro delegati, nonché di ogni altro soggetto dalla Consulta ritenuto utile per lo svolgimento delle funzioni disciplinate dalla legge regionale n. 23 del 2007 e dalle altre leggi regionali.

3. Nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni, alla Consulta sono attribuiti gli stessi poteri riconosciuti dallo Statuto, dal Regolamento dell'Assemblea legislativa e dalla legislazione regionale vigente, alle commissioni assembleari di inchiesta.

4. Per quanto compatibili si applicano le disposizioni di cui all'articolo 60 – Commissioni assembleari d'inchiesta – del Regolamento dell'Assemblea legislativa.

### 3.3. Un possibile utilizzo delle disposizioni programmatiche da parte degli Organismi di garanzia statutaria e la natura amministrativa degli organi di garanzia. Cenni.

Nell'affrontare il tema di un possibile utilizzo delle disposizioni programmatiche da parte degli organi di garanzia statutaria, se pur come semplice accenno, ma necessario e rimandando in altre sedi interventi più approfonditi, appare doveroso "riprendere" alcune brevi considerazioni. La Corte costituzionale rimane "custode naturale" della rigidità statutaria ma la previsione, e la successiva introduzione, nell'ordinamento regionale degli organi di garanzia statutaria - indipendentemente dalla natura dei poteri ai medesimi affidati - ha determinato un ampliamento dei soggetti chiamati ad interpretare lo Statuto.

Si assiste, così, «ad una pluralizzazione dei luoghi e ad una complicazione dei livelli di controllo nei quali le enunciazioni di principio potrebbero perdere la loro inefficacia»<sup>72</sup>. Senza svolgere un confronto delle funzioni attribuite agli organi di garanzia statutaria, come previste nei vari statuti regionali, emerge comunque con forza una caratteristica dominante: la verifica della conformità allo Statuto della normativa regionale di rango primario e secondario.

E', infatti, specificamente intervenendo nel procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali che le consulte statutarie possono svolgere un controllo preventivo, sulla conformità allo Statuto, della produzione normativa regionale, che incontra come limite procedurale il momento della promulgazione o emanazione: come riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 2 del 2008, «ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali». Si tratta, evidentemente, di un intervento non vincolante, in quanto estraneo a quella funzione giudicante che, come riconosciuto dalla Corte fin dagli anni '50, è prerogativa della giurisdizione statale.

Appare evidente, o dovrebbe essere tale, che il limite intrinseco all'attività di controllo delle consulte statutarie coincide con il divieto di annullare le leggi e i regolamenti regionali. Ciò non toglie che, come riconosciuta dalla citata sentenza della Corte Costituzionale, dall'intervento degli organi di garanzia ci siano conseguenze procedurali<sup>73</sup>. Dunque, cercando di individuare un legame, o meglio un rilievo, tra le disposizioni statutarie programmatiche con le competenze, in particolare di controllo, degli organi di garanzia appare necessario individuare il "parametro" utilizzato dalle consulte ai fini della propria attività e

---

<sup>72</sup> Groppi T. (2001), "Quale garante per lo statuto regionale?", in *Le Regioni*, n. 5; Benvenuti M. (2004), "Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei cd. contenuti eventuali degli statuti regionali", in *Giurisprudenza costituzionale*.

<sup>73</sup> Il riferimento, in particolare, è alla richiesta, da parte di alcuni Statuti, di una seconda delibera consiliare in caso di parere negativo dell'organo di garanzia su un progetto di legge o di regolamento, a volta addirittura accompagnata dall'introduzione di una forma di aggravamento del procedimento legislativo e dall'esplicitazione di un obbligo di motivazione in caso di mancato recepimento delle osservazioni contenute nel parere.



gli effetti delle decisioni, e in generale degli interventi, da queste assunte. In merito al “parametro”, la dottrina sembra aver riconosciuto all’unanimità la possibilità di utilizzare in modo «elastico» il parametro statutario, includendo nel medesimo anche quelle disposizioni identificate dalla Corte come prive di carattere normativo.

La prima, e più importante, funzione degli organi di garanzia statutaria è la verifica della conformità della normativa regionale all’atto fonte preminente; verifica che comprende sia l’osservanza delle regole organizzative e di funzionamento sia di quelle che vi fanno cornice ed in cui si esprime l’identità regionale». Se si accoglie la tesi favorevole ad un’interpretazione in chiave “estensiva” del parametro statutario, è necessario interrogarsi innanzitutto su quali disposizioni statutarie programmatiche possano essere utilizzate dagli organi di garanzia statutaria.

Una possibile risposta, ancora aperta, può essere individuata sulla base delle distinzioni presenti fra le diverse disposizioni programmatiche, a seconda del rispettivo rapporto con i criteri distintivi (la natura più o meno recettiva delle disposizioni statutarie programmatiche rispetto alla disciplina costituzionale, l’incidenza sul riparto delle competenze innanzitutto legislative della Regione, l’armonia con la Costituzione). Si potrebbe, quindi, affermare che non tutte le disposizioni statutarie programmatiche dovrebbero essere assunte dagli organi di garanzia statutaria come “parametro” per la propria attività consultiva.

Il secondo aspetto, anche in questo caso affrontato come semplice richiamo e quindi come stimolo per ulteriori ragionamenti, attiene – come sopra detto - agli effetti delle decisioni, e in generale degli interventi assunti dagli organi di garanzia statutaria. La dottrina ha evidenziato come attraverso l’espressione di un parere negativo su un provvedimento contrario ad una norma statutaria programmatica gli organismi di garanzia statutaria possano far “rivivere” il significato di tali disposizioni, vincolando il Consiglio regionale ad un riesame delle medesima deliberazione. Il contrasto di una legge regionale con una disposizione statutaria di principio, nei casi in cui produce un aggravamento procedurale, introduce a carico dei Consigli regionali un obbligo di riesame, che non può essere aggirato, pena la violazione (indiretta) dell’art. 123 Cost. E’ espressamente nell’ambito di tale procedimento che «il contrasto materiale tra norma statutaria programmatica e norma legislativa regionale può risolversi in un vizio formale della legge regionale. Secondo tale interpretazione, verrebbe quindi a cadere uno dei limiti della giurisprudenza costituzionale antecedente alle riforme del 1999-2001, coincidente con l’assenza di un parametro costituzionale che possa consentire di sanzionare l’illegittimità di una legge contraria al contenuto eventuale dello Statuto, potendosi, infatti, configurare (in chiave procedurale) una violazione (indiretta) dell’art. 123 Cost. Sarebbe così effettivamente riscoperta l’autentica natura di queste disposizioni quali “norme programmatiche”, confermando che le medesime non possono considerarsi prive di una propria efficacia normativa.

E’ evidente come la tesi in esame vincoli l’efficacia giuridica delle norme programmatiche alle regole procedurali che ciascun Statuto (in modo, tuttavia, discrezionale e differenziato) si è liberamente dato al fine di disciplinare le

conseguenze del parere negativo degli organi di garanzia statutaria. Si tratta, quindi, di un'efficacia normativa delle disposizioni programmatiche non assoluta, ma meramente eventuale, e comunque riconosciuta in via indiretta; sicché l'efficacia normativa delle disposizioni statutarie sarebbe direttamente proporzionale al grado di aggravamento procedurale che le singole Regioni hanno introdotto in coincidenza con il parere negativo dei loro organi di garanzia. Sul piano sostanziale, invece, il rilievo che le disposizioni statutarie programmatiche possono assumere in sede di controllo dipende anche dal tenore letterale più o meno equivoco della loro formulazione; come osservato da parte della dottrina, infatti, il principale limite dell'intervento degli organi di garanzia statutaria coincide con la stessa formulazione letterale delle norme programmatiche che, per la loro sostanziale «genericità e labilità», sembrano escludere la possibilità di un reale controllo<sup>74</sup>.

La natura degli organi di garanzia statutaria, ancora non del tutto dipanata, li porta a trovarsi nella posizione<sup>75</sup> di organi che svolgono da un lato una verifica della statutarietà (e costituzionalità) degli atti normativi regionali (in cui viene esaltata la loro natura di organi indipendenti e autonomi) e dall'altro una funzione di alta consulenza (quale organo ausiliario e con una funzione che ricorda quella del Consiglio di Stato in sede consultiva). Appare quindi necessario che lo Statuto, e la legge attuativa, disciplinino l'efficacia dei pareri dei consigli di garanzia.

La dottrina, ma soprattutto la giurisprudenza della Corte Costituzionale, ha evidenziato che è necessario precisare se il, in particolare, il parere del collegio di garanzia, debba essere preventivo o successivo all'atto legislativo o regolamentare e indicando l'efficacia.

La Corte costituzionale, da un lato, ha rilevato come, rinviando lo statuto ad una futura legge di attuazione dell'istituto, “sarà evidentemente questa legge a disciplinare analiticamente i poteri di questo organo nelle diverse fasi nelle quali potrà essere chiamato ad esprimere pareri giuridici” e, dall'altro, ha sottolineato – per il caso della Regione Umbria – “in ogni caso, la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo [dell'organo di garanzia], da esplicitarsi attraverso semplici pareri che, se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate” (sent. 378/2004).

Un altro tema affrontato dalla Corte è stato quello del rischio, per effetto del “provvedimento” degli organi di garanzia, di un aggravamento, anche minimo, del

---

<sup>74</sup> Griglio E., “Analisi sugli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali in merito alla configurabilità di norme programmatiche negli statuti regionali relative agli organismi di garanzia statutaria”, in corso di pubblicazione; Rosini M. (2006), “Le norme programmatiche dei nuovi statuti”, in Aa.Vv., *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, a cura di M.Carli, G.Carpani, A. Siniscalchi; Cammelli M. (2005), “Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problemi aperti, Le norme programmatiche degli Statuti dopo le sentenze della Corte costituzionale. Otto opinioni”, in *Le Regioni*; Morrone A. (2005), *Statuti regionali, chimere federali*, in *Il Mulino*, n. 2

<sup>75</sup> Più facile il ragionamento per i consigli consultivi spagnoli di cui un cenno più oltre.

procedimento legislativo regionale che travalicasse il semplice riesame. In particolare è stato affermato che i collegi di garanzia “sono «organo burocratico amministrativo estraneo al consiglio regionale e privo di legittimazione democratica», «composto da “esperti” non meglio statutariamente qualificati», con la possibilità (*rectius* il rischio temuto) di essere «coinvolto» nel procedimento legislativo (...) con palese aggravamento dell’*iter* legislativo e «illegittima interferenza sui poteri legislativi del consiglio regionale e/o sui poteri di promulgazione del presidente della giunta».

Anche in questo caso la Suprema Corte ha evidenziato come “nessuna limitazione viene a soffrire la potestà legislativa del consiglio regionale, che rimane intatta sia nelle materie sia nell’estensione della sua capacità regolativa. 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, 1° comma, Cost. alla potestà statutaria delle regioni (sent. 12/2006).

La Corte ha avuto una terza occasione per dirimere la questione, tuttavia, con sentenza 200/2008 non ha affrontato esplicitamente, seppure il ricorso governativo vi avesse fatto esplicito riferimento, la legittimità costituzionale del previsto aggravamento di procedura (motivazione e riapprovazione a maggioranza assoluta), incombente sul consiglio regionale per superare l’eventuale parere negativo del collegio di garanzia in ordine a progetti di legge o di regolamento, limitandosi a richiamare la previsione statutaria (sent. 200/2008)<sup>76</sup>. In tale occasione è stato comunque chiarito che l’intervento del collegio di garanzia abbia e debba avere necessariamente carattere preventivo e debba quindi svolgersi nel corso del procedimento di formazione dell’atto: “nessun ricorso a tale organo è pertanto ammissibile dopo la promulgazione della legge o l’emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini, nei limiti e con le modalità previsti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi”.

In dottrina è stato sottolineato che “l’organo di garanzia, più che una “piccola Corte Costituzionale”, pare pertanto vada ricondotto alla sua reale natura di organo amministrativo regionale – una sorta di autorità amministrativa indipendente, ma dotata di una competenza non specifica, ma generale - con ruolo di garanzia della rigidità dello statuto [...] da realizzare attraverso lo strumento del parere e non attraverso strumenti di controllo, puntando essenzialmente sulla forza persuasiva degli argomenti anziché su quella coercitiva delle proprie decisioni”.

La Corte Costituzionale ha sottolineato il carattere amministrativo delle Consulte statutarie rimarcando come il collegio di garanzia statutaria ha “*natura amministrativa*” e le sue decisioni debbono essere qualificate, a tutti gli effetti, come “*decisioni amministrative*” le quali hanno lo scopo di “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

---

<sup>76</sup> Sembra, quindi, che la questione sia ancora aperta.

nell'ambito del suo territorio" e non possono "né precludere, né, in alcun modo, limitare" la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o speciali, eventualmente chiamati a pronunciarsi sugli stessi atti, i quali potranno giudicare, nelle forme e nei modi previsti per l'impugnazione degli atti amministrativi, anche sulle pronunce del collegio di garanzia (sent. 200/2008).

### 3.4. I Consigli Consultivi. Il Caso della Spagna. Cenni

L'esperienza spagnola in materia di consigli consultivi può essere richiamata nella nostra illustrazione sia come stimolo sia come valido contributo per argomentazioni e riflessioni che "guardano", magari, al futuro con una nuova fase del regionalismo italiano.

La Costituzione spagnola del 1978 riconosce alle Comunità Autonome una autonomia in termini di potestà di auto organizzarsi e conseguentemente di dotarsi di organi necessari per dirigere la politica e l'amministrazione<sup>77</sup>. In questo ambito sono collocati i *Consejos Consultivos*<sup>78</sup>.

Questi consigli consultivi svolgono una vera e propria, nonché rilevante, funzione consultiva sugli atti legislativi e amministrativi regionali<sup>79</sup>. La loro funzione consultiva è stata poi rafforzata dalla giurisprudenza costituzionale che ha sancito l'istituzionalizzazione, di tali organi consultivi con funzioni tipicamente attribuite al Consiglio di Stato, nelle rispettive *Comunidades Autonomas*.<sup>80</sup>

Gli organi consultivi, a seconda degli Statuti delle *Comunidades Autonomas*, svolgono funzioni che attengono alla "tradizionale" funzione consultiva fino a spingersi ad una funzione di controllo sia degli atti dell'Esecutivo sia sugli atti del Parlamento Regionale. Vi è quindi un'area, non del tutto risolta, fra la distinzione – e l'esaltazione – della funzione consultiva e quella di controllo.

La funzione consultiva viene esercitata in specifiche materie, con pareri talora obbligatori nei casi tassativamente indicati dalla legge (Canarias; Comunidad Valenciana; Aragona; Euskadi; Extremadura), in altri casi con pareri facoltativi

---

<sup>77</sup> In particolare si deve richiamare gli articoli art. 147 e 148 della Costituzione spagnola. La stessa giurisprudenza del Tribunale costituzionale (si richiama in particolare la sentenza 35/1982) rileva che le istituzioni di autogoverno sono principalmente quelle che lo Statuto crea e che vengono garantite costituzionalmente, ma anche quelle che le comunità ritengono necessarie istituire".

<sup>78</sup> Sedici comunità autonome, su diciassette. Si sono dotate (prevedendole anche nello Statuto) tali consigli consultivi.

<sup>79</sup> Indici di un forte e reale decentramento.

<sup>80</sup> Tribunale Costituzionale sentenza del 26 novembre 1992 n. 204. Il Tribunale ha sottolineato che nessun precetto costituzionale impedisce che, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, le Comunità Autonome possano istituire un proprio organo consultivo equivalente al Consiglio di Stato quanto ad organizzazione e competenza; pertanto se una Comunità Autonoma, in virtù della potestà di autogoverno crea un organo consultivo superiore, non vi è dubbio alcuno che tale organo possa dotarsi delle stesse potestà del Consiglio di Stato.

(Catalana; Illes Balears; Navarra) nonché, talora, con pareri vincolanti (Extremadura). I pareri sono obbligatori quando si inseriscono nell'*iter* di formazione di atti particolarmente significativi come, ricordando i più significativi, le leggi di revisione statutaria, le leggi e norme di rango di legge dello Stato, di progetti dei decreti legge, di dispostone della legge, dei decreti attuativi di norma statale.

L'esperienza dei consigli consultivi è ormai giunta ad un trentennio e si possono compiere alcune prime considerazioni<sup>81</sup>. L'autorevolezza è progressivamente aumentata nell'ambito del sistema regionale spagnolo, in particolare per quanto attiene alla funzione consultiva, rafforzando il ruolo di organi di garanzia della difesa dell'interesse pubblico e della collettività e di "custode" dell'osservanza ed attuazione della costituzione spagnola. Dunque, i consigli consultivi sempre di più sono diventati istituzioni di autogoverno indipendenti dotati di autonomia organica e funzionale<sup>82</sup>.

### 3.5. Conclusioni

Da quanto fin qui detto emerge, sia dall'esperienza illustrata circa la consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna sia dalla dottrina nonché, se pur breve, dal richiamo all'esperienza spagnola con i *Consejos Consultivos*, che molti – in ogni settore – ravvisano l'importanza degli organi statuari di garanzia per i quali, tuttavia, non si avverte ancora in modo sistematico l'esigenza.

È riconosciuto pacificamente che una verifica preventiva sulla coerenza statutaria delle norme rappresenti una garanzia per la tutela dei diritti, e non solo, dei cittadini elettori ma anche delle stesse coalizioni rappresentante nelle assemblee regionali.

Vi è, comunque, la necessità di comprendere come tali organi di garanzia saranno astretti fra la funzione di garanti indipendenti della "rigidità statutaria" ed il carattere, meramente "consultivo" della loro attività.

---

<sup>81</sup> Le prime Comunità Autonome che hanno proceduto alla istituzione dei Consigli Consultivi sono state quelle della Catalunya (1981) e successivamente quelle delle Isole Canarie (1984). In ordine temporale l'ultima è stata quella di Madrid (2008) mentre solo la Comunità Autonomia di Cantabria (e le città autonome di Ceuta e Melilla) non hanno istituito l'organo consultivo.

<sup>82</sup> Vi sono differenze all'interno delle varie comunità autonome che in taluni casi si limitano ad un diversa denominazione dei consigli, che non alterano la loro natura, mentre in altri casi le differenze attengono ai soggetti che possono attivare o beneficiare dei pareri resi dai consigli consultivi. Altre differenze possono attenersi alla composizione che varia da un minimo di 5 membri (La Rioja, Murcia, Estremadura e Principato delle Asturie) ad un massimo di 15 (Catalogna). Le professionalità che ne fanno parte sono, in genere, scelte tra i giuristi di riconosciuto prestigio e comprovata esperienza. Vi sono differenze anche in relazione alla durata: 3 anni rinnovabili, 6 anni rinnovabili una sola volta, ecc. Nei procedimenti di elezione è assicurata la partecipazione di Governo e Parlamento, tramite elezione diretta, ovvero mediante proposta al Presidente della Comunità Autonoma. L'incompatibilità e le ineleggibilità variano, anch'esse, a secondo della Comunità Autonoma.

Rimane, per il legislatore che si appresta ad affrontare con progetti di legge *ad hoc*, il nodo da sciogliere, o da sviluppare (e questa raccolta di interventi rappresenta sicuramente un notevole contributo), di quale futuro - anzi - di quale ruolo svolgeranno gli organi di garanzia statutaria all'interno delle dinamiche istituzionali regionali e quale sarà il possibile utilizzo delle disposizioni programmatiche da parte degli organismi di garanzia statutaria.

La raccolta, nei suoi intenti, non vuole solo narrare le esperienze oggi presenti ma ha cercato di evidenziare le criticità che sono emerse dando una sorta di "avviso" al navigatore che è in procinto a partire con questa nuova esperienza, sottolineando, in ogni caso, che tali organi di garanzia sono espressione di strumenti di alta consulenza con, non dimentichiamo, un ruolo di verifica della statutarietà in cui la loro azione si esplica sul livello essenzialmente, si può affermare esclusivo, tecnico-giuridico senza sfociare, anche solo marginalmente, in compiti politici.

In ogni caso, quale che sia il ruolo degli organi di garanzia questi *sono espressioni dell'autonomia regionale* che opera all'interno dell'ordinamento regionale a seguito di una decisione di autolimitazione.

Come già si è avuto modo di illustrare, "il legislatore in sede di attuazione deve evitare contrasti fra Statuto e legge Regione anche sul piano del linguaggio"<sup>83</sup> evitando, per quanto possibile, problemi di "identità"<sup>84</sup> e conflitti con altri uffici o organismi regionali<sup>85</sup>, delineando quello che – ormai è chiaro – il loro ruolo di attività di consulenza e di controllo insieme.

Quale sarà il futuro. In dottrina si è evidenziato che "il futuro dei consigli di garanzia statutaria - con le funzioni attribuite ed i poteri ad essi riconosciuti dagli statuti e nei limiti consentiti dai principi costituzionali dipenderà [...] non dalla *potestas*, ma dalla *auctoritas* che sapranno conquistarsi attraverso l'acquisizione di una posizione di reale indipendenza ed imparzialità, la forza e la persuasività delle motivazioni poste a base dei pronunciamenti ed il dialogo che quindi saranno capaci di instaurare principalmente con i soggetti politici, da un lato e con la Corte costituzionale ed i giudici comuni, dall'altro".

In questo tentativo di dirimere questioni ancora aperte, restiamo in attesa, anche, delle altre decisioni dei nuovi organismi che si apprestano ad affrontare il loro cammino (Toscana e Abruzzo) e di quelli che ben auspicatamente si affacceranno nel contesto regionale (in questo caso il riferimento esplicito è alla Regione Lombardia).

---

<sup>83</sup> Cfr Delibera n. 2 del 5.2.2009 Consulta di Garanzia Statutaria Regione E-R pag. 6; Parere n. 2 del 2009 Commissione di Garanzia Regione Piemonte pag. 2; Delibera n. 6 del 2008 Consulta statutaria Regione Liguria p. 2. ; articolo 50 e 60 Statuto Regione Lombardia; articolo 81 Regolamento Generale del Consiglio regionale Lombardia.

<sup>84</sup> Cfr. composizione Commissione di Garanzia Regione Piemonte.

<sup>85</sup> Viene da pensare all'avvocatura regionale o ad uffici che svolgono, diversamente nominati, l'attività giuridico-legislativo per le commissioni consiliari.



## Capitolo 4

### “Gli organi di garanzia statutaria: analisi della normativa e dei modelli organizzativi adottati nelle regioni italiane. indicazioni per il contesto lombardo”: punti di vista<sup>86</sup>

#### 4.1. Il seminario del 27 luglio 2010

Il seminario dal titolo “Gli organi di garanzia statutaria: analisi della normativa e dei modelli organizzativi adottati nelle regioni italiane. indicazioni per il contesto lombardo”, ha illustrato ai consiglieri regionali i principali risultati ottenuti dalla prima fase della ricerca. Gli argomenti affrontati possono essere così brevemente sintetizzati:

- il ruolo degli organi di garanzia statutaria, con particolare riferimento a quello di garanzia della sovranità popolare e del territorio;
- la ricostruzione delle possibili funzioni di cui saranno destinatari i nuovi organismi di garanzia;
- il contesto storico-giuridico nel quale si inserisce l’istituzione dei nuovi organismi di garanzia;
- profili organizzativi: natura giuridica, composizione e funzionamento, con approfondimento sui parametri di giudizio, natura del controllo e delle decisioni;
- analisi della normativa vigente e ipotesi di emendamenti;
- il dibattito pubblico sull’istituzione degli organismi di garanzia.

---

<sup>86</sup> Hanno partecipato ai lavori Enzo Balboni, professore ordinario di Diritto costituzionale, Università Cattolica di Milano; Paolo Bonetti, professore di Diritto costituzionale, Università “Bicocca” di Milano; Davide Boni, presidente del Consiglio Regionale della Lombardia; Leonardo Brunetti, ricercatore assegnista, Università Cattolica di Milano; Adriano De Maio, presidente IReR; Marzio Maccarini, ricercatore IReR e membro della Consulta di garanzia della Regione Emilia Romagna; Giampaolo Parodi, professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università di Pavia; Filippo Penati, vice presidente del Consiglio Regionale della Regione Lombardia; Giuseppe Piperata, presidente della Consulta di garanzia della Regione Emilia Romagna; Sante Zuffada, presidente della II Commissione Affari Istituzionale, Consiglio Regionale.



Nel proseguo verranno illustrati e trattati brevemente i punti di vista emersi<sup>87</sup>.

#### 4.2. Gli organismi di garanzia statutaria custodi dei principi statutari e garanti della sovranità popolare e del territorio

Il Presidente del Consiglio Regionale della Lombardia, Davide Boni, ha esposto, in chiave propositiva, una possibile ricostruzione del ruolo degli organismi di garanzia alla luce delle peculiarità del contesto territoriale lombardo.

La decisione di istituire l'organismo di garanzia, inserendo le relative norme (artt. 59 e ss.) nel nuovo Statuto della Regione Lombardia, può inquadrarsi in una più generale politica di implementazione dell'autonomia regionale, consentita dalle riforme costituzionali del 2001. L'attuale formulazione delle norme statutarie potrebbe essere modificata in ragione delle nuove domande provenienti dai livelli di governo locale, riguardanti la conformità delle leggi regionali ai principi dello Statuto, e conseguentemente la funzione della Commissione evolverà verso quella di garanzia dell'applicabilità delle norme sul territorio, tipica di un organismo di alta amministrazione.

Nel processo di riforma appare dunque centrale il problema dell'efficacia e dell'efficienza delle norme prodotte dal Parlamento della Lombardia rispetto alle reali esigenze del territorio cui deve essere data adeguata risposta. Rimane il rischio attuale di partire con un deficit iniziale legato alla capacità innovativa di uno Statuto che spesso e volentieri è la mera fotocopia della Carta costituzionale nazionale, riportata sul territorio, passando da un "Romacentrismo" a un "Milanocentrismo", elemento particolarmente osteggiato dagli enti locali.

Un'ulteriore chiave di lettura dell'istituzione degli organismi di garanzia è quella della competizione virtuosa tra i Parlamenti e gli Esecutivi che trova la propria espressione anche attraverso la Carta statutaria e che, attualmente, è incisa dal rischio di una concentrazione in favore dell'Esecutivo della funzione di referente delle politiche. In quest'ottica, essi sono destinati a diventare dei soggetti di alto controllo della conformità statutaria delle leggi indipendenti dal sistema dall'Esecutivo.

#### 4.3. Le Commissioni di garanzia statutaria: ipotesi di funzioni e di ricostruzione dell'organo

La ricostruzione dell'organo e le possibili funzioni che gli organismi di garanzia si candidano ad assumere, nonché, secondariamente sono i temi affrontati, nel

---

<sup>87</sup> Gli interventi al seminario vengono proposti con testi ridotti e selezionati sulle principali questioni evidenziate da ciascun relatore.

proprio intervento dal Presidente IReR, Adriano De Maio, che li ha illustrati, alla luce delle esperienze regionali in essere.

In ordine alla prima questione emerge non solo a livello regionale, ma anche a livello nazionale ed europeo l'assenza dell'analisi dell'impatto dell'adozione di leggi e regolamenti. La Costituzione prevede un controllo sulla fattibilità di natura economica finanziaria di una legge, ma non prevede quello sulla effettiva fattibilità organizzativa e gestionale di una legge. Si tratta di una funzione essenziale sulla quale potrebbe concentrarsi in parte l'attività del nuovo organismo di garanzia.

Quest'ultimo potrebbe altresì inserirsi nel dialogo tra Parlamento ed Esecutivo che caratterizza le moderne democrazie secondo la celebre teoria del bilanciamento dei poteri, di paternità di De Toqueville, nel cui ambito l'organo giudicante gioca un ruolo di garante dell'equilibrio del rapporto tra poteri, in relazione al quale il sistema istituzionale italiano si mostra deficitario.

Un'altra importante funzione potrebbe essere ricostruita intorno al problema delle "specificità locali", secondo la nota formulazione di Carlo Cattaneo. La diversità, non soltanto non è da combattere ma deve essere sostenuta, verificando il suo impatto positivo verso le comunità.

Quanto all'ipotesi ricostruttiva dell'organismo di garanzia, dall'esperienza in essere di tre Regioni italiane, Emilia Romagna, Piemonte e Liguria, che l'hanno già istituita emergono alcune comuni criticità.

La prima è l'influenza del controllo della Commissione sulla rapidità dell'intero procedimento legislativo. L'ipotesi di base condivisa dal Consiglio regionale lombardo è che, su certe richieste qualificate, la Commissione possa fornire un'indicazione consultiva, ovvero un parere sul progetto di legge. Di conseguenza potrebbe essere necessario verificare l'opportunità di prevedere ulteriori letture del progetto di legge e a seconda del momento in cui il parere viene dato verificare il riflesso del suo inserimento nell'iter legislativo, cercando di garantire una modalità di intervento che contribuisca ad accelerarlo. In tal senso un parere dato, in via preventiva dall'organismo indipendente può accelerare il dibattito e consentire di trovare, su alcuni temi, un maggiore consenso da parte di chi deve votare e deve deliberare.

Il grado di indipendenza e terzietà da attribuire a questo organo è un'altra questione centrale. Bisogna garantire che questa indipendenza e terzietà siano vere, diversamente converrà precisare che non di organo terzo e indipendente si parla, ma di un organo a rappresentanze e letture diverse.

Gli altri due elementi riguardano due aspetti più marginali, ma altrettanto importanti: le strutture organizzative a supporto e le disponibilità finanziarie. A seconda di come verrà deciso su questi due elementi, il ruolo dell'organismo di garanzia può essere espletato in misura maggiore o minore, con più efficacia o con meno efficacia da parte dell'organo stesso.

#### 4.4. La ragioni dell'istituzione di un nuovo organismo di garanzia

Enzo Balboni, Professore ordinario di Diritto costituzionale Università Cattolica di Milano, ha ricostruito il quadro costituzionale nel quale si inserisce l'istituzione del nuovo organismo di garanzia.

Con la legge costituzionale n. 1 del 1999, si è previsto che le Regioni ordinarie dovessero dotarsi di uno Statuto che raggruppasse le nuove competenze e cogliesse, sia pure con un certo grado di discrezionalità politica lasciata nella scelta di modelli alternativi, la principale novità dalla stessa introdotta, ovvero l'elezione diretta del Presidente della Regione con voto popolare, rafforzando in tal modo notevolmente la figura del Presidente della Regione. In questo quadro si deve rilevare che l'Organo di garanzia, quello che lo Statuto lombardo chiama la "Commissione garante dello Statuto" non è un organo costituzionalmente necessario dello Statuto, come lo è, invece, il CAL, Consiglio delle Autonomie locali, in quanto espressamente previsto ai sensi dell'articolo 123, ultimo comma della Costituzione. Ciò nonostante è significativo il fatto che delle 15 Regioni a statuto ordinario soltanto una, le Marche, non ha inserito una Commissione di garanzia statutaria tra gli organi statutari da istituire, peraltro, lasciando aperta la possibilità di un intervento in materia da parte delle legge regionali, con le quali si sarebbero potuti aggiungere altri organismi. Le Regioni a Statuto speciale non hanno una Commissione di garanzia, nonostante che la loro autonomia, sin dal 1948, gli consentisse di istituirla. Solo la Sicilia ha istituito una specie di piccola Consulta nazionale, cioè una piccola Corte costituzionale siciliana, l'Alta Corte siciliana.

Volgendo lo sguardo oltre il confine interessante sarebbe valutare l'esperienza catalana, nota per la consolidata tradizione di forte autonomia regionale, che può ben fungere da parametro anche sotto questo profilo essendo dotata di una commissione consultiva simile. Il confronto fa emergere, tra l'altro il binomio esistente tra il tema dell'autonomia locale e della sua tutela e quello della istituzione delle Commissioni garanti dello Statuto.

Con riferimento al ruolo del nuovo organismo va premesso che insieme al CAL, si inserisce nell'equilibrio tra la posizione del Presidente e della Giunta e Consiglio regionale, rafforzando quest'ultimo parallelamente a quanto fa per il primo la legittimazione popolare diretta. Tuttavia non può essere considerato piccolo giudice costituzionale, del quale, infatti, non condivide il fondamentale potere di annullare le leggi che è, peraltro, il potere decisivo. Ciò significa che il nuovo organismo non può invadere le sfere e gli spazi che sono propri di altri soggetti, fra questi fondamentalmente il Consiglio regionale. Infatti, l'esito di quanto i cinque membri della Commissione di garanzia riterranno di dare nei propri pareri, anche laddove venisse qualificato come decisione, non potrebbe mai essere equiparabile a quelle di una Corte costituzionale.

Per comprendere il ruolo della Commissione è utile un inquadramento sistematico all'interno dello Statuto. Prima del Titolo VI "Organi di garanzia", che comincia dall'articolo 59, il Titolo VI intitolato "Finanza, programmazione

economica della Regione” ha un ultimo articolo che riguarda i controlli che prevede “la legge regionale determina modalità, strumenti e procedure per il controllo al fine di garantirne la legittimità, la regolarità, la correttezza dell’azione amministrativa e di verificarne l’efficienza, l’efficacia, la trasparenza e l’economicità”. L’art. 59, comma 1, del nostro Statuto, prevede: “La Commissione è organo regionale autonomo e indipendente di valutazione della conformità dell’attività regionale allo Statuto”. Prevedere che la valutazione sulla conformità dell’attività regionale allo Statuto implementa moltissimo le possibilità di intervento che questa Commissione potrà avere, sempre se non andrà al di là degli spazi che sono ad essa consentiti.

Sulla funzione valutativa incide anche il tema dei parametri di valutazione. Nel 2004 la Corte costituzionale ha scritto una delle sue sentenze più antiregionalista della storia recente perché ha battezzato i principi che erano contenuti negli statuti regionali come principi aventi soltanto valore culturale e non valore giuridico legale. Meno di due anni dopo, la stessa Corte costituzionale, con la sentenza numero 12 del 2006, ha stabilito che l’introduzione di un organo di garanzia nell’ordinamento statutario non è, come tale, in contrasto con la Costituzione fermo restando una necessità di valutare la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate.

La funzione valutativa potrebbe essere assimilata a quella del Presidente della Repubblica di rinvio delle leggi nazionali al Parlamento. Benché nella Regione manchi una figura istituzionale simile a questa, tale possibile ricostruzione è suggerita dalla possibilità che il parere negativo di non conformità allo Statuto di una legislazione regionale possa essere superato a maggioranza assoluta dai membri del Consiglio regionale.

Altre due funzioni della Commissione sono quella in materia di referendum regionale, di cui all’art. 51, comma 5, dello Statuto che prevede “la Commissione garante dello Statuto è competente sull’ammissibilità dei referendum”. Questa norma rappresenta un grande passo in avanti perché attribuisce tale funzione a un organo collegiale indipendente esterno, laddove in passato era un procedimento endo-regionale. L’altra funzione importante e significativa della Commissione garante, riguarda il regolamento generale del Consiglio sul quale deve dare un parere.

#### 4.5. La diversificazione delle soluzioni regionali in materia di Commissioni di garanzia: natura giuridica, componenti e funzione

Nel quarto intervento, Marzio Maccarini, ricercatore IReR e membro della Consulta statutaria della Regione Emilia Romagna, ha evidenziato le principali questioni che, operativamente parlando, vanno affrontate e risolte, ovvero la natura giuridica dell’Organo, i componenti e le funzioni.

Il punto focale è la natura giuridica dell'organismo di garanzia. Da un'analisi delle norme statutarie regionali attualmente vigenti emerge una diversificazione delle denominazioni dalla quale, presumibilmente, si ricava anche un'eterogeneità del modo di intendere tale organismo e le sue funzioni: lo Statuto d'Abruzzo parla di "organo di consulenza", gli altri statuti, più o meno in maniera chiara parlano di Consulta o di organo di garanzia, che decide, o esprime parere.

Un tema strettamente collegato alla natura giuridica è quello delle decisioni che le Consulte possono adottare. Nell'esperienza emiliana il legislatore regionale in alcuni casi parla di provvedimenti intendendo decisioni ma, in realtà, si tratta di pareri. In altri casi intende pareri, ma si tratta di decisioni. Il problema è stato risolto affermando che la funzione della Consulta è quella di applicare e interpretare la legge in maniera conforme alla Costituzione e allo Statuto. In Piemonte, col parere numero 2 del 2009, incidentalmente sul punto si è chiarito che: "a differenza dei giudizi in materia di referendum abrogativo, non compete alla Commissione assumere la decisione ma soltanto esprimere parere".

In ordine alle caratteristiche strutturali degli organi di consulenza, tra le quali la composizione, si evidenzia che quasi tutte le Regioni indicano quali membri della Consulta magistrati, professori, persone di elevata competenza tecnico giuridica, con l'eccezione della Commissione piemontese, dove ci sono gli ex Consiglieri. La composizione è tendenzialmente di 5-7 membri e la durata di 5-6 anni anche a cavallo della legislatura. In Emilia Romagna la Consulta è legata al Consiglio, senza possibilità di sostituzione prima che sia decorso un anno dall'insediamento in un nuovo Consiglio e non oltre 18 mesi dallo stesso. In ogni caso le scelte organizzative devono riflettere la necessità che questi organi non perseguano interessi politici, garantire imparzialità e indipendenza.

#### 4.6. Parametri di giudizio, natura del controllo e delle decisioni del nuovo organismo di garanzia

La relazione del Prof. Giampaolo Parodi, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato Università di Pavia, esamina il preliminare tema dei parametri utilizzabili per il controllo da parte della Commissione di garanzia, trattando di seguito quello delle funzioni, della natura del controllo e delle sue decisioni.

Nell'ambito dello Statuto ci sono tre categorie di disposizioni. La maggior parte delle disposizioni statutarie riguardano il cosiddetto contenuto necessario dello Statuto, cioè la forma di governo, i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, diritto di iniziativa su leggi, il referendum sulle leggi, provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione. Nel Titolo I, tra i principi generali, ci sono disposizioni che non hanno a che fare con il contenuto necessario dello Statuto e queste vanno ulteriormente distribuite in due categorie, disposizioni statutarie che riguardano oggetti rientranti nella competenza legislativa della Regione e altre disposizioni che riguardano oggetti non rientranti nella competenza legislativa della Regione. Con riferimento a queste disposizioni

programmatiche che annunciano le finalità fondamentali dell'Ente e alcuni principi fondamentali, lo Statuto precisa che la Regione attua questi principi nell'ambito delle sue competenze. Si tratta di capire la relazione che intercorre tra i diversi tipi di disposizioni statutarie da un lato e i provvedimenti, in particolare legislativi, della Regione. La Corte costituzionale nel 2004 con le sentenze sugli Statuti toscano, emiliano e umbro ha fortemente depotenziato le disposizioni programmatiche di principio degli Statuti estranee all'ambito di competenza della fonte statutaria e legislativa regionale, considerandole prive di valore giuridico e di valore sostanzialmente politico culturale. Si tratta di disposizioni che sono individuabili anche nel titolo primo dello Statuto della Lombardia. Il problema centrale riguarda il valore di disposizioni statutarie che riguardano oggetti non rientranti nel contenuto necessario dello Statuto ma rientranti nell'ambito delle attribuzioni legislative e amministrativa della Regione e come potrebbero funzionare questi tre tipi di disposizioni come diversi di parametri di giudizio nella futura attività della Consulta.

Si stabilisce quindi un rapporto gerarchico solo nei rapporti tra disposizioni inerenti al contenuto necessario e leggi regionali, con conseguente illegittimità costituzionale della legislazione regionale contrastante. La ragione tecnico-giuridica sarebbe rintracciabile nella configurazione dello Statuto come fonte interposta a competenza riservata ma limitata e specializzata alle materie del 123 Cost.. Un'altra tesi, fondata sull'interpretazione dell'art. 117 Cost., che non è norma sulla fonte legislativa regionale, ma sulla competenza dell'Ente Regione, e sulla natura di legge regionale rinforzata che è attribuita allo Statuto ritiene che la generalità delle disposizioni statutarie è destinata a prevalere gerarchicamente sulla legislazione regionale. Quest'ultima tesi peraltro lascia aperto un dubbio relativo all'eccessivo irrigidimento di un potenziale controllo destinato ad estendersi, quanto al parametro a seconda delle scelte statutarie di estendersi a una serie di aspetti pur estranei al contenuto necessario.

La scelta tra le due tesi ha un importante riflesso sul ruolo della Commissione di garanzia. Se essa deve limitarsi a valutare la conformità dell'azione della Regione alle disposizioni statutarie che riguardano il contenuto necessario, allora assume un ruolo di valutazione delle procedure degli strumenti istituzionali delle politiche regionali. È un garante della dinamica dei poteri, con un ruolo complementare a quello della Corte costituzionale che interviene per garantire l'autonomia, costituzionalmente riservata allo Statuto nei confronti della legge regionale.

Se si condivide la tesi che esista una relazione gerarchica tra Statuto e legge regionale estesa alla generalità delle disposizioni statutarie, allora, il parametro di giudizio della Commissione è lo Statuto nella sua interezza, incluse le disposizioni programmatiche di principio. Di conseguenza la Commissione garante interviene non sulle procedure e gli strumenti istituzionali per le politiche regionali, ma direttamente sulle politiche regionali. La funzione della Commissione è di valutazione positiva della ruolo possibile degli Statuti come garanti o custodi del pluralismo intra regionale e del sistema di valori dei principi, che devono guidare le politiche regionali.

Sono due ricostruzioni molto diverse, accomunate dall'attribuzione di un'essenziale funzione anti maggioritaria della Commissione garante dello Statuto che, tuttavia nel primo caso interviene sugli equilibri, la forma di governo e le dinamiche dei rapporti tra poteri all'interno dell'apparato regionale, mentre nel secondo caso interviene direttamente sulle politiche regionali tenendo conto anche degli interessi, delle indicazioni e dei valori indicati.

In ogni caso deve escludersi la natura di piccole Corti costituzionali. In tal senso, se si richiama il modello tedesco di Tribunale costituzionale del *Land*, è evidente la ragione strutturale per la quale non è possibile adeguare su questa esperienza l'istituzione degli organismi di garanzia. La legge fondamentale tedesca configura l'autonomia costituzionale dei *Länder* nel senso di riconoscere loro il potere costituente e l'istituzione di un vero e proprio tribunale costituzionale che è competente a conoscere della violazione della Costituzione del *Land*. Non si tratta di Corti costituzionali paragonabili a quelle dei *Länder* tedeschi né di Corti supreme paragonabili alle Corti supreme statali negli Stati Uniti.

Per quanto riguarda le funzioni, le modalità di esercizio delle funzioni e agli effetti dei provvedimenti adottati in esito all'esercizio di queste funzioni, qualche indicazione, nel tempo è stata data dalla Corte costituzionale. Sulla natura delle funzioni di quest'organismo nella prima sentenza (la numero 378 del 2004), la Corte ha riconosciuto una funzione di natura consultiva. Con la sentenza del 2008, che ha coinvolto la Regione Calabria, si è parlato di una funzione di consulenza sull'interpretazione e applicazione delle norme statutarie e di garanzia. Alcuni, alla luce della giurisprudenza 2008, Romboli in particolare, parlano di "Autorità amministrative indipendenti con ruolo di garanzia della rigidità dello Statuto nella sua funzione anti maggioritaria", funzione da esercitare essenzialmente attraverso lo strumento del parere.

Quanto alla natura delle decisioni che la Commissione garante è chiamata ad adottare si tratta di provvedimenti di natura amministrativa, rispetto i quali si apre il problema della loro sindacabilità in sede giurisdizionale. La giurisprudenza costituzionale si è orientata su una dicotomia tra intervento preventivo e successivo, ritenendo che qualsiasi intervento del primo tipo non presenti problemi mentre, per contro, gli altri interventi, ovvero quelli su atti legislativi, regolamentari e anche amministrativi (Corte cost., sentenza n. 200 del 2008) abbia solo carattere giurisdizionale, risultando così illegittimo affidarlo all'organismo di garanzia. Nello Statuto della Lombardia si fa riferimento prevalentemente a interventi di tipo preventivo, nella forma di pareri che si inseriscono nel procedimento legislativo e regionale, quindi, hanno carattere endoprocedimentale.

La Corte costituzionale ha ritenuto compatibile con la Costituzione l'eventuale previsione di un onere di motivazione, la previsione di una rideliberazione, di un riesame e riapprovazione secondo la maggioranza ordinaria e anche secondo la maggioranza assoluta come previsto, nel nostro caso, rispetto al controllo di conformità allo Statuto delle proposte di legge.

I controlli successivi sono considerati dalla Corte come momenti di interferenza, se non di usurpazione, del potere giudiziario nella funzione legislativa. Il carattere necessariamente preventivo dei provvedimenti della

Commissione di garanzia potrebbe presentarsi rispetto ai pareri sull'interpretazione dello Statuto, ma anche in relazione a eventuali conflitti di competenza tra organi della Regione. In quest'ultimo caso si tratta di pareri sull'interpretazione dello Statuto nell'ambito di eventuali conflitti di competenza, sorti a seguito dell'adozione di atti ritenuti lesivi dal soggetto richiedente il parere della Commissione garante per lo Statuto. In questo caso potrebbe risultare conforme configurare questo parere come un intervento successivo, cioè la rappresentazione all'organo che ha adottato l'atto dell'eventuale opportunità di abrogare, ritirare o adottare provvedimenti in autotutela in piena autonomia senza necessità di vincolarlo a riesaminare l'atto, sul modello del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, nel quale si dichiara che il diritto dell'Unione europea osta o non osta all'adozione di un provvedimento di un certo tipo.

Per quanto riguarda gli effetti dell'attività consultiva, la Corte costituzionale dice che: "non vi è alcuna interferenza e limitazione alla competenza degli organi giurisdizionali né del Consiglio regionale se il parere è preventivo anche se il Consiglio lo può superare solo a maggioranza assoluta e con onere di motivazione". Quindi emergerebbe la percezione del carattere politico dei controlli preventivi, che si è manifestata anche in modelli di giustizia costituzionale non italiani, a carattere preventivo, come quello del del Conseil Constitutionnel, nella Quinta Repubblica. La Corte costituzionale, infine, non esclude carattere vincolante delle decisioni sui conflitti, purché non su atti legislativi, regolamentari o amministrativi già efficaci nell'ambito dell'organizzazione regionale.

#### 4.7. Gli organi di garanzia, sede di condivisione dei progetti di legge

L'intervento di Sante Zuffada, Presidente della II Commissione consiliare Affari Istituzionali, offre uno spunto relativo al ruolo dell'organismo e alla sua efficacia.

Una possibile ricostruzione del ruolo degli organismi di garanzia è quella che vede nella loro funzione un passaggio nel procedimento legislativo di condivisione ampia dei progetti di legge. Di solito, c'è sempre lo stimolo e la volontà, in alcuni casi da parte dell'Esecutivo ma in altri casi da parte degli organismi di partito, di chiedere alla Commissione di svolgere velocemente il ruolo che gli aspetta perché diventa sempre tutto molto prioritario e, soprattutto, una tempistica che sia il più possibile ristretta. E' auspicabile che gli organi di garanzia non esercitino una funzione di parte, ma siano il veicolo per la proposizione di testi di legge che fossero già per lo meno ampiamente condivise da parte delle forze politiche.



#### 4.8. Il dibattito pubblico sugli organismi di garanzia

Il dibattito politico e istituzionale che sta accompagnando l'istituzione degli organismi di garanzia è stato illustrato dal Prof. Giuseppe Piperata, Presidente della Consulta di garanzia Regione Emilia Romagna.

Il relatore evidenzia che nel dibattito pubblico emergono due forti percezioni. Una prima sensazione è di contraddizione sulle dinamiche istituzionali che stanno seguendo le Regioni italiane nell'istituzione dell'organismo di garanzia e una seconda sensazione è di profonda incertezza, rispetto a quello che può essere il ruolo di questi nuovi organismi.

La contraddizione è evidente nel fatto che alcune Regioni sono lentamente arrivate a dare attuazione allo Statuto e ad istituire le consulte, mentre altre, come la Calabria, lo hanno inserito e successivamente, eliminato dallo Statuto. Altre Regioni sono invece ancora indecise sul suo inserimento. C'è una ragione che può essere individuata nell'eccessiva enfattizzazione dell'introduzione di questo organo. In Emilia Romagna si è parlato di Corte costituzionale regionale.

L'attuazione del Titolo V ha portato la Regione, in un determinato momento, a sentirsi quasi legittimata a dar vita a un piccolo Stato all'interno dei suoi confini, con conseguente carico di aspirazioni, aspettative e speranze questo organismo.

L'esperienza è comune al caso della Regione Calabria, che è andata oltre il limite pensabile con riferimento al quadro costituzionale. Sarebbe pertanto necessario essere più "laici", evitando di caricare di aspettative su quest'organo, destinando l'attività di genesi al problema del funzionamento.

La seconda sensazione è di incertezza rispetto al ruolo. Questo è un tema che la dottrina ha già affrontato e risolto diversamente: una linea è quella che si colloca nell'ottica di attribuire agli organismi di garanzia un ruolo di tutore dei diritti dei singoli, tesi condivisa anche da Antonio Spadaro. Una ricostruzione alternativa è quella di un organismo di alta consulenza tecnico giuridica, prevalentemente per il sistema amministrativo regionale e basta. Il rischio è che "si arrivi anche a una cannibalizzazione tra organi". Connesso al tema del ruolo vi è evidentemente quello del parametro da utilizzare nell'esercizio della propria funzione. Sul punto non c'è condivisione in ordine alla possibilità che anche gli statuti possono esprimere dei principi, gli organi di garanzia sono privi di utilità. Emerge, dunque, l'importanza della comunione di intenti delle Regioni nell'attuazione delle norme in tema di organo di garanzia, quale strumento di difesa delle norme di principio, che potrebbe di riflesso mutare l'attuale orientamento della dottrina nel senso dell'inammissibilità delle norme di principio all'interno degli statuti.

Riconosciuta la natura consultiva dell'organismo di garanzia, è fondamentale la capacità del legislatore regionale nel garantire che esso abbia adeguata indipendenza e autorevolezza. Per rilanciare il tema della democrazia bisogna iniziare a pensare che non è più sufficiente, negli Stati moderni, la sola presenza di organi che derivano la loro legittimazione dalla volontà popolare, ma è necessario rinforzarli affiancandogli anche un organismo consultivo di saggi, che

sia scollegato alla volontà popolare stessa e che sostenga gli strumenti tradizionali di democrazia.

#### 4.9. Proposte di emendamento sull'attuale legislazione in tema di organismi di garanzia

L'ottavo intervento è di Paolo Bonetti, Professore di diritto costituzionale all'Università Bicocca di Milano, che analizza l'attuale normativa in tema di organismi di garanzia prospettando alcune ipotesi di modifiche migliorative.

Tema centrale appare quello della tempistica di approvazione della legge regionale sulla Commissione di garanzia, che è più decisiva di altre questioni. Trattandosi di un articolato piuttosto complesso i tempi sia in Commissione, sia in Consiglio non saranno brevissimi. Ci sarà, poi, l'elezione dei membri. Si costituirà la Commissione e l'inizio dell'esercizio delle funzioni regolari non potrà prescindere dall'adozione di un regolamento interno. Il rischio è dunque che trascorra l'intera legislatura senza che si pervenga alla completa attuazione delle norme statutarie.

L'attuale normativa pone un altro problema relativo al rapporto tra il regolamento generale del Consiglio e il ruolo della Commissione di garanzia. Lo Statuto espressamente prevede che prima dell'approvazione del regolamento generale occorre il preventivo parere della Commissione di garanzia. E' evidente che qui già si profila una prima violazione dello Statuto da parte del Consiglio regionale lombardo che ha approvato il regolamento in assenza di istituzione della Commissione di garanzia chiamata ad esprimere sullo stesso il proprio parere.

E' tuttavia possibile rimediare, introducendo nella legge regionale istitutiva almeno due disposizioni transitorie. La prima che preveda una revisione del Regolamento generale, già approvato, ai fini del coordinamento con la nuova disciplina delle funzioni della Commissione, riguardante i pareri sulle leggi regionali e sulle leggi regionali statutarie, nonché il parere negativo eventuale e la procedura di elezione dei membri della Commissione. Nella seconda disposizione transitoria dovrebbe prevedere che il primo parere della Commissione neocostituita sia quello sul regolamento generale in vigore, eventualmente in connessione con la proposta di riforma del regolamento generale per adeguarla anche a questo.

Sulla composizione della Commissione si evidenzia la necessità di una maggiore cura per quanto riguarda le disposizioni sull'indipendenza e sull'incompatibilità. Con riferimento opportuno appare riconoscere incompatibilità in ogni caso di contenzioso contro l'amministrazione regionale, di appartenenza contemporanea non solo a organi regionali ma anche a organi degli Enti locali, in ragione della presenza dell'altro organo rappresentativo degli Enti locali, e a società di partecipazione costituite dalla Regione. Importante è la garanzia della trasparenza delle candidature, che si può concretizzare sicuramente

con preventive candidature pubbliche ma, anche come si è fatto per altre cariche nella legislazione, con la pubblicazione dei curricula.

Con riferimento invece agli ulteriori poteri attribuibili, così come da disposizione statutaria, il relatore suggerisce pareri obbligatori (o anche facoltativi) su progetti di legge regionali attuativi dello Statuto e i pareri sui ricorsi giurisdizionali, o alla Corte costituzionale, che siano da presentarsi o siano stati presentati, allorché si tratti di ricorsi in cui sia in gioco l'interpretazione o la violazione dello Statuto come norma interposta.

In ordine ai parametri di giudizio in primo luogo da escludere è l'ammissibilità per il nuovo organo di dare un parere giuridico, amministrativo, generale generico. Sarebbe di conseguenza molto opportuno prevedere espressamente il divieto di sindacare, da parte della Commissione, l'uso discrezionale del potere legislativo allorché lo Statuto sia attuabile in modi diversi, la cui scelta rientra pienamente nella discrezionalità della politica. Relativamente al parere sul ricorso alla Corte costituzionale, il parametro è invece certamente lo Statuto, ma anche la Costituzione.

Da ultimo, confermata la necessità di tempi di intervento certi e tassativi almeno su alcuni pareri, tra i quali il parere sui progetti di legge regionale, i pareri sui ricorsi alla Corte costituzionale per evitare la scadenza dei termini per l'impugnazione e quelli sulla decisione in materia di referendum popolare, rimane aperto il problema del come garantire effettivamente rapidità alla maggioranza del Consiglio regionale in caso di parere contrario della Commissione garante sui progetti di legge regionale. Una proposta potrebbe essere quella di prevedere per la Commissione la possibilità di formulare proposte emendative o dare una facoltà alla Commissione di arrivare anche a formulare un progetto.

#### 4.10. Ulteriori riflessioni sulla natura delle decisioni e sulle funzioni delle Commissioni

Leonardo Brunetti, ricercatore assegnista dell'Università Cattolica, ha arricchito il dibattito illustrando alcune ulteriori riflessioni riguardanti le decisioni e le funzioni degli organismi di garanzia statutaria.

Richiamando la fondamentale sentenza della Corte costituzionale numero 200 del 2008 Brunetti concentra l'attenzione della propria analisi sull'accostamento fatto tra la funzione consultiva e alla funzione di garanzia, nonché su due passaggi nei quali la Consulta afferma che "si deve ritenere che la competenza ad emanare atti decisori non è riservata agli organi giurisdizionali" e che "le decisioni amministrative si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento". Parlare di atti decisori come accertamento è implicitamente riferirsi alla tesi di Nigro, che parlando di accertamento distingueva l'accertamento di fatto dall'accertamento di diritto, ritenendo quest'ultimo la decisione. Un accertamento di diritto è molto simile a un parere, peraltro ad un parere vincolante. Su quest'ultimo profilo, ovvero quello in ordine alla possibile natura vincolante del

parere delle Commissioni di garanzia il problema è il limite, posto nella giurisprudenza precedente dalla Corte costituzionale relativo alla inammissibilità della sua natura non vincolante. In altre parole i pareri possono essere facoltativi e anche obbligatori, ma è dubbio se e in quali termini possono essere vincolanti.

Il parere è quindi assimilabile a una decisione amministrativa, della quale peraltro, a parere del relatore, condivide la definitività ovvero il fatto che non è rivedibile dall'amministrazione, ma solo da un giudice.

Infine Brunetti, richiamando ancora l'attenzione sul nomen del nuovo organismo mette in evidenza che condividendo la tesi che la Commissione garante dello Statuto sicuramente non ha funzione giurisdizionale, ma è un organo consultivo e con funzioni di garanzia, si apre il tema del tipo di provvedimenti che potranno essere adottati in relazione a quest'ultima funzione di garanzia.

#### 4.11. Conclusioni del seminario

Le conclusioni del seminario sono state affidate a Filippo Penati, Vice Presidente del Consiglio regionale della Lombardia.

Penati evidenzia la rilevanza, ai fini del tema oggetto del seminario, del dibattito nazionale relativo all'efficienza delle istituzioni e dell'ordinamento democratico, che si traduce nel tema del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e nella contestuale dimostrazioni di elevati livelli di performance delle istituzioni.

In questo quadro il relatore condivide la prudenza, emersa negli altri interventi, sull'istituzione della Commissione di garanzia, pur riconoscendo l'importanza del ruolo rispetto alla sopravvivenza effettiva dei principi e disposizioni statutarie.

Evidenzia l'importanza della revisione del regolamento del Consiglio regionale, in difetto della quale la Commissione di garanzia rischia di non operare sin dall'inizio esercitando il suo ruolo naturale, quello di capire se il regolamento e il funzionamento del Consiglio regionale è conforme allo Statuto.



## Capitolo 5

### *Conclusioni*

In conclusione del Rapporto è utile riprendere brevemente le questioni problematiche emerse nella prima fase di attuazione delle disposizioni statutarie in materia di Organismi di garanzia. In tal senso, ferme rimanendo le valutazioni degli Autori sulle tematiche affrontate, una lettura complessiva di tutti i contributi e degli interventi di diversa provenienza (scientifica e istituzionale) consente di individuare alcune linee comuni presenti nell'elaborazione legislativa attuativa.

In primo luogo, nonostante la condivisione della scelta, quasi unanime<sup>88</sup>, di istituzione dell'Organismo di garanzia delle Regioni, deve essere chiaro il presupposto giuridico-politico dell'inserimento di un nuovo organo nel sistema regionale, soprattutto alla luce dell'assenza di una previsione in tal senso all'interno del testo costituzionale. Strettamente connesse appaiono le tematiche di inquadramento costituzionale più di sistema, già affrontate dalla Corte costituzionale e, di fatto, risolte. Si segnalano in particolare il problema della natura giuridica dell'Organismo, della natura e degli effetti delle sue decisioni, nonché del suo corretto inserimento nel procedimento legislativo. Segue la delicata questione dell'autonomia e indipendenza, requisiti che dovranno declinarsi e riflettersi rispettivamente nella struttura dell'organo e nel suo funzionamento. Appare, infine, fondamentale che la legge regionale affronti e risolva il problema del riconoscimento effettivo dell'intervento del nuovo organo, anche e soprattutto per evitare di vanificare la sua operatività e l'efficacia delle sue azioni. Nelle pagine che seguono si traccia una sommatoria complessiva della ricerca e si definiscono i possibili scenari relativi al ruolo dell'Organismo e al rapporto con gli altri organi del sistema regionale.

#### 5.1. Le ragioni dell'istituzione di un Organismo di garanzia statutaria

Si è avuto modo di evidenziare che la previsione statutaria e la conseguente istituzione dell'Organo di garanzia statutaria rientra nella discrezionalità del legislatore regionale, in considerazione dell'assenza di un riferimento normativo

---

<sup>88</sup> Con la sola eccezione della Regione Calabria che dopo averne previsto l'istituzione, in seguito all'intervento della Corte costituzionale, ha provveduto alla sua eliminazione.

costituzionale simile a quello del CAL, Consiglio delle Autonomie Locali. Va da sé che le ragioni della sua previsione, peraltro condivise dalla quasi unanimità delle Regioni italiane, assumono un rilievo fondamentale. La *ratio* fondamentale della previsione del nuovo organo sembra essere l'esigenza, emersa in fase di elaborazione degli Statuti regionali, di riequilibrare il sistema dei rapporti tra gli organi di indirizzo politico. In quest'ottica appare fondamentale la scelta del legislatore regionale di definire, attraverso le norme statutarie, nel rispetto dei limiti costituzionali, una forma di governo regionale, che garantisca l'equilibrio nei rapporti tra il Presidente della Giunta regionale, rafforzato dalla legittimazione popolare diretta e il Consiglio, parallelamente rafforzato dalla presenza degli organi di garanzia<sup>89</sup>. Il tradizionale sistema di relazione intercorrente tra questi due organi viene implementato dall'istituzione di un organismo chiamato a garantire che l'esercizio delle rispettive competenze avvenga nel rispetto dello Statuto e della Costituzione. In quest'ottica è immediata l'associazione dell'Organismo di garanzia con i corrispondenti soggetti statali, titolari di omologhe funzioni (in particolare la Corte costituzionale), sia pure limitatamente al ruolo istituzionale, ovvero quello di valutazione della conformità dell'attività regionale alle norme statutarie. Non può invece essere riconosciuta una corrispondenza tra l'Organismo di garanzia e il giudice costituzionale con riferimento agli effetti del suo intervento per due ordini di ragioni. In primo luogo l'Organismo di garanzia, pur dotato del potere di effettuare una valutazione in base a parametri statuari, che, di fatto, è strutturalmente identica al giudizio di costituzionalità, è privo del corrispondente potere di pronunciarsi sull'annullamento dell'oggetto della stessa valutazione. Ciò perché la Costituzione riserva tale potere alla Corte costituzionale per le leggi e agli organi giurisdizionali per gli atti della pubblica amministrazione. In quest'ultima precisazione è contenuta la seconda ragione che preclude il riconoscimento del potere di annullamento degli atti oggetto del giudizio al nuovo Organismo di garanzia. Si tratta infatti di un organo al quale la Corte costituzionale ha attribuito natura amministrativa e non giurisdizionale, ovverosia l'Organismo di garanzia non potrebbe rientrare tra quei soggetti cui la Carta costituzionale, come detto, riconosce la titolarità del potere di annullamento. Peraltro, sia pure con i limiti appena chiariti relativi al seguito dell'esercizio dei suoi poteri si può dire che l'Organismo di garanzia statutaria, introdotto dai legislatori regionali, pur in assenza di un'espressa previsione della Costituzione, risponda *in primis* comunque a un'istanza normativa di rango costituzionale, mediata attraverso le norme dello Statuto che ne prevedono l'istituzione, che è quella di verificarne la sua compiuta attuazione nello svolgersi dell'attività regionale. La sua previsione risponde altresì a una necessità di assicurare il completamento del sistema amministrativo regionale e agevolarne l'operatività. Quest'ultima esigenza appare in tale momento istituzionale più sentita anche in considerazione delle modifiche

---

<sup>89</sup> In tal senso si parla di approccio del cd. rafforzamento parallelo<sup>89</sup>, in virtù del quale a fronte di un obiettivo rafforzamento degli organi regionali di governo, e in particolare del Presidente della Giunta regionale, grazie all'attuale legittimazione popolare diretta deve corrispondere un irrobustimento degli istituti di indirizzo e di controllo, ai fini di garantire un equilibrio tra gli attori istituzionali. Si veda Capitolo 2, pag. 35

costituzionali che hanno interessato il sistema delle fonti e il procedimento legislativo regionale, nonché i sistemi di controllo della conformità costituzionale delle leggi regionali. Si può brevemente richiamare all'attenzione in tal senso su alcune modifiche costituzionali di rilievo:

- è stato eliminato il patteggiamento, previsto dal vecchio art. 127 Cost, che consentiva al Governo di rinviare all'organo assembleare regionale le norme di legge;
- lo Statuto regionale è, in virtù di nuova formulazione dell'art. 123 Cost. che ne ha modificato il procedimento di approvazione, rendendolo aggravato, fonte interamente regionale gerarchicamente superiore rispetto alla legge regionale, con conseguente necessità di verificarne la conformità statutaria;
- l'illegittimità della legge regionale per contrasto a disposizioni statutarie può essere fatta valere solo come violazione dell'art. 123 Cost. con la tecnica della norma interposta.

## 5.2. La Commissione garante dello Statuto: questioni di sistema.

L'art. 59 dello Statuto della Regione Lombardia definisce la Commissione "*organo regionale autonomo e indipendente di valutazione della conformità dell'attività regionale allo Statuto*", lasciando aperto il discorso relativo alla sua qualificazione giuridica, ovvero se debba considerarsi organo amministrativo o giurisdizionale. La questione della natura giuridica dell'Organismo di garanzia statutaria appare essere stata decisa ufficialmente con l'intervento della Corte costituzionale che con sentenza n. 200 del 2008 ne ha ribadito la natura amministrativa, escludendone al contempo la natura giurisdizionale (o para-giurisdizionale). Le conclusioni del Giudice della Consulta sono fondate sul principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale che discende dall'art. 5 Cost., nonché dalla riserva esclusiva di legge statale in materia di *giurisdizione e norme processuali* di cui all'art. 117, com. 2, lett. l), che precluderebbe al legislatore regionale di creare *ex novo* degli organi titolari di funzioni giurisdizionali. L'Organismo di garanzia è dunque titolare di funzioni amministrative, ma non può rientrare tra gli enti del sistema regionale di cui all'art. 48 dello Statuto della Regione Lombardia. Quello che impedisce la sua assimilazione agli enti del sistema regionale sono i suoi requisiti di autonomia e indipendenza che, non a caso, hanno indotto qualcuno in dottrina a avvicinarlo al fenomeno delle autorità amministrative indipendenti<sup>90</sup>. In tal senso e in prospettiva di evoluzione futura del sistema regionale l'istituzione di tale organismo si inserisce in quella tendenza generale di regionalizzazione delle autorità di garanzia di controllo che ha già interessato i soggetti chiamati a

---

<sup>90</sup> COZZOLINO F., *Gli organi di garanzia statutaria e l'autonomia delle regioni in una nuova pronuncia della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, pp. 830-837, nota a Corte costituzionale, sent. 13 giugno 2008, n. 200.



vigilare sul rapporto Regione – Enti locali (Consigli delle autonomie locali - CAL) e, allo stato le commissioni (o consulte) di garanzia statutaria. Un tema conseguente è il tipo di provvedimenti adottabili e la loro natura giuridica. La sentenza della Corte citata, nell'affrontare la questione, ha chiarito che l'organismo di garanzia adotta "atti amministrativi di accertamento", specificando che *"si tratta pertanto di decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali"*. La definizione vuole ribadire la natura non giurisdizionale dell'organismo e, nel contempo, la collocazione nell'ordinamento regionale di un organo che pur inserito, anche strutturalmente, nell'apparato amministrativo e non partecipando delle caratteristiche degli organi giurisdizionali, deve poter mantenere la propria autonomia e indipendenza a pena di una paralisi della propria operatività e, se si vuole, riduzione della propria autorevolezza. Brevemente si ricorda che le soluzioni offerte dalla Corte in ordine alla natura giuridica dell'organismo e delle sue decisioni consentono di risolvere almeno altre tre questioni fondamentali:

- dalla sua natura amministrativa e dal contenuto, di "accertamento", delle sue decisioni discende l'impossibilità di attribuire a tali organismi la titolarità del potere di annullamento di atti ritenuti in contrasto con lo Statuto o di un potere sanzionatorio conseguente all' inosservanza delle norme statutarie;
- la eventuale natura vincolante dei provvedimenti della Commissione garante interessa l'organizzazione regionale che comprende tutti gli enti ed organi della Regione, esclusi gli enti locali;
- l'intervento della Commissione garante, per non invadere la sfera di attribuzione del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, può avere soltanto carattere preventivo. In tal senso non sarebbe ammissibile consentire un intervento successivo alla promulgazione della legge o emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini e con le modalità previsti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi. Non possono essere attribuite dalla Regione a tali organismi funzioni giurisdizionali che sono dalla Costituzione riservate agli organi giurisdizionali dello Stato.

### 5.3. Autonomia e indipendenza nella struttura e nel funzionamento.

La Corte Costituzionale nella sua sentenza n. 378 del 2004 ha chiarito che *"l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione"*. Tuttavia una volta che tale organo è stato previsto dallo Statuto regionale, che ne ha definito esplicitamente i requisiti di autonomia e indipendenza, le leggi istitutive sono chiamate a declinarli nell'opera di regolamentazione della sua organizzazione e funzionamento.

Qui, nel merito, si segnalano le questioni più rilevanti che dovranno essere affrontate e risolte dal Consiglio regionale.

In relazione ai **requisiti dei componenti** della Commissione Garante il legislatore regionale dovrà prevedere, con apposita norma, per l'eleggibilità dei membri dei reali requisiti di *professionalità, autonomia e indipendenza*, poiché proprio la professionalità e l'autorevolezza dei componenti rappresenta, di per sé, una garanzia della loro individuale autonomia e dell'indipendenza dell'organo collegiale stesso nel suo insieme. Un esempio di definizione è stata espressa all'art. 2, co. 4, del PdL n. 450/2010, depositato in Consiglio regionale nel corso della VIII legislatura, dove prevede che *“Possono essere membri della Commissione: a) professori ordinari in materie giuridiche, con alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico, costituzionale o amministrativo; b) magistrati a riposto della giurisdizione ordinaria, amministrativa, tributaria e contabile; ovvero i componenti della Corte costituzionale cessati dalla carica; c) avvocati, con almeno dieci anni di effettivo esercizio della professione forense”*. Un'ulteriore formulazione è quella della legge 4 dicembre 2007, n. 23, della Regione Emilia-Romagna che dispone *“Poss[ano] essere nominati componenti della Consulta: a) magistrati e magistrato in quiescenza o fuori ruolo; b) docenti universitari in materie giuridico-amministrative; c) avvocati e avvocate iscritti all'albo professionale da almeno dieci anni; d) figure professionali che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo”*.

Quanto alla **misura dell'autonomia e dell'indipendenza** di cui l'organo istituendo dovrà godere, si deve sottolineare che esse dovranno essere “effettive”: l'art. 59, co. 4, dello Statuto prevede, infatti che *“La legge istitutiva, approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale, determin[i] i requisiti per l'accesso all'incarico, le modalità e i limiti di esercizio delle funzioni, le cause di ineleggibilità e incompatibilità, il trattamento economico, assicurando l'effettiva autonomia e indipendenza dei componenti della Commissione”*.

Relativamente all'**autonomia** se per un verso, va certamente esclusa quella **finanziaria** in senso proprio (in breve, entrate proprie o destinategli), necessaria appare, invece, una totale autonomia che si può definire **funzionale**. Accanto ad essa, andrebbe prevista anche un'adeguata autonomia **regolamentare** dell'organo di garanzia, collegata alla necessaria previsione di un regolamento interno della Commissione, al fine di disciplinare innanzitutto le modalità di scelta del proprio Presidente e, più in generale, quelle di espressione del voto da parte dei membri dell'organo. In relazione, in particolare, all'elezione del presidente dell'organo ed eventualmente del vicepresidente la legge lombarda potrebbe - anzi dovrebbe - disciplinarne la durata, che si ritiene consigliabile, per ragioni di autonomia e funzionalità dell'organo, essere pari all'intero mandato dei componenti dell'organo stesso per il presidente. A mero titolo di esempio, il PdL regionale cit. disciplina in un unico articolo, l'art. 3, *Autonomia organizzativa. Presidente e vicepresidente*, collegando (si ritiene correttamente) l'autonomia organizzativa dell'organo all'elezione del presidente e del vicepresidente - l'eleggibilità dei quali è, appunto, espressione di autonomia. Dispone, infatti, l'art. 3 cit. che *“1. La Commissione garante gode di autonomia organizzativa [...] 3. La Commissione elegge il Presidente e il Vicepresidente tra i propri membri, a maggioranza dei suoi componenti, nella prima seduta o in quella immediatamente successiva. 4. La*

*Commissione disciplina l'organizzazione interna dei lavori con propri atti, compatibilmente con le disposizioni dello Statuto e della presente legge".*

#### 5.4. La funzione di valutazione della conformità e i suoi parametri.

La maggior parte delle Regioni ha riconosciuto al nuovo Organismo di garanzia statutaria una funzione di consulenza, tradotta poi in maniera puntuale nelle funzioni che gli sono state affidate. Il legislatore lombardo utilizza un'espressione diversa, all'art. 59 del proprio statuto. Parla, infatti, di funzione di "*valutazione della conformità dell'attività regionale allo Statuto*", indicazione che risulta poter assumere un significato molto più ampio rispetto a quello poi contenuto nell'art. 60, nel quale sono elencate le specifiche funzioni e, soprattutto, più ampio della mera attività consultiva, che, come detto è stata riconosciuta in via generale quale tipica dell'organo in esame. Non potrà pertanto sfuggire al legislatore regionale il riflesso di questa scelta terminologica. La valutazione comporta, rispetto al parere, un'attività più vincolante sotto il profilo del procedimento che la precede, ma anche sotto quello dell'efficacia del suo esito. In tal senso la precisazione dello Statuto appare significativa e più aderente al ruolo dell'organismo, sotto il primo dei profili citati, in quanto lo stesso pur essendo titolare di una funzione di tipo consultivo, opera entro stretti parametri statutari. Sotto il secondo profilo sarà utile tenere a mente che la natura vincolante riguarda solo il sistema degli enti e organi della Regione e, soprattutto, che non si potrà mai tradurre nell'esercizio di una funzione latamente riconducibile a quella giurisdizionale – certamente esclusa dalla Corte - che ,si potrebbe definire, "decisoria".

In ordine ai parametri valutativi, opportuna sarebbe una presa di posizione effettiva su quali norme statutarie possono essere utilizzate dagli Organismi di garanzia statutaria nell'esercizio della propria funzione. Una risposta, peraltro ancora ipotetica, potrebbe derivare dalle differenze tra le norme programmatiche, in relazione ad alcuni criteri distintivi (la natura più o meno recettiva delle disposizioni statutarie programmatiche rispetto alla disciplina costituzionale, l'incidenza sul riparto delle competenze innanzitutto legislative della Regione, l'armonia con la Costituzione). Si potrebbe, quindi, affermare che **non tutte le disposizioni statutarie programmatiche dovrebbero essere assunte dagli organi di garanzia statutaria come "parametro" per la propria attività consultiva.**

#### 5.5. Prime riflessioni sul ruolo istituzionale.

L'analisi condotta ha consentito di dare evidenza ad alcune questioni interessanti l'istituzione dell'organismo di garanzia statutaria che si potrebbero definire di tipo

tecnico (natura giuridica, struttura, funzionamento). Appare però attualmente decisiva e centrale un'altra questione, ovverosia quella del ruolo istituzionale che dovrà essere riconosciuto alla Commissione garante dello Statuto non soltanto da parte degli altri organi regionali, ma altresì dall'intera comunità.

L'esistenza della Commissione garante, deputata a una verifica preventiva sulla coerenza statutaria delle norme dovrà essere percepita come uno strumento di tutela dei diritti, e non solo, dei cittadini elettori ma anche delle stesse coalizioni rappresentate nelle assemblee regionali. In tal senso bisognerà comprendere la loro effettiva capacità di operare come organi indipendenti di garanzia della "rigidità statutaria", che pure svolgono un'attività di carattere meramente "consultiva".

L'operatività degli Organismi di garanzia statutaria dipenderà non dalla *potestas*, ma dalla *auctoritas* che sapranno conquistarsi attraverso l'acquisizione di una posizione di reale indipendenza ed imparzialità, la forza e la persuasività delle motivazioni poste a base dei pronunciamenti ed il dialogo che quindi saranno capaci di instaurare principalmente con i soggetti politici, da un lato e con la Corte costituzionale ed i giudici comuni, dall'altro.

Nello specifico appare ancora da sciogliere, o da sviluppare la questione **del ruolo che svolgeranno gli organi di garanzia statutaria all'interno delle dinamiche istituzionali regionali.**

Gli scenari relativi ai ruoli che la Commissione garante dello Statuto potrà assumere sembrano in prospettiva essere tre:

- a. come **garante dell'autonomia regionale**, riconosciuta dalla riforma costituzionale del 2001. L'attuale formulazione delle norme statutarie potrebbe essere modificata in ragione delle nuove domande provenienti dai livelli di governo locale, riguardanti la conformità delle leggi regionali ai principi dello Statuto, e conseguentemente la funzione della Commissione evolverà verso quella di garanzia dell'applicabilità delle norme sul territorio, tipica di un organismo di alta amministrazione;
- b. come **soggetto garante dell'equilibrio tra i Parlamenti e gli Esecutivi** che trova la propria espressione anche attraverso la Carta statutaria e che, attualmente, è incisa dal rischio di una concentrazione in favore dell'Esecutivo della funzione di referente delle politiche. In quest'ottica, essi sono destinati a diventare dei soggetti di alto controllo della conformità statutaria delle leggi indipendenti dal sistema dall'Esecutivo.
- c. come **sede** della formazione di una **condivisione** su testi di legge destinati ad essere discussi e, eventualmente approvati.

Si tratta di ruoli che interpretano tre diverse esigenze emergenti dal sistema amministrativo regionale che, in quanto tali, si auspica, vengano sintetizzati complessivamente dalla nuova Commissione garante dello Statuto nell'esercizio delle sue funzioni e che, di conseguenza, dovranno potersi tradurre nelle regole di struttura e funzionamento che il legislatore lombardo nell'immediato futuro è chiamato a definire.



## Bibliografia

- Adamoli G., Presidente della Commissione Statuto, seduta del 3 marzo 2008, *Resoconto stenografico*, a cura del Consiglio Regionale della Lombardia, p. 37 e passim
- Bailo F., *“La natura delle decisioni delle Consulte statutarie: questioni ancora aperte dopo il caso calabrese”*, in *Giurisprudenza italiana*, pp. 837-841.
- Balboni E.(2008), *“Considerazioni sulla forma di governo prevista dallo Statuto lombardo”*, in Troilo S.-Gorlani M., (a cura di), *Il nuovo Statuto d'Autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Milano.
- Baldazzi D. (2005), *“Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?”*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, pp. 855-873.
- Baldazzi D. (2008), *“Le “consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione”*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, pp. 197-213.
- Barbero M. (2004), *“Lo “stato dell’arte” dei procedimenti di revisione degli Statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria”* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- Blando F. (2009), *“Questioni in tema di sindacabilità degli atti di nomina delle autorità indipendenti”*, in [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it).
- Barbero M. (2004), *“Lo “stato dell’arte” dei procedimenti di revisione degli statuti regionali: Gli organi di garanzia statutaria”*, in [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it).
- Billè R. (2008), *“Gli organi di garanzia statutaria: semplici consulenti o reali custodi dello Statuto regionale ?”* in *Diritto e Società*, n. 3.
- Bin R. (2004), *“La nuova stagione statutaria delle regioni”*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).
- Bin R. (2004), *“Relazione al Convegno organizzato dall’ISSiRFA-CNR su regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma, Roma, Sala del Cenacolo”*.
- Caivano G. (2008), *“Il carattere preventivo e la natura amministrativa delle decisioni degli organi di garanzia statutaria” - nota a sentenza Corte Costituzionale 13 giugno 2008, n. 200”*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it).
- Calzolaio S. (2007), *“Le fonti «rinforzate» e «specializzate» negli statuti regionali”*, G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti Atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, EUM.
- Cammelli M. (2005), *“Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problemi aperti, Le norme programmatiche degli Statuti dopo le sentenze della Corte costituzionale. Otto opinioni”*, in *Le Regioni*.
- Camilli E.L., Clarich M. (2009), *“I Poteri quasi-giudiziali delle autorità indipendenti”*, in (a cura di) M. D’Alberti e A. Pajano, *Arbitri dei mercati*, Il Mulino.

- Casale G. (2009), “*Consulte statutarie: l’esperienza della Regione Liguria*”, Atti del convegno su gli organi di garanzia nelle regioni italiane, Bologna 3-4-dicembre 2009.
- Cassese S. (2001), “*La funzione consultiva nei governi moderni*”, in Quaderni Costituzionali, n.1.
- Cardone A. (2006), “*Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, “paletti” della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*”, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it). e in I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive, pp. 277-297.
- Cavaleri P.(2004), *Il controllo degli statuti e le leggi statutarie*, in AA.VV., La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Torino, p. 28.
- Chellini A. (2006), “*Istituti di garanzia e Consiglio delle autonomie locali*”, in Aa.Vv., Commento allo statuto della Regione Piemonte, a cura di F.Pizzetti e A.M.Poggi, Torino.
- Commissioni di studio interregionali per la riforma dei regolamenti delle Assemblee e della connessa legislazione. Linee guida* (2007), in [www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it).
- Cozzolino F., “*Gli organi di garanzia statutaria e l'autonomia delle regioni in una nuova pronuncia della Corte costituzionale*”, in Giurisprudenza italiana, pp. 830-837.
- Cuocolo F., (2002), “*Riflessioni sugli statuti regionali*”, in Quaderni regionali, p. 713 e ss.
- Della Morte M. (2009), “*I poteri delle consulte statutarie dinanzi alla Corte Costituzionale: un chiarimento utile (ma non esaustivo)*”, in Il Foro Italiano.
- Discorso introduttivo per l’insediamento della consulta statutaria. Presidente dell’Assemblea legislativa della Liguria*, (2007), in [www.Regione.liguria.it](http://www.Regione.liguria.it).
- Documentazione in tema di organismi di garanzia statutaria - dossier n. 22 bis. Consiglio regionale assemblea legislativa regionale della Liguria* (2007), in [www.Regione.liguria.it](http://www.Regione.liguria.it)
- Gli Istituti di Garanzia nella Regione Emilia-Romagna e nel panorama nazionale Assemblea legislativa Regione Emilia-Romagna - Servizio Istituti di Garanzia* (2008), in [www.Regione.emilia-romagna.it](http://www.Regione.emilia-romagna.it).
- Gambino S. (2009), “*La Consulta statutaria calabrese vittima della politica regionale. Alcune considerazioni su Statuti regionali e Consulte statuarie*”, Atti del convegno su gli organi di garanzia nelle regioni italiane, Bologna 3-4-dicembre 2009.
- Gambino S. (2009), “*Statuti regionali e Consulte statutarie. Alcuni considerazioni su taluni (non intellegibili) ripensamenti regionali e aperture della giurisprudenza costituzionale*”, Atti del convegno su gli organi di garanzia nelle regioni italiane, Bologna 3-4- dicembre 2009.
- Guarini C.P. (2007), “*Considerazioni in tema di autorità indipendenti delle regioni nell’autonomia regionale*”, in Il governo delle regioni tra politica e amministrazione, pp. 49-68.

- Griglio E., in corso di pubblicazione “*Analisi sugli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali in merito alla configurabilità di norme programmatiche negli statuti regionali relative agli organismi di garanzia statutaria*”.
- Groppi T. (2001), “*Quale garante per lo statuto regionale?*”, in *Le Regioni*, n. 5;
- Benvenuti M. (2004), “*Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei cd. contenuti eventuali degli statuti regionali*”, in *Giurisprudenza costituzionale*.
- Groppi T. (2004), “*La “consulta” dell’Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di Garanzia Statutaria*”, *Le Istituzioni del Federalismo*.
- La Consulta di Garanzia Statutaria nella Regione Emilia-Romagna e nelle altre regioni*, (2009), in *Centro Studi Assemblea Legislativa Emilia-Romagna* n. 15.
- La funzione consultiva del Consiglio di Stato* (1985). Studi in onore di Guido Landi.
- Luciani M., “*Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali, disponibile on-line*”, relazione al Convegno organizzato dall’ISSiRFA su I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria, Roma, Sala del Cenacolo, 4 luglio 2005, disponibile *on line* sul sito della Fondazione Astrid, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- Mayol V.G. (2009), “*Los consejos juridicos conclutivos en la experiencia regional española*”, Atti del convegno su gli organi di garanzia nelle regioni italiane, Bologna 3-4- dicembre 2009.
- Martinazzoli M. (2002), “*Quale garanzie per lo Statuto regionale*”, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- Marzano F. (2006), “*I regolamenti regionali nei nuovi statuti delle regioni ordinarie*”, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)
- Mastromarino A. (2008), “*Gli organi di garanzia statutaria nelle regioni a regime ordinario: uno sguardo d’insieme*”, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Mignone C. (2007), “*I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*”, in *Quaderni regionali* n. 1-2/2007.
- Morrone A. (2005), “*Statuti regionali, chimere federali*”, in *Il Mulino*, n. 2
- Napoli C. (2008), “*La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*”, in *Le Regioni*.
- Napoli C. (2008), “*Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*”, in *Le istituzioni del Federalismo* n. 2, 2008, pp. 167- 195.
- Napoli N., (2008), “*Le Consulte di garanzia statutaria nei nuovi Statuti regionali: alla ricerca di un modello*”, in *Aa.Vv., L’attuazione statutaria delle Regioni. Un lungo cammino*, a cura di E.Catelani, Torino, Giappichelli.
- Olivetti M. (2006) “*Nuovi organi regionali “non necessari”*”, in *Gli statuti di seconda generazione, Le regioni alla prova della nuova autonomia* pp. 353 – 372.
- Ordinamenti regionali: innovazioni dopo la riforma del titolo v e attuazione dei nuovi statuti. Gruppo di lavoro "Attuazione degli Statuti"- Osservatorio Legislativo Interregionale* (2009), in [www.Regione.toscana.it](http://www.Regione.toscana.it)
- Pajno A. (2009), “*Quali prospettive per le autorità indipendenti?*”, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu).



- Panzeri L. (2005), *“La tutela della «rigidità statutaria» alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 813-850.
- Panzeri L. (2005), *“Gli organi di garanzia statutaria nei primi progetti statutari”*, *L’Europa tra federalismo e regionalismo*, a cura di M.P.Viviani Schlein, E.Bulzi, L.Panzeri, Milano.
- Parisi S. (2004), *“La tutela dello Statuto regionale tra “garanzia” e “controllo”, La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale”*, a cura di E.Bettinelli e F.Rigano, Torino, Giappichelli.
- Romboli R. (2005), Art. 57, *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, a cura di P.Caretti – M.Carli – E.Rossi, Torino.
- Romboli R. (2009), *“La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria e delle relative decisioni: la Corte costituzionale infrange il sogno di un’Alta corte per la Regione calabrese”* in *Il Foro Italiano*.
- Romboli R. (2009), *“La natura e il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale”*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) e in Caretti P. – Rossi E. (a cura di), *Osservatorio delle fonti 2009. L’attuazione degli statuti regionali*, Torino.
- Rosini M. (2006), *“Le norme programmatiche dei nuovi statuti”*, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, a cura di M.Carli, G.Carpani, A. Siniscalchi.
- Ruggeri A. (2008), *“Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)”*, in *Le istituzioni del Federalismo*.
- Ruggeri A. (2006), *“Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)”*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Ruggeri A., (2001), *“Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani”*, Torino.
- Ruggeri A., (2009), *“Fonti, norme e criteri ordinatori?”*, Torino.
- Salvatelli P. (2007), *“Il ruolo degli «organi di garanzia statutaria» di nuovo al vaglio della Consulta”*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Spadaro A.(2006), *“Dal “custode” della Costituzione ai “custodi degli Statuti”. Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali”*, in *Le Regioni*, 6, pp. 1059-1103.
- Spadaro A. (2010), *“Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra”*, in *Le Regioni*, 3, pp. 465-496.
- Tarli Barbieri G.(2005), *“Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali”*, in *Le Regioni*, 4.
- Torretta P. (2008), *“La Consulta e le «consulte (regionali)»: ancora una pronuncia del giudice delle leggi sul ruolo dei garanti statutari”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, pp. 5137.
- Viceconte N. (2006), *“Riflessioni sulla forma di governo dei nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria”*, in *Quaderni regionali*, gennaio-aprile, pp. 113-153.

## *Sitografia*

Regione Emilia-Romagna: [http:// www.Regione.emilia-romagna.it](http://www.Regione.emilia-romagna.it)

Regione Liguria: <http://www.Regione.liguria.it>

Regione Piemonte: <http://www.Regione.piemonte.it>

Regione Toscana: <http://www.Regione.toscana.it>

Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome: <http://www.parlamentiregionali.it>

Forum di Quaderni Costituzionali: : <http://www.forumcostituzionale.it>

Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato:  
<http://www.Federalismi.it>

Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini”: <http://www.issirfa.cnr.it>

Diritto e Diritti, rivista on line: <http://www.diritto.it>

Fondazione per l'Analisi, gli Studi e le Ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche:  
<http://www.astrid.eu>



# Materiali

## 1. Statuti

	NORME STATUTARIE	LEGGE	NOTE
ABRUZZO	<p>art. 79</p> <p><b>Il Collegio regionale per le garanzie statutarie</b>                      Il Collegio regionale per le garanzie statutarie                      1. Il Collegio regionale per le garanzie statutarie è organo di consulenza della Regione. È composto da cinque esperti, di cui uno indicato dal Consiglio delle Autonomie locali, eletti a maggioranza dei tre quarti dal Consiglio regionale.                      2. Il componente del Collegio regionale per le garanzie statutarie dura in carica cinque anni e non è immediatamente rieleggibile.</p>	+ <a href="#">l.r. 11 dicembre 2007, 42</a>	Il Collegio regionale per le Garanzie statutarie non si è ancora insediato
CALABRIA	///		La Consulta statutaria era inizialmente prevista dall'art. 57 del testo originario del nuovo statuto. La <a href="#">l.r. 2/2007</a> , che introduceva la disciplina dell'organo, è stata oggetto di ricorso governativo e la Corte costituzionale, con la sentenza n. 200/2008, ha dichiarato incostituzionali gli artt. 3, comma 1, 7, comma 3, 8, comma 4, e altri. Successivamente, l'art. 57 dello Statuto è stato abrogato dalla l.r. 3/2010. Attualmente, nessun organo di garanzia è previsto dallo Statuto calabrese.
CAMPANIA	<p>art. 57</p> <p><b>Consulta di garanzia statutaria</b>                      1. La Regione può istituire con propria legge la Consulta di garanzia statutaria.                      2. La Consulta di garanzia statutaria esprime pareri sulla legittimità delle leggi, dei regolamenti regionali, degli atti preparatori con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, degli schemi di accordo con Stati esteri e degli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato. Qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale della Campania può rivolgere alla Consulta di garanzia statutaria motivate richieste di parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione Campania.                      3. La Consulta di garanzia statutaria decide sull'ammissibilità dei referendum regionali.                      4. La Consulta di garanzia statutaria è composta da un massimo di cinque membri eletti dal Consiglio regionale. Essi sono scelti tra i professori universitari in materie giuridiche, fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa, fra gli avvocati dopo venti anni di esercizio.</p>	///	La Consulta di garanzia statutaria non è stata ancora costituita.
EMILIA ROMAGNA	<p>art. 69</p> <p><b>Consulta di garanzia statutaria</b>                      1. La consulta di garanzia statutaria, organo autonomo e indipendente della Regione:                      a) prende atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e</p>	+ <a href="#">l.r. 4 dicembre 2007, n. 23</a> , (succ. mod. + <a href="#">l.r. 19 dicembre 2008, n. 22</a> )	I tre membri della Consulta di garanzia statutaria sono stati nominati con delibera del Consiglio regionale del 21 maggio 2008. La l.r. 22/2008 ha in parte modificato composizione e funzionamento fino

	<p>dichiara la modalita' di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello statuto;</p> <p>b) adotta i provvedimenti ed esprime i pareri di propria competenza previsti dallo statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum;</p> <p>c) esprime pareri di conformita' allo statuto delle leggi e dei regolamenti regionali. Il parere di conformita' allo statuto e' richiesto nei casi, nei modi e nelle forme previste dal regolamento dell'assemblea legislativa;</p> <p>d) a richiesta di almeno un quinto dei consiglieri regionali o dei componenti del consiglio delle autonomie locali o su richiesta della giunta regionale esprime parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dal presente statuto anche in relazione all'obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione;</p> <p>e) esercita le altre funzioni che sono ad essa attribuite dalla legge.</p> <p>2. I pareri della consulta, salvi gli effetti espressamente previsti da disposizioni di legge o di regolamento, non determinano alcun obbligo, salvo quello di motivare in caso di dissenso rispetto al parere espresso.</p> <p>3. La consulta e' composta di cinque componenti, di cui tre nominati dall'assemblea legislativa e due dal consiglio delle autonomie. La legge stabilisce i requisiti per la scelta dei componenti la consulta, individuati tra magistrati in quiescenza o fuori ruolo, docenti universitari in materie giuridico-amministrative e tra figure che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo. La consulta e' nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'assemblea.</p> <p>4. L'ufficio di componente la consulta e' incompatibile con quello di componente dei consigli e delle giunte regionali, provinciali e comunali, di parlamentare nazionale o europeo.</p> <p>5. La legge regionale assicura alla consulta autonomia regolamentare, organizzativa e detta le ulteriori disposizioni relative alla sua costituzione.</p> <p>6. La consulta adotta a maggioranza assoluta dei componenti il proprio regolamento che disciplina, tra l'altro, la partecipazione alle sedute, le modalita' di convocazione e funzionamento, nonché la propria organizzazione interna.</p> <p>7. La consulta elegge tra i suoi componenti il presidente, che rimane in carica per trenta mesi.</p>		<p>al termine della legislatura 2005-2010.</p>
<p><b>LAZIO</b></p>	<p>art. 68</p> <p><b>Comitato di garanzia statutaria</b></p> <p>1. Il Comitato di garanzia statutaria è organo regionale indipendente, composto da sette giuristi di provata esperienza che abbiano superato il quarantesimo anno di età eletti dal Consiglio regionale con la maggioranza dei tre quarti dei componenti, su proposta congiunta del Presidente della Regione e del Presidente del Consiglio regionale.</p> <p>2. E' insediato dal Presidente del Consiglio, dura in carica sei anni e i suoi componenti non possono essere immediatamente rieletti.</p> <p>3. La carica di componente del Comitato di garanzia statutaria è incompatibile con qualsiasi altra carica elettiva pubblica nonché con</p>	<p>+ <a href="#">L.r. 21 dicembre 2007, n. 24</a></p>	<p>Il Comitato di garanzia statutaria non è stato ancora costituito.</p>

	<p>l'esercizio di funzioni che siano in conflitto con i compiti istituzionali del Comitato stesso.</p> <p>4. Il Comitato di garanzia statutaria elegge al suo interno il Presidente che resta in carica per la durata dell'organo.</p> <p>5. Ha sede presso il Consiglio, è dotato di autonomia organizzativa e svolge le sue funzioni secondo quanto stabilito dalla legge regionale che disciplina altresì il trattamento economico dei componenti.</p> <p>6. Il Comitato di garanzia statutaria:</p> <p>a) verifica l'ammissibilità dei referendum propositivi e dei referendum abrogativi di leggi, regolamenti ed atti amministrativi generali della Regione;</p> <p>b) si pronuncia sulla conformità allo Statuto delle leggi regionali approvate dal Consiglio, prima della loro promulgazione;</p> <p>c) esprime parere sulle proposte di regolamento regionale di cui all'articolo 47, comma 2, lettera c);</p> <p>d) si pronuncia sull'interpretazione dello Statuto anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi costituzionali della Regione e tra gli altri organi regionali previsti dallo Statuto.</p> <p>7. Le pronunce e i pareri previsti al comma 6, lettere b), c), e d) sono formulati dal Comitato su richiesta del Presidente della Regione, del Presidente del Consiglio regionale, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale nonché su richiesta del Presidente del Consiglio delle autonomie locali a seguito di deliberazione assunta a maggioranza dei componenti.</p> <p>8. Il Comitato di garanzia statutaria si pronuncia nei casi previsti dal comma 6, lett. b) entro venti giorni dalla richiesta. Se il Comitato si pronuncia nel senso della non conformità della legge regionale allo Statuto ne dà comunicazione al Presidente del Consiglio affinché la legge venga sottoposta al riesame del Consiglio stesso. Qualora il Consiglio intenda approvare la legge regionale senza modificarla sulla base dei rilievi contenuti nella pronuncia del Comitato occorre il voto favorevole della maggioranza dei componenti.</p>		
<p><b>LIGURIA</b></p>	<p>art. 74</p> <p><b>Consulta statutaria</b></p> <p>1. La Consulta statutaria è organo autonomo e indipendente di alta consulenza della Regione.</p> <p>2. Ha sede presso l'Assemblea Legislativa ed è composta da cinque esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione.</p> <p>3. Ciascun componente della Consulta è eletto dall'Assemblea Legislativa a maggioranza dei tre quarti dei propri componenti.</p> <p>4. I componenti della Consulta durano in carica sei anni e non sono rieleggibili.</p> <p>5. La legge regionale disciplina il funzionamento e l'organizzazione della Consulta statutaria, nonché i requisiti di eleggibilità e le cause di incompatibilità dei suoi componenti.</p> <p>Articolo 75</p> <p>Funzioni della Consulta statutaria</p> <p>1. La Consulta statutaria esprime pareri, a maggioranza dei suoi componenti, entro venti giorni:</p> <p>a) sulla conformità allo Statuto dei progetti di</p>	<p>+ <a href="#">l.r. 24 luglio 2006, n. 19</a>, (succ. mod. dall'art. 24 della l.r. 14/2007 e dall'art. 23 l.r. 14/2008)</p>	<p>La Consulta statutaria è stata costituita con decreto del Presidente del Consiglio regionale e si è insediata il 15 maggio 2007.</p>

	<p>legge regionale e dei regolamenti regionali di competenza consiliare;</p> <p>b) sulla ripartizione delle competenze tra gli organi regionali ai sensi dello Statuto;</p> <p>c) sull'ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie di cui all'articolo 10.</p> <p>2. I pareri di cui al comma 1 lettere a) e b) possono essere richiesti dal Presidente della Giunta regionale o da un quinto dei Consiglieri regionali.</p> <p>3. Il parere di cui al comma 1 lettera c) è obbligatorio.</p> <p>4. Il parere sulla conformità statutaria dei progetti di legge regionale e dei regolamenti regionali di competenza consiliare è espresso prima dell'esame di questi da parte dell'Assemblea.</p> <p>5. Il parere sulla ripartizione delle competenze qualora non accolto dagli organi regionali interessati, viene sottoposto alla valutazione dell'Assemblea Legislativa.</p> <p>6. Il parere negativo sull'ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie comporta la loro decadenza.</p>		
<b>LOMBARDIA</b>	<p>art. 59</p> <p><b>Commissione garante dello Statuto</b></p> <p>1. La Commissione garante dello Statuto è organo regionale autonomo e indipendente di valutazione della conformità dell'attività regionale allo Statuto.</p> <p>2. È formata da cinque componenti, di cui quattro eletti dal Consiglio regionale e uno dal Consiglio delle autonomie locali con la maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti nelle prime tre votazioni; dalla quarta votazione è sufficiente la maggioranza assoluta.</p> <p>3. La legge istitutiva, approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale, determina i requisiti per l'accesso all'incarico, le modalità e i limiti di esercizio delle funzioni, le cause di ineleggibilità e incompatibilità, il trattamento economico, assicurando l'effettiva autonomia e indipendenza dei componenti della Commissione.</p> <p>4. I commissari restano in carica per sei anni decorrenti dalla data di nomina e non sono rieleggibili.</p> <p>art. 60</p> <p>Funzioni della Commissione garante dello Statuto</p> <p>1. La Commissione garante dello Statuto:</p> <p>a) presenta al Consiglio regionale una relazione sui progetti di legge in materia statutaria;</p> <p>b) si pronuncia sulla compatibilità statutaria della proposta di regolamento generale del Consiglio;</p> <p>c) adotta i provvedimenti ed esprime i pareri previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum;</p> <p>d) esprime parere, con le modalità e nei termini stabiliti dalla legge, sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge su richiesta della Giunta, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale o della commissione consiliare competente, ovvero della maggioranza del Consiglio delle autonomie locali;</p> <p>e) esprime parere, su richiesta della Giunta, in ordine alla impugnazione avanti la Corte costituzionale di atti dello Stato o di altra Regione che violino attribuzioni costituzionalmente garantite;</p> <p>f) esprime parere sull'interpretazione dello</p>	///	La Commissione Garante dello Statuto non è stata ancora costituita.

	<p>Statuto, anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi della Regione, su richiesta del Presidente della Regione, della Giunta o di un terzo dei componenti del Consiglio regionale;</p> <p>g) esprime pareri su ulteriori materie ad essa assegnate dalla legge.</p> <p>2. Il Consiglio regionale può discostarsi dal parere di cui alla lettera d) a maggioranza assoluta dei componenti.</p>		
<b>MARCHE</b>	///	///	Lo Statuto non ha previsto nessun organo di garanzia statutaria.
<b>PIEMONTE</b>	<p>art. 91.</p> <p><b>Commissione di garanzia</b></p> <p>1. La commissione di garanzia e' organismo indipendente della Regione ed e' composta da sette membri eletti dal consiglio regionale a maggioranza qualificata, di cui:</p> <p>a) un magistrato a riposo delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile;</p> <p>b) due professori universitari di ruolo in materie giuridiche;</p> <p>c) due avvocati con almeno quindici anni di esercizio;</p> <p>d) due ex consiglieri regionali.</p> <p>2. La commissione elegge al proprio interno un presidente; i suoi componenti sono nominati per sei anni e non sono rieleggibili.</p> <p>3. La legge regionale detta le norme per la sua costituzione e il suo funzionamento.</p> <p>art. 92.</p> <p><b>Attribuzioni della commissione di garanzia</b></p> <p>1. La commissione di garanzia, su richiesta del presidente della giunta regionale o del presidente del consiglio regionale o di un terzo dei consiglieri oppure del consiglio delle autonomie locali nelle materie di sua competenza, esprime parere:</p> <p>a) sull'interpretazione dello statuto nei conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione e tra la Regione e gli enti locali;</p> <p>b) sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato;</p> <p>c) sulla coerenza statutaria di progetti di leggi e di regolamenti.</p> <p>2. La commissione di garanzia esercita ogni altra funzione attribuita dallo statuto, dalle leggi e dal regolamento.</p> <p>3. La commissione di garanzia trasmette al consiglio regionale tutti i pareri espressi.</p> <p>4. Il consiglio regionale puo' comunque deliberare in senso contrario a singoli pareri.</p> <p>5. Il presidente e la giunta regionale riesaminano i provvedimenti oggetto di rilievo.</p>	+ <a href="#">Lr. 26 luglio 2006, n. 25</a>	<p>La Commissione di garanzia si è insediata il 28 marzo 2008. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, con deliberazione n. 35 del 17 marzo 2008, ha disciplinato ulteriormente le modalità di funzionamento e organizzazione dell'organo.</p>
<b>PUGLIA</b>	<p>art. 47</p> <p><b>Istituzione del Consiglio statutario regionale</b></p> <p>1. E' istituito il Consiglio statutario regionale che:</p> <p>a) interviene, su richiesta, nella verifica della incompatibilità statutaria delle proposte di legge eventualmente dichiarata dalla competente Commissione consiliare, nei casi previsti dal regolamento interno del Consiglio regionale;</p> <p>b) verifica l'ammissibilità dei referendum, la sussistenza del quorum previsto per la richiesta di referendum statutario e l'ammissibilità dell'iniziativa legislativa popolare e dei soggetti previsti al comma 2 dell'articolo 15;</p> <p>c) esprime parere non vincolante nella valutazione</p>	///	<p>Il Consiglio statutario regionale non è stato ancora costituito. L'art. 47 dello Statuto rinvia alla legge regionale (non ancora approvata) la disciplina del funzionamento e dell'organizzazione dell'organo.</p>



	<p>delle capacità dei soggetti non pubblici che la Regione individua per il conferimento dei compiti di per sé pubblici.</p> <p>art. 48</p> <p><b>Composizione del Consiglio statutario regionale</b></p> <p>1. Il Consiglio statutario regionale è eletto dal Consiglio regionale ed è composto:</p> <p>a) da tre Consiglieri regionali non in carica eletti, con voto limitato a due, tra coloro che hanno esercitato la funzione per almeno dieci anni;</p> <p>b) da due esperti in discipline giuridiche, eletti con voto limitato a uno.</p> <p>2. Il Consiglio statutario regionale elegge il Presidente. Le funzioni di Segretario sono esercitate dal componente più giovane d'età.</p> <p>art. 49</p> <p><b>Consiglio statutario regionale: funzionamento, organizzazione</b></p> <p>1. Con legge regionale, da approvare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente Statuto, sono disciplinati il funzionamento, l'organizzazione del Consiglio statutario regionale nonché il trattamento economico dei suoi componenti e le incompatibilità.</p>		
TOSCANA	<p>art. 57</p> <p>Collegio di garanzia</p> <p>1. È istituito, con sede presso il consiglio regionale, il collegio di garanzia statutaria, con il compito di verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto.</p> <p>2. Il presidente della giunta, il presidente del consiglio, almeno tre presidenti di gruppi consiliari, almeno un quinto dei consiglieri regionali possono chiedere l'intervento del collegio di garanzia. La richiesta può pervenire anche dal consiglio delle autonomie locali, quando riguarda la presunta violazione delle norme statutarie in materia di enti locali.</p> <p>3. Il giudizio del collegio di garanzia di non conformità allo Statuto comporta il riesame della fonte normativa, con le modalità previste dalla legge.</p> <p>4. Il collegio di garanzia si pronuncia anche sulla ammissibilità dei referendum popolari e, su richiesta dei soggetti indicati al secondo comma, sui conflitti di attribuzione tra organi regionali.</p> <p>5. Il collegio di garanzia è costituito con deliberazione del consiglio regionale approvata con il voto favorevole dei tre quarti dei componenti il consiglio; è composto da sette membri di alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico, di cui uno scelto in una rosa di tre esperti designati dal consiglio delle autonomie locali; dura in carica sei anni e i suoi componenti non sono immediatamente rieleggibili.</p> <p>6. La legge disciplina il funzionamento del collegio di garanzia e ne garantisce l'autonomia e l'indipendenza, prevedendo idonee modalità di designazione dei singoli componenti.</p>	<p>+ <a href="#">l.r. 4 giugno 2008, n. 34</a> (Costituzione e istituzione del Collegio di garanzia)</p>	<p>L'organo non è stato ancora costituito.</p>
UMBRIA	<p>art. 81.</p> <p><b>Commissione di garanzia statutaria</b></p> <p>1. Il consiglio regionale elegge a maggioranza dei due terzi dei componenti i membri della commissione di garanzia statutaria.</p> <p>2. Con legge regionale approvata dal consiglio a maggioranza assoluta dei componenti sono stabilite le garanzie di indipendenza e di</p>	<p>+ <a href="#">l.r. 31 luglio 2007, n. 27</a></p>	<p>La l.r. 27/2007 istituisca la Commissione di garanzia statutaria quale organo consultivo indipendente e autonomo.</p>

	<p>autonomia organizzativa della commissione, la composizione, le condizioni, le forme e i termini per lo svolgimento delle sue funzioni e i casi di incompatibilita'. Competenze</p> <p>1. La commissione esprime pareri sulla conformita' allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, sulle questioni interpretative delle norme statutarie e sull'ammissibilita' dei referendum regionali.</p> <p>2. Sono legittimati a richiedere i pareri il presidente della giunta regionale, il presidente del consiglio regionale, nonche' un terzo dei componenti il consiglio stesso.</p> <p>3. La commissione, qualora ritenga che una legge o un regolamento regionale non siano conformi allo Statuto, ne da' comunicazione al presidente del consiglio regionale e al presidente della giunta. L'organo competente e' tenuto a riesaminare l'atto e a riapprovarlo con o senza modifiche.</p>		
--	--	--	--



## 2. Leggi regionali di attuazione

### **2.1 Regione Abruzzo: Legge Regionale 11-12-2007 n. 42, “Istituzione e disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie.”**

#### *art.1 Costituzione e disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie*

1. La presente legge istituisce e disciplina, in attuazione degli artt. 79 e 80 dello Statuto, il Collegio regionale per le garanzie statutarie (di seguito denominato Collegio), quale organo di consulenza della Regione.
2. Il Collegio è composto da cinque esperti, di cui uno è indicato dal Consiglio delle Autonomie Locali, eletti dal Consiglio regionale a maggioranza dei tre quarti dei componenti, da scegliere tra:
  - a. magistrati a riposo della giurisdizione ordinaria, amministrativa o contabile;
  - b. professori universitari ordinari in materie giuridiche;
  - c. avvocati con almeno quindici anni di esercizio;
  - d. esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione, con quindici anni di esperienza lavorativa.
3. Il Collegio, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con unica votazione, elegge al proprio interno il Presidente ed un Vicepresidente. Il Presidente resta in carica cinque anni e non è rieleggibile.
4. I componenti del Collegio durano in carica cinque anni e non sono immediatamente rieleggibili. In caso di cessazione dall'incarico del componente del Collegio prima della scadenza dal mandato, il suo successore rimane in carica cinque anni.

#### *Art.2 Incompatibilità e prerogative*

1. L'Ufficio di componente del Collegio è incompatibile con l'espletamento di attività professionali, imprenditoriali, commerciali o di pubblica funzione che possano determinare situazioni di conflitto di interessi con la Regione. È altresì incompatibile con qualsiasi candidatura presentata alle assemblee elettive nei cinque anni precedenti.
2. I componenti del Collegio, nello svolgimento delle funzioni loro attribuite, hanno accesso agli uffici e agli atti della Regione, purché tale accesso sia connesso allo svolgimento del loro incarico.
3. Il Collegio ha sede presso il Consiglio regionale. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio disciplina le modalità di organizzazione e funzionamento del Collegio ed individua nell'ambito dell'organizzazione del Consiglio una struttura di supporto al Collegio stesso, anche attraverso eventuali modifiche organizzative.
4. La struttura di cui al comma 3, posta alle dipendenze funzionali del Collegio, può operare previa intesa tra il Presidente del Consiglio regionale ed il Presidente del Collegio, con la collaborazione di altre strutture consiliari.

### *Art.3 Funzioni consultive*

1. Il Collegio, su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale, del Consiglio regionale, delle Commissioni Consiliari, di 1/5 dei Consiglieri, e della Giunta regionale, esprime parere:
  - a) sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione;
  - b) sull'ammissibilità dei referendum e delle iniziative popolari, di cui all'art. 7 della presente legge;
  - c) sui rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative;
  - d) sull'interpretazione dello Statuto e la compatibilità, con questo, di leggi e provvedimenti riguardanti gli Enti Locali, anche su richiesta del Consiglio delle Autonomie Locali, nel caso previsto dall'art. 71 dello Statuto;
  - e) su ogni altra questione di legittimità dell'azione regionale, anche con riferimento ad iniziative legislative.
2. Il Collegio esprime altresì parere sulle richieste delle Giunte consiliari, ai sensi dell'art. 22, comma 5, dello Statuto e, su richiesta di 1/3 dei Consiglieri, sulla legittimità del Regolamento del Consiglio, ai sensi dall'art. 18 dello Statuto.

### *art.4 Termine per l'espletamento dei pareri*

1. Il Collegio esprime il proprio parere entro venti giorni dalla richiesta da parte degli organi competenti. Il termine è prorogabile di ulteriori dieci giorni una sola volta per motivate ragioni.
2. In caso di urgenza, il termine di venti giorni di cui al comma 1 può essere ridotto a dieci giorni.
3. Decorsi i termini di cui ai commi 1 e 2 senza che il parere sia stato espresso, gli organi regionali procedono ugualmente.
4. Nel computo dei termini di cui al comma 1 e 2 non sono considerati i giorni festivi.

### *art. 5 Efficacia dei pareri*

1. Il Collegio trasmette al Consiglio regionale tutti i pareri espressi e predisporre annualmente una relazione sull'attività svolta che trasmette al Consiglio regionale.
2. Il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio a maggioranza assoluta.
3. I pareri del Collegio sono pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione.

### *Art. 6 Funzioni in materia elettorale*

1. Il Collegio svolge i compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni allo stesso demandati dalla legge elettorale.
2. Nel caso di annullamento delle elezioni regionali, il Collegio nomina la Commissione prevista dall'art. 86, comma 2 dello Statuto, composta da tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, sorteggiandoli da una lista di dodici nomi predisposta dal Consiglio regionale e rinnovata ogni cinque anni.

*art.7 Attribuzioni in materia di referendum e di procedimenti Legislativi di iniziativa popolare*

1. Il Collegio, ai sensi dell'art. 77 dello Statuto, valuta la ricevibilità e ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo presentate dai soggetti legittimati, verificando la regolarità del procedimento seguito per la presentazione, secondo le norme dello Statuto e della legge regionale in materia di referendum.
2. Il Collegio comunica l'esito del referendum al Presidente della Giunta che lo proclama.

*art.8 Trattamento economico*

1. Ai componenti del Collegio è corrisposto un gettone di presenza pari a € 250,00 ed il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio effettivamente sostenute e documentate, pari al trattamento previsto per i dirigenti regionali, per ogni giornata di presenza ai lavori dello stesso.

*art.9 Norma transitoria*

1. Fino all'insediamento del Consiglio delle Autonomie Locali, il funzionamento del Collegio è assicurato dai quattro membri nominati dal Consiglio regionale.

*art. 10 Norma finanziaria*

1. La presente legge non comporta oneri per il bilancio della Regione relativo all'esercizio finanziario 2007. Per gli esercizi successivi si provvede annualmente allo stanziamento necessario mediante legge di bilancio.

**2.2 Regione Emilia Romagna: Legge Regionale 04-12-2007, n. 23, "Costituzione E Funzionamento Della Consulta Di Garanzia Statutaria"**

*art. 1 Costituzione e composizione*

1. La Consulta di garanzia statutaria, di seguito denominata "Consulta", è un organo autonomo e indipendente della Regione Emilia-Romagna, composto secondo le modalità previste dall'articolo 69 dello Statuto.
2. Possono essere nominati componenti della Consulta:
  - a. magistrati e magistrato in quiescenza o fuori ruolo;
  - b. docenti universitari in materie giuridico-amministrative;
  - c. avvocati e avvocate iscritti all'albo professionale da almeno dieci anni;
  - d. figure professionali che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo.

*art.2 Compiti e funzioni*

1. La Consulta svolge le seguenti funzioni:
  - a. prende atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi;

- b. dichiara le modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi secondo le norme dello Statuto regionale;
  - c. esprime pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, nei casi e nelle forme previste dal regolamento dell'Assemblea legislativa regionale;
  - d. adotta i provvedimenti di propria competenza ed esprime i pareri previsti dallo Statuto e dalla presente legge in materia di iniziativa popolare e di referendum.
2. A richiesta di almeno un quinto dei consiglieri regionali o dei componenti del Consiglio delle Autonomie locali, oppure su richiesta della Giunta regionale, la Consulta esprime parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dallo Statuto regionale, anche in relazione all'obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione.
  3. I pareri della Consulta sono trasmessi al Presidente della Giunta e al Presidente dell'Assemblea legislativa per le determinazioni di rispettiva competenza e non determinano alcun obbligo, salvo gli effetti espressamente previsti da disposizioni di legge o di regolamento, se non quello di motivare il dissenso rispetto al parere espresso.

#### *art. 3 Elezioni*

1. La Consulta è nominata dall'Assemblea legislativa nel corso di ogni legislatura, non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dalla data d'insediamento.
2. Nello stesso termine di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali iscrive all'ordine del giorno l'elezione dei componenti la Consulta.
3. I componenti della Consulta restano in carica per un solo mandato e sono eletti, a voto segreto, con votazione separata.

#### *art. 4 Presidente*

1. La Consulta elegge il Presidente con le modalità di cui all'articolo 33, comma 4, dello Statuto regionale.
2. Della nomina è data immediata comunicazione dallo stesso Presidente eletto ai Presidenti dell'Assemblea legislativa, della Giunta regionale e del Consiglio delle Autonomie locali.
3. Il Presidente, subito dopo il suo insediamento nella carica, designa fra i componenti della Consulta quello destinato a sostituirlo in caso di impedimento.

#### *art. 5 Sostituzione, prorogatio, incompatibilità*

1. Qualora, per qualunque motivo, un componente della Consulta cessi dal proprio incarico prima della scadenza indicata dall'articolo 3, il Presidente della Consulta lo comunica immediatamente al Presidente dell'organo che lo ha eletto, affinché provveda nei sessanta giorni successivi alla nuova nomina.

2. Le funzioni della Consulta cessano all'atto dell'insediamento della nuova Consulta.
3. Ai componenti la Consulta si applicano le stesse norme d'incompatibilità previste per l'elezione a consigliere regionale.

*art. 6 Gettoni di presenza e rimborsi*

1. Al Presidente e ai componenti della Consulta è attribuito un gettone di presenza, il cui importo è stabilito con deliberazione dell'Assemblea legislativa, su proposta dell'Ufficio di presidenza.
2. Ai componenti della Consulta che non risiedono nel luogo di riunione della Consulta è dovuto, per ogni giornata di seduta, il rimborso delle spese di viaggio nella misura prevista per i consiglieri regionali.
3. Ai componenti della Consulta che su incarico della Consulta si recano in località diverse da quella di residenza, è dovuto il trattamento economico di missione previsto per i consiglieri regionali.

*art. 7 Autonomia organizzativa e regolamentare*

1. La Consulta gode di autonomia organizzativa e regolamentare. La disciplina per l'esercizio delle sue funzioni è approvata con regolamento a maggioranza dei suoi componenti. Il regolamento è pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione.
2. Ogni anno, prima della predisposizione del bilancio dell'Assemblea legislativa, la Consulta definisce con l'Ufficio di presidenza il fabbisogno finanziario e le risorse umane necessarie per il proprio funzionamento.

*art. 8 Funzionamento e poteri istruttori*

1. I componenti della Consulta hanno l'obbligo di intervenire alle sedute quando non siano legittimamente impediti.
2. La Consulta funziona con l'intervento di almeno tre componenti.
3. Qualora non fosse possibile il funzionamento della Consulta, il Presidente ne dà immediata comunicazione ai Presidenti dell'Assemblea legislativa e del Consiglio delle Autonomie locali, affinché procedano agli adempimenti di cui all'articolo 3.
4. Le decisioni della Consulta sono deliberate a maggioranza dei presenti. Nel caso di parità di voto prevale quello del Presidente.
5. Alla Consulta sono attribuiti gli stessi poteri riconosciuti dallo Statuto, dal regolamento dell'Assemblea legislativa e dalla legislazione regionale vigente, alle commissioni assembleari d'inchiesta.

*art. 9 Parere di conformità allo Statuto*

1. Il parere di conformità allo Statuto dei progetti di legge e dei regolamenti può essere richiesto alla Consulta, tramite il Presidente dell'Assemblea legislativa, dai singoli gruppi consiliari o da un quinto dei consiglieri regionali.
2. La richiesta di parere può essere presentata solo dopo l'approvazione finale in Aula dell'intero provvedimento, ed entro ventiquattro ore, prima della sua



- a. le disposizioni del progetto di legge o di regolamento che si ritengono contrarie alle norme statutarie;
  - b. le disposizioni dello Statuto che si ritengono violate;
  - c. i motivi della richiesta di parere.
3. La Consulta si dovrà esprimere entro quindici giorni dalla richiesta e dovrà trasmettere il proprio parere al Presidente dell'Assemblea che lo comunica immediatamente a tutti i consiglieri regionali. Se il parere della Consulta accoglie in tutto o in parte i rilievi formulati, il Presidente dispone anche per l'iscrizione al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta utile dell'Assemblea dell'oggetto su cui è stato richiesto il parere. Diversamente, il Presidente procede direttamente secondo le modalità di cui al comma 5.
  4. L'Assemblea, presa visione del parere, può decidere di non recepire o di recepire, in tutto o in parte, il parere della Consulta, apportando le eventuali modifiche al testo del provvedimento oggetto di rilievi, motivando nel primo caso la propria decisione con apposito ordine del giorno.
  5. Il testo del provvedimento finale, sottoposto al parere della Consulta, sia che venga modificato, sia che non venga modificato dall'Aula, entra in vigore secondo le disposizioni di cui all'articolo 55 dello Statuto.

*art. 10 Decisioni della Consulta*

1. Quando è chiamata ad esprimere parere di conformità ai sensi dell'articolo 9, la Consulta può:
  - a) dichiarare la non conformità allo Statuto delle disposizioni dei progetti di legge o di regolamento oggetto del suo sindacato;
  - b) dichiarare la non conformità allo Statuto solo di alcune disposizioni dei progetti di legge o di regolamento oggetto del suo sindacato;
  - c) indicare le eventuali modifiche necessarie per rimuovere le cause d'incompatibilità con lo Statuto.
2. La Consulta trasmette le decisioni di cui al comma 1, per le determinazioni di rispettiva competenza, ai Presidenti dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale.

*art. 11 Pareri in materia di iniziativa popolare e di referendum*

1. La Consulta è chiamata ad esprimere pareri in materia d'iniziativa legislativa popolare e di referendum, ai sensi dell'articolo 69 dello Statuto.
2. In materia di iniziativa legislativa popolare, la Consulta verifica la sussistenza del quorum richiesto e dichiara l'ammissibilità dell'iniziativa legislativa, ai sensi dell'articolo 18, comma 3, dello Statuto.
3. In materia di referendum abrogativo, ai sensi dell'articolo 20, comma 4 e 6, dello Statuto, la Consulta è chiamata:
  - a. a esprimere il giudizio di ammissibilità del quesito referendario secondo criteri di omogeneità e univocità dello stesso, regolati dalla legge regionale;

- b. a verificare la rispondenza al quesito referendario dei provvedimenti di modifica successivi alla presentazione della richiesta di referendum, rendendo superfluo l'espletamento del referendum;
  - c. a dare atto della parzialità dell'intervento modificativo e a riformulare i quesiti referendari.
4. In materia di referendum consultivo, la Consulta è chiamata ad esprimersi sull'ammissibilità del quesito, ai sensi dell'articolo 21, comma 2, dello Statuto, secondo criteri di omogeneità e univocità dello stesso, regolati dalla legge regionale.
  5. La Consulta, esperite le procedure di rito per la sottoscrizione dei referendum consultivi e abrogativi, verifica la correttezza e il numero delle firme raccolte e determina i tempi di indizione degli stessi referendum.

#### *art.12 Conflitti di competenza*

1. Il parere sui conflitti di competenza è richiesto direttamente alla Consulta, ai sensi dell'articolo 69, comma 1, lettera d), dello Statuto, e può essere proposto dall'Assemblea legislativa, dal Consiglio delle Autonomie locali e dalla Giunta regionale.
2. Per l'Assemblea legislativa e il Consiglio delle Autonomie locali la richiesta di parere è avanzata dal Presidente, qualora ne facciano richiesta rispettivamente almeno un quinto dei consiglieri regionali o un quinto dei componenti il Consiglio.
3. Per la Giunta regionale la richiesta di parere è avanzata dal Presidente, previa deliberazione della Giunta stessa.

#### *art. 13 Oggetto della richiesta*

1. La richiesta di parere può avere ad oggetto atti o comportamenti adottati da uno degli organi previsti dallo Statuto, che il richiedente ritenga lesivo delle proprie attribuzioni, così come definite dallo Statuto.
2. L'Assemblea legislativa ed il Consiglio delle Autonomie locali possono avanzare richiesta di parere avverso la Giunta regionale anche per gli atti compiuti da un singolo assessore.
3. La richiesta di parere deve contenere:
  - a) l'indicazione dell'atto o del comportamento contestato;
  - b) le norme dello Statuto che disciplinano l'attribuzione che si assume violata;
  - c) i motivi del ricorso;
  - d) l'indicazione di qualunque norma di legge o di regolamento regionale o statale inerente all'attribuzione statutaria contestata;
  - e) l'indicazione di qualunque atto o comportamento - diverso da quello indicato alla lettera a) - tramite il quale i soggetti in conflitto abbiano precedentemente esercitato l'attribuzione contestata.

#### *art. 14 Procedimento*

1. La richiesta di parere è trasmessa immediatamente e contestualmente da parte del richiedente, sia al Presidente della Consulta, sia all'organo che ha adottato l'atto o tenuto il comportamento contestato.

2. Nei trenta giorni successivi l'organo che ha adottato l'atto o tenuto il comportamento contestato, trasmette al Presidente della Consulta e al richiedente le proprie osservazioni in merito ai contenuti del ricorso.
3. Nei trenta giorni successivi al termine di cui al comma 2, la Consulta convoca innanzi a sé i soggetti in conflitto, al fine di ottenere ulteriori elementi di giudizio.
4. La decisione sulla richiesta di parere è adottata dalla Consulta entro trenta giorni dall'audizione dei soggetti in conflitto e trasmessa alle parti interessate.

*art. 15 Competenze in materia di sfiducia e prorogatio*

1. Nei casi di scioglimento anticipato dell'Assemblea legislativa e di decadenza della Giunta regionale, secondo quanto previsto dagli articoli 32 e 48 dello Statuto, il Presidente dell'Assemblea legislativa informa immediatamente il Presidente della Consulta.
2. La Consulta, dopo aver ascoltato il Presidente dell'Assemblea e il Presidente della Giunta, individua gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili che possono essere compiuti fino all'elezione della nuova Assemblea.
3. I pareri espressi dalla Consulta ai sensi del presente articolo sono trasmessi al Presidente della nuova Assemblea legislativa, prima che essa adotti gli atti di ratifica di cui all'articolo 48 dello Statuto regionale.

*art. 16 Rinnovo delle nomine*

1. Nei casi di decadenza o rinnovo delle nomine di cui all'articolo 3, tutti i componenti restano in carica fino al rinnovo della Consulta che, secondo quanto previsto dall'articolo 69, comma 3, dello Statuto, dovrà avvenire nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea legislativa.

*art. 17 Entrata in vigore*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna.

### **2.3 Regione Lazio: Legge Regionale 21-12-2007, n. 24 “Istituzione del comitato di garanzia statutaria”**

*art. 1 Istituzione*

1. E' istituito, ai sensi dell'articolo 68 dello Statuto, il Comitato di garanzia statutaria, di seguito definito Comitato.
2. Il Comitato, organo regionale indipendente, svolge le sue funzioni a garanzia dei principi espressi nello Statuto e dei rapporti tra gli organi da questo previsti, secondo quanto stabilito dalla presente legge.
3. Il Comitato ha sede presso il Consiglio regionale.

*art. 2 Autonomia organizzativa*

1. Il Comitato ha autonomia organizzativa e gestionale e disciplina l'esercizio delle proprie funzioni con regolamento adottato a maggioranza dei suoi componenti.
2. Il regolamento stabilisce, in particolare, le modalità per:
  - a. la sostituzione del Presidente in caso di assenza per temporaneo impedimento;
  - b. lo svolgimento dei lavori;
  - c. la verbalizzazione delle riunioni;
  - d. la comunicazione delle decisioni;
  - e. le forme di pubblicità delle decisioni.
3. Il regolamento è pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione.
4. Il Comitato provvede all'organizzazione ed al funzionamento della struttura di cui all'articolo 10, nei limiti della dotazione finanziaria prevista a tale scopo nel bilancio regionale.

*art. 3 Composizione, durata e insediamento*

1. Il Comitato è costituito da sette componenti eletti, singolarmente e a scrutinio segreto, dal Consiglio regionale tra i candidati proposti congiuntamente dal Presidente della Regione e dal Presidente del Consiglio regionale.
2. Sono eletti i candidati che hanno ottenuto il voto dei tre quarti dei componenti del Consiglio regionale.
3. I componenti del Comitato sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio regionale.
4. Il Comitato è insediato dal Presidente del Consiglio regionale entro trenta giorni dalla nomina di tutti i componenti del Comitato stesso.
5. Il Comitato dura in carica sei anni e i suoi componenti non possono essere immediatamente rieletti.
6. Entro tre mesi dalla scadenza, il Consiglio regionale provvede al rinnovo del Comitato secondo le modalità previste dal presente articolo.

*art. 4 Requisiti dei componenti*

1. I candidati, per poter essere eletti componenti del Comitato, devono aver superato il quarantesimo anno di età ed essere in possesso di uno dei seguenti requisiti:
  - a) essere professore universitario ordinario in materie giuridiche;
  - b) aver svolto funzioni di magistrato;
  - c) aver svolto funzioni di avvocato dello Stato;
  - d) aver esercitato la professione di avvocato per almeno dieci anni;
  - e) aver svolto le funzioni di dirigente in enti, aziende e strutture pubbliche o private per almeno dieci anni nel campo giuridico ed amministrativo.

*art. 5 Incompatibilità e dimissioni*

1. La carica di componente del Comitato è incompatibile con quella di:
  - a. parlamentare nazionale ed europeo;
  - b. Ministro, Vice Ministro e Sottosegretario di Stato;

- c. componente della Giunta o del Consiglio regionale;
  - d. componente di Giunta o di Consiglio provinciale;
  - e. componente di Giunta o di Consiglio comunale o municipale;
  - f. componente di Giunta o di Consiglio di Comunità montana;
  - g. amministratore di società che abbiano rapporti contrattuali con la Regione per l'esecuzione di opere o forniture di beni e servizi;
  - h. amministratore di società che ricevono a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione.
2. Ai componenti del Comitato si applicano, inoltre, le norme relative alle cause di ineleggibilità e di incompatibilità previste per i consiglieri regionali.
  3. I componenti del Comitato non possono, altresì, far parte degli organismi dirigenti di associazioni politiche o partiti.
  4. Spetta al Comitato accertare l'incompatibilità dei suoi componenti.
  5. L'incompatibilità dei componenti, anche se sopraggiunta, determina la decadenza degli stessi dall'organo.
  6. Le dimissioni di un componente sono presentate al Presidente del Comitato, al Presidente della Regione e al Presidente del Consiglio regionale e sono immediatamente efficaci.
  7. La deliberazione con la quale il Comitato accerta l'incompatibilità o prende atto delle dimissioni è depositata presso gli uffici di segreteria del Comitato, del Consiglio e della Giunta regionale.

#### *art. 6 Surroga dei componenti*

1. Nel caso in cui si debba procedere alla sostituzione di uno dei componenti del Comitato a seguito dell'accertamento di incompatibilità o di dimissioni, si applicano le stesse disposizioni previste per l'elezione e la nomina a componente del Comitato.
2. I componenti eletti ad integrazione dell'organo cessano dalla carica alla scadenza del Comitato.

#### *art. 7 Il Presidente*

1. Nella seduta di insediamento, il Comitato elegge al suo interno, a maggioranza dei due terzi dei componenti, il Presidente. Dalla terza votazione è sufficiente il voto della maggioranza dei componenti del Comitato.
2. L'elezione del Presidente ha luogo a scrutinio segreto sotto la presidenza del componente più anziano di età. Fungono da segretari i due componenti più giovani del Comitato.
3. Il Presidente, che resta in carica per la durata dell'organo, rappresenta il Comitato, convoca e presiede le sedute e ne stabilisce l'ordine del giorno, sovrintende all'attività dell'organo ed esercita le altre funzioni che gli sono attribuite dalla legge. Spetta altresì al Presidente la nomina del relatore incaricato di riferire al Comitato in merito al caso in discussione.
4. In caso di assenza o impedimento temporaneo, il Presidente può delegare le proprie funzioni ad altro componente del Comitato.

*art. 8 Convocazione, sedute e deliberazioni del Comitato*

1. La convocazione del Comitato è disposta dal Presidente mediante l'invio dell'ordine del giorno secondo le modalità stabilite dal regolamento di cui all'articolo 2.
2. Le sedute sono valide con l'intervento di almeno cinque componenti e si svolgono con le modalità stabilite dal regolamento di cui all'articolo 2.
3. Le deliberazioni del Comitato sono adottate a maggioranza dei presenti.

*art.9 Trattamento economico*

1. Al Presidente del Comitato è attribuito il trattamento economico stabilito per il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Agli altri componenti spetta il medesimo trattamento, ridotto del 20 per cento.

*art. 10 Struttura organizzativa di supporto*

1. Il Comitato, per lo svolgimento delle proprie funzioni, si avvale di una struttura amministrativa istituita con apposita deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 36 della legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6 (Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza e al personale regionale) e successive modifiche.
2. La struttura di cui al comma 1 è dotata di risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie a garantire il regolare espletamento dei compiti istituzionali. Il dirigente di tale struttura svolge le funzioni di segretario del Comitato.
3. Il segretario partecipa, senza diritto di voto, alle sedute del Comitato, ne redige il verbale e cura i successivi adempimenti per la comunicazione, notifica e pubblicazione delle deliberazioni.

*art. 11 Funzioni*

1. Il Comitato:
  - a) verifica l'ammissibilità dei referendum propositivi e dei referendum abrogativi di leggi, regolamenti e atti amministrativi generali della Regione;
  - b) esprime parere sulla conformità allo Statuto delle leggi regionali approvate dal Consiglio, prima dello loro promulgazione;
  - c) esprime parere sulle proposte di regolamento regionale di cui all'articolo 47, comma 2, lettera c) dello Statuto;
  - d) si pronuncia sull'interpretazione dello Statuto anche in relazione ad eventuali conflitti di competenze tra gli organi costituzionali della Regione e tra gli altri organi regionali previsti dallo Statuto.

*art. 12 Pronunce sull'ammissibilità dei referendum propositivi*

1. Il Comitato verifica l'ammissibilità delle richieste di referendum propositivo presentate al Presidente del Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 62, comma 1, dello Statuto.
2. Le richieste di referendum propositivo, prima di essere sottoposte al Consiglio regionale, sono trasmesse al Comitato, che deve verificarne l'ammissibilità

3. La pronuncia di ammissibilità è trasmessa al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Regione.
4. In ogni caso, può essere richiesto parere al Comitato prima della promulgazione della legge, ai sensi dell'articolo 14.

*art. 13 Pronunce sull'ammissibilità dei referendum abrogativi*

1. Sulle proposte di referendum abrogativo, presentate ai sensi dell'articolo 61, comma 1 dello Statuto e della legge regionale 20 giugno 1980, n. 78 (Disciplina del referendum abrogativo di leggi, provvedimenti amministrativi della Regione Lazio), l'Ufficio centrale regionale per il referendum costituito ai sensi dell'articolo 12 della l.r. 78/1980 chiede al Comitato la verifica dell'ammissibilità della proposta. La pronuncia deve essere richiesta a seguito dell'ordinanza definitiva dell'Ufficio centrale regionale per il referendum sulla regolarità della richiesta e prima dell'indizione del referendum con decreto del Presidente della Regione, ai sensi dell'articolo 16 della l.r. 78/1980.
2. Il Comitato si pronuncia sulla proposta entro venti giorni dalla ricezione della richiesta. La deliberazione è comunicata anche all'Ufficio centrale regionale per il referendum ed è notificata ai soggetti promotori.
3. Sono fatte salve le attribuzioni dell'Ufficio centrale regionale per il referendum sul giudizio di regolarità delle proposte referendarie.

*art. 14 Pareri sulla conformità delle leggi allo Statuto*

1. Il Comitato esprime pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi regionali approvate dal Consiglio regionale. I pareri sono formulati dal Comitato su richiesta del Presidente della Regione, del Presidente del Consiglio regionale, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale nonché su richiesta del Presidente del Consiglio delle autonomie locali a seguito di deliberazione assunta a maggioranza dei componenti. La richiesta di parere è avanzata prima della promulgazione della legge.
2. Il Comitato esprime il parere entro venti giorni dalla ricezione della richiesta. Se il Comitato si pronuncia nel senso della non conformità della legge regionale allo Statuto, ne dà comunicazione al Presidente del Consiglio regionale affinché la legge sia sottoposta al riesame del Consiglio stesso. Qualora il Consiglio intenda approvare la legge regionale senza modificarla sulla base dei rilievi contenuti nel parere del Comitato, occorre il voto favorevole della maggioranza dei componenti.
3. I termini di promulgazione di cui all'articolo 39, commi 1 e 2 dello Statuto sono sospesi nel caso di richiesta di parere al Comitato sulla conformità allo Statuto della legge approvata dal Consiglio regionale. I termini riprendono a decorrere dalla data in cui il Comitato si pronuncia favorevolmente in ordine alla conformità; ovvero, dalla data di riapprovazione della legge regionale sottoposta a riesame del Consiglio ai sensi del comma 2; oppure, decorsi venti giorni senza che il Comitato si sia espresso.

*art. 15 Parere sui regolamenti autorizzati*

1. Il parere del Comitato, necessario per l'adozione dei regolamenti di cui all'articolo 47, comma 2, lettera c), dello Statuto, è richiesto dal Presidente della Regione prima dell'adozione definitiva del regolamento.
2. Le eventuali modifiche, rese necessarie, a seguito del parere espresso dal Comitato, per rendere compatibile il regolamento con le norme generali regolatrici della materia contenute nella legge di autorizzazione, sono apportate prima dell'adozione definitiva dell'atto.
3. Il Comitato esprime il parere entro venti giorni dalla ricezione della richiesta. Se il parere non è espresso entro il suddetto termine, la Giunta regionale può adottare in via definitiva il regolamento indipendentemente dal rilascio del parere.

*art. 16 Pronunce di interpretazione dello Statuto anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza*

1. Le pronunce previste all'articolo 11, comma 1, lettera d) sono formulate dal Comitato su richiesta:
  - a) del Presidente della Regione;
  - b) del Presidente del Consiglio regionale, anche su richiesta di un Presidente di commissione consiliare, previa deliberazione di questa;
  - c) di un terzo dei componenti del Consiglio regionale;
  - d) del Presidente del Consiglio delle autonomie locali, a seguito di deliberazione assunta a maggioranza dei componenti dell'organo.
2. Le pronunce di cui al comma 1 possono essere richieste dal Presidente del Consiglio regionale anche a seguito di istanza in tal senso avanzata dagli organi previsti dal Titolo VIII dello Statuto relativamente ad eventuali conflitti di competenza nei quali siano coinvolti.
3. Il Comitato si pronuncia sulle richieste presentate ai sensi dei commi 1 e 2 entro trenta giorni dalla ricezione della domanda.
4. Le richieste di pronuncia sull'interpretazione dello Statuto devono essere motivate e corredate da eventuali osservazioni.
5. La richiesta di pronuncia in ordine a un conflitto di competenza tra organi regionali deve indicare la sua origine e, in particolare, l'atto dal quale esso deriva nonché le disposizioni dello Statuto che si ritengono violate.
6. Nel caso in cui il Comitato si pronunci su un conflitto di competenza tra gli organi della Regione, la struttura amministrativa di cui all'articolo 10 provvede a comunicare agli organi interessati la data dell'adunanza almeno dieci giorni prima della stessa; i suddetti organi possono intervenire alla seduta e presentare proprie osservazioni o memorie scritte.
7. Il Comitato si esprime in ordine al conflitto di competenza individuando l'organo titolare della stessa. Ove sia stato adottato un atto viziato da incompetenza, il Comitato invita l'organo che lo ha adottato a ritirarlo entro dieci giorni dalla notifica della pronuncia. La struttura amministrativa di cui all'articolo 10 notifica la pronuncia agli organi interessati entro quindici giorni dal suo deposito.



8. Qualora gli organi regionali interessati non ritengano di adeguarsi alla pronuncia del Comitato, sottopongono la questione alla valutazione del Consiglio regionale entro trenta giorni dalla notifica.

*art. 17 Disposizioni transitorie*

1. In sede di prima applicazione della presente legge, entro trenta giorni dalla data della sua entrata in vigore, il Consiglio regionale procede alla elezione dei componenti del Comitato, secondo le modalità previste all'articolo 3. Entro i successivi trenta giorni, il Presidente del Consiglio regionale insedia il Comitato.
2. Entro trenta giorni dall'insediamento del Comitato, l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale provvede ad assegnare in uso al Comitato i locali idonei e necessari all'espletamento delle funzioni e ad individuare il personale da assegnare alla struttura di cui all'articolo 10.

*art. 18 Disposizione finanziaria*

1. Ai fini dell'attuazione della presente legge, nel bilancio regionale di previsione per l'esercizio 2007, nell'ambito dell'UPB R11, è istituito apposito capitolo denominato "Spese per il funzionamento del Comitato di garanzia statutaria" con lo stanziamento di 100 mila euro per ciascuna dell'annualità 2008, 2009 e 2010.
2. Ai relativi oneri di cui al comma 1 si fa fronte mediante riduzione di pari importo dello stanziamento del capitolo R11504.

**2.4 Regione Liguria: Legge Regionale 24-07-2006, n. 19, "Istituzione della Consulta Statutaria"**

*art. 1 Istituzione*

1. La Regione, in attuazione degli articoli 74 e 75 dello Statuto, istituisce la Consulta statutaria quale organo autonomo e indipendente di alta consulenza della Regione.
2. La Consulta statutaria ha sede presso il Consiglio regionale.

*art. 2 Composizione*

1. La Consulta statutaria, di seguito denominata Consulta, è composta da cinque esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione.
2. Ciascun componente della Consulta è eletto dal Consiglio regionale a maggioranza dei tre quarti dei propri componenti.
3. Ai componenti della Consulta si applicano le norme in materia di eleggibilità e le cause di incompatibilità previste per i Consiglieri regionali.
4. I componenti della Consulta durano in carica sei anni e non sono rieleggibili.
5. In caso di decesso, dimissioni o decadenza di un componente della Consulta il Consiglio regionale procede entro quarantacinque giorni, con la maggioranza di cui al comma 2, all'elezione del sostituto.

#### *art. 3 Funzioni*

1. Il Presidente della Giunta regionale, il Presidente del Consiglio regionale o un quinto dei Consiglieri regionali possono richiedere alla Consulta pareri su:
  - a) la conformità allo Statuto dei progetti di legge regionale e dei regolamenti regionali di competenza consiliare;
  - b) la ripartizione delle competenze tra gli organi regionali ai sensi dello Statuto.
2. La Consulta esprime parere obbligatorio sull'ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie di cui all'articolo 10 dello Statuto.

#### *art. 4 Funzionamento della Consulta*

1. La Consulta si riunisce su convocazione del Presidente.
2. La Consulta esprime pareri a maggioranza dei suoi componenti. Le astensioni equivalgono a voto negativo. In caso di parità prevale il voto del Presidente.
3. Il parere, qualora sia adottato con il dissenso espresso e argomentato di uno o più dei componenti, deve essere congruamente motivato in relazione alle ragioni addotte dal dissenziente.
4. Svolge le funzioni di segretario un funzionario regionale appartenente alla struttura regionale di supporto alla Consulta.
5. Il Presidente può invitare a partecipare alle riunioni, senza diritto di voto, i Direttori generali e i dirigenti delle strutture regionali interessate.

#### *art. 5 Modalità ed effetti dell'espressione del parere*

1. La Consulta esprime i pareri di cui all'articolo 3 entro venti giorni dal ricevimento della richiesta, secondo le modalità stabilite dal Regolamento interno del Consiglio.
2. Il parere di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), deve essere espresso comunque prima dell'esame dei provvedimenti da parte dell'Assemblea.
3. Gli organi regionali, entro i trenta giorni successivi alla comunicazione del parere della Consulta di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), qualora non ritengano di accoglierlo, lo sottopongono alla valutazione del Consiglio regionale.
4. Il parere negativo sull'ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie comporta la loro decadenza.
5. Se i pareri di cui all'articolo 3, comma 1, riferiti a provvedimenti presentati al Consiglio regionale, non vengono resi dalla Consulta statutaria nel termine di cui al comma 1 del presente articolo, il Consiglio procede all'esame dei provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione dello stesso.
6. Il Regolamento interno del Consiglio regionale stabilisce le norme di coordinamento tra l'attività della Consulta e la programmazione dei lavori del Consiglio e delle Commissioni.

#### *art.6 Dotazione organica*

1. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale individua all'interno dell'organizzazione consiliare, anche con opportuni adattamenti o modifiche all'organizzazione stessa, una struttura di supporto alla Consulta.

2. La struttura di cui al comma 1 è posta alle dipendenze funzionali della Consulta stessa e può essere integrata, previa intesa tra il Presidente del Consiglio regionale e il Presidente della Consulta, dall'apporto di altre strutture del Consiglio regionale.

*art 7 Compenso e rimborso spese*

1. Ai componenti della Consulta è corrisposto un compenso di 250 euro a seduta, oltre al rimborso delle spese di viaggio e soggiorno in base alle disposizioni vigenti per i dirigenti regionali.

*art.8 Norme finali*

1. La prima seduta è convocata dal componente più anziano. La Consulta nella prima seduta nomina un Presidente ed un Vicepresidente.
2. La Consulta approva, entro novanta giorni dal suo insediamento, il regolamento interno per disciplinare l'organizzazione dei propri lavori.

*art. 9 Norma finanziaria*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede con lo stanziamento dell'U.P.B. 1.101 "Spesa per l'assemblea legislativa regionale" dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale.
2. Agli oneri per gli esercizi successivi si provvede con i relativi bilanci.

**2.5. Regione Piemonte: Legge Regionale 26-07-2006, n. 25, "Costituzione e disciplina della Commissione di garanzia."**

*Capo I. Commissione Di Garanzia*

*art. 1 Commissione di garanzia*

1. In attuazione degli articoli 91 e 92 dello Statuto, la presente legge costituisce e disciplina la Commissione di garanzia (di seguito Commissione) quale organo consultivo indipendente ed imparziale di verifica nell'ambito delle attribuzioni definite dall'articolo 2.

*art. 2 Attribuzioni*

1. Su richiesta del Presidente della Giunta regionale o del Presidente del Consiglio regionale o di un terzo dei Consiglieri regionali oppure del Consiglio delle autonomie locali nelle materie di sua competenza, la Commissione esprime parere ai sensi dell'articolo 92 dello Statuto:
  - a) sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione e tra la Regione e gli enti locali;
  - b) sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato;

- c) sulla coerenza statutaria delle proposte e dei disegni di legge, dei progetti di regolamento del Consiglio regionale, di cui all'articolo 27 dello Statuto;
  - d) sulla coerenza statutaria dei progetti di regolamento della Giunta regionale, di cui agli articoli 27 e 56 dello Statuto.
2. Le Commissioni consiliari possono richiedere pareri alla Commissione, avanzando motivata richiesta al Presidente del Consiglio regionale che la inoltra alla stessa.

#### *art. 3 Composizione e durata*

1. La Commissione è composta da sette membri eletti dal Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti sulla base di candidature presentate ai sensi della legge regionale 23 marzo 1995, n. 39 (Criteri e disciplina delle nomine ed incarichi pubblici di competenza regionale e dei rapporti tra la Regione ed i soggetti nominati) e successive modificazioni:
- 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.
2. La Commissione, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, elegge al proprio interno il Presidente. Il Presidente resta in carica tre anni ed è rieleggibile una sola volta, nel rispetto dei termini di cui al comma 3.
3. I componenti della Commissione sono nominati per sei anni e non sono rieleggibili. Se un componente della Commissione cessa dall'incarico prima della scadenza del mandato, il suo successore resta in carica sei anni.

#### *art. 4 Incompatibilità e prerogative*

1. L'ufficio di componente della Commissione è incompatibile con l'espletamento di qualunque attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione che possa costituire conflitto di interessi con la Regione.
2. I componenti della Commissione, nello svolgimento delle loro funzioni, hanno libero accesso agli uffici e agli atti della Regione, purché tale accesso sia connesso allo svolgimento del loro incarico.
3. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale definisce le ulteriori modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione.

#### *art. 5 Trattamento economico*

1. Ai componenti della Commissione è corrisposto un gettone di presenza, pari al doppio di quello percepito dai Consiglieri regionali in carica, ed un rimborso spese ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 13 ottobre 1972, n. 10 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri del Consiglio e della Giunta regionali) e successive modificazioni, per ogni giornata di presenza ai lavori della stessa.

*art. 6 Termini per l'espressione del parere*

1. La Commissione esprime il proprio parere entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta da parte degli organi competenti. Il termine è prorogabile di ulteriori trenta giorni una sola volta e sulla base di motivazioni espresse.
2. Decorsi i termini di cui al comma 1, gli organi regionali possono comunque procedere.
3. Il decorso dei termini è sospeso di diritto dal 1° al 31 agosto di ogni anno.

*art. 7 Efficacia del parere*

1. La Commissione trasmette al Consiglio regionale tutti i pareri espressi.
2. Il Presidente e la Giunta regionale riesaminano i provvedimenti oggetto di rilievo.
3. Gli organi regionali competenti possono deliberare in senso contrario ai pareri espressi dalla Commissione, con provvedimento motivato.

*art. 8 Attribuzioni in materia di referendum e di procedimenti di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali*

1. La Commissione esprime il giudizio sulla ricevibilità e sull'ammissibilità delle proposte di referendum ai sensi dell'articolo 81 dello Statuto, secondo le modalità stabilite dalla legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 ( Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo) e successive modificazioni.
2. La Commissione è altresì organo consultivo della Regione sulle questioni tecnico-giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione al caso concreto delle norme statutarie e delle leggi regionali in materia di istituti di partecipazione di cui al Titolo IV dello Statuto, nonchè delle altre leggi nazionali e regionali di cui si renda necessaria l'interpretazione o l'applicazione nel corso dei predetti procedimenti.
3. Gli organi regionali che intervengono nei procedimenti previsti dalla l.r. 4/1973 e successive modificazioni, sono tenuti a sentire il parere della Commissione.

**2.6 Regione Toscana: Legge Regionale 04-06-2008, n. 18 “Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia.”**

TITOLO I Collegio di garanzia

*art. 1 Costituzione e sede*

1. La presente legge, in attuazione dell'articolo 57 dello Statuto, disciplina la costituzione ed il funzionamento del Collegio di garanzia, di seguito denominato Collegio.
2. Il Collegio è organo ausiliario della Regione a supporto delle funzioni degli organi regionali inerenti all'attuazione dello Statuto ed a garanzia del rispetto delle norme, dei principi e delle finalità in esso sanciti.

3. Il Collegio svolge le funzioni ad esso attribuite dallo Statuto in autonomia e indipendenza, secondo le disposizioni della presente legge e del proprio regolamento interno.
4. Il Collegio ha sede presso il Consiglio regionale.

*art. 2 Composizione e modalità di nomina*

1. Ciascun componente del Collegio è nominato dal Consiglio regionale a maggioranza dei tre quarti dei suoi componenti.
2. Il Collegio è composto di sette componenti, di cui uno nominato fra tre designati dal Consiglio delle autonomie locali, individuati all'interno delle seguenti categorie:
  - a) professori universitari ordinari di materie giuridiche delle università toscane, con alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico ;
  - b) magistrati a riposo della giurisdizione ordinaria e delle giurisdizioni amministrative o ex componenti della Corte costituzionale;
  - c) avvocati, anche di avvocature di enti pubblici, con almeno quindici anni di esercizio effettivo della professione con particolare esperienza nell'ambito costituzionale o amministrativo;
  - d) ex dirigenti dell'amministrazione regionale o di altre pubbliche amministrazioni con almeno quindici anni di esercizio effettivo della funzione dirigenziale e in possesso di diploma di laurea in giurisprudenza.
3. Deve necessariamente essere nominato nel Collegio almeno un componente di ciascuna categoria di cui al comma 2.
4. La presentazione delle candidature ai fini della nomina è effettuata ai sensi della legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione).
5. Non si applicano le norme inerenti l'obbligo di osservanza delle direttive previste per i soggetti nominati dalla Regione.

*art.3 Durata in carica*

1. Ciascun componente del Collegio dura in carica sei anni e non è immediatamente rieleggibile.
2. Il componente del Collegio cessa dall'esercizio delle sue funzioni alla scadenza della carica.
3. In caso di decesso, impedimento permanente, dimissioni o decadenza di un componente del Collegio, il Consiglio regionale nomina il nuovo componente ai sensi dell'articolo 2. Il nuovo componente dura in carica per sei anni.

*art. 4 Ineleggibilità, incompatibilità e decadenza*

1. Ai componenti del Collegio si applicano, per quanto non in contrasto con le disposizioni della presente legge, le norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità previste dalla normativa sui consiglieri regionali.
2. Le cause di incompatibilità, anche sopraggiunte, comportano la decadenza dalla carica.

3. Il componente assente ingiustificato dalle sedute dell'organo per tre volte consecutive decade dalla carica.
4. Spetta al Collegio l'accertamento delle cause di incompatibilità, impedimento permanente e decadenza dei propri componenti.

#### *art.5 Presidente e Vicepresidente*

1. Il Collegio elegge al proprio interno, a scrutinio segreto, con separate votazioni e a maggioranza dei suoi componenti, il Presidente ed il Vicepresidente.
2. Il Presidente ed il Vicepresidente durano in tali cariche per tre anni e possono essere riconfermati, fermo restando il limite della durata della carica di cui all'articolo 3.
3. Il Vicepresidente coadiuva il Presidente e lo sostituisce in caso di impedimento, secondo quanto previsto dal regolamento interno del Collegio.
4. La prima seduta del Collegio è convocata dal componente più anziano per età.

### TITOLO II Funzioni

#### CAPO I Verifica di conformità allo statuto

##### *art. 6 Oggetto della verifica*

1. Il Collegio valuta la conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti della Regione.
2. Il Collegio esprime il proprio giudizio sulle leggi ed i regolamenti dopo la loro approvazione e prima della loro entrata in vigore.

##### *Art. 7 Procedimento della verifica*

1. Il giudizio sulla conformità delle fonti regionali allo Statuto è espresso su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio, di almeno tre presidenti di gruppi consiliari, di almeno un quinto dei consiglieri regionali nonché del Presidente del Consiglio delle autonomie locali, previa deliberazione dell'Ufficio di presidenza dello stesso Consiglio, quando riguarda la presunta violazione delle disposizioni statutarie in materia di enti locali.
2. La richiesta, in forma scritta e motivata, è presentata al Presidente del Collegio entro sette giorni dall'approvazione della delibera legislativa o della delibera regolamentare, dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta. Per gli atti di cui è dichiarata l'urgenza il termine è ridotto a tre giorni.
3. Fino alla scadenza del termine del comma 2 o fino alla conclusione del procedimento relativo al giudizio del Collegio:
  - a) il Presidente del Consiglio sospende la trasmissione della delibera legislativa o della delibera regolamentare di competenza del Consiglio al Presidente della Giunta ai fini, rispettivamente, della promulgazione o della emanazione;
  - b) il Presidente della Giunta sospende l'emanazione dei regolamenti di competenza della Giunta.
4. Il Collegio, valutata preliminarmente la non manifesta infondatezza della richiesta, esprime il proprio giudizio e lo trasmette al soggetto richiedente entro

il termine massimo di trenta giorni dal ricevimento della richiesta, dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta. Il termine per l'espressione e la trasmissione del giudizio è abbreviato a dieci giorni per le leggi o i regolamenti di cui è dichiarata l'urgenza.

5. Nel giudizio del Collegio è indicato se la decisione è stata assunta all'unanimità o a maggioranza.
6. Il giudizio del Collegio è pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.
7. Trascorso il termine di cui al comma 4 senza che il Collegio abbia trasmesso il giudizio o qualora il Collegio si sia espresso dichiarando la conformità allo Statuto dell'atto esaminato:
  - a) il Presidente del Consiglio trasmette la delibera legislativa o la delibera regolamentare di competenza del Consiglio al Presidente della Giunta regionale ai fini, rispettivamente, della promulgazione o dell'emanazione;
  - b) il Presidente della Giunta emana il regolamento di competenza della Giunta.

*art. 8 Effetti del giudizio di non conformità statutaria di un atto normativo del Consiglio*

1. Nel caso in cui il Collegio ritenga non conforme allo Statuto un atto normativo approvato dal Consiglio regionale, il Presidente del Consiglio assegna nuovamente tale atto alla commissione consiliare competente perché, nella prima seduta successiva, lo riesami limitatamente alle parti oggetto del giudizio di non conformità e ne riferisca al Consiglio entro trenta giorni. Per gli atti di cui è dichiarata l'urgenza il termine è ridotto a quindici giorni.
2. Il Consiglio riesamina l'atto discutendo e deliberando sulle sole parti oggetto del giudizio di non conformità statutaria ed esprime voto finale sull'intero atto. Sono proponibili solo emendamenti o proposte di modifiche direttamente connessi alle parti in discussione.

*art. 9 Effetti del giudizio di non conformità statutaria di un atto normativo della Giunta*

1. Nel caso in cui il Collegio ritenga non conforme allo Statuto un atto normativo approvato dalla Giunta, quest'ultima delibera nuovamente l'atto in questione, che può essere modificato limitatamente alle parti oggetto del giudizio di non conformità statutaria.
2. La nuova deliberazione non è soggetta alla procedura di parere obbligatorio del Consiglio.

*art. 10 Motivazione*

1. Qualora il Consiglio o la Giunta ritengano di non adeguare l'atto ai rilievi del Collegio, approvandolo nuovamente senza modifiche, la motivazione del mancato adeguamento è espressa ai sensi della legge regionale che disciplina la motivazione delle leggi e dei regolamenti ai sensi dell'articolo 39 dello Statuto. Fino all'entrata in vigore di tale legge, la motivazione è contenuta in apposito ordine del giorno di accompagnamento della legge regionale oppure nella deliberazione di approvazione del regolamento regionale.



*art. 11 Conclusione del procedimento*

1. Le deliberazioni assunte ai sensi degli articoli 8, 9 e 10 sono comunicate, rispettivamente, dal Presidente del Consiglio o dal Presidente della Giunta al Collegio ed al soggetto che ne aveva richiesto il giudizio, dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta.
2. Sulle deliberazioni assunte ai sensi degli articoli 8, 9 e 10 non può essere ulteriormente richiesto il giudizio del Collegio.

CAPO II Conflitti di attribuzione

*art. 12 Conflitti di attribuzione*

1. Il Collegio esprime il proprio giudizio sui conflitti di attribuzione fra organi regionali su richiesta dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 1.
2. Il conflitto è sollevato avverso atti non normativi o condotte, anche omissive, ritenuti lesivi delle norme statutarie regolanti il riparto delle competenze fra gli organi regionali.
3. La richiesta, in forma scritta e motivata, è presentata al Presidente del Collegio entro quindici giorni decorrenti dal momento in cui l'atto ha conseguito la sua efficacia o la condotta è stata posta in essere, dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta.
4. Il Collegio esprime il proprio giudizio e lo trasmette al soggetto richiedente entro venti giorni dal ricevimento della richiesta, dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta. Si applicano i commi 5 e 6 dell'articolo 7.

*Art. 13 Effetti del giudizio sul conflitto di attribuzione*

1. Il giudizio che riconosce fondate le ragioni del richiedente il conflitto di attribuzione comporta per l'organo interessato l'obbligo di riesaminare l'atto o di riconsiderare la condotta, entro quindici giorni dal ricevimento del giudizio del Collegio.
2. Ove ritenga di accogliere i rilievi del Collegio, l'organo interessato assume, entro il termine di cui al comma 1, le decisioni idonee alla rimozione del conflitto dandone comunicazione al Collegio ed al soggetto che ha sollevato il conflitto e contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta.
3. Ove ritenga di non accogliere i rilievi del Collegio, l'organo interessato, entro il termine di cui al comma 1, ne dà comunicazione scritta e motivata al Collegio ed al soggetto che ha sollevato il conflitto e contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta.
4. Sugli atti di cui ai commi 2 e 3 non può essere sollevato un nuovo conflitto di attribuzione.

CAPO III Funzioni in materia di referendum regionali

*Art. 14 Ammissibilità e regolarità dei referendum: rinvio*

1. Il Collegio esercita le funzioni relative alla verifica di ammissibilità e di regolarità dei referendum attribuite dalla legge regionale 23 novembre 2007, n.

62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto).

### TITOLO III Autonomia

#### *Art. 15 Funzionamento*

1. Il Collegio ha autonomia funzionale ed amministrativa.
2. Il funzionamento del Collegio è disciplinato dal regolamento interno, approvato dal Collegio a maggioranza dei suoi componenti, sentito l'Ufficio di presidenza del Consiglio per i profili attinenti al raccordo con il regolamento interno del Consiglio.
3. Il regolamento interno disciplina, in particolare:
  - a) lo svolgimento dei lavori;
  - b) la nomina del relatore, incaricato anche della redazione dell'atto;
  - c) la verbalizzazione delle sedute;
  - d) la comunicazione delle decisioni;
  - e) le modalità di accertamento delle cause di incompatibilità, di impedimento permanente e di decadenza.
4. Il regolamento interno del Collegio è pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.
5. Il Collegio si riunisce validamente con almeno cinque componenti e delibera validamente a maggioranza dei componenti.
6. Il Collegio è presieduto dal Presidente o, in caso di sua assenza, dal Vicepresidente o, in caso di assenza anche di quest'ultimo, dal membro più anziano di età. In caso di parità prevale il voto espresso dal presidente della seduta.

#### *Art. 16 Relazione annuale*

1. Il Collegio, entro il 31 marzo di ogni anno, trasmette al Presidente del Consiglio regionale ed al Presidente della Giunta una relazione sull'attività svolta, eventualmente corredata da osservazioni e proposte. Il Presidente del Consiglio regionale ne cura la trasmissione ai consiglieri.

#### *Art. 17 Risorse*

1. L'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, sentito il Presidente del Collegio, provvede all'assegnazione del personale, ai locali ed ai mezzi necessari per il funzionamento del Collegio.
2. Il responsabile della struttura di supporto al Collegio, o il funzionario da lui individuato, è segretario del Collegio stesso e incaricato dei procedimenti e dei provvedimenti attinenti al funzionamento del Collegio. Il segretario cura la redazione dei verbali, la custodia degli atti e la pubblicazione dei giudizi.

#### *Art. 18 Indennità e rimborso spese*

1. Per ogni parere trasmesso nei termini, ai componenti del Collegio che hanno partecipato alle sedute relative a tale atto è corrisposto un compenso lordo di euro 800,00, elevato ad euro 1.200,00 per il redattore dell'atto.

2. Ai componenti del Collegio che non risiedono o non hanno la propria sede abituale di lavoro nel luogo di seduta del Collegio è dovuto, per ogni giornata di seduta, il rimborso delle spese previsto per i dirigenti regionali.

*art. 19 Norma finanziaria*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, determinati in euro 15.000,00, si fa fronte con le risorse stanziare sull'unità previsionale di base (UPB) 134 "Funzionamento del Consiglio regionale – spese correnti" del bilancio dell'esercizio 2008.
2. Per gli esercizi finanziari successivi si fa fronte con legge di bilancio.

**2.7 Regione Umbria: Legge Regionale 31-07-2007, n. 27, "Istituzione e disciplina della Commissione di garanzia statutaria."**

**CAPO I COMMISSIONE DI GARANZIA STATUTARIA**

*art. 1 Commissione di garanzia statutaria*

1. La presente legge istituisce e disciplina la Commissione di garanzia statutaria (di seguito denominata Commissione), in attuazione degli articoli 81 e 82 dello Statuto regionale, quale organo consultivo indipendente ed autonomo di verifica nell'ambito delle attribuzioni definite dall'articolo 2.

*art. 2 Attribuzioni*

1. Su richiesta del Presidente della Giunta regionale, del Presidente del Consiglio regionale o di un terzo dei Consiglieri regionali, la Commissione esprime pareri motivati ai sensi dell'articolo 82 dello Statuto:
  - a) sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali;
  - b) sulle questioni interpretative delle norme statutarie;
  - c) sull'ammissibilità delle proposte di referendum regionali.

*art. 3 Composizione e durata*

1. La Commissione è composta da 7 membri eletti dal Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti tra:
  - a) magistrati a riposo delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile;
  - b) professori universitari di ruolo in materie giuridiche o politologiche;
  - c) avvocati con almeno quindici anni di esercizio;
  - d) esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione.
2. La Commissione, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con unica votazione elegge al proprio interno il Presidente ed un Vicepresidente. Il Presidente resta in carica tre anni e non è rieleggibile.
3. I componenti della Commissione restano in carica per un periodo di sei anni e non sono rieleggibili. Se un componente della Commissione cessa dall'incarico prima della scadenza del mandato, il suo successore resta in carica sei anni.

*art. 4 Incompatibilità e prerogative*

1. L'ufficio di componente della Commissione è incompatibile con l'espletamento di qualunque attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione che possa costituire conflitto di interessi con la Regione.
2. I componenti della Commissione, nello svolgimento delle loro funzioni, hanno libero accesso agli uffici e agli atti della Regione, purché tale accesso sia connesso allo svolgimento del loro incarico.
3. La Commissione ha sede presso il Consiglio regionale dell'Umbria. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio definisce le ulteriori modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione.

*art. 5 Trattamento economico*

1. Ai componenti della Commissione è corrisposto un gettone di presenza pari a 250,00 € ed il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio effettivamente sostenute e documentate, pari al trattamento nel tempo previsto per il Segretario Generale del Consiglio regionale, per ogni giornata di presenza ai lavori della stessa.

*art. 6 Termini per l'espressione del parere*

1. La Commissione esprime il proprio parere entro venti giorni dal ricevimento della richiesta da parte del Presidente del Consiglio o del Presidente della Giunta regionale. Il termine è prorogabile di ulteriori dieci giorni una sola volta e sulla base di motivazioni espresse.

*art. 7 Efficacia del parere*

1. La Commissione trasmette al richiedente, ed in ogni caso al Consiglio regionale, tutti i pareri espressi.
2. I pareri trasmessi dalla Commissione sono pubblicati nel Bollettino Ufficiale della Regione.
3. Qualora la Commissione ritenga che una legge o un regolamento regionale non siano conformi allo Statuto gli organi regionali competenti sono tenuti a riesaminare l'atto oggetto di rilievo ed a riapprovarlo, con o senza modifiche.

*art. 8 Attribuzioni in materia di referendum regionali*

1. La Commissione esprime il proprio parere sull'ammissibilità delle proposte di referendum, secondo le modalità stabilite dalla legge regionale 4 luglio 1997, n. 22 (Norme sul referendum abrogativo e sul referendum consultivo in materia di circoscrizioni comunali).

*art. 9 Ulteriori competenze*

1. La Commissione è altresì organo consultivo della Regione sulle questioni giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione al caso concreto delle norme statutarie.

2. Le Commissioni consiliari, a maggioranza dei due terzi dei propri componenti, possono richiedere pareri alla Commissione, avanzando motivata richiesta al Presidente del Consiglio regionale che la inoltra alla stessa.
3. Gli organi regionali che intervengono nei procedimenti previsti dalla L.R. n. 22/1997 e successive modificazioni, sono tenuti a sentire il parere della Commissione.

### 3. Giurisprudenza costituzionale

Di seguito estratti delle più rilevanti sentenze della Corte costituzionale in tema di organi di garanzia statutaria.

#### **3.1 Corte costituzionale n. 200 del 2008: sull'introduzione degli organi di garanzia statutaria.**

“5. – Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007 sono fondate nei limiti di seguito indicati.

5.1. – Questa Corte ha già chiarito che «l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, ferma restando la necessità di valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate» (sentenza n. 12 del 2006).

Nessun dubbio che sia ammissibile attribuire a tali organi di garanzia un potere consultivo, ancorché il contenuto negativo del parere reso determini l'obbligo di riesame dell'atto (sentenza n. 378 del 2004). Si tratta, nel caso oggetto del presente giudizio, di stabilire se la previsione, contenuta nelle disposizioni censurate, di «decisioni» su oggetti dalla stessa determinati possa ritenersi compatibile con la natura amministrativa dell'organo o se, invece, il carattere vincolante di tali atti li qualifichi come sostanzialmente giurisdizionali e pertanto estranei alla sfera di competenza del legislatore regionale.

Alla luce dei comuni principi che reggono la qualificazione degli atti dei poteri pubblici, si deve ritenere che la competenza ad emanare atti decisori non è riservata agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative. Queste ultime si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa.

Se si esaminano in modo specifico le competenze decisorie della Consulta statutaria enumerate dall'art. 7, comma 2, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, si vede che esse riguardano: a) i conflitti tra organi della Regione; b) i conflitti tra gli organi della Regione e gli enti locali; c) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo statuto; d) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum.

Come precisato dal successivo art. 8, comma 1, le «decisioni» hanno efficacia vincolante per gli organi regionali e per «gli altri soggetti istituzionali interessati».

Si tratta pertanto di 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. È appena il caso di precisare che tali decisioni non possono né precludere né, in alcun modo, limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, eventualmente richiesti, nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria. Le stesse «decisioni» della suddetta Consulta possono ovviamente diventare oggetto di un giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari.

Si deve aggiungere che l'elencazione delle competenze della Consulta statutaria ricalca quella contenuta nell'art. 57, comma 5, dello statuto della Regione Calabria, così come il carattere vincolante delle determinazioni dell'organo di garanzia risulta conforme al comma 7 del medesimo art. 57, che dispone: «Gli organi regionali si attengono alle valutazioni della Consulta. Il Consiglio regionale può comunque deliberare in senso contrario a singole valutazioni, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta». In linea con la norma statutaria da ultima citata, l'art. 8, comma 3, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, dispone infatti: «Ove la Consulta ritenga lesa lo Statuto da una semplice proposta di legge o regolamento del Consiglio regionale, quest'ultimo può comunque deliberare in senso contrario alle decisioni della Consulta, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta».

Da quanto osservato si deve concludere che le suindicate competenze della Consulta statutaria, quali previste dalle norme censurate, non hanno natura giurisdizionale e risultano conformi, nei termini appena indicati, alle previsioni statutarie.

Se si interpretano le norme censurate in modo conforme allo statuto, si deve ritenere che il carattere vincolante delle «decisioni» della Consulta statutaria debba mantenersi nell'ambito dell'organizzazione regionale, che comprende «tutti gli enti ed organi della Regione», con la conseguenza che tra gli altri «soggetti interessati», menzionati dal comma 2 dell'art. 8, non possano essere inclusi gli enti locali, la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost.”

### **3.2 Corte costituzionale n. 12 del 2006: sull'efficacia del parere degli organi di garanzia statutaria**

“7. – Il ricorso del Presidente del Consiglio contiene anche l'impugnazione dell'art. 79, comma 2, del citato statuto della Regione Abruzzo, in quanto impone al Consiglio un obbligo di motivazione, se questo voglia deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio regionale per le garanzie statutarie. Secondo la difesa erariale, si limiterebbe l'esercizio della potestà legislativa del Consiglio

regionale, in contrasto con l'art. 121, secondo comma, Cost. e si violerebbe il principio dell'irrelevanza della motivazione degli atti legislativi, frutto di un'attività politica libera nei fini e quindi non assoggettabile ad alcun dovere di motivare. Ove poi il parere del suddetto Collegio intervenisse su una legge definitivamente approvata, si limiterebbe in modo indebito il potere del Presidente della Giunta di promulgare le leggi, sancito dall'art. 121, quarto comma, Cost. e si introdurrebbe, in contrasto con l'art. 134 Cost., un nuovo sindacato di legittimità di una legge, produttivo di effetti giuridici.

La questione non è fondata.

Questa Corte ha già stabilito che l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, mentre resta da valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate (sentenza n. 378 del 2004).

Se si passa ad esaminare la censura particolare rivolta dal ricorrente alla norma impugnata, si devono svolgere le seguenti considerazioni. Innanzitutto, nessuna limitazione viene a soffrire la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimane intatta sia nelle materie sia nell'estensione della sua capacità regolativa. 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. Inoltre, la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerte 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. Infine, la norma statutaria impugnata si riferisce esplicitamente alle «deliberazioni legislative» e non alle leggi. Tale constatazione fa venir meno ogni perplessità circa una possibile, illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi.”

### **3.3 Corte costituzionale n. 378 del 2004: efficacia delle norme programmatiche negli Statuti regionali**

“5. – Venendo alle censure di illegittimità costituzionale sollevate nel ricorso governativo, in via preliminare occorre dichiarare la inammissibilità delle censure relative all'art. 9, comma 2.

Va ricordato che negli statuti regionali entrati in vigore nel 1971 – ivi compreso quello della Regione Umbria – si rinvenivano assai spesso indicazioni di obiettivi



prioritari dell'attività regionale ed anche in quel tempo si posero problemi di costituzionalità di tali indicazioni, sotto il profilo della competenza della fonte statutaria ad incidere su materie anche eccedenti la sfera di attribuzione regionale. Al riguardo, dopo aver riconosciuto la possibilità di distinguere tra un contenuto "necessario" ed un contenuto "eventuale" dello statuto (cfr. sentenza n. 40 del 1972), si è ritenuto che la formulazione di proposizioni statutarie del tipo predetto avesse principalmente la funzione di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative. Tali interessi possono essere adeguatamente perseguiti non soltanto attraverso l'esercizio della competenza legislativa ed amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali, di iniziativa, di partecipazione, di consultazione, di proposta, e così via, esercitabili, in via formale ed informale, al fine di ottenere il migliore soddisfacimento delle esigenze della collettività stessa. In questo senso si è espressa questa Corte, affermando che l'adempimento di una serie di compiti fondamentali «legittima, dunque, una presenza politica della Regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'articolo 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima» (sentenza n. 829 del 1988).

Il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale e dalla prevalente dottrina, è dunque rilevante, anche nel momento presente, ai fini «dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo» (sentenza n. 2 del 2004); contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire. Ma la sentenza ha rilevato come sia opinabile la "misura dell'efficacia giuridica" di tali proclamazioni; tale dubbio va sciolto considerando che alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto.

D'altra parte, tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali "a competenza riservata e specializzata", cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque «essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione» (sentenza n. 196 del 2003).

Dalle premesse appena formulate sul carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo, deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa. Nel caso in esame, un'enunciazione siffatta si rinviene proprio nell'art. 9, comma 2, della delibera statutaria impugnata, là dove si afferma che la Regione "tutela altresì forme di convivenza"; tale disposizione non comporta né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fonda esercizio di poteri regionali. Va così dichiarata inammissibile, per inidoneità lesiva della disposizione impugnata, la censura avverso la denunciata proposizione della deliberazione statutaria."