

BREVI NOTE SUGLI ORGANISMI DI GARANZIA STATUTARIA E SUL LORO
RUOLO NEL COMPLESSO DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REGIONALE*

LORENZA VIOLINI**

Sommario

1. Nota introduttiva: attuazione o inattuazione? – 2. Dagli organi di garanzia agli statuti. Un percorso ad ostacoli. – 3. Collegi di garanzia e natura degli statuti: suggestioni per una relazione biunivoca. – 4. La differenziazione tra le diverse esperienze. Ricchezza o problematicità? – 5. Conclusioni

Suggerimento di citazione

L. VIOLINI, *Brevi note sugli organismi di garanzia statutaria e sul loro ruolo nel complesso del procedimento legislativo regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno “Gli organi di garanzia statutaria nella forma di governo regionale fra bilanci e prospettive future”, che si è svolto il 13 aprile 2018 presso il Consiglio regionale della Toscana, Sala Gonfalone, Firenze

** Professore ordinario in Diritto costituzionale nella Università degli Studi di Milano – La Statale.
Contatto: lorenza.violini@unimi.it

1. Nota introduttiva: attuazione o inattuazione?

Di organi di garanzia statutaria si è parlato non poco in dottrina. In essa si rinvencono infatti ampie analisi relative alla natura e alla configurazione di tali organismi elaborate dagli Statuti regionali in assenza di norme costituzionali, aventi principalmente ad oggetto la non estesissima ma rilevante giurisprudenza costituzionale in materia; altri saggi si soffermano a descrivere e a commentare quanto è stato fatto, in concreto, in alcune regioni italiane tramite i loro Statuti e le relative leggi di attuazione, con molte considerazioni critiche a connotare tale descrizione. La prassi delle “Consulte” (si userà in questo sede una denominazione unitaria che invece è molto variabile nella realtà di tali organi) è stata poi esaminata in svariati contributi, e anche qui le considerazioni critiche sono prevalenti¹.

Tutto ciò posto è legittimo chiedersi se vi sia spazio per ulteriori sviluppi di questo tema, che ne scandagli le prospettive future anche a fronte dei molti limiti già messi in rilievo.

Per ricercare una prospettiva che abbia qualche aspetto innovativo il presente contributo si concentra, in un primo momento e quasi di necessità, sui molti profili di inattuazione che caratterizzano questo organo e che, inevitabilmente, ne connotano – nel suo insieme - la fisionomia. Va detto da subito che coniugare i profili di attuazione con quelli relativi all’inattuazione dello stesso certamente comporta aver presente una logica unitaria, essendo tale fisionomia determinata ad un tempo da luci e da ombre, da elementi di efficienza e da assordanti silenzi, da coerenze e incongruenze. Come si può riflettere, infatti, sulla natura di un organo attuato da alcune Regioni e non da altre, quasi che la sua presenza non sia determinante né per il processo legislativo regionale né per i suoi effetti sulla natura degli Statuti, la cui superiorità rispetto alle leggi e ai regolamenti regionali esso sarebbe chiamato a proteggere? E, ancora, come si può valutare se non in termini di stranezza che la Costituzione non preveda un vincolo alla creazione di tale organo in vista di quel rafforzamento dell’autonomia regionale, sotto il profilo dell’autonomia statutaria, che, pur con molte difficoltà, era la filigrana di tutta la riforma del Titolo V della Costituzione operata tra il 1999 e il 2001?

La questione si presenta, dunque, di una certa complessità se non forse per una prima considerazione di carattere generalissimo, quella che registra, rispetto alle Regioni italiane, la presenza di una spiccata tendenza a coniugare la nota diversità che caratterizza le stesse con crescenti rivendicazioni di ulteriori poteri. Il che sta mettendo in discussione la scelta compiuta dai Padri costituenti di creare enti regionali uniformi e che è andata scemando fino alle

¹ Da ultimo e ampiamente su tutti questi temi P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria a un bivio: o riforma o progressiva scomparsa per desuetudine*, in *Ist.Fed.*, 2017, 909 ss.

attuali tendenze a differenziare in attuazione dell'art. 116, III comma Cost. Ora, se differenziazione deve essere, avere o non avere tali organi e, dove vi siano, che essi siano anche ampiamente diversi, potrà diventare utile non solo per verificare la coerenza delle leggi regionali con gli Statuti ma anche per verificare sul campo la coerenza e l'efficacia dei diversi modelli. Ma, per il momento, occorre restare al *quia*, cioè ad una situazione che viene valutata in generale più caratterizzata da ombre che da luci.

2. Dagli organi di garanzia agli statuti. Un percorso ad ostacoli

In questo complesso e problematico panorama può essere utile, per avviare il discorso, ricordare la considerazione di Eduardo Gianfrancesco, il quale – chiedendosi come mai nella mancata riforma costituzionale del 2016 non fosse stata prospettata la modifica dell'art. 123 Cost. - si chiede contestualmente se la causa di tale mancata modifica possa essere rintracciata nella soddisfazione o nella rassegnazione verso il tema delle fonti regionali². E, se - come è naturale ritenere - di rassegnazione si tratta, certamente i non pochi elementi di inattuazione che caratterizzano gli organi di garanzia statutaria hanno giocato un loro ruolo. Essi, in fondo e a ben vedere, sono come un ultimo tassello dello stato non soddisfacente delle nostre autonomie regionali, visto che si pongono come punto debole (ma di snodo) del ruolo del Consiglio Regionale e del sistema delle fonti regionali, elementi entrambi che denotano – tutto sommato – una intrinseca fragilità che si è imposta negli anni in cui si è data attuazione al nuovo Titolo V, Parte seconda, del dettato costituzionale.

Tale fragilità non era iscritta in caratteri di piombo nel testo riformato³ il quale, anzi, aveva offerto ragioni testuali ed istituzionali per credere alla natura para-costituzionale degli Statuti; gli stessi legislatori statutari vi avevano creduto a tal punto da integrare l'apparato istituzionale (in questo caso l'apparato del Consiglio) con un organo non previsto nella lista dell'art. 123 Cost., ossia le nostre Commissioni di garanzia. Se “piccole Costituzioni” gli Statuti, per le assonanze tra il 123 e il 138 - questo sarà stato il loro pensiero - occorre anche “piccole Corti costituzionali” adattate alla dimensione regionale, sorelle minori ma, ultimamente, provviste dello stesso codice genetico. Basti pensare alle qualifiche richieste dal legislatore regionale per la nomina dei membri di tali organi, che riproducono spesso pedissequamente, quelle proprie dei giudici costituzionali. Tale *imprinting* sembra essere ancora molto virale, come si dice oggi, perché - ad onta delle molteplici disillusioni

² E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli 2016, p.417 ss.

³ Questa ampia prospettiva era stata messa ben a fuoco da M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002.

patite⁴- nel recente progetto di legge lombardo sull'istituendo organo, si evidenzia una scarsa fantasia istituzionale che ne lascia intatta la matrice⁵.

3. Collegi di garanzia e natura degli statuti: suggestioni per una relazione biunivoca

Una prima questione che rileva nel complesso quadro delle modalità con cui le diverse Regioni hanno previsto negli Statuti e poi dato attuazione all'organo in esame riguarda il tipo di relazione tra la natura degli Statuti regionali e la presenza o meno di un simile organo. La domanda che ci si pone è se la presenza dell'organo incida (e in che modo) sulla natura degli stessi rafforzandone la caratterizzazione "costituzionale" nel senso di un incremento della loro (presunta) rigidità, connessa ad una loro collocazione apicale nell'ambito dell'ordinamento regionale. Si delinea infatti una pressoché inevitabile relazione tra la natura degli Statuti e la presenza delle Consulte come fattore di irrigidimento (anche solo parziale) degli stessi. Detto altrimenti, se il controllo (pur nella forma attenuata del parere preventivo) sul rispetto delle disposizioni statutarie viene affidato ad un organo che ne *custodisce* processi o contenuti, questa presenza corrobora la natura paracostituzionale degli atti che li istituiscono. Di conseguenza, si potrebbe ipotizzare che, ove tale organo non sia previsto o non attuato, allora vi sia una variazione anche rispetto alla natura degli Statuti stessi, cosicché la non attuazione di tale organo finisce per influire anche sulla definizione e sulla natura degli Statuti. Anche se ricordata come "probabilmente eccessiva"⁶ soccorre a supporto di questa prima riflessione l'affermazione di Renato Balduzzi, secondo cui gli organi di garanzia sarebbero inutili se gli Statuti non fossero da considerarsi il vertice dell'ordinamento regionale ma solo delle leggi a competenza riservata.

Ora, sugli Statuti regionali molto si è discusso in passato, al momento della modifica dell'art. 123 Cost. Essi sono stati poi definiti dalla giurisprudenza costituzionale fonti regionali a competenza riservata e specializzata, cioè semplici atti di autonomia, nell'ambito della nota giurisprudenza sul controllo di costituzionalità degli Statuti stessi⁷ e, in particolare, di alcune norme che

⁴ Di "docce fredde" parla R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *le Regioni* 4/2014, 827.

⁵ Cfr. Pdl n.0340, Consiglio Regionale, Regione Lombardia, X legislatura, Atti 1302 che mira a costituire e disciplinare la Commissione garante dello Statuto. Sul tema E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Autonomia, indipendenza e poteri "decisori" degli organi di garanzia statutaria, con particolare riferimento alla Commissione Garante della Lombardia*, in *federalismi.it*, n.2/2012.

⁶ R. ROMBOLI, *La natura e il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum Quad. Cost.* 2010.

⁷ Si veda ad es. la sent. 378/2004 (Regione Umbria) in cui, secondo la difesa erariale che contestava varie norme del relativo statuto, "la potestà statutaria delle Regioni, configurata dalle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 come speciale forma normativa regionale collocata in posizione

parevano esorbitare rispetto ai contenuti previsti dall'art. 123 quali la finalità di tutela delle coppie anche omosessuali o il trattamento da riservarsi agli stranieri. Secondo la Corte, tali disposizioni non avrebbero esplicato funzione normativa ma solo culturale o anche politica, con la conseguenza che esse non avrebbero potuto essere violate né poste a fondamento di rivendicazioni di competenze statali né fondare l'esercizio di poteri regionali. Tale *capitis deminutio* imposta a talune norme statutarie non ha chiuso la questione della natura di tali atti, né la discussione circa la facoltà loro conferita di individuare nuovi diritti fondamentali; essa non ha soprattutto impedito ad alcune Consulte di servirsi di tali norme per valutare la coerenza della legislazione regionale nello svolgimento delle loro funzioni normative; il che sembrerebbe suggerire che la presenza e le attività delle Consulte possono contribuire a identificare la natura degli atti che esse sono chiamate a prendere in considerazione come parametri necessari ad esercitare le proprie funzioni. In quanto tali, detti atti acquisirebbero una natura diversa e superiore rispetto agli atti oggetto del parere statutario, posizione che determinerebbe di necessità di qualificare gli atti normativi regionali come atti di livello "inferiore" nella scala gerarchica delle fonti quali le leggi regionali e i regolamenti, sia se emanati dal Consiglio sia se emanati dalla Giunta regionale.

E, tuttavia, in assenza di una previsione costituzionale che vincoli il legislatore statutario a introdurre e regolamentare la partecipazione delle Consulte ai processi di produzione normativa, resta indeterminata la forza delle previsioni statutarie, necessariamente ricondotte ad essere semplici atti di autonomia, fonte specializzata e riservata, benché il procedimento di emanazione degli Statuti presenti assonanze con la revisione costituzionale.

Va anche ricordato che le Regioni stesse, con i loro ritardi, hanno fatto sì che la seconda stagione statutaria abbia perso quell'impeto di novità che aveva invece caratterizzato la prima pur in presenza di una normativa costituzionale che relegava gli Statuti al rango di leggi ordinarie.

privilegiata nella gerarchia delle fonti, è stata però delimitata rigorosamente al fine di assicurare il rispetto del principio di legalità costituzionale"; inoltre, sempre secondo la visione del Governo, non si potrebbe creare una Commissione di garanzia con funzione di esprimere pareri sulla conformità allo statuto delle leggi e dei regolamenti regionali se tali pareri fossero da esprimere dopo le deliberazioni dell'organo consiliare poiché in tal caso si configurerebbe un inammissibile potere di sindacare le leggi e i regolamenti già adottati dai competenti organi regionali in violazione degli artt. 121 e 134 della Costituzione.

A queste contestazioni la Regione aveva obiettato che tale parere sarebbe meramente consultivo e facoltativo e avrebbe comportato solo l'obbligo di riesame avendo come unica funzione quella di compiere "un controllo interno per meglio garantire la legittimità delle fonti regionali". "Qui non siamo in presenza di Carte Costituzionali ma solo di fonti regionali a competenza riservata e specializzata, cioè a statuti di autonomia, i quali anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione (sent. 196 2003).

È dunque dentro il clima di stanchezza che ha caratterizzato la produzione dei nuovi Statuti che va forse letta tutta quella spinta a sottovalutare le Consulte, mancando ad esse la forza, l'autorevolezza e il rango che connota la loro sorella maggiore, quella Corte Costituzionale che invece presidia la rigidità della Costituzione nazionale e che ancora oggi, nonostante tutto, fa da riferimento ideale per tutto quanto è invece stato attuato in materia di Consulte statutarie.

Si crea così una sorta di catena discendente della inattuazione: il mancato vincolo costituzionale a creare Consulte, il generale depotenziamento della forza costituzionale degli Statuti, le scelte non univoche degli Statuti quanto alle Consulte, la decisione di alcune regioni di lasciare inattuate anche alcune delle previsioni statutarie, la creazione a macchia di leopardo delle Consulte e la loro scarsa incidenza in quanto organi consultivi, inadatti ad incidere con piena efficacia sui procedimenti legislativi posti in essere dai Consigli. Ed è ancora per questo che il trend andrebbe rovesciato, prevedendo in primo luogo, per via di una novella costituzionale, l'obbligatorietà di tali organi, da cui ascendere fino a ricondurre il vertice dell'ordinamento regionale alla sua originaria natura di "piccole" ma non inefficaci costituzioni regionali.

Altra via per contrastare la perdurante generale inattuazione potrebbe essere quella di disancorare il modello di riferimento delle Consulte da quello proprio della Corte costituzionale per ricondurlo a quello degli organismi indipendenti posti a garanzia della qualità della legislazione in tutti i suoi aspetti e non solo di coerenza col dettato degli Statuti.

4. La differenziazione tra le diverse esperienze. Ricchezza o problematicità?

Ulteriore aspetto connesso alla inattuazione è legato al fatto che le esperienze di istituzione delle Consulte sono tra loro differenziate. Ed è proprio questo segnale a spingere verso la necessità di un cambio di paradigma molto radicale: occorre in altre parole smarcarsi, almeno parzialmente, dal modello paracostituzionale che le contraddistingue. Le Consulte statutarie sono infatti da tempo paragonate alla Corte costituzionale, ma è proprio l'archetipo che va messo in dubbio, così come il rapporto con l'archetipo. Ad osservare il progetto di legge regionale della Regione Lombardia del 2017 che sembrava prevedere la "resurrezione" della Commissione, emerge ancora una volta come il paradigma di riferimento sia inalterato. Dunque, siamo sicuri che il modello possa essere la Corte costituzionale? La risposta non può che essere, in un certo senso, affermativa anche se essa non va intesa in senso ostativo ad ulteriori modifiche dell'organismo e del suo ruolo. Si sta dicendo, in altri termini, che occorre valorizzare un criterio di differenziazione rispetto al paradigma fin qui adottato relativamente agli organi di garanzia e muovere la riflessione verso

nuove forme, meno stereotipe, più moderne e dinamiche, finalizzate non solo al controllo del rispetto degli Statuti ma anche a più ampie e generali finalità.

Se il paradigma adottato per configurare gli organi di garanzia è stato quello che riflette la natura paracostituzionale degli atti e delle funzioni e se questo paradigma si sta dimostrando palesemente insufficiente, tuttavia il problema non può essere altrettanto sbrigativamente risolto sostituendo allo schema vigente quello mutuato dalla dimensione amministrativa del tipo di attività che essi svolgono. Così sembra invece aver ragionato la Corte la quale, fin dalle prime pronunce, ne ha tentato una individuazione alternativa sulla base della qualificazione degli atti che le Consulte pongono in essere, cioè dei pareri. E, invero, la sentenza n. 200 del 2008 della Corte costituzionale sulla natura degli organismi statutarî, per quanto autorevole, contiene un aspetto stridente: non si può pensare, infatti, che un organo che partecipa al procedimento legislativo regionale, pur nelle forme diverse presenti nei diversi statuti, possa poi definirsi amministrativo.

Le Consulte, proprio per questa loro natura, ove esistono, agiscono all'interno di organi legislativi e sono un fattore che incrocia il procedimento legislativo; esse possono essere assimilate al *Conseil constitutionnel* prima maniera, cosicchè risulta difficile equiparare la loro attività alla ordinaria attività amministrativa, anche se letta come esercitata da Autorità amministrative indipendenti. In diversa direzione si è mossa parte della dottrina la quale, dissentendo sulla definizione delle Consulte come organi amministrativi, ha preferito definirli come organi *giudicenti* così da evitare l'equivoco non solo rispetto alla funzione amministrativa ma anche rispetto a quella giurisdizionale⁸.

Ora, se tutti questi tentativi di sistematizzazione si rivelano – tutto sommato – non pienamente soddisfacenti, quello che resta di questi organismi è la loro partecipazione al procedimento legislativo che certamente non basta e definire le loro funzioni come “legislative” ma che può forse aiutare a contrastare il senso di frustrazione e di inutilità che traspare dalle diverse analisi in materia. Oltre che in sofferenza per i vari aspetti dell'inattuazione sopra evidenziati e per i molto limiti presenti nel panorama generale in cui essi si inseriscono e di cui entrano inevitabilmente a far parte, questi organi possono essere recuperati ad una loro funzione positiva se guardati sotto il profilo di questa loro *partecipazione*. Essi infatti sono parte del procedimento legislativo e vi *partecipano* fino al punto di aver utilizzato in qualche caso le disposizioni programmatiche per sottolineare la discrepanza tra queste e gli atti loro sottoposti. Il che conferisce al loro partecipare una dimensione ad un tempo problematica e paradossale ma non priva di interesse e di creatività: mentre,

⁸ V. G. FALCON, *Le consulte di garanzia come organi giudicenti*, in *Ist. Fed.* 2010, p. 809.

infatti, la Corte costituzionale assegna alle disposizioni programmatiche valenza solo culturale, di fatto queste sono utilizzate e valorizzate dagli organismi di garanzia, che si appropiano così di un ruolo in un certo senso originale.

5. Conclusioni

Se tutto questo è vero, si può forse allora avanzare l'ipotesi che sia necessario modificare la prospettiva cui guardare, in modo isolato e puntuale, gli organi in esame: il modello per gli organi di garanzia statutaria non dovrebbe più essere la Corte costituzionale, modello inarrivabile per la profonda differenza che le norme parametro impongono a chi voglia fare un corretto paragone tra i due istituti, ma un organo di supporto finalizzato a realizzare, insieme a tutto l'apparato consiliare servente alla produzione normativa, quella *better regulation* che l'Unione europea sta continuando a propugnare per sé e per gli Stati membri (ove gli stati membri comprendono anche gli organi legislativi delle assemblee parlamentari regionali)⁹.

Occorre, a mio sommo avviso, considerare il complesso degli organismi che, in ambito consiliare, costituiscono degli ausili per il Consiglio stesso affinché quest'organo produca atti normativi sempre più coerenti con i bisogni del territorio e della cittadinanza diventando capaci di leggerne i bisogni e di valutare, una volta poste in essere le leggi, i processi attuativi delle stesse per verificarne la congruenza e l'efficacia rispetto alle aspettative. Come è stato detto, occorre oggi che le Regioni dimostrino di essere "legislatori capaci di modulare le regole nazionali alle necessità del territorio e svolgere quindi adeguatamente il loro ruolo di enti di governo dotati di rappresentanza popolare diretta, collocati come snodo tra il centro e le autonomie locali"¹⁰

In altre parole, la prospettiva a cui guardare agli organi di garanzia statutaria dovrebbe passare da una logica basata sulla struttura e sui singoli poteri loro conferiti, a quella che guarda al processo legislativo in generale e al ruolo di tale organo nell'ambito della vita dei Consigli regionali: e, invero, dentro i processi di produzione normativa regionale potrebbe ben collocarsi il ruolo di valutazione della congruità dei progetti di legge rispetto ai valori propugnati dallo Statuto. La stessa composizione dell'organo potrebbe dare un apporto significativo anche come forme di ascolto, tra le molte, della voce della cittadinanza o almeno di quel settore della cittadinanza caratterizzata da una spiccata sensibilità per i valori del diritto e dei diritti fondamentali. Inserito nel contesto dei processi di produzione normativa, in connessione con gli altri

⁹ Così anche I. SALZA, *I custodi della qualità normativa regionale. Gli organi di garanzia statutaria*, in www.astrid.eu

¹⁰ C. TUBERTINI, *Organi di garanzia regionale e prospettive di riforma istituzionale*, in *Ist. Fed.* 2017, p. 902.

organi consiliari di supporto alla produzione stessa, come viva voce dello Statuto, esso potrebbe contribuire a fare dello Statuto – appunto – una cosa viva, sentita come presente sia dalla classe politica sia dai destinatari delle leggi regionali; un apparato motivazionale che accompagni le norme emanate in cui confluiscono la lettura dei bisogni, le strategie normative scelte dalla politica, la coerenza coi valori statutari e i programmi di valutazione degli effetti almeno a breve termine potrebbe rinforzare in modo significativo l'attività dei Consigli stessi, anche – non ultimo – in funzione comunicativa. Mettere a processo non solo il procedimento legislativo ma tutta la fase istruttoria prima e quella di monitoraggio e valutazione poi potrebbe incrementare autorevolezza ed efficienza di organi che, al momento, non sembrano godere della migliore salute.