

L'esperienza della Consulta di garanzia statutaria della Regione Liguria

Giuseppe Casale

Sommario

1. Premessa – 2. Le fonti normative della Consulta statutaria della Regione Liguria – 3. Operatività della Consulta statutaria ligure – 4. Natura giuridica delle decisioni della Consulta statutaria ligure secondo alcune opinioni dottrinali – 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Tra i diversi organismi di garanzia previsti dalle Regioni un risalto particolare vanno assumendo, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, quelli che con varia denominazione sono stati introdotti a tutela di una corretta attuazione dello Statuto nello svolgimento dell'attività legislativa e di regolamentazione regionale. In effetti, quasi tutti i nuovi Statuti¹ prevedono l'istituzione di organismi interni che, dotati di garanzie di imparzialità e indipendenza, possano, attraverso l'emanazione di pareri altamente qualificati, condizionare *ex ante*, quindi nella fase di formazione del provvedimento, i progetti di legge, per cercare di assicurarne la conformità allo Statuto. Seppur in modo differenziato da Regione a Regione, in molti casi a questi nuovi organismi sono stati affidati altri compiti tra i quali, come nel caso della Regione Liguria, quello di esprimere pareri, più o meno vincolanti, in materia di iniziativa di legge popolare e referendaria, nonché di riparto di poteri e competenze fra i diversi organi regionali; compiti questi

(1) Costituisce un'eccezione la Regione Marche, ed oggi anche la Regione Calabria che, dopo aver previsto nel proprio Statuto (art. 57) e istituito con la l.r. 5 gennaio 2007, n. 2 questo nuovo organismo di garanzia, ha recentemente approvato in via definitiva una legge statutaria che ne prevede l'abrogazione.

ultimi che, per quanto non comuni a tutti gli Statuti, sarebbe errato considerare residuali rispetto a quello più importante di verifica della coerenza statutaria delle leggi regionali *in itinere*².

2. *Le fonti normative della Consulta statutaria della Regione Liguria*³

La Liguria è stata la prima Regione italiana a Statuto ordinario ad istituire, con la l.r. 24 luglio 2006, n. 19, questo nuovo organismo di garanzia⁴, denominandolo *Consulta statutaria* (nel seguito anche semplicemente Consulta) come previsto dagli artt. 74 e 75 del proprio Statuto⁵.

(2) In questo senso cfr., ad es., C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quaderni Regionali*, n. 1-2, gennaio-agosto 2007, p. 291 ss., dove sul punto si citano anche altri autori (nota 9). In particolare, Mignone, nel quadro di un'analisi comparativa molto ampia sulla natura di questi nuovi organismi alla luce dei compiti ad essi affidati, scrive tra l'altro: "[...] non si può ignorare che la funzione, in apparenza più importante dei collegi di garanzia (consistente nel verificare se le leggi regionali *in itinere* siano conformi allo Statuto) abbia di più colpito l'attenzione degli autori [...] inducendoli a contrapporre tale incombenza 'principale' alle altre inserite fra i compiti 'residuali' entro i quali vengono collocati tanto gli interventi sui conflitti fra gli organi della Regione [...] quanto le restanti [...]" (*ibidem*). Opinione analoga in A. GARDINO CARLI, *La "rigidità" dello Statuto e la Consulta statutaria: dagli intenti iniziali all'attuazione concreta*, in *Quaderni Regionali*, n. 3, settembre-dicembre 2005, p. 837.

(3) Un'efficace documentazione sulla Consulta statutaria per quanto riguarda le fonti normative, la configurazione attuale e l'attività svolta è contenuta nel sito web della Regione Liguria (www.regione.liguria.it) nella pagina espressamente dedicata alla Consulta.

(4) La seconda Regione ad istituire questo organismo, come è noto, è stato il Piemonte, con la l.r. 26 luglio 2006, n. 25 "Costituzione e disciplina della Commissione di garanzia"; seguito dalla Regione Calabria, con la l.r. 5 gennaio 2007, n. 2 "Costituzione e disciplina della Consulta statutaria", e dalla Regione Emilia-Romagna, con la l.r. 4 dicembre 2007, n. 23 "Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria".

(5) Può interessare in questa sede ricordare che la Regione Liguria, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Statuto, oltre alla Consulta statutaria (di cui alla citata l.r. 19/2006), ha istituito *ex novo* altri due organi statutari di garanzia: il *Consiglio delle autonomie locali* (legge regionale 26 maggio 2006, n. 13), ed il *Consiglio regionale dell'economia e del lavoro* (legge regionale 16 giugno 2006, n. 16), che sono andati ad aggiungersi agli altri due preesistenti: il *Difensore civico* e il *Comitato regionale per le comunicazioni*.

Nel primo di questi due articoli si definisce la Consulta “organo autonomo e indipendente di alta consulenza della Regione”⁶, con sede presso il Consiglio regionale, che provvede a maggioranza qualificata dei tre quarti dei propri consiglieri all’elezione dei cinque componenti il nuovo organismo. Lo Statuto stabilisce che questi ultimi debbono essere “esperti di riconosciuta competenza in materia di amministrazione”, configurando pertanto un organismo i cui componenti possono anche non essere tutti giuristi in senso stretto. Resta, comunque, fermo il fatto che chi viene chiamato a far parte di un organismo di questa natura si presume sia dotato di una comprovata esperienza giuridico-amministrativa, quale, ad es., quella che consegue da significative esperienze gestionali in grandi enti pubblici o privati, o in importanti settori di competenza regionale⁷.

(6) Non tutti gli Statuti definiscono esplicitamente questo nuovo organismo di garanzia “organo consultivo”, lasciando di fatto alle sue funzioni e alla disciplina che lo regola il compito di definirne la natura. In effetti, escludendo le decisioni che in quanto vincolanti possono assumere la natura di veri e propri provvedimenti amministrativi (su quest’ultimo punto avremo modo di ritornare più sotto accennando a quanto in merito è stato scritto in dottrina) è difficile configurare questi nuovi organismi su un terreno diverso da quello consultivo. Sembrerebbe comunque doversi escludere la possibilità di trattare le consulte statutarie regionali alla stregua di giudici statutari, in analogia alla collocazione che la Corte costituzionale ha nei confronti della Costituzione, stante anche il fatto che alle Regioni è preclusa l’istituzione di nuovi organi giurisdizionali oltre quelli previsti dall’ordinamento giuridico generale (in questo senso, cfr., tra gli altri, ancora C. MIGNONE, *I collegi regionali*, cit., p. 292; e più recentemente, 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 *Foro Italiano*, I, 2009, p. 1348 ss. Cfr. anche quanto osservato al riguardo in CONSIGLIO REGIONALE DELLA LIGURIA, *Documentazione in tema di organismi di garanzia statutaria*, Settore Assemblea e Legislativo, Dossier n. 22-bis, luglio 2007, p. 6.

(7) Al riguardo non concordiamo con chi in dottrina ha definito le consulte statutarie i cui componenti non siano tutti esperti in materie giuridiche in senso stretto “organismi a composizione mista tecnico-politica”, facendo discendere, tra l’altro, da questa particolare configurazione una diversità di comportamento da parte degli stessi collegi (Il riferimento è a quanto affermato in A. GARDINO CARLI, *La “rigidità” dello Statuto e la Consulta statutaria*, cit., pp. 842-843 e 848-849). È un aspetto questo che forse merita un qualche approfondimento. La Gardino, scrivendo prima che gli organismi di garanzia statutaria cominciassero ad operare, si poneva la questione di quali parametri questi organismi avrebbero potuto avvalersi nella loro azione di verifica della conformità degli atti regionali, formulando al riguardo due ipotesi alternative (oltre ad una intermedia che qui per brevità trascuriamo): a) che gli organismi di cui trattasi si sarebbero po-

Il successivo art. 75 dello Statuto ligure fissa le funzioni della Consulta, circoscrivendole a tre tipologie di materie⁸:

- a) i progetti di legge e di regolamento di competenza consiliare;
- b) la ripartizione di competenze tra organi regionali;

tuti avvalere “di tutte le disposizioni statutarie, ivi comprese quelle di principio, che esprimono finalità e valori fatti propri dalla collettività regionale”; o alternativamente b) che si sarebbero limitati “a prendere come termine di raffronto (le disposizioni statutarie) che costituiscono [...] il contenuto necessario dello Statuto” delineato dall’art. 123 Cost. In altri termini, sempre secondo la Gardino, con la prima soluzione le Consulte nell’esprimere le loro valutazioni potrebbero prendere in considerazione “anche quei principi in senso lato politici che ogni Statuto ha individuato come fondamentali per la propria comunità (e ciò) in quanto se è in gioco la ‘fedeltà’ della normativa regionale all’atto fonte preminente, questa deve comprendere sia l’osservanza delle regole organizzative e di funzionamento sia di quelle che vi fanno cornice ed in cui si esprime l’identità regionale” (p. 847); con la seconda soluzione, invece, gli organismi di garanzia statutaria si manterrebbero sul terreno strettamente giuridico astenendosi dall’usare parametri che, anche secondo l’Alta Corte, non hanno carattere normativo. Formulate queste due alternative, la conclusione cui perviene l’autrice in esame è che a priori “non è facile prevedere quale sarà la risposta che i diversi organismi di garanzia daranno [...]. Né se essa sarà uniforme. Può solo supporre che gli stessi saranno indotti ad optare nel secondo senso se la loro composizione [...] sarà prevalentemente formata da esperti in materie giuridiche [...]. Una composizione tecnico-politica potrebbe, forse, portare ad esiti inversi” (p. 848). Il nostro dissenso nasce dal fatto che, anche alla luce dell’esperienza maturata sul campo, le consulte di garanzia statutaria, secondo noi, non possono che essere organismi essenzialmente “tecnico-giuridici”, e come tali esprimersi. Se le Consulte possano anche qualificarsi organismi “politici”, quanto meno nel senso lato che emerge dai brani della Gardino sopra riprodotti (ma, probabilmente anche in senso meno lato), ciò vale tanto che tutti i loro componenti siano di formazione giuridica quanto che alcuni di essi non lo siano. Il punto è che, a nostro avviso, nessun organismo di garanzia statutaria dovrebbe fondare le proprie valutazioni e i propri giudizi su parametri metagiuridici (come, ad es., i principi generali che si richiamano ai valori consolidati delle collettività amministrative contenuti nei preamboli statutari), se non in funzione rafforzativa di pareri comunque validi sul piano strettamente tecnico-giuridico.

(8) Nella sua prima stesura approvata in seconda deliberazione dal Consiglio regionale il 28 settembre 2004, lo Statuto ligure comprendeva tra le competenze della Consulta anche i pareri “sulla conformità dei regolamenti di delegificazione alla legge regionale di autorizzazione”. Questa norma, assieme alla disposizione statutaria che ne stava alla base (e ad altre), è stata contestata dal Governo in sede di impugnativa della deliberazione di cui sopra, in quanto lesiva del principio di separazione dei poteri tra organo legislativo ed esecutivo. A seguito della rinuncia da parte della Regione Liguria a costituirsi in giudizio, questa norma, anche per la parte che riguardava la Consulta statutaria, è stata depennata nel testo definitivo dello Statuto. Per ulteriori approfondimenti in merito, cfr. A. GARDINO CARLI, *La “rigidità” dello Statuto e la Consulta statutaria*, cit., p. 836 ss.

c) l'ammissibilità delle richieste referendarie e delle iniziative popolari.

Diversi sono gli aspetti che caratterizzano, a volte anche in modo problematico, la disciplina data dalla Regione Liguria alla Consulta statutaria. Può interessare in questa sede ricordarne alcuni tra i più caratterizzanti.

In merito alle modalità di deliberazione della Consulta, la legge ligure introduce in modo esplicito una disposizione abbastanza innovativa nel panorama giuridico italiano: quella riguardante la cosiddetta *dissenting opinion*, in base alla quale, come è noto, in un eventuale parere espresso a maggioranza, il componente dissenziente ha titolo per far emergere le ragioni del suo dissenso, tanto che è espressamente previsto che qualora il parere "sia adottato con il dissenso espresso e argomentato di uno o più componenti", questo parere "deve essere congruamente motivato in relazione alle ragioni addotte dal dissenziente" (art. 4, comma 5).

Per quanto riguarda i soggetti legittimati a richiedere pareri alla Consulta, sussiste nell'attuale normativa ligure una difformità fra Statuto, dove questi soggetti vengono indicati nel Presidente della Giunta o in un quinto dei consiglieri (art. 75, comma 2), e legge istitutiva, dove a questi soggetti viene aggiunto anche il Presidente del Consiglio (art. 3, comma 1), non contemplato dalla norma statutaria.

In merito alle modalità di funzionamento, l'art. 4, comma 5 della legge istitutiva prevede che il Presidente possa invitare alle riunioni "i direttori generali e i dirigenti delle strutture regionali interessate", facoltà allargata dal regolamento interno (approvato dalla Consulta stessa in una delle sue prime riunioni⁹⁾ anche ai soggetti legittimati (o loro de-

(9) Il regolamento interno rappresenta sicuramente uno strumento importante per la funzionalità della Consulta, in quanto disciplina nel dettaglio alcune procedure solo in linea generale disciplinate dalla legge e dal regolamento interno del Consiglio regionale. Gli aspetti più rilevanti trattati nel regolamento interno della Consulta ligure riguardano:

- le attribuzioni del Presidente e del Vicepresidente (art. 3);
- la decadenza, le dimissioni e la sostituzione dei componenti (art. 4), dove si stabilisce, tra l'altro, che i componenti della Consulta decadono automaticamente per la mancata presenza, senza adeguata motivazione, a tre sedute nel corso dell'anno solare;

legati) a promuovere il referendum o a esercitare l'iniziativa popolare (art. 8, comma 3, reg. int.), autorizzando altresì la Consulta ad acquisire memorie, facoltà¹⁰ questa di non poco conto ai fini di un'esauriente e documentata conoscenza della materia in esame.

Completa il quadro della normativa ligure sulla Consulta statutaria il *Regolamento interno del Consiglio regionale*. Particolarmente importante per il funzionamento di questo nuovo organo statutario è l'art. 136 che stabilisce le procedure e i tempi di formulazione delle richieste di pareri da parte del Consiglio, e di risposta agli stessi da parte della Consulta, nonché le modalità di recepimento dei conseguenti pareri da parte del Consiglio stesso¹¹.

-
- la struttura regionale di ausilio alla Consulta, per funzioni di segreteria, verbalizzazione, protocollazione, ecc. (art. 6);
 - le procedure di convocazione (art. 7);
 - la facoltà di chiedere l'audizione dei soggetti direttamente interessati ai pareri richiesti (art. 8);
 - la validità delle sedute e delle deliberazioni (art. 9);
 - le procedure per la presentazione delle richieste di deliberazioni (art. 11), e di adozione delle stesse (art. 13).

(10) Alla luce di quanto previsto all'art. 10 della legge 241/1990 riguardante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", in questo caso più che di "facoltà", si dovrebbe parlare di "dovere" da parte della Consulta ad acquisire memorie di soggetti interessati al parere.

(11) Il *Regolamento interno del Consiglio regionale-Assemblea legislativa della Liguria* è stato approvato in data 9 settembre 2006 e pubblicato sul *Bollettino Ufficiale della Regione Liguria*, anno XXXVII, n. 25, parte II, s.s. 21 giugno 2006, p. 1269 ss. Per la rilevanza che ha l'art. 136 di questo regolamento al fine di una migliore comprensione degli aspetti formali e sostanziali che caratterizzano la Consulta statutaria ligure, merita conto per comodità di consultazione riprodurne qui di seguito i punti restanti oltre al punto 4) già qui sopra riferito nel testo:

1. La Consulta statutaria esprime i pareri entro venti giorni dalla richiesta (*termine così già stabilito all'art. 75, comma 1 dello Statuto, e ripreso anche all'art. 5, comma 1 della già citata l.r. 24 luglio 2006 istitutiva della Consulta*).

2. Il parere sull'ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie abrogative è espresso dalla Consulta statutaria prima della raccolta delle sottoscrizioni prevista dall'art. 10 dello Statuto; il parere sull'ammissibilità delle richieste referendarie consultive è espresso prima dell'assegnazione per l'esame alla competente Commissione. In entrambi i casi, qualora esso sia negativo, comporta la loro decadenza.

3. I pareri della Consulta sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge regionale e dei regolamenti regionali di competenza consiliare, non possono essere richiesti né espressi una volta iniziato l'esame in Assemblea.

3. *Operatività della Consulta statutaria ligure*

Dal suo insediamento ad oggi la Consulta ligure è stata investita di diversi quesiti sia in materia di progetti di legge (art. 75, comma 1, lett. *a*, St.) sia in materia di ammissibilità di iniziative popolari (art. 75, comma 1, lett. *c*, St.). Nessun parere è stato ancora ad essa richiesto in materia di ripartizione delle competenze tra organi regionali (art. 75, comma 1, lett. *b*, St.)¹². Nel contempo la Consulta ha esercitato la sua funzione di *consulenza* rispondendo ad alcuni quesiti posti dal Presidente del Consiglio su questioni riguardanti l'interpretazione di alcune norme statutarie e di diversi aspetti della normativa elettorale. Riferiamo qui di seguito (in ordine cronologico) alcune delle questioni più importanti sulle quali la Consulta ligure è stata chiamata a pronunciarsi dalla sua costituzione ad oggi.

Una prima questione ha riguardato l'ammissibilità dell'istanza di un referendum abrogativo della l.r. 20 febbraio 2007, n. 7 ad oggetto "Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati". Tra i diversi aspetti che si sono dovuti considerare in sede di discussione, quello che ha richiesto particolare attenzione ha riguardato il fatto che la legge di cui si chiedeva l'abrogazione avrebbe potuto contenere disposizioni relative a materia preclusa ad ogni iniziativa referendaria (ai sensi dell'art. 10 dello Statuto). La questione si poneva in quanto la legge in questione prevedeva

4. Qualora il Presidente della Giunta o il Presidente del Consiglio, su richiesta di un quinto dei consiglieri regionali, chiedano un parere alla Consulta statutaria sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge regionali e dei regolamenti di competenza consiliare o sulla ripartizione di competenze tra gli organi regionali ai sensi dello Statuto, l'Ufficio di Presidenza integrato decide, all'unanimità, se sospendere l'*iter* degli stessi, tenuto conto della programmazione dei lavori [...]. In caso non si raggiunga l'unanimità decide il Presidente".

5. Nel caso in cui il parere sulla ripartizione delle competenze non venga accolto dagli organi regionali interessati, esso viene sottoposto, entro trenta giorni dalla comunicazione del parere stesso, alla valutazione del Consiglio regionale, sentita la competente Commissione consiliare.

(12) Il che è anche comprensibile considerando che la Consulta è stata insediata a legislatura in corso e nessun importante provvedimento di riorganizzazione istituzionale o amministrativa nel frattempo è intervenuto, per cui, allo stato, ci si trova in presenza di un sistema di poteri interno alla Regione Liguria relativamente consolidato.

la costituzione in capo alla Regione di un apposito organismo di vigilanza, e per questo motivo avrebbe potuto interessare la materia riguardante l'*ordinamento degli organi e degli uffici regionali*, materia non sottoponibile a referendum. In sede di valutazione finale, tuttavia, ogni perplessità in merito veniva superata in quanto si è ritenuto che il limite previsto dal precitato art. 10 St. in questo caso non fosse violato dato che l'organismo previsto dalla legge in esame "riguardava essenzialmente funzioni connaturali alle finalità della legge stessa". La valutazione, quindi, si è conclusa con un parere di ammissibilità, essendo l'iniziativa referendaria ritenuta pienamente legittima anche sotto altri profili.

Un successivo quesito ha riguardato l'ambito di applicazione dello Statuto in materia di eleggibilità dei consiglieri regionali (art. 31 St.), con riferimento specifico alla posizione di un consigliere la cui eleggibilità era contestata, con apposita istanza alla Presidenza del Consiglio, dal primo dei non eletti nella medesima lista alle ultime elezioni regionali. Al quesito riguardante la questione di eleggibilità, se ne aggiungeva un secondo circa le eventuali responsabilità dei consiglieri regionali chiamati a pronunciarsi sull'istanza del consigliere ricorrente. Nel formulare il suo parere la Consulta, in via preliminare, si dichiarava incompetente a pronunciarsi sull'eleggibilità o ineleggibilità di un consigliere (atteso il *numerus clausus* delle materie entro le quali essa può esercitare le proprie funzioni), ritenendo, in particolare, che la deliberazione di convalida degli eletti, sia all'inizio della legislatura, sia nel corso della medesima nel caso di surrogazione, costituisce esercizio delle funzioni proprie del Consiglio regionale, e quindi di ciascun suo componente.

Sotto il profilo della responsabilità dei consiglieri, la Consulta, constatato che ai voti espressi nell'esercizio della funzione di cui trattasi si applica l'art. 31 dello Statuto regionale (che riproduce l'art. 122 della Costituzione) ai sensi del quale "I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni", si è pronunciata affermando che "ogni Consigliere, valutata secondo coscienza la questione, potrà esprimere liberamente, nell'esercizio del suo diritto-dovere, il proprio voto, che – comunque dato – non potrà mai essere censurato in qual-

siasi sede”, aggiungendo anche che l’esercizio di questo diritto-dovere è coperto da insindacabilità assoluta in campo penale, civile, amministrativo, contabile ed erariale.

Un’altra questione di un certo rilievo posta alla valutazione della Consulta, anche questa volta dal Presidente del Consiglio, ha riguardato l’ammissibilità di un progetto di legge di iniziativa popolare ad oggetto “Disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni”.

A conclusione di questo *iter* valutativo, nel corso del quale sono stati ascoltati, su loro richiesta, anche i firmatari della proposta, la Consulta ha dichiarato inammissibile l’iniziativa di legge in questione sia perché essa prevedeva nuove spese senza quantificarle e senza indicarne, qualora quantificate, possibili fonti di copertura (in violazione del principio, fondamentale in tema di finanza pubblica, di cui all’art. 117, comma 3, della Costituzione, dell’art. 48 dello Statuto, nonché dell’art. 31 della legge regionale 28 novembre 1977, n. 44 in materia di iniziativa popolare e referendaria), sia perché il progetto di legge in esame conteneva diverse disposizioni riconducibili alla materia “ordinamento degli organi e degli uffici regionali”, che, sempre ai sensi del succitato art. 10, comma 1, St., analogamente a quanto già visto per le iniziative referendarie, costituisce un limite oggettivo all’ammissibilità delle proposte di legge di iniziativa popolare.

Oltre ai casi sopra riferiti, meritano di essere ancora ricordate due questioni tra quelle di maggior rilievo affrontate dalla Consulta ligure. Entrambe hanno ad oggetto la richiesta di un parere di conformità allo Statuto di progetti di legge regionale.

La prima si riferisce ad uno schema di proposta di legge *in materia di iniziativa popolare e referendaria*, al tempo non ancora presentato all’esame del Consiglio¹³. La seconda riguarda una proposta di legge regionale in materia di “Regolamentazione e definizione delle professioni del laureato in Scienze motorie, sportive e salute, ecc.”, entrambe di iniziativa consiliare.

(13) Lo schema di progetto di legge in questione è stato successivamente presentato in Consiglio ed è attualmente all’esame delle Commissioni consiliari competenti con il n. 515 p.d.l. del 26 novembre 2009 “Proposte di Legge - Norme in materia di iniziativa popolare e referendum”.

Nel primo caso la Consulta non si è limitata ad esprimere un semplice parere di conformità statutaria, peraltro positivo, ma, nella sua veste di organo di alta consulenza, ha avanzato anche alcuni suggerimenti sia formali che sostanziali da sottoporre all'attenzione degli organi proponenti per le opportune valutazioni politico-istituzionali¹⁴.

In merito alla proposta di legge regionale riguardante la "Regolamentazione e definizione delle professioni del laureato in Scienze motorie, sportive e salute, ecc.", il parere della Consulta è stato negativo, in quanto, richiamandosi anche a numerose sentenze della Corte costituzionale (in particolare alla sentenza 138/2009, ribadita nell'ordinanza 199/2009), si è ritenuto che, qualora la proposta fosse stata formalizzata in una legge regionale, quest'ultima avrebbe potuto essere annullata dall'Alta Corte su un ipotizzabile ricorso del Governo, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., non spettando alla Regione una potestà legislativa in materia di individuazione delle figure professionali con relativi profili e titoli abilitanti alle "professioni".

4. Natura giuridica delle decisioni della Consulta statutaria ligure secondo alcune opinioni dottrinali

In questa sede, comunque, più che soffermarci ulteriormente sui pareri fino ad oggi espressi dalla Consulta ligure, riteniamo opportuno accennare ad alcune questioni già sollevate in dottrina circa la rile-

(14) A titolo esemplificativo ricordiamo alcuni di questi suggerimenti. Innanzitutto quello di estendere anche ai regolamenti regionali l'assoggettabilità all'iniziativa referendaria, in quanto atti normativi, del pari delle leggi, a carattere generale, suscettibili tra l'altro di essere impiegati come strumento di recepimento diretto di normativa comunitaria. In altro punto si suggerisce di introdurre nel testo in esame una previsione espressa che escluda da giudizio di ammissibilità della Consulta le proposte di legge presentate dal Consiglio delle autonomie locali e dal Consiglio regionale dell'economia e del lavoro; e nel contempo, di inserire questi due organismi tra i soggetti legittimati ad accedere al referendum consultivo in quanto aventi titolo, a termini di Statuto, a presentare all'Assemblea disegni di legge. Con riferimento, infine, al divieto temporaneo di riproporre la proposta di referendum abrogativo respinta, la Consulta, fatte sempre salve le opportune valutazioni politico-istituzionali del legislatore, suggerisce l'eventuale introduzione nel testo in esame di una disposizione aggiuntiva che regolamenti il caso in cui il referendum non abbia raggiunto il *quorum* per la validità, prospettando la soluzione per cui "non costituisce risultato negativo [...] la mancata partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto".

vanza sostanziale e formale di alcuni atti di questo nuovo organismo di garanzia, anche alla luce della disciplina che la Regione Liguria (e non solo) ha dato alla materia.

Una prima questione riguarda la qualificazione giuridica dei pareri espressi dalla Consulta sull'ammissibilità di iniziative popolari e referendarie quando questi pareri hanno carattere obbligatorio come prevede la normativa ligure. Come è già stato osservato, quando è previsto che l'accertamento e le valutazioni di ammissibilità di dette iniziative da parte delle Consulte sfocino in pareri obbligatori e (stanti le condizioni che vengono successivamente poste per il loro recepimento) vincolanti, non ci si troverebbe di fronte a dei semplici pareri, ma a dei veri e propri provvedimenti finali di possibile natura amministrativa¹⁵. Detti accertamenti, infatti, in caso di valutazione negativa, comportano ai sensi di quanto previsto, in particolare, dallo Statuto e dalla vigente legge in materia della Regione Liguria (l.r. 28 novembre 1977, n. 44) la decadenza delle iniziative popolari o referendarie. Sorge, quindi, il problema di inquadrare giuridicamente la procedura di valutazione di ammissibilità di queste iniziative. Si tratta, in altri termini, di individuare la natura giuridica della decisione al riguardo e definire se l'atto della Consulta statutaria sull'ammissibilità sia un provvedimento (come sembra dedursi dall'art. 10 dello Statuto ligure), oppure un parere, pur se dotato di particolare forza in caso di valutazione negativa (come, invece, letteralmente dispone l'art. 75 dello stesso Statuto). Non è una questione di poco conto anche perché, nel caso in cui si seguisse l'interpretazione secondo la quale si tratta di un semplice "parere", per quanto "obbligatorio", si porrebbe l'esigenza di individuare l'organo dell'Assemblea competente alla adozione del provvedimento finale, organo che l'attuale normativa non indica; di converso, nel caso in cui ci si trovasse di fronte ad un atto decisivo vincolante ad esso si applicherebbero tutte le norme sul procedimen-

(15) In questo senso, cfr. ad es. C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria*, cit. L'argomento da noi toccato in questo punto del testo viene trattato da Mignone in termini generali nella premessa alla p. 292 ss., e, con riferimento allo Statuto della Regione Liguria, alle pp. 300-302, con riguardo alla materia referendaria; e alle pp. 312-313 con riguardo specifico all'iniziativa legislativa popolare.

to amministrativo, con inevitabile interferenza della Consulta nell'*iter* approvativo della legge o del regolamento¹⁶.

La seconda questione cui vogliamo accennare, ancorché in termini generali sia ormai ampiamente dibattuta in dottrina, riguarda la rilevanza sostanziale e formale dei pareri della Consulta statutaria ligure sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge regionale e dei regolamenti regionali di competenza consiliare, dei quali lo Statuto e la successiva legge attuativa omettono di precisare quali siano gli effetti qualora fossero negativi. Al riguardo, tuttavia, sembra lecito affermare che, in presenza di pareri negativi sulla conformità statutaria del progetto di legge o regolamento, il Consiglio regionale (anche alla luce di quanto stabilito all'art. 136 del regolamento interno del Consiglio stesso, più sopra già ricordato) resta pur sempre il responsabile ultimo dell'accoglimento o meno dei rilievi della Consulta. In effetti, la collocazione di questi pareri, operata (anche) dallo Statuto ligure, nella fase antecedente alla formale approvazione definitiva della legge o del regolamento, approvazione che in ultima istanza spetta sempre all'organo legislativo costituzionalmente competente, fa sì che questi pareri non abbiano natura vincolante, a differenza di quanto si è visto per i pronunciamenti riguardanti le iniziative popolari e referendarie. Ciò conferma in modo inequivocabile che in questa materia la Consulta statutaria ligure ha natura meramente consultiva, conclusione questa che, anche alla luce dei pronunciamenti dell'Alta Corte intervenuti su diversi Statuti regionali, vale per tutti gli organismi di garanzia statutaria istituiti dalle Regioni italiane¹⁷. In effetti, il Consiglio o la Giunta si rivolgono alla Consulta innanzitutto per sapere se un dato progetto di legge o di regolamento in corso di adozione sia o non sia compatibile con lo Statuto, e ciò non

(16) In questo senso si esprime anche la relazione alla proposta di legge regionale in materia di iniziativa popolare e referendaria, sulla conformità statutaria della quale, come più sopra ricordato, la Consulta ligure è stata chiamata a pronunciarsi.

(17) Recentemente la questione è stata affrontata in termini generali in commento alla sentenza Corte cost. 200/2008 in R. ROMBOLI, *La natura amministrativa*, cit., p. 1348 ss.; nonché in M. DELLA MORTE, *I poteri delle "consulte statutarie" dinanzi alla Corte costituzionale: un chiarimento utile (ma non esaustivo)*, in *Foro Italiano*, I, 2009, in particolare p. 1345 ss.

tanto per uniformarsi necessariamente a quello che sarà il giudizio dell'organo di garanzia, quanto, in caso di parere negativo, per sapere quali possano eventualmente essere le misure atte a rendere il provvedimento di legge statutariamente compatibile. In altri termini, la Consulta è chiamata a fornire al legislatore un supporto meramente cognitivo affinché il Consiglio con l'approvazione definitiva, ad esso solo spettante, della legge o del regolamento abbia gli elementi per non immettere nel tessuto ordinamentale regionale disposizioni incompatibili con lo Statuto¹⁸.

5. *Considerazioni conclusive*

Molti ormai riconoscono l'importanza degli organi statutari di garanzia di cui oggi ci occupiamo: non a caso la quasi totalità dei nuovi Statuti regionali ne prevede l'istituzione. Tuttavia, nonostante questo riconoscimento, è nostra impressione (che qui, comunque, vogliamo esprimere a titolo del tutto personale) che nelle Regioni in cui non sono ancora stati istituiti pur essendo stati previsti dai relativi Statuti, si ritardi un po' troppo ad istituirli, e là dove già esistono non se ne siano ancora sfruttate appieno le potenzialità operative, specie da parte delle Giunte, che in linea di principio sono i soggetti che più

(18) A questa conclusione perviene anche il citato documento di studio del CONSIGLIO REGIONALE DELLA LIGURIA, *Documentazione in tema di organismi di garanzia statutaria*, cit., p. 9. Interessante al riguardo è l'approfondimento critico fatto in questo documento, dove, tra l'altro, si legge: "[...] poco chiari appaiono gli effetti dei pareri resi su progetti di legge e di regolamenti. In primo luogo tali pareri soggiacciono ad un limite preclusivo assoluto: l'approvazione del progetto di legge e di regolamento ad opera dell'Assemblea. In secondo luogo il parere può essere stimolato o dal Presidente della Giunta, presumibilmente avverso atti normativi di iniziativa dei consiglieri [...] o da un congruo numero di consiglieri, almeno un quarto, avverso presumibilmente i progetti di atti normativi di iniziativa della Giunta o della maggioranza consiliare. Ciò chiarito tuttavia lo Statuto soffre un'evidente lacuna perché omette di precisare quali siano gli effetti dei pareri negativi della Consulta [...]. Discutibile è l'assunto che la lacuna statutaria potrebbe essere colmata a livello di legge regionale ordinaria. Deporrebbe in tal senso l'art. 76 dello Statuto, il quale riserva alla legge regionale ordinaria la disciplina non solo dell'organizzazione ma anche del funzionamento del neocostituito organismo. Però non può sfuggire che aderendo a tale interpretazione si verificherebbe una irrazionale asimmetria, perché mentre alcuni pareri trovano completa disciplina nello Statuto, altri invece necessitano del supporto di norme substatutarie" (*ibidem*).

ne dovrebbero sentire il bisogno in quanto promotori del maggior numero di leggi e regolamenti.

In effetti, se questa nostra impressione è fondata, una qualche giustificazione va certamente ricercata nel fatto che ci si trova di fronte ad organismi del tutto nuovi nel panorama istituzionale delle Regioni italiane. Si tratta, cioè, di uno strumento il cui utilizzo, essendo stato da troppo poco tempo introdotto, non è ancora entrato nella consuetudine dei soggetti legittimati ad avvalersene. O meglio – se si preferisce – di uno strumento del quale sul piano pratico, nonostante gli apprezzamenti ad esso tributati in linea di principio, non si avverte ancora in modo sistematico l'esigenza. Lo comprova il fatto che il ricorso ad organismi simili, per quanto diversi per compiti e funzioni, a fini di consulenza tecnico-giuridica (preventiva), è molto più frequente là dove da tempo esiste una tradizione ad avvalersene (come accade, ad es., a livello centrale con organismi quali il Consiglio di Stato, l'Avvocatura e i vari uffici studi e legislativi delle Camere e dei Ministeri).

D'altra parte si deve anche riconoscere che i tempi della politica non sempre sono compatibili con tutte le modalità procedurali, anche se garanti di una maggiore coerenza ai principi generali dell'ordinamento, nella misura in cui possono rallentare l'*iter* di approvazione dei provvedimenti. Però può essere vero anche il contrario: una verifica preventiva e qualificata della coerenza statutaria delle leggi e dei regolamenti in corso di adozione può evitare successivi e più gravi intoppi soprattutto in sede attuativa. Non va inoltre sottaciuto che una verifica preventiva sulla coerenza statutaria delle norme rappresenta una garanzia per la tutela dei diritti non solo dei cittadini elettori, ma anche delle minoranze consiliari, e, in alcuni casi (perché no?), delle stesse minoranze che, in rapporto a singoli provvedimenti, possono venirsi a creare all'interno della stessa maggioranza di governo. In questo senso, come è già stato osservato¹⁹, le consulte statutarie, rafforzando le garanzie dell'opposizione, possono contribuire – ana-

(19) Cfr., ad es., N. VICECONTE, *Riflessioni sulla forma di governo dei nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quaderni Regionali*, n. 1, gennaio-aprile 2006, in particolare p. 146.

logamente ad altri organismi di garanzia (vedi, ad es., i Consigli delle Autonomie) – ad un riequilibrio dei rapporti tra Consiglio e Giunta regionale. In sintesi, riteniamo si possa affermare che i benefici di una preventiva azione di verifica statutaria siano superiori agli svantaggi che potrebbero derivare da eventuali ritardi nell'*iter* approvativo delle leggi e dei regolamenti, ritardi che comunque, almeno per quanto riguarda la Consulta statutaria ligure, sarebbero sempre contenuti nei termini relativamente ristretti entro i quali questi collegi debbono, per Statuto o per legge, operare.

Avviandoci a concludere, ci si permetta una breve riflessione, che vuol anche essere un auspicio. Gioverebbe certamente ad una più intensiva utilizzazione di questi nuovi organismi di garanzia un ampliamento delle materie di loro competenza, previe ovviamente le necessarie modifiche statutarie là dove queste nuove competenze non fossero previste. Va da sé, comunque, che l'ampliamento delle competenze qui auspicato dovrà essere attuato con molta attenzione e prudenza, avendo riguardo all'ordinamento giuridico nel suo complesso, la cui euritmia va sempre salvaguardata, oltre che all'assetto istituzionale ed organizzativo della Regione interessata²⁰.

Ma anche all'interno delle attuali competenze, è nostra opinione che le potenzialità degli organismi qui considerati, in quanto strumenti di alta consulenza, possono essere ulteriormente valorizzate, specie in alcuni settori di legiferazione regionale. Uno di questi è certamente quello dei rapporti Regione/enti locali, che, in prospettiva, richiederanno sempre maggiore attenzione da parte della legislazione regionale, vuoi per il ruolo chiave che le Regioni hanno assunto e assumeranno sempre più come ganglio di smistamento dei finanziamenti comunitari, dei quali normalmente gli enti locali sono i destinatari finali; vuoi per le implicanze che avrà il processo di decentramento fiscale avviato con l'approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo, nella misura in cui comporterà la regolamentazione di

(20) L'esperienza vissuta dalla Regione Liguria per quanto riguarda il tentativo di inserire fra queste competenze la materia dei decreti di delegificazione alla legge regionale di autorizzazione insegna. In merito a questa esperienza rinviamo a quanto già riferito alla precedente nota 7.

compartecipazioni tributarie, di fondi perequativi, ecc. È prevedibile che in questa prospettiva le Regioni saranno chiamate ad assolvere compiti sempre più impegnativi di coordinamento, impulso e monitoraggio nei confronti degli enti locali.

Va da sé che anche e specialmente sui provvedimenti regionali che investono i rapporti con altri livelli di governo, l'azione delle consulte statutarie deve esplicarsi essenzialmente sul terreno tecnico-giuridico, e soprattutto non può intendersi sostitutiva dei compiti, eminentemente politici, di altri organi, quali, ad es, quelli rappresentativi delle Autonomie locali, operanti in capo ai Consigli regionali. È appena il caso, comunque, di osservare che in questa materia, ancor più che in altre, il parere della Consulta, pur sempre preventivo, dovrà aver riguardo non solo alla conformità del provvedimento alla normativa interna della Regione (Statuto e leggi regionali), ma anche alle norme che salvaguardano i diritti dei suoi interlocutori.