

GLI ORGANI REGIONALI DI GARANZIA STATUTARIA

di Carla Combi*

SOMMARIO: 1. Gli organi di garanzia statutaria: una novità degli statuti regionali approvati dopo la riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione. – 2. Elementi comuni e differenze nelle normative regionali riguardanti gli organi di garanzia statutaria. – 3. La funzione “tipica” degli organi di garanzia statutaria: il controllo di conformità delle fonti normative agli statuti. – 4. La giurisprudenza costituzionale in materia di organi di garanzia statutaria. – 5. Il potenziale ruolo degli organi regionali di garanzia nella tutela del contenuto “eventuale” degli statuti e della qualità della normazione.

1. Gli organi di garanzia statutaria: una novità degli statuti regionali approvati dopo la riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione.

Le riforme introdotte dalle leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 e 18 ottobre 2001, n. 3 hanno offerto alle regioni a statuto ordinario molte opportunità di estensione delle loro attribuzioni. Il novellato articolo 123 della Costituzione, infatti, ampliando la potestà statutaria delle regioni ad autonomia ordinaria, ha consentito loro di operare nuove scelte in ambito organizzativo e ha offerto loro l'occasione di creare organi e procedure che non apparivano negli statuti approvati nel 1971 ⁽¹⁾.

Una delle più rilevanti novità introdotte dagli statuti regionali approvati dopo la riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione è rappresentata dagli organi di garanzia statutaria, il cui compito principale consiste nel verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo statuto ⁽²⁾. Questi organi, pur essendo classificati dalla dottrina come “non necessari”, in quanto la loro istituzione non è imposta dall'articolo 123 della Costituzione come contenuto statutario necessario, possono tuttavia rivelarsi utili strumenti per assicurare l'effettività delle disposizioni dello statuto e per favorire la qualità della normazione. Invero l'inserimento nei nuovi statuti regionali, da un lato, di disposizioni di principio volte a promuovere la qualità

* Funzionario presso la Direzione per l'assistenza legislativa del Consiglio regionale del Veneto.

⁽¹⁾ Del resto, anche prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1999, la giurisprudenza costituzionale ammetteva la possibilità di prevedere organi di vertice dell'ordinamento regionale ulteriori rispetto a quelli individuati dalla Costituzione. Come precisato nella sentenza della Corte costituzionale n. 48/1983, infatti, la *ratio* dell'articolo 121 della Costituzione non è quella di dettare un elenco esaustivo degli uffici regionali competenti ad adottare atti provvisti di rilevanza esterna, ma più semplicemente quella di indicare gli organi necessari. Su questo tema si veda P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, p. 163.

⁽²⁾ Da un punto di vista strettamente giuridico, niente avrebbe impedito che tali organi venissero già previsti nei “vecchi” statuti (cfr., in tal senso, R. ROMBOLI, *Art. 57*, in P. CARETTI, M. CARLI e E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 283). E' altrettanto vero, tuttavia, che l'istituzione dei collegi di garanzia appare connessa con la “fantasia istituzionale” delle regioni, “esplosa” in sede di redazione dei “nuovi” statuti (cfr., in questo senso, A. SPADARO, *Dal “custode della Costituzione” ai “custodi degli statuti”. Il difficile cammino delle consulte statutarie regionali*, in *Le regioni*, n. 6/2006, p. 1066, nota 13).

delle fonti normative e, dall'altro, di specifici organi incaricati di garantire il rispetto delle disposizioni statutarie rende le funzioni svolte dagli organi in questione di assoluto rilievo nell'ambito del procedimento di formazione degli atti normativi. Alla qualificazione delle predette funzioni concorrono anche i requisiti di professionalità e di indipendenza previsti nei vari ordinamenti regionali per i componenti dei collegi di garanzia, che vengono perciò a caratterizzarsi come organi tecnico-giuridici chiamati a svolgere un ruolo incisivo sulla qualità del prodotto normativo.

2. Elementi comuni e differenze nelle normative regionali riguardanti gli organi di garanzia statutaria.

Gli organi di garanzia statutaria sono presenti, seppure con denominazioni diverse, in tutti i nuovi statuti, con l'eccezione della Regione Marche ⁽³⁾. Anche in questa Regione, tuttavia, non si esclude che in futuro possa essere istituito un organo simile, visti i margini previsti dall'articolo 55 della legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1, a norma del quale la Regione Marche "può istituire con legge organismi indipendenti" ⁽⁴⁾.

Tutti gli statuti che prevedono i nuovi organismi contengono un rinvio, più o meno ampio, ad apposite leggi regionali per la disciplina di dettaglio ⁽⁵⁾: alcuni statuti dispongono che tali leggi siano approvate a maggioranza assoluta dei componenti del consiglio regionale ⁽⁶⁾. Parte della dottrina ha manifestato dubbi di legittimità in merito

⁽³⁾ L'organo di garanzia statutaria è stato istituito in Abruzzo con la denominazione di "collegio regionale per le garanzie statutarie" (articolo 79 dello statuto della Regione Abruzzo), in Calabria con la denominazione di "consulta statutaria" (articolo 57 della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, recante lo statuto della Regione Calabria), in Emilia-Romagna con la denominazione di "consulta di garanzia statutaria" (articolo 69 della legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, recante lo statuto della Regione Emilia-Romagna), in Lazio con la denominazione di "comitato di garanzia statutaria" (articolo 68 della legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1), in Liguria con la denominazione di "consulta statutaria" (articolo 74 della legge regionale statutaria 3 maggio 2005, n. 1), in Lombardia con la denominazione di "commissione garante dello statuto" (articolo 59 della legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1), in Piemonte con la denominazione di "commissione di garanzia" (articolo 91 della legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1), in Puglia con la denominazione di "consiglio statutario regionale" (articolo 47 della legge regionale 12 maggio 2004, n. 7, recante lo statuto della Regione Puglia), in Toscana con la denominazione di "collegio di garanzia statutaria" (articolo 57 dello statuto della Regione Toscana), in Umbria con la denominazione di "commissione di garanzia statutaria" (articolo 81 della legge regionale 16 aprile 2005, n. 21, recante il nuovo statuto della Regione Umbria). In Campania l'articolo 57 del progetto di legge statutaria approvato dal Consiglio regionale in prima lettura il 12 giugno 2008 prevede la possibilità di istituire con legge la consulta di garanzia statutaria.

⁽⁴⁾ Per questa interpretazione si veda A. SPADARO, *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli statuti". Il difficile cammino delle consulte statutarie regionali*, cit., loc. cit., p. 1084.

⁽⁵⁾ Per le disposizioni integrative delle norme statutarie relative agli organi di garanzia si vedano le seguenti leggi regionali: legge della Regione Abruzzo 11 dicembre 2007, n. 42; legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2, sulla quale la Corte costituzionale si è pronunciata con sentenza n. 200/2008; legge della Regione Emilia-Romagna 4 dicembre 2007, n. 23; legge della Regione Lazio 21 dicembre 2007, n. 24; legge della Regione Liguria 24 luglio 2006, n. 19; legge della Regione Piemonte 26 luglio 2006, n. 25; legge della Regione Toscana 4 giugno 2008, n. 34; legge della Regione Umbria 31 luglio 2007, n. 27.

⁽⁶⁾ Così dispongono l'articolo 32, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, l'articolo 59, comma 3, della legge regionale statutaria della Lombardia n. 1/2008 e l'articolo 81, comma 2, dello statuto della Regione Umbria. Sulla problematica dell'ammissibilità di leggi "rinforzate" nei nuovi statuti si veda G.

all'ampiezza di talune riserve di legge, alla quale alcuni statuti demandano non soltanto la disciplina del funzionamento, dell'organizzazione e delle modalità di elezione dell'organo di garanzia, ma anche il compito di concorrere a definire le attribuzioni dell'organo medesimo ⁽⁷⁾. La determinazione delle attribuzioni potrebbe incidere, infatti, sulla materia dei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" della Regione, riservata allo statuto dall'articolo 123 della Costituzione, mentre il rinvio alla legge regionale non porrebbe alcun problema per quanto riguarda la disciplina degli altri profili ⁽⁸⁾.

Perplessità ha suscitato in dottrina anche il rinvio al regolamento interno del consiglio regionale contenuto in alcuni statuti per l'individuazione di ulteriori funzioni dell'organo di garanzia ⁽⁹⁾ o per la disciplina dei casi e delle modalità di espressione dei pareri di conformità statutaria sugli atti normativi ⁽¹⁰⁾. Le perplessità sono ingenerate dal fatto che il regolamento consiliare, in quanto fonte a competenza riservata e limitata, non può attribuire al collegio di garanzia statutaria funzioni riguardanti organi o soggetti diversi dallo stesso consiglio regionale. Da tale fonte possono quindi derivare competenze consultive inerenti esclusivamente ai rapporti interni tra gli organi consiliari o all'interpretazione dello stesso regolamento interno.

Da un esame delle normative relative agli organi di garanzia statutaria emergono alcuni tratti comuni: l'elezione dei componenti o della maggioranza di essi è sempre riservata al consiglio regionale, anche se con maggioranze diverse ⁽¹¹⁾; sono

TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le regioni*, n. 4/2005, pp. 587 ss.

⁽⁷⁾ Le funzioni dell'organo di garanzia possono essere integrate dalla legge regionale ai sensi dell'articolo 69, comma 1, lettera e), dello statuto della Regione Emilia-Romagna e dell'articolo 92, comma 2, della legge statutaria della Regione Piemonte n. 1/2005. L'articolo 60, comma 1, lettera g), della legge regionale statutaria della Lombardia n. 1/2008, dopo aver elencato le funzioni della commissione garante dello statuto, prevede che essa esprima pareri su ulteriori materie assegnate dalla legge.

⁽⁸⁾ In tal senso A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, p. 286. In senso analogo R. ROMBOLI, *Art. 57*, in P. CARETTI, M. CARLI e E. ROSSI (a cura di), *op. cit.*, p. 290.

⁽⁹⁾ Ai sensi dell'articolo 92, comma 2, della legge statutaria della Regione Piemonte le funzioni della commissione di garanzia possono essere integrate, oltre che dalla legge, anche dal regolamento. Sulle perplessità suscitate da questa disposizione cfr. A. CHELLINI, *Istituti di garanzia e consiglio delle autonomie locali (Comparazione) (Artt. 91-92)*, in F. PIZZETTI e A. POGGI (a cura di), *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, Torino, 2006, p. 149.

⁽¹⁰⁾ Disposizioni in tal senso si rinvencono nell'articolo 69, comma 1, lettera c), dello statuto della Regione Emilia-Romagna e nell'articolo 47, comma 1, lettera a), dello statuto della Regione Puglia. Sui dubbi ingenerati dal rinvio al regolamento consiliare per la disciplina dei casi di richiesta del parere dell'organo di garanzia si veda T. GROPPI, *La "consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2005, pp. 86-87.

⁽¹¹⁾ Alcuni statuti riservano la nomina o la designazione di uno o più componenti dell'organo di garanzia al consiglio delle autonomie locali: uno dei cinque componenti in Abruzzo (articolo 79, comma 1, dello statuto) e in Lombardia (articolo 59, comma 2, della legge regionale statutaria n. 1/2008); due dei cinque componenti in Emilia-Romagna (articolo 69, comma 3, dello statuto). In Toscana uno dei sette membri è scelto dal consiglio regionale in una rosa di tre esperti designati dal consiglio delle autonomie locali (articolo 57, comma 5, dello statuto). In genere gli organi di garanzia statutaria sono eletti dal consiglio regionale con maggioranze qualificate: è richiesta la maggioranza dei tre quarti dei componenti del consiglio dall'articolo 79, comma 1, dello statuto della Regione Abruzzo, dall'articolo 68, comma 1, della legge statutaria del Lazio n. 1/2004, dall'articolo 74, comma 3, della legge statutaria della Liguria n. 1/2005 e dall'articolo 57, comma 5, dello statuto della Regione Toscana; la maggioranza dei due terzi è

generalmente previsti requisiti specifici per i componenti, volti ad assicurare il possesso di competenze tecnico-giuridiche ⁽¹²⁾; la maggior parte degli statuti contiene disposizioni sulla durata degli organi, in genere non coincidente con quella del consiglio regionale, unitamente alla previsione del divieto di rieleggibilità o di immediata rieleggibilità per i componenti ⁽¹³⁾; gli statuti o le leggi regionali attuative prevedono cause di incompatibilità con l'incarico di componente dell'organo di garanzia statutaria ⁽¹⁴⁾.

richiesta dall'articolo 57, comma 1, dello statuto della Regione Calabria, dall'articolo 3, comma 1, della legge della Regione Piemonte n. 25/2006 e dall'articolo 81, comma 1, dello statuto della Regione Umbria. Fanno eccezione la Puglia, dove l'articolo 48 dello statuto prevede l'elezione con voto limitato e l'Emilia-Romagna, dove i componenti della consulta "sono eletti, a voto segreto, con votazione separata", ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge regionale n. 23/2007. In Lombardia l'articolo 59, comma 2, della legge regionale statutaria n. 1/2008 prevede una commissione garante dello statuto "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".

⁽¹²⁾ Così, ad esempio, l'articolo 57, comma 1, dello statuto della Regione Calabria stabilisce che i componenti della consulta statutaria sono scelti tra i magistrati della giurisdizione ordinaria, amministrativa e contabile, tra i professori universitari ordinari in materie giuridiche con almeno quindici anni di carriera e tra avvocati con almeno venti anni di esercizio effettivo della professione, con una formulazione che evoca, seppure con qualche differenza, quella dell'articolo 135 della Costituzione, riguardante i requisiti dei componenti della Corte costituzionale. Requisiti analoghi a quelli fissati dallo statuto calabrese sono previsti dall'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 42/2007, dall'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23/2007, dall'articolo 4 della legge della Regione Lazio n. 24/2007, dall'articolo 2, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 34/2008 e dall'articolo 3 della legge della Regione Umbria n. 27/2007. Requisiti generici sono invece previsti dall'articolo 74, comma 2, della legge statutaria della Regione Liguria n. 1/2005 ("cinque esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione"), mentre in Piemonte e in Puglia è prevista una composizione mista di giuristi e di ex consiglieri regionali (articolo 91, comma 1, della legge statutaria della Regione Piemonte n. 1/2005 e articolo 48 dello statuto della Regione Puglia). L'articolo 59, comma 3, della legge statutaria della Regione Lombardia n. 1/2008 rinvia alla legge istitutiva la determinazione dei requisiti per l'accesso all'incarico. Quanto alla previsione di ex consiglieri regionali nella composizione degli organi di garanzia, è stato sottolineato il grave danno che potrebbe derivarne all'indipendenza degli organi, in particolare quando la componente politica prevale su quella tecnico-giuridica. Cfr., sul punto, T. GROPPI, *La "consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, cit., loc. cit., p. 77. Nello stesso senso cfr. P. SALVATELLI, *I nuovi statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, 2006, pp. 82-83.

⁽¹³⁾ Una durata di sei anni e un divieto assoluto di rieleggibilità sono previsti dall'articolo 74, comma 2, della legge statutaria della Regione Liguria n. 1/2005, dall'articolo 59, comma 4, della legge statutaria della Regione Lombardia n. 1/2008, dall'articolo 91, comma 2, della legge statutaria della Regione Piemonte n. 1/2005 e dall'articolo 3, comma 3, della legge della Regione Umbria n. 27/2007. Una durata di sei anni e un divieto di immediata rieleggibilità sono previsti dall'articolo 57, comma 2, dello statuto della Regione Calabria, dall'articolo 68, comma 2, della legge statutaria della Regione Lazio n. 1/2004 e dall'articolo 57, comma 5, dello statuto della Regione Toscana. L'articolo 79, comma 2, dello statuto della Regione Abruzzo prevede una durata di cinque anni e un divieto di immediata rieleggibilità. Nessuna previsione sulla durata è contenuta nello statuto pugliese. L'articolo 69, comma 3, dello statuto della Regione Emilia-Romagna stabilisce che la consulta è nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'assemblea; ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23/2007 i componenti della consulta restano in carica per un solo mandato.

⁽¹⁴⁾ Alcuni statuti prevedono espressamente le cause di incompatibilità (articolo 57, comma 2, dello statuto della Regione Calabria, articolo 69, comma 4, dello statuto della Regione Emilia-Romagna e articolo 68, comma 3, della legge statutaria della Regione Lazio n. 1/2004), altri statuti rinviavano alla legge

I predetti elementi sono finalizzati a garantire agli organi in esame una maggiore indipendenza dai consigli regionali che li hanno nominati: la maggioranza qualificata generalmente richiesta al consiglio regionale per la loro nomina, i requisiti di alta qualificazione professionale quasi sempre previsti per i componenti e la durata in carica di questi organi, solitamente superiore a quella dell'assemblea che li ha eletti, concorrono a renderli autonomi dagli apparati politici che li hanno scelti ⁽¹⁵⁾.

Un ulteriore elemento comune a tutti gli organi di garanzia statutaria si rinviene nell'ambito delle competenze ad essi attribuite: tra le funzioni ad essi spettanti, infatti, è sempre presente quella di controllare la conformità delle fonti normative allo statuto. Si tratta, come è stato rilevato in dottrina, della "funzione tipica degli organi di garanzia statutaria, che costituisce la loro stessa ragion d'essere" ⁽¹⁶⁾. Un'altra competenza comune a tutti gli organi di garanzia statutaria è il giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum*. A questi compiti se ne affiancano altri, che variano da regione a regione: tra quelli più ricorrenti si segnalano il giudizio di ammissibilità dell'iniziativa popolare e la risoluzione dei conflitti di competenza tra gli organi regionali.

3. La funzione "tipica" degli organi di garanzia statutaria: il controllo di conformità delle fonti normative agli statuti.

Nell'ambito delle funzioni attribuite agli organi di garanzia statutaria dai nuovi statuti regionali, l'attenzione della dottrina si è appuntata su quella che è considerata la funzione più rilevante: il controllo di compatibilità statutaria delle fonti normative. I soggetti legittimati a richiedere tale verifica, i tipi di atti normativi sindacabili, le fasi procedurali nelle quali il controllo si inserisce e gli effetti dei pareri espressi dagli organi di garanzia statutaria sono variamente disciplinati negli statuti e nelle leggi regionali.

Tra i soggetti legittimati a ricorrere ai collegi di garanzia per lo scrutinio di compatibilità statutaria figura sempre una frazione dei consiglieri regionali. Fa eccezione la Puglia, il cui statuto non precisa quali sono i soggetti che possono rivolgersi al consiglio statutario per questo tipo di verifica ⁽¹⁷⁾. Sono poi solitamente

regionale la determinazione delle cause di incompatibilità (articolo 74, comma 5, della legge statutaria della Regione Liguria n. 1/2005, articolo 59, comma 3, della legge statutaria della Regione Lombardia n. 1/2008, articolo 49 dello statuto della Regione Puglia e articolo 81, comma 2, dello statuto della Regione Umbria) ovvero la previsione di idonee garanzie dell'autonomia e dell'indipendenza dell'organo (articolo 57, comma 6, dello statuto della Regione Toscana). In Abruzzo e in Piemonte le cause di incompatibilità sono indicate direttamente nelle leggi regionali attuative (articolo 2 della legge della Regione Abruzzo n. 42/2007 e articolo 4 della legge della Regione Piemonte n. 25/2006).

⁽¹⁵⁾ Si è osservato che questi elementi conferiscono agli organismi in questione una natura peculiare, avvicinandoli alla figura di un'autorità indipendente. Cfr., in tal senso, A. CHELLINI, *Istituti di garanzia e consiglio delle autonomie locali (Comparazione)* (Artt. 91-92), in F. PIZZETTI e A. POGGI (a cura di), *op. cit.*, p. 145.

⁽¹⁶⁾ Così T. GROPPI, *La "consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, *cit.*, *loc. cit.*, p. 86.

⁽¹⁷⁾ Ai sensi dell'articolo 47, comma 1, lettera a), dello statuto della Regione Puglia il consiglio statutario regionale "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". Anche in Emilia-Romagna l'articolo 69, comma 1, lettera c), dello statuto regionale rinvia al regolamento interno dell'assemblea legislativa per la disciplina dei casi, dei

legittimati a sollecitare il controllo di coerenza statutaria il presidente della giunta regionale, il presidente del consiglio regionale e il consiglio delle autonomie locali o il suo presidente.

Quanto agli atti sottoponibili alla verifica e alla fase del procedimento nella quale si inserisce l'intervento dell'organo di garanzia, la disciplina varia da regione a regione.

In Calabria, Liguria e Piemonte il parere sulla conformità statutaria può essere richiesto su progetti di legge e di regolamento ⁽¹⁸⁾. In Puglia il consiglio statutario regionale verifica, su richiesta, l'incompatibilità statutaria delle sole proposte di legge ⁽¹⁹⁾. In Lombardia la commissione garante dello statuto si pronuncia sulla compatibilità statutaria della proposta di regolamento generale del consiglio ed esprime, su richiesta, un parere sulla conformità statutaria dei progetti di legge ⁽²⁰⁾. In tutti i predetti casi il parere è espresso su "progetti" o su "proposte" di provvedimenti: si ritiene, pertanto, che esso si collochi in un momento antecedente all'approvazione dell'atto normativo, come espressamente prescritto dall'articolo 75, comma 4, della legge statutaria della Regione Liguria n. 1/2005 ⁽²¹⁾.

In Emilia-Romagna, in Toscana e in Umbria la richiesta di parere di conformità statutaria può riguardare "leggi" e "regolamenti regionali" ⁽²²⁾. Ai sensi dell'articolo 9, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23/2007 la richiesta di parere può essere presentata solo dopo l'approvazione finale in aula dell'intero provvedimento e prima della sua promulgazione: l'istanza determina la sospensione della procedura legislativa. In senso analogo l'articolo 6, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 34/2008 stabilisce che "il collegio esprime il proprio giudizio sulle leggi ed i regolamenti dopo la loro approvazione e prima della loro entrata in vigore". Ai sensi dell'articolo 7 della citata legge regionale n. 34/2008 la promulgazione delle leggi e l'emanazione dei regolamenti sono sospese fino alla conclusione del procedimento relativo al giudizio del collegio.

In Lazio il comitato di garanzia statutaria si pronuncia, su richiesta dei soggetti legittimati, sulla conformità allo statuto delle leggi regionali approvate dal consiglio,

modi e delle forme di richiesta del parere di conformità statutaria. L'articolo 55 del regolamento interno dell'assemblea legislativa, approvato con deliberazione 28 novembre 2007, n. 143, ha attribuito la legittimazione a presentare tale richiesta a singoli gruppi assembleari o ad un quinto dei consiglieri regionali.

⁽¹⁸⁾ In tal senso dispongono l'articolo 57, comma 5, lettera c), dello statuto della Regione Calabria, l'articolo 75, comma 1, lettera a), della legge statutaria della Regione Liguria n. 1/2005 (dove il controllo è limitato ai soli progetti di regolamenti regionali di competenza consiliare) e l'articolo 92, comma 1, lettera c), della legge statutaria della Regione Piemonte n. 1/2005.

⁽¹⁹⁾ Cfr. articolo 47, comma 1, lettera a), dello statuto della Regione Puglia.

⁽²⁰⁾ Cfr. articolo 60, comma 1, lettere b) e d), della legge statutaria della Regione Lombardia n. 1/2008.

⁽²¹⁾ L'articolo 75, comma 4, della legge statutaria della Regione Liguria n. 1/2005 prescrive espressamente che 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.

⁽²²⁾ In tal senso dispongono l'articolo 69, comma 1, lettera c), dello statuto della Regione Emilia-Romagna e l'articolo 82, comma 1, dello statuto della Regione Umbria. In Toscana l'articolo 57, comma 1, dello statuto prevede che la richiesta di verifica riguardi genericamente le "fonti normative regionali"; successivamente l'articolo 6, comma 1, della legge regionale n. 34/2008 ha precisato che "il collegio valuta la conformità allo statuto delle leggi e dei regolamenti della Regione".

prima della loro promulgazione ⁽²³⁾ e sulle proposte dei regolamenti autorizzati da apposita legge regionale, prima della loro adozione definitiva da parte della giunta ⁽²⁴⁾.

In Abruzzo l'organo di garanzia può essere richiesto di esprimere pareri di compatibilità statutaria relativamente a deliberazioni legislative ⁽²⁵⁾ e di valutare, in tutto o in parte, la legittimità del regolamento interno del consiglio, nei dieci giorni successivi all'approvazione del medesimo ⁽²⁶⁾.

Circa gli effetti prodotti dai pareri degli organi di garanzia, la maggioranza degli statuti regola espressamente le conseguenze di un eventuale giudizio di non conformità statutaria di un atto normativo.

Gli statuti della Regione Toscana e della Regione Umbria pongono un obbligo di riesame a carico dell'organo regionale competente ⁽²⁷⁾. Lo statuto della Regione Emilia-Romagna stabilisce che i pareri della consulta "non determinano alcun obbligo, salvo quello di motivare in caso di dissenso rispetto al parere espresso" ⁽²⁸⁾. Gli statuti della Regione Abruzzo e della Regione Lombardia prevedono che il consiglio regionale possa deliberare in senso contrario al parere dell'organo di garanzia, a maggioranza assoluta dei suoi componenti ⁽²⁹⁾. In senso analogo dispone lo statuto della Regione Calabria, il quale richiede che la deliberazione del consiglio regionale contraria alla valutazione della consulta statutaria sia "motivata" e "adottata a maggioranza assoluta" ⁽³⁰⁾. Lo statuto della Regione Lazio impone al consiglio regionale che intenda discostarsi dai rilievi del comitato di garanzia statutaria di riapprovare la legge con il voto favorevole della maggioranza dei componenti ⁽³¹⁾.

Dalla ricognizione svolta emerge che il giudizio sulla conformità degli atti normativi allo statuto ha natura preventiva, inserendosi in una fase anteriore alla promulgazione o all'emanazione degli atti medesimi, e si esplica attraverso pareri non vincolanti. Nell'eventualità di un parere negativo, infatti, la scelta di adeguarsi ai rilievi formulati dall'organo di garanzia è rimessa alla discrezionalità dell'organo regionale competente. Il carattere non vincolante dei pareri espressi dai collegi di garanzia è una condizione indispensabile per la legittimità costituzionale della disciplina riguardante il controllo sugli atti normativi, come precisato dalla giurisprudenza costituzionale in materia, sulla quale appare opportuno soffermarsi.

⁽²³⁾ Cfr. articolo 68, comma 6, lettera b), della legge statutaria della Regione Lazio n. 1/2004 e articolo 14 della legge della Regione Lazio n. 24/2007.

⁽²⁴⁾ Cfr. articolo 68, comma 6, lettera c), della legge statutaria della Regione Lazio n. 1/2004 e articolo 15 della legge della Regione Lazio n. 24/2007.

⁽²⁵⁾ Cfr. articolo 80, comma 1, lettera c), dello statuto della Regione Abruzzo.

⁽²⁶⁾ Cfr. articolo 18, comma 2, dello statuto della Regione Abruzzo.

⁽²⁷⁾ L'articolo 57, comma 3, dello statuto della Regione Toscana prevede un obbligo di riesame della fonte normativa con le modalità previste dalla legge. L'articolo 82, comma 3, dello statuto della Regione Umbria stabilisce che l'organo competente è tenuto a riesaminare l'atto e a riapprovarlo con o senza modifiche.

⁽²⁸⁾ Così dispone l'articolo 69, comma 2, dello statuto della Regione Emilia-Romagna. Similmente l'articolo 7, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 25/2006 stabilisce che gli organi regionali competenti possono deliberare in senso contrario ai pareri espressi dalla commissione di garanzia, con provvedimento motivato.

⁽²⁹⁾ Cfr. articolo 80, comma 2, dello statuto della Regione Abruzzo e articolo 60, comma 2, della legge statutaria della Regione Lombardia n. 1/2008.

⁽³⁰⁾ Cfr. articolo 57, comma 7, dello statuto della Regione Calabria.

⁽³¹⁾ Cfr. articolo 68, comma 8, della legge statutaria della Regione Lazio n. 1/2004.

4. La giurisprudenza costituzionale in materia di organi di garanzia statutaria.

La Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi in materia di organi di garanzia statutaria con le sentenze n. 378/2004, n. 12/2006 e n. 200/2008.

Con la sentenza n. 378/2004 la Corte ha ritenuto non fondate le censure di illegittimità costituzionale relative all'articolo 82 dello statuto della Regione Umbria, sollevate dal Governo ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione. Secondo il ricorrente la disposizione impugnata, disciplinante le competenze della commissione di garanzia statutaria, conferiva ad un organo amministrativo un inammissibile potere di sindacare le leggi e i regolamenti già adottati dai competenti organi regionali, in violazione degli articoli 121 e 134 della Costituzione. La Corte costituzionale ha rigettato le censure osservando che la disciplina contenuta negli articoli 81 e 82 dello statuto umbro configura soltanto nelle linee generali l'organo e le sue funzioni, in quanto rinvia ad un'apposita legge regionale per la disciplina di dettaglio, e rilevando che "in ogni caso, la disposizione impugnata 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 solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate".

Da tale pronuncia si desume che non contrastano con il principio di unicità della giurisdizione costituzionale, enunciato nelle sentenze n. 38/1957 e n. 6/1970, le disposizioni statutarie che configurano le competenze degli organi di garanzia in termini di attività meramente consultiva. Quanto ai limiti di tale potere consultivo, la sentenza n. 378/2004 parrebbe precludere la possibilità di prevedere aggravamenti di ordine procedurale nell'ipotesi di un giudizio di non conformità statutaria. Alla luce della pronuncia in esame, infatti, parte della dottrina ha manifestato forti dubbi di legittimità costituzionale in ordine alla scelta, contenuta in alcuni statuti, di prescrivere che un'eventuale deliberazione del consiglio regionale contraria ai rilievi dell'organo di garanzia sia approvata a maggioranza assoluta dei componenti ⁽³²⁾. Altra parte della dottrina ha rilevato, tuttavia, che la maggioranza assoluta eventualmente richiesta per l'approvazione degli atti legislativi, pur essendo qualificata rispetto a quella ordinaria, resterebbe comunque una soglia interna alla maggioranza politica e non determinerebbe quindi un vincolo insuperabile per il titolare della potestà legislativa ⁽³³⁾.

La Corte costituzionale si è nuovamente espressa sull'introduzione degli organi di garanzia negli ordinamenti statutari regionali con la sentenza n. 12/2006, con cui è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 79,

⁽³²⁾ In tal senso si veda D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2005, p. 864.

⁽³³⁾ Cfr. sul punto A. SPADARO, *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli statuti". Il difficile cammino delle consulte statutarie regionali*, cit., loc. cit., p. 1075. Si è osservato anche che la scelta della maggioranza assoluta "sacrificherebbe la libertà normativa dell'organo nella misura aristotelica del minimo mezzo, ossia quel tanto che è necessario ed allo stesso tempo sufficiente perchè il parere negativo dell'organo possa spiegare un effetto parzialmente vincolante" (così A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), op. cit., p. 291).

comma 2, dello statuto abruzzese. Secondo il ricorrente la disposizione censurata, nell'imporre al consiglio regionale un obbligo di motivazione delle eventuali deliberazioni contrarie ai pareri del collegio regionale per le garanzie statutarie, avrebbe limitato la potestà legislativa del consiglio regionale, in contrasto con l'articolo 121, secondo comma, della Costituzione e avrebbe violato 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.

Le censure mosse dal Governo sono state rigettate sulla base delle seguenti considerazioni. Anzitutto la Corte ha evidenziato che "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". Quanto alla motivazione richiesta perché il consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri del collegio di garanzia, la Corte ha affermato che essa "non inerte agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto distinto dalla deliberazione legislativa". Del resto la decisione della Corte appare coerente con quanto già affermato nella sentenza n. 379/2004, con cui è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17 dello statuto emiliano, a norma del quale l'adozione di un atto normativo può essere preceduta da "istruttoria pubblica" e "il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie" ⁽³⁴⁾.

Con la sentenza n. 200/2008 la Corte costituzionale si è pronunciata ancora una volta in materia di organi di garanzia statutaria e ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni della legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 "Istituzione e disciplina della consulta statutaria". La Corte ha dichiarato anzitutto l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, della citata legge regionale calabrese in quanto, nell'assicurare ai componenti della consulta l'esenzione da responsabilità penale, civile o amministrativa per opinioni espresse e voti dati nell'esercizio delle funzioni, invadeva una materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. In secondo luogo la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 4, e l'illegittimità costituzionale parziale dell'articolo 7, comma 3, della legge regionale calabrese. La Corte ha rilevato l'illegittimità di queste ultime disposizioni in quanto, nel prevedere l'eventualità di una decisione della consulta statutaria in relazione a "leggi regionali promulgate" o a "regolamenti emanati", investivano la consulta medesima di una valutazione che "appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi".

In dottrina si è ritenuto non condivisibile l'orientamento espresso dalla Corte nella sentenza n. 200/2008, secondo la quale "le competenze della consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzione del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo". Non è chiara, infatti, la ragione per cui

⁽³⁴⁾ Sul tema della motivazione del dissenso rispetto ai pareri dell'organo di garanzia statutaria e sulla coerenza della sentenza n. 12/2006 con quanto già chiarito nella sentenza n. 379/2004, cfr. A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 290.

dovrebbe essere vietato alla Regione di prevedere un parere dell'organo di garanzia successivo alla promulgazione della legge o all'emanazione del regolamento, atteso che la competenza di tale organo ha sicuramente finalità ed effetti diversi rispetto a quelli della Corte e dei giudici ⁽³⁵⁾.

5. Il potenziale ruolo degli organi regionali di garanzia nella tutela del contenuto "eventuale" degli statuti e della qualità della normazione.

Tra le questioni di legittimità costituzionale esaminate nella sentenza n. 378/2004 è degna di rilievo quella riguardante l'articolo 9 dello statuto umbro, della quale la Corte ha dichiarato l'inammissibilità. Il citato articolo 9, dopo aver previsto che "la Regione riconosce i diritti della famiglia", dispone che essa "tutela altresì forme di convivenza". Tale disposizione si inserisce nel novero delle cosiddette enunciazioni di principio, alle quali, secondo la Corte, "non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica", attesa la "funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa" che esse esplicano ⁽³⁶⁾. Sulla base di queste premesse la Corte ha dichiarato inammissibili le censure relative all'articolo 9, sollevate dal Governo per lesione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile e per violazione dei principi sanciti dagli articoli 2 e 29 della Costituzione.

Le affermazioni della Corte sul "carattere non prescrittivo e non vincolante" delle disposizioni statutarie di principio mal si accordano, secondo la dottrina, con la decisione, contenuta nella medesima pronuncia, di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative alle disposizioni sulla commissione di garanzia statutaria ⁽³⁷⁾. Se, infatti, le dichiarazioni di principio, in quanto appartenenti al contenuto "eventuale" dello statuto ⁽³⁸⁾, non possono costituire parametro di legittimità

⁽³⁵⁾ In questo senso di veda M. CARLI, *Il chiarimento non c'è stato (a proposito degli organi di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti delle regioni ordinarie)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2008, in corso di pubblicazione.

⁽³⁶⁾ Con la sentenza n. 378/2004 la Corte ribadisce quanto già affermato nella sentenza n. 372/2004 in relazione ad analoghe disposizioni dello statuto toscano. Le medesime affermazioni si rinvergono nella sentenza n. 379/2004, con cui la Corte costituzionale si è pronunciata sulle censure sollevate dal Governo in ordine allo statuto della Regione Emilia-Romagna.

⁽³⁷⁾ Cfr. in tal senso D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2004, p. 4138.

⁽³⁸⁾ Nelle sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004 la Corte costituzionale, richiamando le sentenze n. 40/1972 e n. 2/2004, mantiene ferma la distinzione tra contenuto "necessario" e contenuto "eventuale" degli statuti. Il primo è quello indicato nell'articolo 123 della Costituzione e comprende gli oggetti che devono essere necessariamente disciplinati dagli statuti; il secondo è determinato in via residuale. Le affermazioni della Corte costituzionale hanno sollevato critiche in quanto, nel ricondurre le dichiarazioni di principio al contenuto "eventuale" degli statuti, le hanno, da un lato, "salvate" dalla dichiarazione di incostituzionalità e, dall'altro, "svalutate". Su questa problematica e sulla "soluzione di compromesso" scelta dalla Corte costituzionale cfr. V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2005, pp. 975 ss. Sul tema della dicotomia tra contenuto "necessario" e contenuto "eventuale" degli statuti cfr. E. RINALDI, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto "necessario" e contenuto "eventuale"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2004, pp. 4073 ss.

delle leggi regionali in un giudizio dinanzi alla Corte costituzionale ⁽³⁹⁾, tuttavia esse potrebbero essere prese in considerazione in una valutazione di conformità allo statuto effettuata dal competente organo di garanzia ⁽⁴⁰⁾. L'eventuale contrasto di una legge regionale con la finalità posta da una norma statutaria di principio potrebbe, infatti, essere rilevato dal collegio di garanzia ed obbligherebbe, conseguentemente, il consiglio regionale a riesaminare l'atto o a riapprovarlo o a motivare l'eventuale scelta difforme rispetto al parere espresso dal collegio di garanzia.

Alla luce delle considerazioni che precedono, le "forme di controllo endoregionali" sugli atti normativi introdotte dai nuovi statuti potrebbero così divenire uno strumento per valorizzare quelle stesse disposizioni programmatiche che la Corte ha ritenuto giuridicamente irrilevanti. Si è osservato, infatti, che proprio l'espansione degli statuti alla disciplina di ambiti non compresi nell'articolo 123 della Costituzione ha comportato la necessità di introdurre questa "inedita" forma di sindacato preventivo sulle leggi regionali, volta ad assicurare l'effettiva "intangibilità" degli statuti ⁽⁴¹⁾.

Un ambito rispetto al quale le "consulte" potrebbero esercitare una rilevante funzione di tutela riguarda la qualità del prodotto normativo. Invero l'esigenza di miglioramento della legislazione e della regolamentazione ha spinto molte regioni a codificare negli statuti dichiarazioni di principio relative alla qualità dei testi normativi.

Negli statuti si rinvencono disposizioni dedicate sia alla corretta scrittura degli atti normativi (*drafting*), sia alla tecnica legislativa intesa nel suo significato più ampio, comprensivo anche del controllo preventivo e successivo degli effetti delle leggi ⁽⁴²⁾. Oltre a richiami ai principi di chiarezza, semplicità e qualità della normazione ⁽⁴³⁾,

⁽³⁹⁾ Soltanto le norme appartenenti al contenuto "necessario" dello statuto possono costituire parametro di valutazione della legittimità costituzionale di una legge regionale, sulla base dello schema delle norme interposte. Secondo tale schema il contrasto di una legge regionale con una norma dello statuto si risolve in una violazione, sia pure indiretta, dell'articolo 123 della Costituzione, determinando pertanto l'illegittimità costituzionale della norma impugnata. Esempi di applicazione di questo meccanismo si rinvencono nelle sentenze della Corte costituzionale n. 993/1988 e n. 119/2006.

⁽⁴⁰⁾ Sulla possibilità per gli organi di garanzia di utilizzare le disposizioni di principio come parametri nel giudizio di conformità statutaria delle leggi regionali cfr. V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, cit., loc. cit., p. 980. Nello stesso senso cfr. L. BIANCHI, *Le norme di principio negli statuti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, cit., p. 55. In senso contrario a questa interpretazione cfr. T. GROPPI, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti*, 2005, p. 12.

⁽⁴¹⁾ Cfr., sul punto, L. PANZERI, *La tutela della "rigidità statutaria" alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2005, pp. 821 ss.

⁽⁴²⁾ Per un esame approfondito delle disposizioni statutarie dedicate alla qualità normativa cfr. G. PAVANI, *Statuti regionali e regole di drafting*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2005, pp. 528 ss.

⁽⁴³⁾ In questo senso si veda, ad esempio, l'articolo 40, comma 1, dello statuto della Regione Abruzzo, il quale dispone che i testi normativi regionali sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione. Enunciazioni simili si rinvencono nell'articolo 44, comma 1, della legge statutaria della Regione Lombardia n. 1/2008 e nell'articolo 48 della legge statutaria della Regione Piemonte n. 1/2005. Altri statuti rinviando al regolamento interno del consiglio regionale la determinazione della disciplina relativa al *drafting* (cfr. articolo 37, comma 2, dello statuto della Regione Puglia e articolo 36, comma 2, della legge statutaria della Regione Lazio n. 1/2004). Alcune peculiarità presenta l'articolo 44 dello statuto toscano, che contiene un riferimento espresso al principio di certezza del diritto e prevede l'improcedibilità per le proposte di legge che non osservano le regole sulla qualità.

alcuni statuti contengono, infatti, riferimenti alla valutazione preventiva dell'impatto o della fattibilità delle leggi e al monitoraggio sulla loro attuazione ⁽⁴⁴⁾.

Gli statuti delle Regioni Abruzzo, Calabria e Umbria hanno previsto l'istituzione di appositi organi, variamente denominati, deputati a "vigilare" sulla corretta applicazione delle regole sulla qualità della legislazione ⁽⁴⁵⁾. Questi organi, per la cui disciplina di dettaglio gli statuti rinviano ai regolamenti interni dei consigli regionali, esprimono pareri sulla qualità dei testi legislativi, sia sotto il profilo del *drafting*, sia sotto il profilo della tecnica legislativa intesa nel suo significato più ampio. Il comitato per la legislazione della Regione Umbria esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente; il suddetto comitato formula, altresì, proposte per l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative ai fini del controllo sull'attuazione delle leggi regionali ⁽⁴⁶⁾. Funzioni analoghe a quelle del comitato umbro sono attribuite al comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi istituito nella Regione Calabria ⁽⁴⁷⁾. Simili sono anche le funzioni previste per il comitato per la legislazione abruzzese nell'ambito della proposta di un nuovo regolamento interno del Consiglio della Regione Abruzzo ⁽⁴⁸⁾.

Nelle regioni nelle quali i predetti comitati tecnici non sono operanti, le funzioni di supporto all'attività normativa dei consigli regionali potrebbero essere esercitate dai collegi di garanzia statutaria ⁽⁴⁹⁾. L'acquisizione del parere di un organismo con caratteristiche di indipendenza e di elevata professionalità potrebbe costituire, infatti, un notevole contributo al miglioramento della qualità della normazione. Tale funzione consultiva potrebbe utilmente collocarsi sia in una fase antecedente, sia in una fase successiva all'approvazione dell'atto da parte del consiglio regionale.

A quest'ultimo riguardo, alcuni ritengono che il passaggio procedurale più opportuno in cui collocare l'intervento del parere di conformità statutaria sia "al termine dell'istruttoria normativa effettuata in commissione e prima della discussione in aula"

⁽⁴⁴⁾ In questo senso si vedano, ad esempio, l'articolo 53 dello statuto della Regione Emilia-Romagna e l'articolo 45 dello statuto della Regione Toscana.

⁽⁴⁵⁾ Gli statuti delle Regioni Abruzzo e Umbria hanno previsto l'istituzione di un "comitato per la legislazione" (cfr. articolo 27 dello statuto della Regione Abruzzo e articolo 61 dello statuto della Regione Umbria). L'articolo 26, comma 2, dello statuto della Regione Calabria ha previsto l'istituzione del "comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi". In Lombardia l'articolo 45 della legge regionale statutaria n. 1/2008 prevede l'istituzione, secondo le norme del regolamento generale, di un "comitato paritetico di controllo e valutazione", con il compito di proporre l'inserimento di clausole valutative nei testi di legge, di effettuare missioni valutative e di esaminare eventuali relazioni sull'analisi tecnico-normativa e sull'impatto della regolazione trasmesse ai sensi dell'articolo 44, comma 2.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. articolo 61, commi 4 e 5, dello statuto della Regione Umbria. Per ulteriori dettagli sulla composizione e sulle funzioni del comitato per la legislazione umbro si veda l'articolo 39 del regolamento interno del consiglio regionale, approvato con deliberazione 8 maggio 2007, n. 141.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. articolo 36 del regolamento interno del consiglio regionale della Calabria, approvato con deliberazione 27 maggio 2005, n. 5.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. articolo 57-*quater* della proposta di un nuovo regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale dell'Abruzzo, in www.consiglio.regione.abruzzo.it.

⁽⁴⁹⁾ Sul ruolo degli organi di garanzia statutaria quali mezzi per arricchire la qualità della legislazione e della regolamentazione regionali cfr. G. SEVERINI, *Cosa ha detto la Corte costituzionale sullo statuto umbro*, in federalismi.it, n. 24/2004, p. 4.

(⁵⁰). Altri individuano, invece, il momento ideale per l'espressione del parere dell'organo di garanzia nella fase successiva all'approvazione del progetto di legge da parte dell'assemblea (⁵¹). Quest'ultima opzione consentirebbe, fra l'altro, il superamento dei rischi cui potrebbe andare incontro un parere richiesto su un progetto di legge non ancora sottoposto alla discussione dell'assemblea, che potrebbe facilmente apportarvi delle modifiche non conformi alle osservazioni dell'organo di garanzia. In ogni caso il parere si limiterebbe alle deliberazioni legislative o ai progetti di legge per i quali l'intervento degli organi di garanzia venga sollecitato, atteso che gli statuti regionali prevedono che la funzione consultiva di questi organi sia attivata su richiesta di determinati soggetti.

Il successo e i margini di crescita delle potenziali funzioni delle consulte statutarie dipenderanno comunque dall'interesse della classe politica regionale ad attivarne l'intervento. E' stato rilevato, infatti, che "i consigli regionali possono svolgere un ruolo importante e significativo se si fanno carico della buona qualità delle leggi che approvano" e "dei problemi e delle esigenze di tutta la società rappresentata" (⁵²). In questo senso gli organi regionali di garanzia statutaria potrebbero contribuire a migliorare la qualità del prodotto legislativo.

(⁵⁰) Così A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 296. L'autore motiva tale affermazione precisando che "è in quel momento e non dopo l'approvazione, infatti, che devono essere poste le basi di conoscenza (o di giudizio) in grado di assicurare che la discrezionalità normativa venga esercitata nella matura ed aperta valutazione dei profili di compatibilità dell'atto con lo statuto".

(⁵¹) Per questa opinione si veda D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, cit., *loc. cit.*, pp. 872-873. Secondo l'autore, l'intervento degli organi di garanzia, per essere dotato di effettività, dovrebbe essere successivo all'approvazione da parte dell'assemblea e obbligatorio.

(⁵²) Così M. CARLI, *Osservazioni sull'autonomia statutaria*, in *Le regioni*, n. 2-3/2004, p. 350.