

IL GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ DEGLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA:  
FRA STATUTI, LEGGI DI ATTUAZIONE E EFFETTIVITÀ\*

**MAURO VOLPI\*\***

**Sommario**

1. Premessa. – 2. Gli atti sottoponibili al controllo. – 3. Le norme parametro. – 4. I soggetti legittimati a richiedere il parere. – 5. Il momento in cui si esercita il controllo e il suo carattere non giurisdizionale. – 6. Gli effetti giuridici del parere di non conformità allo Statuto. – 7. Situazione attuale e prospettive.

**Suggerimento di citazione**

M. VOLPI, *Il giudizio di legittimità degli organi di garanzia statutaria: fra statuti, leggi di attuazione e effettività*, 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.

\*\* Già professore ordinario di Diritto pubblico comparato nell’Università degli Studi di Perugia.  
Contatto: [mauro.volpi@unipg.it](mailto:mauro.volpi@unipg.it)

### 1. Premessa

Il giudizio di legittimità, e quindi di conformità allo Statuto, degli atti normativi della Regione costituisce la ragione principale, anche se non esclusiva, della previsione degli organi di garanzia statutaria nel quadro della nuova stagione statutaria susseguente alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione. All'origine si è manifestata all'interno delle Regioni l'idea velleitaria che concepiva gli organi di garanzia come piccole "Corti Costituzionali", muovendo dalla collocazione degli Statuti nel sistema delle fonti alla stregua di Costituzioni regionali sulla scia di un'interpretazione federalista della riforma del Titolo V. L'evidente incostituzionalità della tesi ha lasciato spazio ad una visione più fondata (e non incostituzionale) che ha messo l'accento sulla necessità di garantire la statutarietà, in considerazione della rigidità degli Statuti, derivante dalla loro natura di leggi regionali rinforzate collocate su un piano di superiorità gerarchica rispetto alle altre fonti normative regionali.

Non è un caso che tale competenza sia stata contemplata da quasi tutti gli Statuti delle quattordici Regioni che hanno previsto l'organo di garanzia<sup>1</sup>, con l'unica eccezione di quello del Veneto che all'art. 62 attribuisce alla «Commissione di garanzia statutaria», peraltro non ancora istituita, la competenza di esprimere «parere su questioni di interpretazione statutaria e normativa», oltre che quella di decidere sulla legittimità e sull'ammissibilità delle richieste di referendum e delle proposte di legge di iniziativa popolare. In particolare il giudizio di legittimità era previsto nelle sei Regioni che hanno concretamente attivato l'organo di garanzia statutaria (Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Umbria e Liguria, che lo ha soppresso con la l.r. di modifica statutaria n. 1/2015) e in Calabria (che lo ha istituito con la l.r. n. 2/2007 senza procedere alla sua attivazione e infine lo ha abrogato con la l.r. n. 3/2010).

Nell'ambito del giudizio di legittimità mi ripropongo di esaminare cinque questioni: l'individuazione degli atti sindacabili, il parametro del giudizio, i soggetti legittimati a sollevare la questione, il momento in cui interviene il controllo, gli effetti giuridici che produce. A tale fine prenderò in considerazione sia le previsioni statutarie sia quelle contenute nelle leggi di attuazione (per Calabria e Liguria quelle vigenti rispettivamente fino al 2010 e al 2015).

### 2. Gli atti sottoponibili al controllo

La previsione del controllo sulle leggi regionali assume negli Statuti particolare ampiezza e non è di regola circoscritta a determinate categorie di leggi. Fa eccezione lo Statuto della Puglia che all'art. 47 attribuisce al «Consiglio statutario regionale» la potestà di verificare, su richiesta, l'«incompatibilità statuta-

<sup>1</sup> Com'è avvenuto in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria.

ria delle proposte di legge eventualmente dichiarata dalla competente Commissione consiliare, nei casi previsti dal regolamento interno del Consiglio regionale». Si tratta con evidenza di una ipotesi di controllo debole in quanto subordinata al giudizio della commissione e assoggettata ai fini del suo effettivo esercizio alla volontà politica del Consiglio.

La sindacabilità dei regolamenti regionali è più circoscritta, non essendo contemplata in alcune Regioni (Abruzzo, Lazio, Puglia e sostanzialmente Lombardia, ove l'art. 60, c. 1, St. prevede il controllo di compatibilità statutaria solo sulla proposta di regolamento generale del Consiglio). In altre Regioni la sindacabilità dei regolamenti è assoggettata a limitazioni. In tale ipotesi si collocava la Liguria, fino alla citata revisione del 2015 l'art. 75, c. 1, St. prevedeva espressamente il sindacato di conformità solo sui regolamenti di competenza consiliare (che ai sensi dell'art. 50 sono quelli di esecuzione e di attuazione di leggi statali e quelli delegati dallo Stato). In Emilia-Romagna lo Statuto prevede in via generica la sindacabilità dei regolamenti regionali, ma la legge regionale attuativa, la n. 23/2007, stabilendo all'art. 9 che, in seguito al parere della «Consulta di garanzia statutaria», spetti all'Assemblea legislativa riesaminare l'atto in questione, sembrerebbe limitare il controllo ai soli regolamenti consiliari.

La dottrina fin dalla entrata in vigore della riforma del Titolo V non ha mancato di rilevare l'opportunità che il sindacato di statutarità si estendesse a tutti i regolamenti regionali<sup>2</sup>, sia per l'ampiezza acquisita dalla potestà regolamentare delle Regioni ex art. 117, c. 6, Cost., sia per la soppressione della riserva di competenza regolamentare all'organo consiliare ai sensi del nuovo art. 121 Cost., che, come successivamente stabilito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 313 del 2003, ha lasciato agli Statuti la libertà di ripartirla tra Giunta e Consiglio. Né a compensare l'assenza del controllo pare sufficiente la previsione di un parere preventivo obbligatorio della commissione consiliare competente, com'è stabilito nello Statuto della Liguria per i regolamenti della Giunta (art. 50, c. 1), parere che è destinato a rispondere più a dinamiche politiche che all'osservanza del rispetto di regole giuridiche e che nel caso di specie si intende favorevole trascorsi trenta giorni senza che sia stato reso.

In nessuna Regione il sindacato di legittimità si estende agli atti amministrativi, il che è comprensibile in quanto ne sarebbe risultata eccessivamente ampliata la portata. D'altra parte laddove all'organo di garanzia è attribuita la competenza a pronunciarsi sui conflitti di attribuzione tra gli organi regionali, non si può escludere che il suo esercizio possa avere ad oggetto anche atti di natura amministrativa.

<sup>2</sup> Cfr. T. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto regionale?*, in *Regioni*, 5/2001, p. 844.

### 3. Le norme parametro

Il parametro del giudizio di legittimità non può che essere lo Statuto, ma si pone la questione se possano essere solo le norme che fanno parte del contenuto necessario dello Statuto *ex art. 123, c. 1, Cost.*, o anche quelle che rientrano nel suo contenuto eventuale, come le numerose norme statutarie di principio e di natura programmatica. La risposta potrebbe andare nella prima direzione alla luce della giurisprudenza con la quale la Corte Costituzionale (sentenze nn. 372, 378, 379 del 2004 relative agli Statuti di Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna) ha affermato la natura non giuridica, ma espressiva di orientamenti politico-filosofici, delle norme statutarie programmatiche. Una parte della dottrina ha sostenuto che tale giurisprudenza avrebbe contribuito a depotenziare il ruolo degli organi di garanzia statutaria<sup>3</sup> e in particolare avrebbe ridotto notevolmente i possibili parametri di statutarietà<sup>4</sup>. Tuttavia è stato correttamente affermato che le norme programmatiche e di principio possono comunque costituire parametri endoregionali di giudizio, «essendo comunque principi approvati dal consiglio regionale con le maggioranze, le procedure, e quindi le finalità essenzialmente antimaggioritarie, prescritte dalla Costituzione»<sup>5</sup>. Ciò è tanto più sostenibile nei confronti di una potestà di controllo che non assume natura giurisdizionale, a meno che non si voglia ritenere che le Regioni abbiano approvato disposizioni del tutto inutili che possono essere liberamente violate. In tale senso si è espressamente orientata la Regione Toscana nella legge regionale istitutiva del Collegio di garanzia, la n. 34/2008, il cui art. 1, c. 2, stabilisce che il «Collegio di garanzia» opera «a garanzia del rispetto delle norme, dei principi e delle finalità» sanciti nello Statuto.

### 4. I soggetti legittimati a richiedere il parere

Il controllo di legittimità può verificarsi solo su richiesta di soggetti legittimati a chiederne l'esercizio. Questi sono di regola individuati negli Statuti, ma non mancano eccezioni. Lo Statuto della Puglia rinvia ai casi previsti dal regolamento interno del Consiglio regionale (art. 47, c. 1, lett. a) ed è sostenibile che sul punto possa anche intervenire la legge istitutiva (legge peraltro mai approvata nonostante il termine di sei mesi dall'entrata in vigore dello Statuto previsto dall'art. 49). Analogo rinvio al regolamento interno del Consiglio è

<sup>3</sup> Cfr. L. PANZERI, *La tutela della «rigidità statutaria» alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 829.

<sup>4</sup> Cfr. T. GROPPI, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378, 379/2004 della Corte Costituzionale*, in *Dir. Giust.*, 47/2004, p. 21.

<sup>5</sup> Cfr. M.C. GRISOLIA, R. ROMBOLI, *Il Collegio di garanzia*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Toscana*, 2008, Giappichelli, Torino, p. 197.

stabilito dall'art. 69, c. 1, lett. a), St. dell'Emilia-Romagna, ma la materia è stata poi disciplinata dalla citata legge regionale istitutiva della Consulta n. 23/2007. In Campania lo Statuto non prevede nulla quanto alla iniziativa per i pareri di legittimità, mentre esprime la massima latitudine circa la richiesta alla «Consulta di garanzia statutaria» di pareri sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali, che, ai sensi dell'art. 57, c. 2, può provenire da «qualsiasi organo dell'amministrazione regionale». Anche in questo caso l'individuazione dei soggetti competenti a richiedere il giudizio di conformità allo Statuto di leggi e regolamenti regionali è prevista in una proposta di legge sulla costituzione e sul funzionamento della Consulta depositata il 20 luglio 2017 su iniziativa consiliare<sup>6</sup>. Infine va rilevato che in vari casi le previsioni statutarie sui soggetti legittimati sono state considerate non tassative e quindi sono state integrate dalle leggi di attuazione (come si è verificato in Abruzzo, Piemonte e Umbria).

Praticamente ovunque viene individuato quale soggetto legittimato una minoranza consiliare qualificata: un terzo dei componenti in Basilicata, Calabria, Lazio, Lombardia, Piemonte, Veneto e Umbria; un quinto in Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Molise e Toscana; un quarto nella citata proposta di legge presentata in Campania. Ciò appare in sintonia con la natura garantistica del controllo di conformità statutaria che riguarda atti normativi approvati dalla maggioranza consiliare. Analoga valenza garantistica a favore degli Enti locali è la frequente indicazione quale soggetto legittimato del Consiglio delle autonomie locali (in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Lombardia, Piemonte, Veneto, Toscana) talvolta con voto a maggioranza (Lombardia) o su iniziativa del Presidente dell'organo senza ulteriore specificazione.

Più discussa è l'attribuzione della competenza al Presidente della Giunta (in Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana e Umbria) o alla Giunta (in Abruzzo e in Lombardia). Tale ipotesi è stata criticata in dottrina in quanto sarebbe stata in contrasto con la valenza garantistica e la funzione antimaggioritaria del controllo di legittimità<sup>7</sup>. Tuttavia pare difficile negare la potestà per l'organo di vertice dell'esecutivo regionale di chiedere la preventiva verifica di legittimità di disposizioni di legge o di regolamento approvata dal Consiglio regionale che ritenga non conformi allo Statuto. Invece del tutto pacifico è l'interesse, in particolare nei confronti dei disegni di legge e dei regolamenti approvati dalla Giunta, sussistente in capo al Presidente dell'organo consiliare (com'è previsto nelle Regioni sopra citate che attribuiscono la legittimazione all'organo esecutivo, ad eccezione della Lombardia).

<sup>6</sup> Si tratta della proposta di legge su «Costituzione e funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria ai sensi dell'art. 57 dello Statuto della Regione Campania», presentata il 20 luglio 2017 dai consiglieri regionali Rosa D'Amelio e Alfonso Piscitelli.

<sup>7</sup> Cfr. T. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto regionale?*, in *Regioni*, 5/2001, p. 850.

Infine altri soggetti legittimati più raramente individuati sono rappresentati dalle commissioni consiliari (in Abruzzo, Lombardia, Piemonte e Umbria) e dai gruppi consiliari (in Emilia dai singoli gruppi, mentre in Toscana la richiesta deve provenire da tre Presidenti di gruppo).

### **5. Il momento in cui si esercita il controllo e il suo carattere non giurisdizionale**

Il momento in cui interviene il controllo di legittimità è un fattore importante anche perché tale questione è stata ricollegata a quella della sua natura non giurisdizionale. La tesi nettamente prevalente sostiene la natura preventiva del controllo che deve necessariamente precedere l'entrata in vigore dell'atto sindacabile. Tale tesi è stata fatta propria dalla Corte Costituzionale, la quale nella sentenza n. 200 del 2008 ha sostenuto che l'organo di garanzia statutaria, al fine di non invadere la competenza ad essa spettante così come quella degli organi giurisdizionali, deve avere carattere preventivo, intervenendo nel corso del procedimento di formazione dell'atto, e che la «valutazione di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali»<sup>8</sup>. Quindi la natura meramente consultiva della funzione esercitata escluderebbe il controllo successivo in quanto questo assumerebbe in tale caso natura giurisdizionale.

In dottrina è stata manifestata un'opinione differente, anche se minoritaria, la quale non mette in discussione il carattere consultivo della funzione esercitata dall'organo di garanzia statutaria, ma ritiene che la natura giurisdizionale del controllo non dipenda dal momento in cui viene svolto, ma da altri fattori<sup>9</sup>: la qualità dell'organo competente che deve possedere peculiari caratteristiche di indipendenza e autonomia e di professionalità, la configurazione del procedimento come giudizio, la forma della decisione (ordinanza o sentenza), la vincolatività degli effetti. D'altro lato la previsione del carattere preventivo del controllo non esclude che questo possa assumere natura giurisdizionale, a meno di volerla negare per il sindacato esercitato dalla Corte Costituzionale sugli Statuti regionali prima della loro entrata in vigore (e fino al 2001 anche nei confronti delle leggi regionali).

Negli Statuti della maggioranza delle Regioni (Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte e Puglia) è stabilito che il controllo debba riguardare progetti di legge e di regolamento regionali. L'unica eccezione espressa è contenuta nello Statuto del Molise, il quale all'art. 67, c. 3, prevede che la «Consulta statutaria» si pronunci «sulla conformità allo Statuto delle

<sup>8</sup> Corte cost., sent. n. 200 del 2008, p. 5.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>9</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte Cost. n. 200 del 2008)*, in *Istit. Fed.*, 2/2008, p. 161-162.

leggi e dei regolamenti regionali in vigore». In altre Regioni lo Statuto contiene formulazioni ambigue. L'art. 80, c. 1, dello Statuto dell'Abruzzo parla di «deliberazioni legislative», anche se il dubbio sollevato dal Governo in sede di impugnativa di varie norme dello Statuto sulla eventuale natura successiva del controllo è stato escluso dalla Corte Costituzionale, la quale nella sentenza n. 12 del 2006 ha asserito che il riferimento alle deliberazioni legislative e non alle leggi «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»<sup>10</sup>.

Altri Statuti parlano genericamente di controllo su leggi e regolamenti (art. 57, c. 2, St. Campania; art. 69, c. 1, lett c, St. Emilia-Romagna; art. 82, c. 1, St. Umbria), mentre l'art. 57, c. 1, St. della Toscana usa la dizione di «fonti normative regionali». Per Emilia-Romagna e Toscana il dubbio è stato risolto dalle leggi regionali di attuazione (rispettivamente la n. 23/2007 e la n. 34/2008), le quali hanno stabilito che il controllo si verifichi dopo l'approvazione dell'atto e prima della sua promulgazione o entrata in vigore. Un'analogia disposizione è contenuta nella citata proposta di legge di attuazione della Consulta di garanzia statutaria presentata al Consiglio regionale della Campania.

Formulazioni analoghe si ritrovano negli Statuti o nelle leggi attuative delle altre Regioni. L'unica eccezione circa il momento in cui si doveva verificare il controllo preventivo era rappresentata dalla Liguria, ove l'art. 75, c. 4, St. e l'art. 5, c. 2, l.r. n. 19/2006 prevedevano che il parere della Consulta dovesse essere espresso prima dell'esame da parte dell'Assemblea. L'intento era evidentemente quello di dare rilievo al punto di vista della Consulta nell'ambito della fase istruttoria. Ma il momento prescelto per il suo intervento ne indeboliva l'incidenza e anche la valenza garantistica in quanto il controllo veniva ad essere esercitato su un testo che poteva essere successivamente modificato, anche in misura notevole, e inoltre non produceva alcun effetto nei confronti dell'Assemblea<sup>11</sup>.

L'art. 82 dello Statuto dell'Umbria è stato impugnato dal Governo in quanto avrebbe reso possibile un controllo successivo in violazione della Costituzione. La Corte Costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 378 del 2004, la quale, nel confermare la natura consultiva della funzione attribuita alla Commissione di garanzia statutaria, ha rinviato la soluzione della questione al momento in cui fosse stato reso possibile l'esercizio della competen-

<sup>10</sup> Corte cost., sent. n. 12 del 2006, p. 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>11</sup> Sulla questione vedi F. BAILO, *La Consulta statutaria*, in P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Liguria*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 427-428.

za grazie all'entrata in vigore della legge regionale di attuazione. Ora, la l.r. n. 27/2007 ha riproposto la formulazione ambigua contenuta nello Statuto senza precisare che il parere sulla conformità allo Statuto dovesse riguardare leggi e regolamenti non ancora entrati in vigore. Per la verità un argomento in tale senso potrebbe essere rintracciato nella previsione, *ex art. 7, c. 3*, dell'obbligo di riesame della legge o del regolamento non ritenuto conforme allo Statuto, che presupporrebbe trattarsi di un atto ancora non entrato in vigore. Tuttavia ciò non esclude in modo esplicito che il parere possa essere dato anche su leggi e regolamenti già in vigore senza produrre in tale ipotesi alcun effetto giuridico, restando affidato un eventuale successivo intervento modificativo alla volontà politica dell'organo competente.

Quest'ultimo è stato il punto di vista adottato dalla «Commissione di garanzia statutaria» dell'Umbria nell'affrontare una questione di conformità allo Statuto di una disposizione legislativa vigente. Vale la pena di renderne conto in questa sede perché credo che sia stato l'unico caso del genere e quindi è necessario spiegarne le ragioni, anche alla luce del fatto che il parere relativo ha rappresentato una deviazione rispetto all'orientamento sostenuto dalla Corte Costituzionale. In primo luogo si è trattato dell'unica richiesta presentata da una minoranza qualificata dell'Assemblea legislativa in quanto sottoscritta da undici consiglieri regionali appartenenti a tutti i gruppi di opposizione. In secondo luogo la questione aveva una indubbia rilevanza garantistica, in quanto poneva il problema della conformità allo Statuto delle disposizioni relative ai referendum regionali (abrogativo e consultivo) contenute negli artt. da 15 a 60 della l.r. n. 14/2010 sulla disciplina degli istituti di partecipazione<sup>12</sup>. La Commissione ha incentrato la questione, formulata dai richiedenti in termini del tutto generici, sull'art. 28, c. 1, lett c), della legge ai sensi del quale il referendum abrogativo viene sospeso, oltre che in seguito alla scadenza o allo scioglimento anticipato del Consiglio regionale, anche «all'atto della pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali per lo svolgimento di elezioni politiche, nazionali o amministrative» e ha ritenuto che tale previsione costituisse una violazione dell'art. 22. C. 1, St., il quale sancisce che «La Regione riconosce il referendum quale istituto di democrazia partecipativa e ne favorisce l'utilizzazione». Infatti il riferimento generalissimo a ogni tipo di elezione politica o amministrativa, nazionale o locale, avrebbe comportato il rischio del rinvio *sine die* di qualsiasi referendum già dichiarato ammissibile dalla Commissione di garanzia statutaria e quindi avrebbe frustrato la volontà espressa dallo Statuto di favorirne l'utilizzazione. È pur vero che con la l.r. n. 2/2014, di poco antecedente al parere della

<sup>12</sup> Legge regionale n. 14/2010 su «Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)».

Commissione, si era escluso che la sospensione potesse valere per il referendum consultivo, ma tale ipotesi rimaneva comunque irragionevolmente in vigore per quello abrogativo. Comunque il parere di non conformità, reso il 18 marzo 2014, non ha avuto alcun effetto pratico in quanto non ha indotto il Consiglio a modificare la disposizione che ne costituiva l'oggetto.

## 6. Gli effetti giuridici del parere di non conformità allo Statuto

Le decisioni degli organi di garanzia statutaria, comunque siano qualificate (pareri o giudizi) sono sempre espressione di una funzione consultiva e non sono vincolanti nei confronti dell'organo regionale competente. Purtroppo esse producono effetti giuridici, che incidono sul procedimento di approvazione definitiva dell'atto dichiarato non conforme allo Statuto e sono regolamentati negli Statuti o nelle leggi di attuazione (ad eccezione di Campania, Puglia e Veneto, ove gli Statuti nulla dispongono e non sono state approvate le leggi di attuazione). Tali effetti sono di tre tipi.

Il primo consiste nell'obbligo di riesame dell'atto dichiarato non conforme. Tale previsione è contenuta nell'art. 82, c. 3, St. dell'Umbria, il quale stabilisce che «l'organo competente è tenuto a riesaminare l'atto e a riapprovarlo con o senza modifiche». Tale soluzione è stata giustificata dalla Corte Costituzionale, la quale nella sentenza n. 378 del 2004 ha affermato che la funzione consultiva della Commissione si esplica «attraverso semplici pareri, che, se negativi sul piano delle 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»<sup>13</sup>. La sentenza della Corte ha lasciato aperta la questione se l'obbligo di riesame sia l'unico effetto ammissibile o se possano esservene altri. Sul punto la dottrina si è divisa fra chi ha sostenuto che la natura consultiva della funzione svolta non possa attribuire al parere un'efficacia diversa da quella del semplice obbligo di riesame, secondo quanto «stabilito in modo indiretto, ma inequivocabile» dalla sentenza della Corte<sup>14</sup>, e chi ha ritenuto tale tesi troppo restrittiva, in quanto l'indiscutibile non vincolatività del parere negativo non renderebbe incostituzionale la previsione di ulteriori effetti, quali «obblighi di motivazione o maggioranze qualificate»<sup>15</sup>. La seconda opinione sembra avere prevalso, trovando riscontro nella previsione negli Statuti

<sup>13</sup> Corte cost., sent. n. 378 del 2004, p. 9 del *Considerato in diritto*.

<sup>14</sup> Cfr. D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in *Istit. Fed.*, 5/2005, p. 864.

<sup>15</sup> 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. CAPPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 288-289.

e nelle leggi di attuazione di effetti giuridici diversi dall'obbligo di riesame.

Il secondo effetto giuridico previsto derivante dal parere di non conformità consiste nel porre a carico dell'organo competente un obbligo di motivazione qualora non intenda adeguarsi al giudizio dell'organo di garanzia statutaria. Tale obbligo è stabilito nello Statuto dell'Emilia-Romagna (art. 69, c. 2) e nelle leggi attuative del Piemonte (art. 7, cc. 2 e 3, l.r. n. 25/2006) e della Toscana (art. 10, l.r. n. 34/2008). Lo Statuto della Basilicata lo prevede solo a carico del Presidente e della Giunta regionale, non del Consiglio, dal che si dovrebbe desumere che l'obbligo di motivazione valga solo per gli atti regolamentari della Giunta. Infine tale obbligo era contenuto nel testo originario dello Statuto dell'Abruzzo, dal quale è stato eliminato in occasione dell'impugnativa operata dal Governo, il quale lamentava la violazione dell'art. 121, c. 2, Cost., in quanto avrebbe pregiudicato la potestà del Consiglio derivante dal principio per cui la legge regionale è un atto politico libero nel fine e non è assoggettata all'obbligo di motivazione, e del c. 4 dello stesso articolo, in quanto avrebbe condizionato i poteri di promulgazione e di emanazione del Presidente della Giunta. Tuttavia la Corte Costituzionale nella sentenza n. 12 del 2006 ha ritenuto che la previsione rientrasse nella competenza statutaria di disciplina del procedimento legislativo, facente parte dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» ex art. 123, c. 1., Cost., e che esso non violasse il principio della irrilevanza della motivazione in quanto non inerente «direttamente all'atto legislativo, ma alla decisione di non tenere conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa»<sup>16</sup>. Con la sentenza in questione, quindi, è venuto meno qualsiasi dubbio sulla legittimità della previsione dell'obbligo di motivazione.

Il terzo e più discusso effetto giuridico adottato nell'ipotesi di non conformità consiste nella previsione che il Consiglio regionale, se non intende accettare i rilievi formulati nel parere negativo, debba riapprovare l'atto a maggioranza assoluta (art. 80, c. 2, St. Abruzzo; art. 57, c. 7, St. Calabria; art. 68, c. 8, St. Lazio; art. 60, c. 2, St. Lombardia). In proposito la dottrina ha espresso valutazioni opposte. Da un lato si è rilevato che tale quorum non sarebbe in grado di condizionare, e tanto meno di ledere, la discrezionalità della maggioranza politica del Consiglio<sup>17</sup>. Tale opinione è avvalorata dalla natura delle leggi elettorali delle Regioni a statuto ordinario attributive di un forte premio di maggioranza alla coalizione che ha ottenuto più voti o comunque collegata al candidato alla presidenza vincente. Dal lato opposto si è argo-

<sup>16</sup> Corte cost, sent. n. 12 del 2006, p. 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>17</sup> Cfr. A. D'ALOIA, P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi Statuti*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 290-291.

mentato che l'effetto previsto inciderebbe sulla autonoma potestà legislativa del Consiglio, che esclude qualsiasi contitolarità o compartecipazione alla produzione delle leggi, in quanto trasformerebbe il parere negativo in una sorta di veto sospensivo che sarebbe superabile ma con un significativo aggravamento<sup>18</sup>.

La questione è stata sottoposta alla Corte Costituzionale su ricorso del Governo il quale ha impugnato l'art. 8, c. 3, l.r. n. 2/2007 della Calabria, che stabiliva il potere del Consiglio di non accogliere il parere con deliberazione motivata adottata a maggioranza assoluta, senza peraltro avere a suo tempo impugnato l'identica disposizione contenuta nello Statuto. Il problema è stato successivamente risolto, come già si è detto, dalla l.r. n. 3/2010 che ha modificato lo Statuto sopprimendo la Consulta statutaria, traendo una conclusione estrema dalle varie censure di illegittimità costituzionale stabilite nella sentenza n. 200 del 2008. Tuttavia in tale decisione la Corte Costituzionale non si è pronunciata sul punto, anche per la sciatteria dimostrata dal Governo che ha indicato come parametro non l'art. 121 Cost., l'unico che poteva ritenersi direttamente violato dalla previsione di una seconda approvazione a maggioranza assoluta della legge, ma varie disposizioni costituzionali relative all'esercizio della funzione giurisdizionale. La Corte si è limitata, come aveva già fatto in precedenza, ad escludere che l'organo di garanzia statutaria possa svolgere funzioni giurisdizionali, ribadendo la natura amministrativa delle sue decisioni, ma ha ritenuto infondata la questione relativa all'art. 8, c. 3, della legge regionale in quanto non costituente esercizio di una funzione giurisdizionale e adottata in conformità alla previsione statutaria. Parte della dottrina ha ritenuto che in questo modo la Corte abbia avallato implicitamente la previsione statutaria<sup>19</sup>. In realtà è difficile dare una simile interpretazione al silenzio della Corte e quindi ne deriva che la questione rimane insoluta, ferma restando allo stato attuale l'applicabilità delle disposizioni che prevedono l'aggravamento del quorum per la riapprovazione dell'atto ritenuto non conforme allo Statuto dall'organo di garanzia statutaria.

Una questione di fondo riguarda l'incidenza degli effetti giuridici dei pareri di non conformità. In particolare si pone l'interrogativo se, nell'ipotesi in cui l'organo competente non tenga conto degli aggravamenti stabiliti, ciò possa configurare un vizio formale dell'atto regionale. A mio parere la risposta deve essere positiva per gli aggravamenti stabiliti a livello statutario in quanto in tale ipotesi l'inosservanza degli effetti previsti costituisce una violazione dello Statuto da parte del Consiglio regionale.

<sup>18</sup> Cfr. A. MASTROMARINO, *Gli organi di garanzia statutaria nelle Regioni a regime ordinario: uno sguardo di insieme*, in *Forum Quad. Cost.*, 2008, p. 20.

<sup>19</sup> Cfr. D. BALDAZZI, *Le "Consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, in *Forum Quad. Cost.*, 2008, p. 5.

### **7. Situazione attuale e prospettive**

In conclusione, anche tenendo conto dell'attività svolta dagli organi di garanzia effettivamente istituiti, non si può non rilevare la discrasia tra l'importanza della potestà loro assegnata di valutare la conformità degli atti normativi regionali allo Statuto, anche se con pareri o giudizi non vincolanti, e lo scarso ricorso che a tale competenza è stato fatto, con qualche lodevole eccezione (soprattutto in Abruzzo e, in misura notevolmente ridotta, in Piemonte e Toscana).

Quali le ragioni di tale stato di cose? Si può certamente ritenere che abbiano influito in senso deterrente i rigorosi paletti stabiliti nella giurisprudenza costituzionale, ma d'altra parte va rimarcato che erano state eccessive e fuori misura le velleità iniziali manifestate in sede regionale circa il ruolo degli organi di garanzia. La ragione più importante è tuttavia un'altra e attiene all'atteggiamento della classe politica regionale, sia di maggioranza, sia (e ciò è più sorprendente) di opposizione, la cui inazione ha pesato trattandosi di una competenza che, a differenza di altre come il giudizio sulla ammissibilità del referendum, può essere esercitata solo su richiesta dei soggetti legittimati. Il mancato sfruttamento della potenzialità insita nel giudizio di legittimità può essere indicativo della diffidenza con la quale la politica regionale ha visto il ruolo dell'organo di garanzia statutaria, come conferma la sua mancata istituzione in molte Regioni che lo avevano previsto (Basilicata, Lazio, Lombardia, Molise, Puglia, Veneto) o la sua soppressione successiva alla istituzione (Calabria e Liguria).

L'attitudine appena richiamata stende un velo di incertezza sul futuro dei pochi organi di garanzia statutaria istituiti ed ancora operanti in cinque Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Umbria). In particolare per quel che riguarda l'Umbria è significativo che dopo la scadenza del mandato per i componenti in carica alla fine del 2016, l'Assemblea legislativa non abbia ancora provveduto al rinnovo dell'organo. Ma appare plausibile sostenere che la vicenda degli organi in questione rientri in quella più generale della crisi delle autonomie regionali, schiacciate tra velleità federaliste e rigurgiti centralisti periodicamente alternanti. Di tale stato di cose costituisce una dimostrazione il progetto di varie Regioni di ricorrere alle forme e condizioni speciali di autonomia di cui all'art. 116, c. 3, Cost., una specie di "fai da te" istituzionale che può in qualche caso rappresentare un passo avanti, ma certo non pare in grado di risolvere il problema della "riforma della riforma" del 2001 e di un assetto stabile e coerente del nostro regionalismo e, se spinto all'eccesso, può produrre differenziazioni significative in termini di attribuzione di competenze e di risorse difficilmente sostenibili ai fini della salvaguardia dell'unità nazionale. In definitiva il futuro che verrà riservato agli organi di garanzia statutaria, e in particolare al giudizio di conformità statutaria,

dipende dalla risposta che verrà data all'esigenza di dare vita ad un regionalismo forte ma non velleitario.