

Problemi politico-costituzionali della messa a regime dei Comitati di garanzia statutaria. Il caso della Regione Campania

di Giovanna Conte

SOMMARIO: 1) Premessa. – 2) Gli organi di garanzia statutaria come organi regionali indipendenti. I profili strutturali della Consulta di garanzia nello Statuto della Regione Campania. – 3) Le funzioni dell'organo secondo la disciplina di principio della Regione Campania. Il parere di legittimità delle fonti regionali. – 4) Segue. L'interpretazione dello Statuto. – 5) Segue. Il controllo sull'ammissibilità dei referendum regionali. – 6) Osservazioni conclusive.

1. Premessa.

La previsione nel nuovo Statuto della Regione Campania della Consulta di garanzia statutaria si pone in una linea comune a tutti gli Statuti c.d. di seconda generazione finora approvati, ad eccezione di quello delle Marche¹. Tale circostanza suggerisce di inserire le riflessioni che seguono in un quadro più ampio che tenga conto dell'esperienza degli organi di garanzia statutaria già previsti dalle Carte statutarie delle altre Regioni²; anche alla luce della scarsa disciplina dettata in merito dall'art. 57 dello Statuto campano la quale, ove considerata isolatamente, potrebbe rendere

¹ Deve peraltro segnalarsi che il Consiglio regionale della Calabria con la l. 3/2010, approvata secondo il procedimento di cui all'art. 123 Cost., ha proceduto ad abrogare, tra l'altro, l'art. 57 dello Statuto regionale avente ad oggetto la Consulta statutaria. Le ragioni sottese a siffatta scelta non appaiono agevolmente ricostruibili, né essa può considerarsi necessitata – come invece sembra riconoscere la relazione di accompagnamento alla proposta di modifica statutaria, consultabile al link <http://www.consiglioregionale.calabria.it/DEL8/371.pdf> - dagli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in materia e, in particolare, dalla sentenza 200/2008 della Corte costituzionale avente ad oggetto proprio la disciplina legislativa con cui la Regione Calabria ha provveduto ad istituire l'organo di garanzia. In questa pronuncia, da leggere insieme alle precedenti sentenze in tema di comitati statuari, la Corte fornisce infatti importanti chiarimenti sulla natura e la funzione di tali organi ma, come si vedrà più approfonditamente nel corso del lavoro, non esprime una posizione di generale chiusura e depotenziamento delle disposizioni statutarie che li prevedono. Sulle possibili ragioni a fondamento della decisione di abrogare le disposizioni sulla Consulta statutaria della Calabria v. C. NAPOLI, *Abrogazione della Consulta statutaria calabrese: svista o disillusione?*, in www.forumcostituzionale.it, p. 2 ss. e S. GAMBINO, *Statuti regionali, Consulte statutarie e Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, p. 2 ss.

Ad ogni modo, tale abrogazione non è priva di conseguenze problematiche, ad esempio con riguardo alla materia referendaria venendo meno l'organo a cui lo Statuto affida il giudizio di ammissibilità dei *referendum*; tanto più ove si acceda ad una interpretazione delle disposizioni statutarie per cui l'intervento della Consulta statutaria sia da ritenere di carattere vincolante ai fini della indizione del *referendum* non residuando in capo al Consiglio regionale poteri deliberativi sull'ammissibilità dei quesiti referendari. In questo senso cfr. C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quaderni regionali*, n. 1-2/2007, p. 304 ss.; *contra* F. PASTORE, *Il referendum negli Statuti delle regioni ad autonomia ordinaria "di seconda generazione"*, in www.federalismi.it, p. 47 s. L'esame della funzione di controllo dell'ammissibilità dei *referendum* da parte dei comitati di garanzia sarà ad ogni modo oggetto del successivo paragrafo 5.

Nonostante l'avvenuta abrogazione, si ritiene comunque opportuno fare riferimento nel corso del presente studio alle disposizioni sull'organo di garanzia originariamente previste dallo Statuto della Calabria, anche perché, come ricordato, proprio la normativa regionale di attuazione delle stesse ha dato luogo ad un'importante pronuncia della Corte costituzionale in materia.

² Alla quale, peraltro, a tutt'oggi manca in gran parte il momento applicativo, considerando che l'organo di garanzia è entrato in funzione soltanto in Liguria, Piemonte ed Emilia Romagna. Il primo si è finora espresso sull'ammissibilità di un *referendum* abrogativo regionale e di un'iniziativa legislativa popolare. La Commissione di garanzia del Piemonte ha reso un parere sull'interpretazione dello Statuto in un conflitto tra organi regionali, un parere sull'ammissibilità di una proposta di legge regionale di iniziativa popolare e, da ultimo, un parere sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte del d.l. 29/2010, richiesto dalla Presidente della Giunta ai sensi dell'art. 92, c. 1, lett. b) dello Statuto. Infine la Consulta di garanzia dell'Emilia Romagna ha reso finora un parere sull'ammissibilità di una iniziativa legislativa popolare. Gli atti citati sono consultabili on-line sui siti delle Regioni interessate.

poco agevole la ricostruzione delle caratteristiche strutturali e funzionali del nuovo organo e la possibilità di rintracciarne eventuali tratti specifici rispetto al panorama complessivo delle normative statutarie.

A tali fini potrebbe rivelarsi di qualche utilità il richiamo alle modifiche che la disciplina della Consulta di garanzia ha subito durante il complesso *iter* di approvazione³ che, a partire dal testo licenziato in Commissione nel 2003, ha portato alla deliberazione del nuovo Statuto nel febbraio 2009.

Al riguardo, il progetto statutario approvato inizialmente in Commissione, al pari di quello licenziato nella medesima sede durante la passata legislatura, pur differenziandosi in più punti, contenevano una disciplina piuttosto dettagliata dell'organo di garanzia sia in ordine ai profili attinenti alla sua composizione⁴ sia con riferimento alle funzioni che l'organo era chiamato a svolgere e all'efficacia degli atti adottati. Segnalando che l'articolato statutario approvato dal Consiglio regionale in prima lettura nel corso del 2004, decaduto per la fine della legislatura, aveva eliminato qualsiasi riferimento ad un organo posto a garanzia della legalità statutaria, *prima facie* sembra che la disciplina definitiva sulla Consulta di garanzia sancita dal nuovo Statuto si ponga per certi aspetti quasi come una formula sintetica di contenuti che erano invece ampiamente sviluppati nel testo consegnato dalla Commissione⁵, rischiando in tal modo di risultare carente in quelle parti che maggiormente valgono a delineare la dimensione della funzione di garanzia statutaria nelle dinamiche politico-istituzionali della Regione

D'altra parte, non è necessario ritornare in questa sede sulle ragioni, ampiamente indagate dalla dottrina, che hanno sollecitato i Consigli regionali in sede di elaborazione dei nuovi Statuti ad interrogarsi sulla necessità di prevedere meccanismi di garanzia statutaria per giungere infine alla creazione di organi *ad hoc* per l'innanzi sconosciuti all'ordinamento regionale⁶. Ad ogni modo, rispetto a tali ragioni, generalmente individuate nell'esigenza di rafforzare direttamente a livello endoregionale le garanzie di tutela e rispetto dello Statuto da parte delle fonti e degli organi regionali, potrebbe apparire non del tutto convincente l'ipotesi normativa che configura in termini eventuali l'istituzione della Consulta di garanzia secondo quanto dispone il primo comma dell'art. 57 dello Statuto della Campania⁷. Per un verso, in tal modo risulta rimessa alla discrezionalità del

³ Dopo l'approvazione in Commissione del 13 ottobre 2003, il Consiglio ha approvato lo Statuto regionale in prima lettura nella seduta del 18 settembre 2004 senza tuttavia procedere alla successiva approvazione in seconda lettura come richiesto dall'art. 123 Cost. Nella passata legislatura la Commissione per la revisione dello Statuto ha licenziato un progetto di Statuto nel luglio 2007 e dopo un lungo *iter* d'esame da parte dell'Aula si è giunti alla duplice approvazione consiliare dello Statuto nelle date del 12 giugno 2008 e del 20 febbraio 2009.

⁴ Quali, in particolare, le maggioranze e i requisiti di elezione dei membri, il numero e la durata in carica degli stessi, le cause di incompatibilità, le modalità di rinnovo dell'organo.

⁵ Con particolare riguardo ad alcuni profili concernenti le competenze dell'organo.

⁶ La dottrina ha infatti riservato grande interesse al tema delle garanzie statutarie e conseguentemente all'introduzione degli organi in esame. All'indomani dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 v. R. BIN, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 523; T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 5/2001, p. 841 ss.; M. MARTINAZZOLI, *Quale garanzia per lo Statuto regionale*, in www.federalismi.it, 2002. Tra i contributi più recenti cfr. almeno 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. 277 ss; C. MIGNONE, *op. cit.*, p. 287 ss.; C. COMBI, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2008, p. 1 ss.; D. BALDAZZI, *Le "consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 1 ss.; R. ROMBOLI, *L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria*, in AA. VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo IV, Napoli, 2008, p. 1993 ss.; nonché volendo G. CONTE, *Il controllo di statutarietà delle leggi regionali e gli organi di garanzia: verso uno pseudo-modello di giustizia costituzionale?*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 39/2009, p. 166 ss.

⁷ Il quale stabilisce che "La regione può istituire con propria legge la Consulta di garanzia".

legislatore regionale l'istituzione di un organo individuato dallo Statuto, attraverso una formula che sembra configurare una funzione di natura obbligatoria, come competente a valutare l'ammissibilità dei *referendum* regionali⁸. Per altro verso, potrebbe ritenersi contraddittorio affidare la decisione sull'esistenza stessa e sulla disciplina della funzione di garanzia, la quale si concreta in primo luogo nella verifica della compatibilità statutaria delle leggi regionali, proprio ad una legge regionale, vale a dire all'atto-fonte oggetto del controllo⁹. Secondo questa impostazione, inoltre, il parere dell'organo di garanzia andrebbe configurato non come un vincolo statutariamente imposto alla legge regionale¹⁰, quanto alla stregua di un autovincolo legislativo, incapace di imporsi a una successiva decisione normativa di pari rango e di segno opposto¹¹. Pur volendo prescindere da considerazioni di questo tipo, sembra difficile considerare che la competenza attribuita al legislatore regionale dal primo comma dell'art. 57 si esaurisca con il suo esercizio: negando per questa via l'eventuale abrogazione della legge istitutiva dell'organo.

Anche alla luce di questa circostanza risulta poco convincente argomentare nel senso che la soluzione prefigurata dallo Statuto della Campania non si discosta sostanzialmente di molto da quella delle altre Regioni nelle quali la scelta di istituire l'organo di garanzia è direttamente imputabile allo Statuto: ovvero, ai fini della concreta entrata in funzione dell'organo è comunque necessaria la legge regionale attuativa delle norme statutarie. Infatti non è privo di rilievo il peculiare significato che lo Statuto riveste nell'ordinamento regionale in virtù dell'ambito di competenza che la Costituzione gli riconosce nonché della maggioranza richiesta per la sua adozione e, più in generale, del complessivo procedimento con cui è approvato dal quale scaturisce la tendenziale stabilità degli equilibri in esso fissati. Tale aspetto porta a ritenere che lo Statuto sia la fonte competente a dettare la prima e fondamentale disciplina degli organi di garanzia¹²; a maggior ragione vale a fondare la necessità che sia lo Statuto ad assumere la scelta di fondo sull'introduzione o meno di tale organo all'interno degli assetti politico-istituzionali da esso delineati.

2. Gli organi di garanzia statutaria come organi regionali indipendenti. I profili strutturali della Consulta di garanzia nello Statuto della Regione Campania.

Non sfugge che i collegi di garanzia statutaria, trovando la propria legittimazione esclusivamente in una libera scelta dello Statuto ed essendo destinati ad incidere in misura comunque rilevante sulle prerogative degli organi rappresentativi nonché dello stesso corpo

⁸ V. l'art. 57 c. 3. Sul punto cfr. F. PASTORE, *op. cit.*, p. 45 ss., nonché *infra* nel testo.

⁹ Ciò a prescindere dalla configurazione che la medesima legge istitutiva voglia dare della funzione in esame. Si badi, infatti, che anche il solo riesame della delibera legislativa a seguito del parere negativo della Consulta di garanzia, pure considerato come l'effetto più blando di tale parere, comporta quanto meno un rallentamento del procedimento legislativo e, dunque, sia pensabile come un ostacolo, un limite alla legge.

¹⁰ In virtù della competenza dello Statuto a disciplinare il procedimento di formazione della legge regionale indubbiamente ricompreso, secondo quanto ha riconosciuto la Corte costituzionale nella sent. n. 12/2006, nei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, attribuiti dall'art. 123, c. 1, Cost. alla potestà statutaria.

¹¹ Sulla forza vincolante dello Statuto regionale quale norma sulla normazione rispetto alla categoria degli autovincoli legislativi cfr. in particolare P. CARNEVALE, *Lo statuto delle regioni ordinarie nel sistema delle fonti regionali: riflessioni assai problematiche*, in AA. VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo I, cit., p. 407 ss. e la bibliografia ivi citata.

¹² Cfr. in tal senso T. GROPPI, *La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria*, in www.federalismi.it, n. 24/2004, p. 8; M. BARBERO, *Lo "stato dell'arte" sui procedimenti di revisione degli statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria*, in www.federalismi.it, n. 7/2004, p. 17; P. SALVATELLI, *op. cit.*, p. 82; R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 2004 s. Diversamente A. CARDONE, *op. cit.*, p. 285 s.

elettorale della Regione¹³, si vedranno costretti a contribuire permanentemente alla loro stessa legittimazione attraverso l'attività che svolgeranno in concreto. Al riguardo sarà decisiva la capacità degli organi in esame di acquisire nello svolgimento dei propri compiti un grado effettivo di indipendenza e autonomia dalle sedi del circuito politico regionale¹⁴. È ovvio, d'altra parte, che la premessa per il raggiungimento di siffatto obiettivo risiede in primo luogo nella previa configurazione normativa dell'organo, con particolare riferimento alla definizione della sua composizione e della sua durata in carica.

L'esame delle discipline adottate dai diversi Statuti, senza negare la necessità di più puntuali sviluppi normativi ad opera delle successive leggi regionali attuative, evidenzia la tendenza dei legislatori statutari a definire i profili strutturali degli organi di garanzia ricercando soluzioni idonee ad assicurare loro autonomia e imparzialità in modo da evitare la continuità tra politica e funzione di garanzia. A tali fini è significativa, anche come parametro per le leggi attuative, la qualificazione dei comitati statutari quali organi autonomi e indipendenti¹⁵.

Con riguardo all'elezione dei componenti, attribuita alla competenza del Consiglio regionale¹⁶, quasi tutti gli Statuti¹⁷, seguendo le indicazioni emerse in dottrina sulla necessità di predisporre forme di designazione degli stessi idonee a porre l'organo di garanzia in una posizione il più possibile *super partes*¹⁸, richiedono maggioranze qualificate particolarmente elevate che implicano il coinvolgimento delle opposizioni consiliari nelle scelte sulla composizione dell'organo¹⁹.

La quasi totalità degli Statuti contiene norme sui requisiti di eleggibilità²⁰ che appaiono rivolti ad assicurare la competenza e la capacità tecnica dei componenti dei collegi in esame²¹ ma che

¹³ Nell'ambito, rispettivamente, della loro duplice competenza in materia di compatibilità statutaria delle fonti regionali e di conflitti tra gli organi della Regione, da un lato, e delle attribuzioni in ordine all'ammissibilità dei *referendum* e delle iniziative popolari, dall'altro.

¹⁴ In merito a questi profili, cui la dottrina riconosce rilievo centrale, cfr. in particolare R. ROMBOLI, *Art. 57*, in P. CARETTI – M. CARLI – E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 283 ss. e ID., *L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria*, cit. p. 2017; A. SPADARO, *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti"*. *Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, n. 6/2006, p. 1091 s.

¹⁵ La quale è presente in particolare negli Statuti dell'Emilia Romagna (art. 69, c. 1), Lazio (art. 68, c. 1), Liguria (art. 74, c. 1), Lombardia (art. 59, c. 1), Piemonte (art. 91, c. 1). In Toscana ed Umbria lo Statuto, pur non contenendo un'analoga definizione dell'organo di garanzia, attribuisce espressamente alla legge regionale la funzione di garantirne l'autonomia e l'indipendenza (v., rispettivamente, l'art. 57, c. 6 e l'art. 81, c. 2).

¹⁶ Gli Statuti dell'Emilia Romagna e della Lombardia riconoscono un ruolo significativo anche al Consiglio delle autonomie locali affidandogli la nomina, rispettivamente, di due e uno dei cinque componenti dell'organo di garanzia. Queste previsioni possono essere interpretate nel senso di attribuire all'organo stesso anche una connotazione garantista delle autonomie locali nei confronti di un eventuale centralismo regionale. In tal senso cfr. T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 5/2001, p. 850.

¹⁷ Ad eccezione di quello dell'Emilia Romagna, che non contiene alcuna disposizione sul punto, e di quello della Puglia che prevede il sistema del voto limitato. In ordine a quest'ultima previsione v. criticamente T. GROPPI, *La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria*, cit., p. 2, e A. CARDONE, *op. cit.*, p. 284 s.

¹⁸ V. T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, cit., p. 849 s.; D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2005, p. 857 s.; R. ROMBOLI, *op. ult. cit.*, p. 2006.

¹⁹ La maggioranza dei 3/4 del Consiglio regionale è richiesta dagli Statuti dell'Abruzzo (art. 79, c. 1), Lazio (art. 68, c. 1), Liguria (art. 74, c. 3) e Toscana (art. 57, c. 5); quella dei 2/3 dallo Statuto della Lombardia nelle prime tre votazioni, essendo sufficiente la maggioranza assoluta a partire dalla quarta votazione (art. 59, c. 2). La stessa maggioranza dei 2/3 era prevista dallo Statuto della Calabria (art. 57, c. 1). In Piemonte lo Statuto si riferisce genericamente alla maggioranza qualificata, fissata dalla l. reg. n. 25/2006 sulla Commissione di garanzia in quella dei 2/3.

²⁰ Fanno eccezione quelli della Lombardia e dell'Umbria che ne rinviando la determinazione alla legge regionale istitutiva dell'organo. Si badi che in entrambi i casi si tratta di una legge rinforzata in quanto ne è statutariamente sancita l'approvazione a maggioranza assoluta del Consiglio.

²¹ Al riguardo viene sottolineato come un'elevata competenza tecnico-giuridica dei comitati di garanzia dovrebbe rafforzare l'autonomia dalle sedi politiche nonché l'autorevolezza delle decisioni. V. T. GROPPI, *op. ult. cit.*, p. 849 s.;

spesso si risolvono in formule piuttosto vaghe e generiche²². Non mancano comunque testi statuari che individuano espressamente le categorie professionali all'interno delle quali devono essere selezionati i membri dei collegi ricalcando le norme sulla composizione della Corte costituzionale²³. In alcuni casi è presente anche una componente di estrazione politica, costituita da *ex* Consiglieri regionali, che si affianca a quella tecnica²⁴, suscitando con ciò alcune riserve in ordine al rischio che in tal modo venga pregiudicata la necessaria indipendenza e conseguentemente la stessa legittimazione dell'organo²⁵.

Alcuni Statuti rafforzano la terzietà dell'organo di garanzia prescrivendo la non rieleggibilità in termini assoluti ovvero la non immediata rieleggibilità dei suoi membri²⁶; mentre solo in pochi i casi la disciplina statutaria stabilisce le cause di incompatibilità degli stessi²⁷, più spesso rinviando sul punto alla legge regionale²⁸, nonostante proprio un adeguato regime di incompatibilità e ineleggibilità sembra indispensabile a garantire l'alterità dell'organo dal sistema politico non solo in sede di costituzione ma anche nel corso del mandato in virtù del rilievo di eventuali incompatibilità sopravvenute al momento dell'elezione²⁹.

La durata in carica dei collegi di garanzia, spesso riferita al singolo componente e non all'intero organo, è quasi sempre fissata nel testo statuario³⁰: appare evidente che ove sia superiore a quella

D. BALDAZZI, *op. cit.*, p. 858 s.; R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 2006. Con riferimento ai requisiti per la nomina a componente degli organi di garanzia, non si ritiene ammissibile un'estensione a questi ultimi delle considerazioni portate a sostegno di una qualche necessaria sensibilità politica della Corte costituzionale. Cfr. G. SEVERINI, *Tormentate vicende della deliberazione statutaria umbra del 2004*, in www.federalismi.it, n. 9/2005, p. 17.

²² Cfr. lo Statuto dell'Abruzzo che si riferisce semplicemente ad "esperti" (art. 79, c. 1); lo Statuto del Lazio parla di "giuristi di provata esperienza" (art. 68, c. 1); quello ligure di "esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione"; quello della Puglia di "esperti in discipline giuridiche" (art. 74, c. 2); quello della Toscana di "alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico" (art. 57, c. 5). Emerge in queste ipotesi il fondamentale ruolo delle discipline legislative di attuazione delle norme statuarie sugli organi di garanzia nella precisa individuazione dei requisiti di eleggibilità dei loro componenti. Cfr. infatti la l. reg. Abruzzo n. 42/2007, art. 1, c. 2, la l. reg. Lazio n. 24/2007, art. 4, c. 1, e la l. reg. Toscana n. 34/2008, art. 2 c. 2 e 3. Diversamente la l. reg. Liguria n. 19/2006 all'art. 2, c. 1, si limita a una pedissequa ripetizione della disposizione statutaria.

²³ Il riferimento è agli Statuti dell'Emilia Romagna (art. 69, c. 3) e Piemonte (art. 91, c. 1), nonché a quanto previsto nel testo originario dello Statuto calabrese (art. 57, c. 1).

²⁴ Si tratta degli Statuti del Piemonte (art. 91, c. 1) e della Puglia (art. 48, c. 1).

²⁵ Con riguardo al testo statutario pugliese, dove la componente di estrazione politica prevale su quella tecnica e manca per di più la previsione dei requisiti di incompatibilità nonché di un sistema di elezione dell'organo a maggioranza qualificata, cfr. A. TORRE – M. CALAMO SPECCHIA, *Lo Statuto della Regione Puglia: "non è tutto oro quello che luccica"*, in www.federalismi.it, n. 6/2004, p. 7 s.; T. GROPPI, *La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria*, cit., p. 3.

²⁶ La non rieleggibilità è sancita dagli Statuti della Liguria (art. 74, c. 4), Lombardia (art. 59, c. 4) e Piemonte (art. 91, c. 2); la medesima misura è stata prevista anche dalla l. reg. Umbria n. 27/2007 (art. 3, c. 3) e dalla l. reg. Emilia Romagna n. 23/2007 (art. 3, c. 3). La non immediata rieleggibilità è disposta dagli Statuti dell'Abruzzo (art. 79, c. 2), Lazio (art. 68, c. 2) e Toscana (art. art. 57, c. 5), oltre che dall'abrogato art. 57, c. 2 dello Statuto della Calabria.

²⁷ V. gli Statuti della Calabria (art. 57, c. 2), Emilia Romagna (art. 69, c. 4) e Lazio (art. 68, c. 3).

²⁸ V. gli Statuti della Liguria (art. 74, c. 5), Puglia (art. 49) e Umbria (art. 81, c. 2).

In Abruzzo, Piemonte e Toscana gli Statuti non solo non predispongono un regime di incompatibilità dei membri dei collegi di garanzia, ma non ne prevedono neppure la successiva introduzione ad opera delle leggi regionali istitutive degli organi, le quali sono ad ogni modo intervenute su tali profili.

²⁹ Insiste su questo punto soprattutto Cfr. G. SEVERINI, *op. cit.*, p. 17 s.

³⁰ Ad eccezione dell'Umbria e della Puglia, i cui Statuti non precisano nulla al riguardo. La l. l. reg. Umbria n. 27/2007, analogamente alla maggior parte degli Statuti, ha fissato la durata dell'organo in 6 anni.

degli organi politici, come disposto nella maggior parte delle Regioni³¹, dovrebbe contribuire a svincolare l'organo dalla maggioranza che lo ha eletto³².

Le normative statutarie richiamate evidenziano, con riguardo alla disciplina dei caratteri strutturali della Consulta di garanzia nella Regione Campania, una linea che si discosta sensibilmente dalla maggior parte degli Statuti approvati, limitandosi quest'ultima a dare pochissime indicazioni, inidonee a garantire l'indipendenza della Consulta dagli organi regionali di indirizzo politico.

Sicché, dando seguito ad un'opzione comune a tutti gli Statuti e scartando le diverse previsioni contenute nel testo licenziato dalla Commissione³³, l'art. 57 affida l'elezione dei membri dell'organo di garanzia al Consiglio regionale, senza aggiungere tuttavia alcuna indicazione sulla maggioranza richiesta³⁴. Quanto ai requisiti di accesso alla carica, sono individuate le categorie professionali all'interno delle quali deve ricadere la scelta dei componenti dell'organo riprendendo le previsioni dell'art. 135 Cost.: vale a dire, professori universitari in materie giuridiche, magistrati anche a riposo delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa, avvocati dopo venti anni di esercizio. È infine stabilito in cinque il numero massimo dei membri della Consulta, lasciando aperta la possibilità di una composizione più snella.

Null'altro è aggiunto in ordine alla struttura dell'organo. In particolare, non sono state riprese le disposizioni del testo deliberato in Commissione in merito alle maggioranze consiliari per l'elezione dei membri né tantomeno altre norme di fondamentale portata garantista della posizione di autonomia dell'organo: quelle che fissavano la durata in carica dello stesso in sette anni, il divieto di rieleggibilità e almeno una prima determinazione, estendibile ad opera della normativa attuativa, delle cause di incompatibilità.

Su tutti questi profili è, pertanto, chiamata ad intervenire la legge regionale istitutiva della Consulta di garanzia statutaria. Nella consapevolezza del peso che il grado di indipendenza dell'organo riveste sulle prospettive di rendimento della funzione di garanzia, l'auspicio è che siffatta legge³⁵ definisca compiutamente gli aspetti che maggiormente valgono a concretare le

³¹ Fissano, infatti, in sei anni la durata dell'organo di garanzia gli Statuti del Lazio (art. 68, c. 2), Liguria (art. 74, c. 4), Lombardia (art. 59, c. 4) Piemonte (art. 91, c. 2), Toscana (art. 57, c. 5). Analoga previsione era contenuta nello Statuto della Calabria (art. 57, c. 2).

³² V. T. GROPPÌ, *Quale garante per lo statuto regionale?*, cit., p. 849 s.; D. BALDAZZI, *op. cit.*, p. 860 s.; R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 2007. Diversamente, se la durata dell'organo di garanzia coincide con la legislatura consiliare – secondo quanto previsto dallo Statuto dell'Abruzzo (art. 79, c. 2) e, attraverso un articolata disposizione, anche da quello dell'Emilia Romagna – ciò rischia di affievolire il grado di indipendenza dell'organo rispetto alle sedi dell'indirizzo politico regionale. Cfr. T. GROPPÌ, *La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria*, cit., p. 8 s.

³³ Il cui art. 58 attribuiva al Consiglio solo l'elezione di tre dei sette membri complessivi dell'organo, mentre altri tre sarebbero stati eletti dal Consiglio delle autonomie locali, che veniva così ad assumere un ruolo di peso pari a quello del Consiglio nella determinazione della composizione della Consulta, con una previsione che in questi termini non trovava riscontro in nessun altro Statuto. Si ricordi, infatti, che negli unici due casi in cui il Consiglio delle autonomie locali è chiamato ad eleggere parte dei membri dell'organo di garanzia, ossia in Emilia Romagna e Lombardia, è comunque assicurata la preponderanza numerica della componente di derivazione consiliare. La composizione della Consulta era infine completata con la nomina di un ulteriore componente da parte del Presidente della Giunta. La Commissione aveva dunque configurato l'organo di garanzia secondo una composizione decisamente peculiare rispetto alle soluzioni adottate nelle altre Regioni la cui *ratio* peraltro non è agevolmente ricostruibile.

³⁴ Diversamente, sia il testo statutario approvato in Commissione nel 2003 che quello licenziato sempre in Commissione nella passata legislatura provvedevano a fissare maggioranze qualificate. (Rispettivamente quella dei 2/3 e quella dei 3/4 o 3/5 a partire dalla terza votazione).

³⁵ Fermi restando i rilievi, richiamati in sede di premessa introduttiva, che la formulazione dell'art. 57, c. 1, solleva in ordine alla facoltatività della sua adozione e considerata in ogni caso la quasi totale carenza di capacità conformativa dello Statuto sulle scelte del legislatore regionale nella configurazione strutturale della Consulta di garanzia.

necessarie garanzie di autonomia e imparzialità dell'organo, tenendo conto, anche criticamente, delle soluzioni già predisposte dalle fonti statutarie e legislative delle altre Regioni.

3. *Le funzioni dell'organo secondo la disciplina di principio della Regione Campania. Il parere di legittimità delle fonti regionali.*

L'art. 57 dello Statuto individua le competenze della Consulta di garanzia secondo una tripartizione di funzioni³⁶ che è comune a tutti i restanti Statuti finora approvati, aldilà di eventuali compiti specifici ulteriormente attribuiti agli organi di garanzia in alcune Regioni.

Infatti, la competenza dei collegi in esame comprende generalmente la valutazione sulla conformità statutaria dei progetti di legge e di regolamento, l'interpretazione dello Statuto in via generale o in ordine alla risoluzione dei conflitti tra organi regionali e talvolta tra questi e gli enti locali, le determinazioni sull'ammissibilità dei *referendum* regionali e delle iniziative popolari.

Con riguardo alla prima delle competenze richiamate, il secondo comma dell'art. 57 dello Statuto campano presenta tratti di specificità rispetto alla disciplina dell'analoga funzione negli altri testi statuari. Come si evince dal dato testuale, la peculiarità della norma riguarda innanzitutto il parametro alla cui stregua la Consulta di garanzia deve svolgere il controllo sugli atti portati alla sua cognizione. A differenza degli altri Statuti che fanno riferimento alla compatibilità/conformità/rispondenza/coerenza statutaria, in Campania la Consulta è chiamata ad esprimere un parere sulla legittimità, senza ulteriori precisazioni, degli atti normativi regionali. Tale formula sembra pertanto richiedere la verifica da parte dell'organo di garanzia della conformità delle fonti regionali non solo allo Statuto³⁷ ma anche alla Costituzione, come d'altra parte veniva reso esplicito nell'articolato statutario approvato in Commissione³⁸. Il punto merita maggior approfondimento.

Infatti, nell'assenza di un riferimento testuale nelle Carte statuarie ad una estensione siffatta del parametro di valutazione dell'organo di garanzia, la dottrina si è dimostrata in certa misura comunque favorevole a questa soluzione mettendo in luce come i circuiti della statuarità e della costituzionalità della legge regionale non possano ritenersi separati e impermeabili l'uno all'altro³⁹. Per un verso, infatti, la violazione dello Statuto da parte della legge regionale concreta una violazione indiretta della Costituzione secondo il modello della norma interposta. Per l'altro, richiamando lo Statuto il rispetto della Costituzione nell'esercizio dei poteri e delle funzioni regionali⁴⁰, sembra corretto riconoscere all'organo di garanzia la competenza a sindacare non

³⁶ Come rilevato in precedenza, nella sua versione definitiva lo Statuto della Regione Campania si limita ad elencare i compiti della Consulta eliminando, rispetto al testo licenziato dalla Commissione, quasi ogni aspetto di disciplina, con particolare riguardo ai soggetti legittimati a ricorrere all'organo e agli effetti degli atti adottati.

³⁷ Con riguardo al parametro statutario, come si è cercato di argomentare in altra sede, sembra ancora aperta la questione della utilizzabilità da parte dell'organo di garanzia delle c. d. disposizioni programmatiche dello Statuto, nonostante la perentoria affermazione della Corte costituzionale sulla carenza di efficacia giuridica di questo tipo di enunciazioni statuarie nelle note sentt. n. 372, 378 e 379/2004. Sul punto sia consentito rinviare a G. CONTE, *op. cit.*, p. 195 ss. e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

³⁸ V. l'art. 59, relativo ai pareri sulle delibere legislative, e l'art. 60, relativo ai pareri sui regolamenti ed altri atti di rilevanza generale, del testo deliberato in Commissione. Sembra dunque che la lettera dell'art. 57 della versione definitiva dello Statuto adotti sul punto una formula sintetica rispetto alle richiamate disposizioni del testo statutario licenziato dalla Commissione.

³⁹ Cfr. A. SPADARO, *op. cit.*, p. 1079 ss. e A. CARDONE, *op. cit.*, p. 280, ai quali *adde* 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, p. 2277.

⁴⁰ V. l'art. 1. c. 1, dello Statuto della Campania. Si tratta, d'altra parte, di una previsione presente, in termini più o meno analoghi, in tutti gli Statuti. Anche alla luce di disposizioni di questo tipo nei testi statuari, sembra che le considerazioni qui svolte sulla competenza dell'organo di garanzia della Campania a valutare la conformità delle leggi regionali sia allo Statuto che alla Costituzione, ove non ritenute prive di fondamento, siano vevoli anche negli altri

soltanto la conformità dell'atto normativo allo Statuto ma anche il rispetto – potrebbe dirsi diretto, oltre che interposto – della Costituzione. In tal modo gli organi regionali e in particolare il Consiglio sarebbero sollecitati ad una più attenta ponderazione, prima dell'approvazione definitiva, dei profili di illegittimità *tout court* della legge regionale evidenziati nel parere della Consulta statutaria, con la conseguente potenziale introduzione di elementi infra-procedimentali di deflazione del contenzioso costituzionale, ad esempio in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Anche con riferimento agli atti sui quali può essere richiesto il parere dell'organo di garanzia, lo Statuto della Campania fa registrare alcune novità: infatti, oltre alle leggi e ai regolamenti regionali, generalmente previsti dai vari Statuti⁴¹, la verifica della Consulta riguarda altresì gli atti preparatori con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, gli schemi di accordo con Stati esteri e gli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato⁴².

Con riguardo all'oggetto del parere di legittimità la versione definitiva dello Statuto riprende dunque l'elenco di atti contenuto nel testo approvato in Commissione. Quest'ultimo, tuttavia, distingue la verifica di legittimità sulle leggi rispetto a quella concernente i regolamenti e gli altri atti appena richiamati, sia sotto il profilo dei soggetti legittimati a richiedere il parere dell'organo di garanzia sia sul piano degli effetti del parere medesimo.

In particolare era sancita l'obbligatorietà del controllo sui regolamenti regionali⁴³, ferma restando la possibilità per la Giunta di superare l'eventuale parere negativo dell'organo di garanzia attraverso un'adequata motivazione. Al carattere obbligatorio del parere non si accompagnava tuttavia l'indicazione del momento in cui la Consulta era chiamata a pronunciarsi, il quale diversamente si configurava – e si configurerebbe oggi qualora la legge istitutiva della Consulta di garanzia volesse riproporre un analogo modello di controllo sui regolamenti – come un profilo di grande rilievo soprattutto in virtù del peculiare *iter* di formazione dei regolamenti predisposto dallo Statuto campano⁴⁴.

contesti regionali, pur in assenza di una norma statutaria sulle funzioni dell'organo di garanzia analoga all'art. 57 dello Statuto della Campania.

⁴¹ Più precisamente, tutti i testi statuari fanno riferimento alle leggi regionali, ma in molte Regioni – in particolare, in Calabria, Emilia Romagna, Piemonte, Umbria e Toscana – la verifica di statutarità comprende anche i regolamenti.

⁴² L'estensione dell'oggetto di competenza della Consulta statutaria agli ultimi tre tipi di atti rende ancor più opportuna la previsione di un parametro ampio attraverso il riferimento alla legittimità e non solo alla statutarità, considerato che tali atti, trovando la loro disciplina non tanto nello Statuto regionale ma in massima parte nella Costituzione e nelle leggi statali alle quali la stessa rinvia, dovranno necessariamente essere valutati in base a queste ultime, come del resto stabiliva l'art. 60 del progetto di Statuto approvato dalla Commissione.

⁴³ A favore del carattere obbligatorio del parere di conformità statutaria sui regolamenti v. G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it, § 4, in nota. Non manca, d'altra parte, chi si è espresso per l'introduzione del parere obbligatorio anche con riguardo alle leggi regionali, purché gli effetti del parere non giungano a configurare una sostanziale sottrazione della funzione normativa al Consiglio in violazione dell'art. 121 Cost. In tal senso v. D. BALDAZZI, *op. cit.*, p. 872 s. e A. CARDONE, *op. cit.*, p. 295.

⁴⁴ L'art. 56 dello Statuto in vigore, che riprende senza modifiche il testo trasmesso dalla Commissione, stabilisce infatti, con una previsione assolutamente originale, che i regolamenti sono deliberati dalla Giunta e prima della loro emanazione da parte del Presidente della Giunta devono essere sottoposti all'approvazione del Consiglio che deve provvedervi nel termine di sessanta giorni. In caso di inutile decorso del termine i regolamenti sono comunque emanati e pubblicati.

Prescindendo dalla delicata questione connessa agli effetti di un'eventuale mancata approvazione consiliare o, ove ritenuta ammissibile, di un'approvazione con modifiche, la considerazione degli effetti del parere negativo sulla legittimità del regolamento – che l'art. 60 del progetto statutario deliberato in Commissione faceva consistere nell'obbligo della Giunta di motivare adeguatamente la scelta di non conformarsi al parere medesimo – porta a ritenere che l'intervento dell'organo di garanzia dovesse inserirsi successivamente alla deliberazione del regolamento e prima della sua trasmissione al Consiglio; in tal modo, del resto, il parere di legittimità avrebbe potuto contribuire alla

Tornando alla verifica di legittimità delle leggi, la futura legge istitutiva dell'organo di garanzia è chiamata a disciplinare, nella totale assenza di un quadro statutario di riferimento nel cui ambito calibrare la dimensione funzionale dell'organo stesso, una serie di profili riguardanti in special modo i soggetti legittimati a richiedere il parere di legittimità, il momento in cui tale richiesta può essere avanzata e gli effetti del parere.

Sotto il primo aspetto, particolarmente rivelatore del senso dell'intervento dell'organo di garanzia⁴⁵, il legislatore regionale dovrà in primo luogo decidere se connotare la funzione di garanzia in un'ottica squisitamente antimaggioritaria, quale strumento volto a limitare le maggioranze politiche, rafforzate dall'elezione diretta del Presidente della Regione. In tale prospettiva, l'attribuzione della titolarità del potere di ricorso a favore della minoranza consiliare e del Consiglio delle autonomie locali permetterebbe di fondare un'istanza di garanzia per le diverse componenti della comunità regionale e, in particolare, per le minoranze politiche e gli enti locali⁴⁶. Resta comunque la possibilità di estendere la legittimazione a richiedere il parere sulla legittimità delle fonti regionali a favore della Giunta, del suo Presidente o del Presidente del Consiglio, come del resto stabilito in molti contesti regionali.

Pertanto, la legge regionale, discostandosi dalla maggior parte delle normative statutarie e legislative delle altre Regioni, potrebbe stabilire una diversificazione degli organi abilitati a richiedere il parere della Consulta individuandone la legittimazione non in generale ma in relazione alle diverse competenze ad essa attribuite⁴⁷.

Per quanto concerne la scelta del momento in cui collocare la verifica della legittimità delle leggi da parte della Consulta di garanzia⁴⁸, il complessivo panorama statutario e legislativo offre almeno due soluzioni. Secondo la prima, adottata esclusivamente dallo Statuto della Liguria, il parere di legittimità è espresso prima dell'esame dei progetti di legge da parte dell'Assemblea⁴⁹. La

decisione consiliare in ordine all'approvazione del regolamento. Anche in virtù di questa considerazione, qualora la futura legge istitutiva della Consulta di garanzia decidesse di non riproporre l'obbligatorietà dei pareri sui regolamenti, potrebbe forse apparire non privo di senso attribuire il potere di richiedere il parere alla minoranza consiliare al fine di tenerne conto in sede di approvazione del regolamento. Una tale previsione andrebbe accompagnata dalla fissazione di un termine breve sia per la richiesta del parere dal momento della trasmissione del regolamento al Consiglio, sia per la formulazione del parere da parte dell'organo di garanzia, in modo da consentire il rispetto del termine statutario dei sessanta giorni per l'approvazione consiliare dei regolamenti.

⁴⁵ Così R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 2011.

⁴⁶ Cfr. T. GROPPI, *op. ult. cit.*, p. 13.

⁴⁷ Sulla falsariga di quanto previsto, ad esempio, in Emilia Romagna dallo Statuto e dalla legge che disciplina l'organo di garanzia. Infatti, ai sensi del combinato disposto dell'art. 69, c. 1, dello Statuto e degli artt. 2, c. 2, e 9, c. 1, della l. reg. 23/2007 sulla costituzione e il funzionamento della Consulta statutaria, la facoltà di adire tale organo è attribuita in questa Regione a singoli gruppi consiliari e a un quinto dei consiglieri per quanto concerne la richiesta del parere di conformità statutaria di leggi e regolamenti; a un quinto dei consiglieri o dei componenti del Consiglio delle autonomie locali e alla Giunta regionale per la richiesta del parere sui conflitti di competenza previsti dallo Statuto.

⁴⁸ Premesso che il principio di unità della giurisdizione costituzionale impone che tale verifica abbia necessariamente carattere preventivo inserendosi nel corso del procedimento di formazione dell'atto, anche laddove, come in Campania, lo Statuto si riferisca impropriamente alle leggi e non a progetti o disegni di legge o a delibere legislative. Il carattere preventivo dei pareri resi dagli organi di garanzia statutaria è stato nettamente affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 200/2008 con riferimento generale alle competenze dei collegi statuari le quali, per rispondere alla natura amministrativa dell'organo e non debordare illegittimamente in attività di natura giurisdizionale invadendo la sfera di attribuzioni della Corte costituzionale e degli altri giudici, devono essere necessariamente esercitate nel corso dell'*iter* formativo degli atti. Su questa parte della pronuncia, che ha peraltro suscitato commenti anche critici, si ritornerà più avanti nel testo.

⁴⁹ La disciplina attuativa di tale previsione, introdotta dal Regolamento interno del Consiglio all'art. 136, solleva peraltro qualche perplessità, rischiando di rendere del tutto inefficace l'intervento dell'organo di garanzia. Sul punto sia consentito rinviare a G. CONTE, *op. cit.*, p. 187, in nota. È critico rispetto ad un intervento dell'organo di garanzia preventivo alla discussione e approvazione della legge R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 2009. Diversamente, a favore di una

soluzione maggiormente accolta colloca diversamente l'intervento dell'organo di garanzia dopo la definitiva approvazione della legge da parte del Consiglio regionale, prima della promulgazione⁵⁰.

Giova comunque rilevare che l'individuazione della fase procedimentale in cui collocare il parere di legittimità si connette strettamente alla disciplina degli effetti che tale parere è idoneo a produrre⁵¹. Al riguardo deve essere innanzitutto ribadito che il grado di vincolatività del parere non può giungere in nessun caso ad espropriare il Consiglio regionale della potestà legislativa o a prospettare comunque una sostanziale condivisione di tale potestà costituzionalmente attribuita in via esclusiva al Consiglio medesimo, come accadrebbe qualora fosse previsto un obbligo di modifica del testo legislativo secondo i rilievi formulati dall'organo di garanzia o una portata preclusiva del parere negativo rispetto all'entrata in vigore della legge⁵².

Anche sotto il profilo dell'efficacia da attribuire al parere di legittimità della Consulta di garanzia nello Statuto della Campania non è rinvenibile alcuna indicazione⁵³, sicché la legge che provvederà all'istituzione dell'organo potrà valutare liberamente, nei limiti appena richiamati, il bilanciamento tra le esigenze di tutela del rispetto dello Statuto e la necessità di assicurare la prevalenza delle scelte politiche dell'organo rappresentativo⁵⁴.

I legislatori statutari delle altre Regioni hanno individuato tre tipologie di effetti del parere di non conformità statutaria che giova richiamare: in alcuni casi è stabilito il semplice riesame dell'atto⁵⁵, in altre ipotesi si richiede di motivare la decisione di deliberare in senso contrario al parere⁵⁶, in altre ancora, infine, sono previste maggioranze qualificate per superare il parere negativo⁵⁷.

Qualora la legge regionale istitutiva della Consulta di garanzia statutaria in Campania optasse per una soluzione del primo tipo, peraltro decisamente minoritaria nel complessivo panorama regionale, prescrivendo nel caso di parere negativo l'obbligo di riesaminare la delibera legislativa e procedere ad una nuova approvazione della stessa, non potrebbero del tutto escludersi potenziali riflessi sugli equilibri politico-istituzionali interni alla Regione⁵⁸. Anche in virtù di tale considerazione già quella che è considerata la forma di efficacia meno incisiva del parere di statutarietà impone di configurare i comitati di garanzia come organi dotati di un effettivo e visibile grado di indipendenza e autonomia, composti da soggetti altamente qualificati e sganciati dalle parti

soluzione di questo tipo, configurando la funzione di garanzia in termini squisitamente consultivi, A. CARDONE, *op. cit.*, p. 296 e già G. SEVERINI, *op. cit.*, p. 18 s.

⁵⁰ È la soluzione stabilita dapprima dallo Statuto del Lazio e successivamente introdotta dalle leggi regionali istitutive dell'organo di garanzia in Calabria, Emilia Romagna e Toscana.

⁵¹ Cfr. 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, p. 825.

⁵² Sul punto v. nuovamente L. PANZERI, *op. cit.*, p. 826 e A. CARDONE, *op. cit.*, p. 289 s.

⁵³ Oltre quello campano, l'unico Statuto che non dispone nulla in merito all'efficacia delle valutazioni sulla compatibilità statutaria della legge regionale è quello della Puglia.

⁵⁴ Così R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 2012 s., il quale sostiene che da tale bilanciamento – la cui sede naturale pare a chi scrive la fonte statutaria e non la legge regionale – discende la scelta in ordine al tipo di conseguenza derivante dal parere negativo dell'organo di garanzia. V. anche A. CARDONE, *op. cit.*, p. 290 s.

⁵⁵ Cfr. gli Statuti della Toscana (art. 57, c. 3) ed Umbria (art. 82, c. 3). Deve rilevarsi che la l. reg. Toscana n. 34/2008 sulla costituzione e il funzionamento del collegio di garanzia introduce la necessità di motivazione nel caso in cui gli organi politici non intendano adeguarsi al parere negativo del collegio (art. 10).

⁵⁶ V. lo Statuto dell'Emilia Romagna (art. 69, c. 2) e lo Statuto della Calabria il quale aveva previsto la possibilità del Consiglio di deliberare in senso difforme al parere con decisione motivata da adottarsi inoltre a maggioranza assoluta (art. 57, c. 7). V. inoltre la l. reg. n. 25/2006 del Piemonte che all'art. 7, c. 3 precisa la previsione statutaria secondo cui il Consiglio può deliberare in senso contrario al parere dell'organo di garanzia prescrivendo per tale ipotesi l'obbligo di motivazione.

⁵⁷ V. gli Statuti dell'Abruzzo (art. 80, c. 2), Lazio (art. 68, c. 8) e Lombardia (art. 60, c. 2).

⁵⁸ Cfr. L. PANZERI, *op. cit.*, p. 828.

politiche, che in siffatte caratteristiche possano affermare la propria legittimazione ad incidere, seppure al solo fine di sollecitare una *res melius perpensa*, sulle scelte dell'organo rappresentativo, senza rischiare di apparire un ulteriore soggetto della contesa politica regionale per di più al di fuori di ogni circuito di legittimazione democratica⁵⁹.

Con riguardo agli altri due tipi di effetti derivanti dal parere di non conformità statutaria, non sono rintracciabili nella giurisprudenza costituzionale in materia di organi di garanzia indicazioni idonee a sorreggere una radicale conclusione nel senso dell'illegittimità degli stessi. Si badi, infatti, che se la sentenza 378/2004 sullo Statuto umbro poteva ingenerare il dubbio sull'ammissibilità di qualsiasi misura, diversa dal mero riesame, che dotasse i pareri del collegio di garanzia di un qualche grado di vincolatività nei confronti degli organi politici⁶⁰, la successiva sentenza 12/2006 mette un punto fermo nel senso della legittimità dell'obbligo di motivazione in sede di riesame del testo legislativo. La Corte esclude, appunto, che da tale obbligo scaturisca alcuna limitazione della potestà legislativa del Consiglio regionale, rimanendo questa "intatta sia nelle materie sia nell'estensione della sua capacità regolativa" e aggiunge che la motivazione richiesta "non inerisce agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa"⁶¹.

Resta aperta la questione della legittimità della previsione di aggravamenti procedurali in conseguenza del parere negativo e, in particolare, della necessità di maggioranze qualificate per la riapprovazione del testo censurato. E resta aperta anche dopo la sentenza 200/2008 in cui la Corte avrebbe avuto la possibilità di pronunciarsi su tale profilo che viene portato per la prima volta alla sua cognizione attraverso l'impugnazione non di uno Statuto ma di una legge regionale istitutiva dell'organo di garanzia la quale, ribadendo la previsione statutaria, prescrive l'obbligo di deliberare l'atto su cui è stato reso un parere di incompatibilità statutaria con decisione motivata adottata a maggioranza assoluta⁶².

Se la mancata presa di posizione della Corte sul punto potrebbe forse far ritenere che la stessa abbia implicitamente escluso l'illegittimità della previsione⁶³, qualche argomento più solido in questo senso sembra potersi ricavare dalla sentenza 12/2006 prima richiamata⁶⁴. Lo Statuto dell'Abruzzo, nella versione oggetto del ricorso governativo, non prevedeva la necessità di una maggioranza qualificata per superare il parere negativo del collegio di garanzia, ma la pronuncia contiene un'affermazione di ordine generale particolarmente significativa anche a questo proposito. Il giudice delle leggi precisa, infatti, che "l'introduzione di un particolare, eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella

⁵⁹ Preoccupazioni di questo tipo sul futuro degli organi di garanzia sono espresse da D. BALDAZZI, *op. cit.*, p. 866 e 871.

⁶⁰ Per un'interpretazione della sentenza in questi termini cfr. in particolare D. BALDAZZI, *op. cit.*, p. 866

⁶¹ Cfr. la sent. 12/2006, punto 7 del Considerato in diritto.

⁶² Non può fare a meno di rilevarsi lo spiccato grado di incoerenza nei ricorsi governativi aventi ad oggetto le disposizioni statutarie sugli effetti dei pareri di incompatibilità statutaria: si osservi, per un verso, che sono stati impugnati solo alcuni degli Statuti che prevedono l'obbligo di riesaminare l'atto o di motivare in caso di nuova deliberazione dell'atto in senso difforme rispetto alle valutazioni dell'organo di garanzia; per altro verso, nessuna censura è stata mossa nei riguardi degli Statuti che prescrivono la maggioranza assoluta per rideliberare l'atto superando il parere negativo, nonostante tale misura appare quella maggiormente gravosa e problematica rispetto allo svolgimento del procedimento legislativo regionale e alla competenza costituzionalmente attribuita al Consiglio regionale. È, infatti, solo con l'impugnazione della l. reg. Calabria n. 2/2007 che tale profilo viene portato alla cognizione della Corte costituzionale la quale tuttavia, come detto, non si pronuncia espressamente sullo stesso.

⁶³ Cfr. R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 2019. Ad ogni modo, il fatto che la Corte non affronti esplicitamente la questione non può senz'altro attribuire all'obbligo di riapprovazione a maggioranza assoluta una patente di costituzionalità, come evidenziato da C. NAPOLI, *La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*, in www.forumcostituzionale.it, § 4.

⁶⁴ In senso analogo A. CARDONE, *op. cit.*, p. 291.

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". Ebbene, poiché il procedimento legislativo rientra nella competenza necessaria dello Statuto ai sensi dell'art. 123 Cost. potrebbe ragionevolmente desumersi la liceità delle previsioni statutarie dirette ad aggravare l'iter formativo delle leggi regionali a seguito del parere negativo dell'organo di garanzia⁶⁵. Così argomentando, autorevole dottrina⁶⁶ considera costituzionalmente ammissibile la prescrizione della maggioranza assoluta in sede di nuova deliberazione del testo "bocciato" dall'organo di garanzia poiché tale misura è giudicata insuscettibile di espropriare dell'esercizio della potestà legislativa il suo esclusivo titolare non determinando a suo carico un vincolo insuperabile. In tal modo gli effetti del parere negativo realizzerebbero, in armonia con la Costituzione, una ragionevole forma di aggravamento procedimentale idonea a dotare le istanze di garanzia di un certo grado di efficacia condizionante.

Rispetto alle considerazioni appena svolte sulla possibile graduazione dell'efficacia attribuibile ai pareri di statutarietà, con riguardo ai futuri contenuti della legge istitutiva della Consulta ai sensi dell'art. 57 dello Statuto campano rimane un problema di fondo. Se, come la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto, la disciplina del procedimento legislativo regionale rientra nella competenza dello Statuto in tema di principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, il mancato rispetto delle norme statutarie sul procedimento medesimo comporterà un vizio della legge così adottata suscettibile di essere portato alla cognizione della Corte costituzionale. Non altrettanto potrebbe dirsi per gli aggravamenti procedurali connessi al parere negativo della Consulta di garanzia previsti in una legge regionale, e non nello Statuto: quali norme sulla normazione sancite in un atto equiordinato a quello cui sono dirette sembrano destinate a configurarsi come un mero autovincolo che vale fintantoché la successiva produzione legislativa spontaneamente vi si conformi⁶⁷. Ciò comporta che un'eventuale violazione di tali norme non sarebbe idonea a determinare un vizio del procedimento di formazione della legge, restando priva di rimedi di natura giurisdizionale.

Né, con riguardo specifico al caso campano, sembra sufficiente a superare siffatte considerazioni⁶⁸ il fatto che sia lo Statuto a prevedere la competenza dell'organo di garanzia ad

⁶⁵ Analogamente A. SPADARO, *op. cit.*, p. 1075.

⁶⁶ Oltre all'Autore citato alla nota precedente, 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*, Torino, 2006, p. 208; R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 2020 e già A. RUGGERI, *I nuovi Statuti al bivio tra continuità ed innovazione (ragionando sui possibili "modelli" e sulle loro complessive carenze, alla luce delle indicazioni date da una bozza di statuto della Regione Calabria)*, in www.federalismi.it, 2002, p. 9.

⁶⁷ La tematica delle norme sulla normazione poste da fonti pariordinate esula dall'oggetto di questo studio. Nella vastissima letteratura sul tema v. C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano, 1964, p. 154 ss.; G. ZAGREBELESKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, p. 39 ss.; A. RUGGERI, *Norme e tecniche costituzionali sulla produzione giuridica (teoria generale, dogmatica, prospettive di riforma)*, in *Politica del diritto*, n. 2/1987, p. 175 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Milano, 1996, p. 86 ss.; F. MODUGNO, voce *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, cit., p. 577 ss.; G. U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, p. 34 ss.; P. CARNEVALE, *Il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimediazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in F. MODUGNO, (a cura di) *Trasformazioni della funzione legislativa. I: «Vincoli» alla funzione legislativa*, Milano, 1999, in particolare p. 74 ss., nonché ID., *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in www.costituzionalismo.it; U. DE SIERVO, *Contributo al dibattito sulle norme sulla produzione normativa contenute in fonti primarie (a proposito del c.d. statuto dei diritti del contribuente)*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002, p. 1 ss.

⁶⁸ Salvo ritenere che l'art. 57 dello Statuto sia idoneo ad attribuire un particolare status alla legge istitutiva della Consulta; ma non si comprenderebbe bene su quali basi tanto più che, come più volte sottolineato, si tratta di una legge che la Regione è meramente facoltizzata ad adottare.

esprimere pareri di legittimità, perché l'assenza di indicazioni sugli effetti ad essi riconducibili porta a ritenere che l'individuazione delle forme di efficacia di tali pareri sia interamente imputabile alla legge istitutiva della Consulta.

4. *Segue. L'interpretazione dello Statuto.*

La seconda parte dell'art. 57, c. 2, dello Statuto della Campania contempla una funzione consultiva generale⁶⁹ della Consulta di garanzia stabilendo che qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale può rivolgere ad essa motivate richieste di parere non vincolante sull'interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione Campania. Per questa parte lo Statuto in vigore riprende esattamente il testo della Commissione, il quale aggiungeva la previsione del termine entro cui la Consulta era chiamata ad esprimere il parere e gli effetti dell'eventuale inutile decorso del termine stesso.

La capacità conformativa dello Statuto nei confronti della legge attuativa della Consulta di garanzia con riferimento alla funzione in esame riguarda pertanto diversi profili. In primo luogo, la legittimazione ad attivare la Consulta va riconosciuta ad ogni organo regionale e locale⁷⁰. Lo Statuto esige inoltre che la richiesta del parere interpretativo sia motivata⁷¹ dimensionando l'attività di consulenza della Consulta su questioni concrete. Vi è infine la previsione del carattere non vincolante del parere.

Correttamente la funzione interpretativa dello Statuto⁷² attribuita all'organo di garanzia è configurata in termini generali senza alcun espresso riferimento alla categoria dei conflitti interorganici, richiamata diversamente da molti testi statuari⁷³. In relazione ad essi, peraltro, è da ritenere che il riferimento a tale categoria nell'ambito delle funzioni attribuite ai comitati di garanzia sia in senso atecnico, anche alla luce della sentenza 200/2008 della Corte costituzionale.

La pronuncia in esame⁷⁴, ponendo l'accento sulla natura amministrativa degli organi di garanzia, definisce i loro atti quali "decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statuarie e delle leggi regionali"⁷⁵. La Corte precisa che tali decisioni non possono precludere o limitare in alcun modo la competenza degli organi giurisdizionali, individuando la condizione per evitare conflitti con questi ultimi nel carattere necessariamente preventivo delle funzioni dei collegi di garanzia, le quali pertanto devono essere esercitate nel corso del procedimento di formazione degli atti.

Anche per le ragioni richiamate il "conflitto tra organi regionali" portato alla cognizione delle consulte statuarie dovrebbe sempre avere ad oggetto un atto *in itinere*, non ancora definitivo o comunque non in vigore; né varrebbe a superare la necessità di siffatta condizione la previsione di

⁶⁹ Così si intitolava l'art. 62 del progetto di Statuto deliberato dalla Commissione che prevedeva la competenza in esame.

⁷⁰ Peraltro la legittimazione, per così dire, "processuale" a rivolgersi alla Consulta di garanzia potrebbe essere attribuita al Consiglio delle autonomie locali invece che singolarmente agli enti locali. Sembra dunque imporsi quella diversificazione dei soggetti legittimati ad attivare l'organo di garanzia in relazione alle sue varie competenze suggerita nel paragrafo precedente.

⁷¹ L'obbligo di motivare la richiesta del parere interpretativo è originale, non ricorrendo in nessun altro Statuto. Analogo obbligo è comunque stato introdotto dalle leggi regionali istitutive degli organi di garanzia in Emilia Romagna, Lazio e Toscana.

⁷² Nonché delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione.

⁷³ V. gli Statuti dell'Abruzzo (art. 80, c. 1), Emilia Romagna (art. 69, c. 1), Lazio (art. 68, c. 6), Lombardia (art. 60, c. 1), Piemonte (art. 92, c. 1), Toscana (art. 47, c. 4), nonché l'abrogato art. 57, c. 5 dello Statuto della Calabria.

⁷⁴ La quale ha ad oggetto per la prima volta non una normativa statutaria ma una legge regionale istitutiva dell'organo di garanzia, precisamente la l. reg. Calabria n. 2/2007.

⁷⁵ V. il punto 5.1 del Considerato in diritto.

conflitti aventi ad oggetto esclusivamente atti non normativi⁷⁶, il cui regime, sotto il peculiare profilo in esame, non si differenzia nella pronuncia della Corte da quello degli atti legislativi e regolamentari⁷⁷.

Il complessivo impianto argomentativo della sentenza conduce pertanto a far rifluire la competenza dei comitati statutari in materia di conflitti tra organi nella funzione di interpretazione dello Statuto e degli altri atti ad esso rapportati. Del resto, una "stretta" applicazione della sentenza 200/2008, impedendo di sfuggire al carattere preventivo dell'intervento dell'organo di garanzia, porterebbe al risultato che normalmente⁷⁸ sia l'organo che esercita una determinata competenza a poter richiedere la consulenza interpretativa del collegio statuario al fine di esercitarla correttamente. Con il che sembra venire meno il presupposto del conflitto di attribuzione.

Diversamente, ricollocandosi nella prospettiva dell'attività di interpretazione dello Statuto, l'atto, eventualmente definitivo e di qualsiasi natura, costituisce il presupposto utile ad attivare la consulenza dell'organo di garanzia nella misura in cui ingenera il dubbio sulla corretta interpretazione/applicazione di norme statutarie o legislative dando così corpo alla questione interpretativa. È interessante notare come sia questo il percorso argomentativo seguito dalla Commissione di garanzia della Regione Piemonte nel parere n. 1/2009⁷⁹ al fine di legittimare la propria competenza. Tale risultato è maturato attraverso una sorta di "interpretazione adeguatrice" della richiesta proveniente dalla minoranza consiliare, che denunciava la violazione delle attribuzioni del Consiglio regionale nell'adozione di una delibera di Giunta a seguito della presunta erronea interpretazione di una legge regionale. La Commissione, infatti, richiamando esplicitamente la sentenza 200/2008⁸⁰ precisa che il parere non ha ad oggetto la delibera di Giunta cui fanno riferimento i richiedenti ma propriamente una "divergenza nella prassi interpretativa delle fonti che disciplinano l'attribuzione". E aggiunge che il parere stesso "può avere solo valore *pro futuro*, servendo a prevenire il prevedibile protrarsi e ripetersi di un conflitto che non si è esaurito in un procedimento concluso"⁸¹.

D'altra parte, in una prospettiva generale, non è da escludere che dal parere dell'organo di garanzia siano anche ricavabili elementi idonei a spingere l'organo competente a rivalutare la propria determinazione fino a decidere di modificare l'atto in vigore⁸².

⁷⁶ Secondo la soluzione prescelta dalla l. reg. Toscana n. 34/2008 sulla costituzione e il funzionamento del Collegio di garanzia.

⁷⁷ È chiaro in tal senso il passaggio della sentenza in cui la Corte precisa che "ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali". V. il punto 5.2 del Considerato in diritto.

⁷⁸ Ossia in tutti quei casi in cui i contenuti dell'atto non sono divulgati durante il procedimento di formazione. Cfr. D. BALDAZZI, *Le "consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, cit., § 4.

⁷⁹ Il parere è consultabile on-line sul sito del Consiglio regionale, precisamente al link http://www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/altri_org/comm_garanzia/index.htm.

⁸⁰ E ribadendo in più punti la volontà di rispettare le preclusioni dalla stessa derivanti all'esplicazione della propria attività. V. in particolare i punti 5 e 10 del citato parere.

⁸¹ Il parere è interessante nel suo complesso. La Commissione, infatti, prima di occuparsi della concreta questione interpretativa di cui è investita e che essa stessa contribuisce a identificare nei suoi termini esatti precisando al contempo, come visto, la portata del parere, verifica in primo luogo la legittimazione del richiedente ai sensi dello Statuto e giunge poi a riconoscere la propria competenza seguendo una sequenza di passaggi argomentativi attraverso i quali per un verso definisce, e ravvisa nella concreta fattispecie alla sua cognizione, un conflitto di attribuzione non meramente virtuale (mutuando categorie proprie della giustizia costituzionale) e per l'altro, individua le disposizioni statutarie da interpretare non essendo previsto a carico del richiedente l'onore di indicarle.

⁸² In tal senso v. R. ROMBOLI, *La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria e delle relative decisioni: la Corte costituzionale infrange il sogno di un'Alta corte per la regione calabrese*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, § 4.

Alla luce di tali considerazioni si vede come, anche laddove, diversamente che in Campania, lo Statuto preveda espressamente l'intervento dell'organo di garanzia in materia di conflitti interorganici o intersoggettivi, i collegi statutari non operano come veri e propri "arbitri" che risolvono i conflitti quanto piuttosto come soggetti chiamati a fornire agli organi interessati autorevoli pareri interpretativi⁸³.

Torna a porsi a questo punto quello che è apparso nel dibattito scientifico il vero profilo centrale del tema in esame: vale a dire l'efficacia da attribuire a tali pareri⁸⁴, fermo restando che essi non possono in nessun caso produrre l'annullamento dell'atto da cui il conflitto è stato originato né tantomeno imporre all'organo che lo ha emanato alcun obbligo di riesame o di ritiro dell'atto stesso⁸⁵. Ciò proprio perché la funzione dell'organo di garanzia non consiste, e non può consistere, nella valutazione della legittimità dell'atto – e pertanto non si appunta sull'atto – ma concerne l'interpretazione delle norme statutarie o di altre norme regionali rilevanti nell'esercizio della competenza che ha portato all'adozione dell'atto.

A ben riflettere, il problema degli effetti da assegnare ai pareri interpretativi degli organi di garanzia non riguarda direttamente la futura legge istitutiva della Consulta campana: infatti l'art. 57 dello Statuto ne sancisce il carattere non vincolante mediante una previsione che non trova precedenti almeno testuali negli altri Statuti⁸⁶. Tuttavia, è il caso di precisare che il divieto di parere vincolante non sembra incompatibile con la previsione legislativa dell'obbligo di motivazione in capo agli organi competenti ad esercitare una determinata attribuzione che vogliano discostarsi dalle direttive interpretative fornite dalla Consulta di garanzia⁸⁷.

Al riguardo può certamente osservarsi come risieda nella stessa fisiologia del rapporto tra organo di amministrazione attiva e organo di amministrazione consultiva il fatto che il primo prenda in considerazione le osservazioni e i rilievi del secondo, introiettandoli nel proprio processo decisionale⁸⁸, il quale acquisirebbe così anche maggiore trasparenza e completezza, permettendo di giungere ad una decisione più consapevole. D'altra parte non sembra di poter sfuggire⁸⁹ alla constatazione che l'incidenza della funzione di interpretazione dello Statuto in materia di conflitti

⁸³ Così, nuovamente, R. ROMBOLI, *op. ult. cit.*, § 2. V. anche S. ALOISIO, *Un piccolo (e claudicante) passo verso la definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2008, p. 2285.

⁸⁴ Infatti, la sent. n. 200/2008 è stata commentata criticamente soprattutto per il fatto di porre quale unico criterio distintivo della validità dell'intervento dell'organo di garanzia, in quanto valevole a segnare il confine tra attività amministrativa e attività giurisdizionale, il mero dato cronologico dell'intervento medesimo e non invece il diverso criterio degli effetti prodotti da tale intervento. Su questi aspetti, con argomenti ed esiti non sempre coincidenti, cfr. in particolare A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)*, in www.forumcostituzionale.it, p. 2 ss.; S. ALOISIO, *op. cit.*, p. 2281 ss.; R. ROMBOLI, *op. cit.*, § 4.

⁸⁵ Analogamente R. ROMBOLI, *op. e loc. cit.*

⁸⁶ Ad eccezione di quello dell'Emilia Romagna il quale stabilisce in generale che i pareri della Consulta non determinano alcun obbligo se non quello di motivare in caso di dissenso rispetto al parere espresso (su cui si tornerà subito nel testo), fatti salvi, peraltro, gli effetti espressamente previsti da disposizioni di legge o di regolamento, la cui ammissibilità andrebbe singolarmente valutata rispetto alle diverse attribuzioni dell'organo di garanzia e in virtù dei limiti costituzionali a tali attribuzioni richiamati anche in questo studio.

⁸⁷ L'obbligo di motivare il dissenso dal parere dell'organo di garanzia è previsto in generale dallo Statuto dell'Emilia Romagna, senza specifiche precisazioni in relazione ai pareri sui conflitti di competenza pure dettagliatamente disciplinati nella legge regionale sul funzionamento della Consulta di garanzia, e dalla l. reg. Piemonte n. 25/2006 sulla disciplina della Commissione di garanzia. In altre Regioni è stabilito che qualora gli organi regionali non intendano adeguarsi al parere sui conflitti di competenza devono sottoporre la questione al Consiglio regionale (V. la l. reg. Lazio n. 24/2007, art. 16, c. 8 e l. reg. Liguria n. 19/2006, art. 5, c. 3).

⁸⁸ In questo senso cfr. A. CARDONE, *op. cit.*, p. 290, anche se con specifico riferimento agli effetti del parere sulla compatibilità statutaria degli atti normativi.

⁸⁹ Anche tenendo conto dei possibili rimedi nel caso di non ottemperanza dell'obbligo di motivazione da parte dell'organo che emana l'atto, quale in particolare l'impugnazione dell'atto medesimo per violazione di legge.

risultati in definitiva subordinata alla disponibilità degli organi regionali a conformarsi ai pareri del collegio di garanzia⁹⁰. Ciò rafforza allora il convincimento che sul ruolo concreto di tali organi avrà estrema importanza il grado di competenza tecnico-giuridica dei membri chiamati a farne parte e la conseguente autorevolezza e persuasività delle motivazioni poste a base delle loro decisioni⁹¹.

5. *Segue. Il controllo sull'ammissibilità dei referendum regionali.*

L'ulteriore competenza che lo Statuto della Campania assegna alla Consulta di garanzia consiste nella verifica dell'ammissibilità dei *referendum* regionali, analogamente a quanto previsto da tutti gli altri Statuti⁹².

La scelta di affidare siffatta funzione ai nuovi organi di garanzia ha trovato ampio favore in dottrina⁹³ la quale da tempo aveva sottolineato l'esigenza di assicurare la neutralità dei giudizi sull'ammissibilità dei *referendum* regionali attraverso la terzietà dell'organo competente ad emanarli⁹⁴. In tale prospettiva non appariva soddisfacente la soluzione prevista dalla maggior parte degli Statuti regionali di prima generazione di affidare il controllo in esame al Consiglio regionale o al suo Ufficio di presidenza, vale a dire allo stesso organo titolare del potere legislativo e dunque potenzialmente controinteressato all'iniziativa referendaria⁹⁵.

Resta peraltro problematico accertare l'esatta natura delle attribuzioni oggi assegnate in materia ai collegi di garanzia nei singoli testi statutari potendosi distinguere in linea generale funzioni di tipo consultivo – che si esplicano per mezzo di pareri non vincolanti rispetto alla decisione finale sull'indizione del *referendum* – e funzioni di carattere decisorio – che determinano, in caso di valutazione negativa sull'ammissibilità del quesito, l'interruzione del procedimento referendario⁹⁶, salvi i possibili rimedi giurisdizionali diretti a far valere eventuali lesioni delle situazioni soggettive sottostanti alla presentazione del *referendum*⁹⁷.

⁹⁰ V. L. PANZERI, *op. cit.*, p. 847, in nota.

La natura degli organi in esame porta diversamente ad escludere la possibilità di attribuire loro la competenza ad adottare pareri di natura vincolante, diretti cioè ad obbligare gli organi regionali al rispetto dell'interpretazione da essi fornita, come sembrano invece argomentare D. BALDAZZI, *op. e loc. cit.* e S. ALOISIO, *op. cit.*, p. 2285. Non si vede davvero in che modo potrebbe riconoscersi una siffatta legittimazione in capo ai comitati statutari tale da farne depositari, sia pure in via temporanea e fino a una diversa pronuncia degli organi giurisdizionali, della corretta interpretazione delle norme statutarie e legislative.

⁹¹ Cfr. R. ROMBOLI, *L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria*, cit., p. 2017, il quale afferma che "il futuro dei consigli di garanzia statutaria [...] dipenderà infatti non dalla *potestas*, ma dalla *auctoritas* che sapranno conquistarsi attraverso l'acquisizione di reale indipendenza ed imparzialità, la forza e la persuasività delle motivazioni poste a base dei pronunciamenti ed il dialogo che quindi saranno capaci di instaurare principalmente con i soggetti politici da un lato e con la Corte costituzionale ed i giudici comuni dall'altro".

⁹² Alcuni dei quali fanno riferimento anche all'iniziativa legislativa popolare. Cfr. in particolare gli Statuti dell'Abruzzo (art. 80, c. 1), Emilia Romagna (art. 69, c. 1), Liguria (art. 75, c. 1), Lombardia (art. 60 c. 1) e Puglia (art. 47 c. 1).

⁹³ V. T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, cit., p. 851 s.; S. RICCI – P. SALVATELLI, *I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova «fase costituente» delle regioni*, in G. TARANTINI (a cura di), *Il federalismo a Costituzione variata*, 2003, p. 67 s.; F. PASTORE, *op. cit.*, p. 45 s.; R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 2010.

⁹⁴ Sul punto v., fra gli altri, G. FALCON, *Diritto al referendum regionale e giudizio di ammissibilità nella prospettiva della giurisdizione*, in *Le Regioni*, 1983, p. 264 ss.; S. RICCI, *Osservazioni sul giudizio di novità della legge sopravvenuta all'indizione del referendum abrogativo regionale*, *ibidem*, n. 1/1999, p. 64 ss. In una prospettiva generale, sulle varie problematiche connesse all'istituto referendario in ambito regionale, v. M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1971, *passim*.

⁹⁵ Cfr. gli Autori citati alle note precedenti.

⁹⁶ Sul tema, anche per una disamina delle previsioni contenute nei nuovi Statuti, cfr. C. MIGNONE, *op. cit.*, p. 294 ss.; F. PASTORE, *op. cit.*, p. 46 ss.

⁹⁷ Sulla tutela giurisdizionale avverso gli atti adottati dagli organi di garanzia statutaria in materia di ammissibilità dei *referendum* v. in particolare C. MIGNONE, *op. cit.*, p. 313 ss.

Per quanto riguarda in particolare le funzioni del secondo tipo, le stesse appaiono non solo alquanto opportune, per le ragioni che si sono già richiamate, in virtù della posizione di indipendenza e autonomia dal circuito politico che gli organi di garanzia dovrebbero occupare, ma anche pienamente legittime rientrando la materia referendaria nel contenuto necessario dello Statuto ai sensi dell'art. 123 Cost. il quale è pertanto, come ha precisato la Corte costituzionale⁹⁸, la fonte competente ad articolare la disciplina del procedimento referendario nelle sue varie fasi, compresa ovviamente quella della verifica dell'ammissibilità dei quesiti⁹⁹.

Come accennato, ponendo l'attenzione sulle soluzioni dei singoli Statuti non risulta peraltro agevole qualificare le attribuzioni conferite agli organi di garanzia nel procedimento referendario, dovendo tenere adeguatamente conto a tal fine delle varie tipologie di *referendum* contemplate nello Statuto. Deve inoltre rilevarsi come l'uso talvolta improprio e atecnico del linguaggio giuridico nei testi statutari, accompagnato da una scarsa attenzione ai diversi profili funzionali degli organi in esame, renda insufficiente il criterio letterale, imponendo in primo luogo una considerazione complessiva dell'articolato statutario in modo da coordinare le previsioni sulle funzioni dei collegi di garanzia con la disciplina specificamente dettata in materia referendaria¹⁰⁰. Ad ogni modo, nell'ambiguità delle disposizioni statutarie, in diversi casi è soltanto la puntuale disciplina dell'*iter* referendario, dalla presentazione della richiesta allo svolgimento del *referendum* fino alla proclamazione dei risultati, rimessa alle leggi regionali di attuazione dello Statuto, insieme alla più precisa regolamentazione legislativa dei comitati di garanzia, a permettere di ricostruire il tipo di intervento riservato a tali organi in ogni contesto regionale¹⁰¹.

Lo Statuto della Campania adotta una formula molto netta stabilendo che la Consulta di garanzia statutaria decide sull'ammissibilità dei *referendum* regionali. Rispetto alla maggior parte dei testi statutari che al riguardo prevedono l'espressione di pareri, ma anche rispetto a quelli che attribuiscono agli organi di garanzia la verifica o il giudizio sull'ammissibilità dei *referendum*, la disposizione in esame appare particolarmente chiara nell'intento di assegnare alla Consulta statutaria un effettivo potere decisorio da cui dipende la prosecuzione della procedura referendaria¹⁰². Né in contrario potrebbe darsi rilevanza al fatto che lo Statuto non faccia menzione del ruolo della Consulta nella norme dedicate ai *referendum* rinviando alla legge regionale la disciplina delle modalità di proposizione, indizione e svolgimento degli stessi. Si badi, infatti, lasciando in disparte il *referendum* consultivo, che l'art. 13 dello Statuto nel disciplinare quello di natura abrogativa ne rimette l'indizione al Presidente della Giunta ma non prevede alcuna funzione del Consiglio regionale in materia. Sembra conseguentemente da considerarsi preclusa alla legge

⁹⁸ V. la sent. n. 372/2008, punto 8 del Considerato in diritto.

⁹⁹ Insiste sul punto C. MIGNONE, *op. cit.*, p. 293.

¹⁰⁰ Concordano su questi profili C. MIGNONE, *op. cit.*, p. 293 ss. e F. PASTORE, *op. cit.*, p. 47 ss., anche se, con riguardo alla natura delle valutazioni degli organi di garanzia sull'ammissibilità dei *referendum* nei singoli contesti regionali, giungono talvolta a ricostruzioni non coincidenti.

¹⁰¹ Non è comunque possibile in questa sede procedere ad una disamina delle concrete soluzioni adottate in ciascuna Regione, risultando sufficiente il richiamo di quelle normative che appaiono più prossime alla disciplina dettata in materia dallo Statuto campano anche al fine di prospettarne i possibili futuri sviluppi legislativi.

¹⁰² Nello stesso senso F. PASTORE, *op. cit.*, p. 51. Una disposizione di analogo tenore testuale è rinvenibile soltanto nello Statuto della Lombardia il quale all'art. 51, c. 5 in tema di *referendum* abrogativo prescrive che "sull'ammissibilità del *referendum* decide la Commissione garante dello Statuto secondo le modalità previste dalla legge". Peraltro, come nota l'Autore appena citato, a ciò si accompagna la formula ambivalente dell'art. 60, c. 1, lett. c) secondo cui la Commissione medesima "adotta i provvedimenti ed esprime i pareri previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum", che riprende l'analogha previsione dello Statuto dell'Emilia Romagna (art. 69, c. 1, lett. b).

regionale sui *referendum* la possibilità di reintrodurre in capo a tale organo poteri deliberativi sull'ammissibilità delle richieste referendarie¹⁰³.

Poiché l'art. 57 si riferisce genericamente ai *referendum* regionali, senza ulteriori precisazioni, le considerazioni appena svolte sul ruolo della Consulta di garanzia sembrano valere anche con riferimento all'originale tipologia di *referendum* introdotta dall'art. 15 dello Statuto, qualificata come *referendum* approvativo di leggi e regolamenti regionali¹⁰⁴. Quest'ultimo infatti, come quello abrogativo, è sottoposto a limiti di carattere temporale e materiale il cui rispetto dovrà essere valutato dalla Consulta statutaria al fine di riconoscere l'ammissibilità della richiesta referendaria. Sembra inoltre che al medesimo organo dovrà essere attribuito il compito di verificare l'inutile decorso del termine di sei mesi dalla presentazione della proposta legislativa o regolamentare rispettivamente al Consiglio o alla Giunta ovvero la sua approvazione nel termine ma con modifiche sostanziali, quale requisito per sottoporre la proposta stessa al voto popolare¹⁰⁵.

È auspicabile che la legge regionale sui *referendum*, nel disciplinare dettagliatamente le varie fasi della procedura referendaria¹⁰⁶, assegni alla Consulta di garanzia le ulteriori funzioni concernenti quegli aspetti peculiari suscettibili di venire in rilievo nel corso dell'*iter* referendario. Tenendo conto delle discipline legislative adottate in altre Regioni che riprendono profili della disciplina emersa in materia referendaria nell'esperienza statale, si può fare riferimento, in particolare, alle valutazioni inerenti alla concentrazione in unico *referendum* di istanze che presentano uniformità o analogia di materia o all'operatività della abrogazione bloccante.

È pure ipotizzabile che il legislatore regionale, in sede di regolamentazione dei *referendum* o anche di istituzione della Consulta di garanzia¹⁰⁷, decida di assegnare a tale organo la competenza ad esprimere pareri sull'ammissibilità dei *referendum* consultivi: tali pareri peraltro non potrebbero

¹⁰³ Come diversamente ha fatto la l. reg. Abruzzo n. 44/2007 ingenerando qualche dubbio di compatibilità statutaria laddove all'art. 11 stabilisce che il Consiglio regionale, sulla base dei pareri espressi dall'organo di garanzia, delibera sull'ammissibilità e sulla procedibilità dei *referendum*, lasciando così intendere la non vincolatività dei pareri stessi. Tuttavia si consideri che, pur in presenza di indici testuali non univoci sulla natura della funzione del Collegio per le garanzie statutarie ai sensi del combinato disposto degli artt. 77, c. 1 e 80, c. 1, lett. b), lo Statuto non prevede alcun potere del Consiglio nella procedura avente ad oggetto i *referendum* abrogativi. D'altra parte, a favore del carattere vincolante della valutazione sull'ammissibilità e la regolarità del *referendum* ad opera dell'organo di garanzia potrebbe richiamarsi il fatto che ai sensi dell'art. 77 dello Statuto i promotori sono tenuti a presentare la richiesta referendaria direttamente a siffatto organo il quale comunica l'esito della valutazione al Presidente della Giunta che lo proclama. Deve ad ogni modo ricordarsi che in base alle norme richiamate vi è chi ha dedotto la natura meramente consultiva del parere del Collegio di garanzia e chi, al contrario, ha ravvisato un potere deliberante. V. nel secondo senso C. MIGNONE, *op. cit.*, p. 299 s., nel primo F. PASTORE, *op. cit.*, p. 47, per il quale è anzi "eccezionalmente chiara la natura consultiva delle funzioni svolte dall'organo di garanzia". Peraltro, con riguardo alla duplice previsione statutaria secondo cui il Collegio per le garanzie statutarie esprime pareri sull'ammissibilità dei *referendum* e il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio a maggioranza assoluta – al di là della formulazione non felice della norma, comune ad altri Statuti, che sembrerebbe direttamente riferibile ai pareri sulla compatibilità statutaria delle delibere legislative e non anche a quelli in materia di *referendum* e di conflitti tra organi della Regione (o comunque non sempre con riguardo a questi ultimi) – sembra ad ogni modo di dover dire che il Consiglio può sì deliberare in senso contrario ai pareri dell'organo di garanzia, sempre che però abbia competenza nella materia cui i pareri stessi afferiscono.

¹⁰⁴ Non ci si può intrattenere in questa sede sui profili problematici sollevati da questa innovativa tipologia referendaria. Per i primi commenti in materia v. F. PASTORE, *op. cit.*, p. 16 ss. e V. DE SANTIS, *Il referendum approvativo nel nuovo Statuto della Regione Campania*, in www.federalismi.it.

¹⁰⁵ Cfr. l'art. 15, c. 2, dello Statuto.

¹⁰⁶ Oltre a regolamentare i rapporti tra le verifiche sulla regolarità degli adempimenti posti a carico dei promotori, riguardanti in particolare la raccolta delle firme, e la deliberazione sull'ammissibilità dei quesiti referendari, decidendo se attribuire anche i controlli del primo tipo all'organo di garanzia.

¹⁰⁷ Le cui discipline dovrebbero comunque essere opportunamente coordinate, come invece non è sempre riscontrabile in altre Regioni.

che estrinsecare un'attività di mera consulenza posto che ai sensi dell'art. 14 dello Statuto questo tipo di *referendum* è deliberato dal Consiglio regionale senza che siano previste stringenti limitazioni materiali.

Da ultimo, sia consentito evidenziare come il carattere obbligatorio dell'intervento della Consulta di garanzia nel procedimento avente ad oggetto i *referendum* abrogativi e approvativi – che non sembra in alcun modo negabile neppure ove si volesse ritenere ammissibile un'attenuazione ad opera della legislazione attuativa della natura decisoria della competenza dell'organo a valutare l'ammissibilità dei *referendum* medesimi – ponga in termini stringenti il problema dell'eventuale mancata istituzione della Consulta stessa che, come più volte messo in luce, la lettera dell'art. 57, c. 1, sembra rimettere alla discrezionalità del legislatore regionale. Né, per le ragioni richiamate, sarebbe un soddisfacente rimedio la previsione di una disciplina dettata in via transitoria dalla legge regionale sul *referendum* che attribuisse provvisoriamente agli organi politici della Regione i compiti che lo Statuto affida invece alla Consulta di garanzia.

6. Osservazioni conclusive.

Le considerazioni svolte sulla Consulta di garanzia prevista nel nuovo Statuto della Regione Campania, cercando di mettere in luce gli elementi di continuità rispetto alle caratteristiche prevalenti degli organi analoghi istituiti nelle altre Regioni¹⁰⁸ e al tempo stesso i profili differenziali e specifici, confermano le perplessità che si sono manifestate all'inizio dell'indagine.

Dal punto di vista dei caratteri strutturali è infatti innegabile che la disciplina dettata dall'art. 57 dello Statuto sia particolarmente scarna e poco incisiva nello sforzo di delineare la natura e la posizione del nuovo organo nell'ordinamento regionale, le quali potranno essere adeguatamente ricostruite soltanto dopo che il legislatore regionale avrà approvato la legge istitutiva della Consulta. Solo in quel momento, alla luce della concreta disciplina legislativa sulle maggioranze consiliari necessarie per l'elezione dei componenti dell'organo, sulle cause di incompatibilità e decadenza degli stessi, sugli eventuali divieti di rinnovo del mandato e, più in generale, sulle modalità di rinnovo dell'organo e sulla sua durata in carica, potrà valutarsi la possibilità di qualificare la Consulta statutaria come organo indipendente e autonomo rispetto al circuito dell'indirizzo politico regionale e non invece come un mero prolungamento delle forze politico-consiliari da cui emana. Con serio pregiudizio in quest'ultimo caso della sua legittimazione ad incidere sulle scelte e le prerogative costituzionalmente e statutariamente attribuite agli organi rappresentativi e al corpo elettorale della Regione.

La disciplina statutaria è piuttosto essenziale anche sotto il profilo delle funzioni assegnate alla Consulta di garanzia, le quali non si discostano da quelle normalmente previste nelle altre Regioni, non precisando in merito ad alcune di esse neppure aspetti di fondamentale rilievo come quelli relativi ai soggetti legittimati a richiedere l'intervento dell'organo e agli effetti che conseguono all'intervento stesso.

Nondimeno la struttura normativa dell'art. 57 dello Statuto, a differenza di molti altri articolati statutari, è orientata nel senso di tenere distinte sotto i due profili appena richiamati le diverse funzioni di garanzia. Tale prospettiva va adeguatamente sviluppata da parte della legge regionale istitutiva dell'organo la quale dovrebbe evitare, per un verso, di individuare genericamente gli organi che possono rivolgersi alla Consulta e, per l'altro, di estendere il carattere non vincolante a tutti i pareri senza meglio precisarne l'efficacia; anche in considerazione delle peculiarità del suo

¹⁰⁸ Per quanto, come rileva da ultimo A. MASTROMARINO, *Gli organi di garanzia statutaria nelle Regioni a regime ordinario: uno sguardo d'insieme*, in www.forumcostituzionale.it, p. 8 s., non sia agevole ricostruire un modello unitario di riferimento.

intervento a seconda che si inserisca nel corso del procedimento di formazione degli atti normativi o riguardi questioni interpretative di norme statutarie o legislative.

Deve pertanto rinviarsi al momento dell'istituzione della Consulta e della sua entrata in funzione ogni ulteriore considerazione sulle effettive modalità con cui i compiti di garanzia ad essa affidati si struttureranno all'interno degli assetti istituzionali della Regione.