

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Napoli, 20 - 21 settembre 2007

COMMISSIONI DI GARANZIA STATUTARIA

A cura di: Mirella Gallinaro

In questa brevissima nota in aggiornamento sugli organi di garanzia statutaria è ovvio che si debba procedere a partire dal lavoro già fatto in sede OLI nel volume: “I nuovi statuti regionali. Lo stato dell’arte” edito a cura del Consiglio regionale della Toscana nell’aprile 2005 (la nota in realtà riguardava anche gli altri “strumenti di tutela” previsti dagli statuti quali la difesa civica, le pari opportunità e il controllo gestionale e finanziario che non saranno tuttavia presi in considerazione in prosieguo).

La nota sugli organi di garanzia statutaria era stata curata dalle colleghe Annamaria Cucurachi e da Federica Moi e – sintetizzando rapidamente – evidenziava alcuni tratti comuni ed alcune questioni aperte.

In primis si segnalava che in tutti gli statuti approvati, con eccezione dello Statuto delle Marche, era previsto un così detto organo di garanzia statutaria.

Veniva giustamente segnalato che si trattava di una “novità” di questa stagione statutaria, dovuta anche alla nuova configurazione del procedimento di approvazione dello statuto, fonte interamente regionale subordinato solo alla Costituzione ed agli obblighi comunitari ed i cui rapporti con la legge statale fanno leva sul principio di separazione delle competenze.

Restava da approfondire – nè si può farlo in questa sede – la particolare collocazione dello statuto nel sistema delle fonti – e la opportunità (non la necessità) dato il principio di unità della giurisdizione costituzionale di uno strumento di garanzia statutaria soprattutto per quanto riguarda il contenuto così detto eventuale degli statuti, per i quali al di là del procedimento rinforzato di approvazione difficilmente ci sarebbe l’interesse ad invocare il parametro dell’articolo 123 quale la norma interposta.

Negli statuti la presenza di organi di garanzia statutaria è segnalata con una pluralità di denominazione di composizione, di funzione e di durata nonché di collocazione del parere espresso nell’iter normativo che è naturalmente rilevante quanto agli effetti dell’eventuale parere negativo, trasformando la funzione da consultiva a funzione di controllo, qualora fosse reso dopo l’approvazione definitiva dell’atto normativo.

Per quanto riguarda gli effetti del parere negativo di compatibilità statutaria, in due statuti (Lazio e Calabria nel 2005 l’attuale Statuto dell’Abruzzo non lo prevedeva) il parere negativo si traduce in una riapprovazione a maggioranza del Consiglio, in altri (Abruzzo ed Emilia Romagna) in una riapprovazione a maggioranza semplice con motivazione in altri ancora in una semplice riapprovazione.

In questo contesto si sono inserite 2 sentenze della Corte Costituzionale una relativa allo Statuto della regione Umbria e l’altra allo Statuto della regione Abruzzo. Entrambe sono sentenze di non fondatezza della questione ma entrambe attraverso la non fondatezza hanno contribuito a definire ponendo molti vincoli il ruolo degli organi di garanzia statutaria.

Il Governo infatti aveva impugnato l’articolo 82 dello Statuto della Regione Umbria che attribuisce alla Commissione di Garanzia la funzione di esprimere pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali deducendo che “Non è dato con certezza comprendere dal testo se tale parere attenga ad un momento procedimentale dell’attività normativa anteriore al suo comportamento ovvero segua a tale compimento.

Ove dovesse risultare esatta tale seconda esegesi – come sembrerebbe desumersi dal testo statutario in epigrafe la norma violerebbe i principi costituzionali richiamati, conferendo ad un organo amministrativo un inammissibile potere di sindacato su leggi e regolamenti già definitivamente adottati dagli organi competenti”. (Ricorso n. 88/2004).

La Corte si è espressa nel senso che:

“Le censure di illegittimità costituzionale relative all’art. 82 non sono fondate.

La disciplina della Commissione di garanzia statutaria negli artt. 81 ed 82 della delibera statutaria configura solo nelle linee generali questo organo e le sue funzioni essendo prevista nell’art. 81 un’apposita legge regionale, da approvare a maggioranza assoluta, per definire – tra l’altro – “le condizioni, le forme ed i termini per lo svolgimento delle sue funzioni”: sarà evidentemente questa legge a disciplinare analiticamente i poteri di questo organo nelle diverse fasi nelle quali potrà essere chiamato ad esprimere pareri giuridici.

In ogni caso, la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo della Commissione, da esplicarsi attraverso semplici pareri, che se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate”. (Sentenza Corte Costituzionale n. 378/2004)

Così pure non fondata è stata dichiarata la questione di legittimità costituzionale sollevata sull’articolo 79 comma 2 dello Statuto della Regione Abruzzo (si tratta della prima versione deliberata nella scorsa legislatura).

Si legge infatti nella sentenza 12/2006: “Il ricorso del Presidente del Consiglio contiene anche l’impugnazione dell’art. 79, comma 2, del citato Statuto della Regione Abruzzo, in quanto impone al Consiglio un obbligo di motivazione, se questo voglia deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio regionale, in contrasto con l’art. 121, secondo comma, Cost. e si violerebbe il principio di irrilevanza della motivazione degli atti legislativi, frutto di una attività politica libera nei fini e quindi non assoggettabile ad alcun dovere di motivare. Ove poi il parere del suddetto Collegio intervenisse su una legge definitivamente approvata, si limiterebbe in modo indebito il potere del Presidente della Giunta di promulgare le leggi, sancito dall’art. 121, quarto comma, Cost. e si introdurrebbe, in contrasto con l’art. 134 Cost., un nuovo sindacato di legittimità di una legge, produttivo di effetti giuridici.

La questione non è fondata.

Questa Corte ha già stabilito che l’introduzione di un organo di garanzia nell’ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, mentre resta da valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate (sentenza n. 378 del 2004).

Se si passa ad esaminare la censura particolare rivolta dal ricorrere alla norma impugnata, si devono svolgere le seguenti considerazioni. Innanzitutto, nessuna limitazione viene a soffrire la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimane intatta sia nelle materie sia nell’estensione della sua capacità regolativa. L’introduzione di un particolare, eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei “principi

fondamentali di organizzazione e funzionamento” attribuiti dall’art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni. Inoltre, la motivazione richiesta perchè il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerte gli 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.

Infine, la norma statutaria impugnata si riferisce esplicitamente alle “deliberazioni legislative” e non alle leggi. Tale constatazione fa venir meno ogni perplessità circa una possibile, illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi”. (Sentenza Corte Costituzionale n. 12/2006)

Dopo questo breve riassunto aggiornato resta da vedere quale è lo stato dell’arte normativa di attuazione.

Al momento risultano approvate quattro leggi regionali:

- la legge della Regione Liguria 24 luglio 2006, n. 9 “Istituzione della Consulta statutaria” modificata dall’articolo 24 della legge regionale 3 aprile 2007, n. 14 legge composta di 9 articoli;
- la legge della Regione Piemonte 26 luglio 2006, n. 25 “Costituzione e disciplina della Commissione di garanzia. Modifiche alla L.R. n. 4 del 1973, alla L.R. n. 55 del 1990 e alla L.R. 22 del 2004 in materia di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali e di referendum” legge composta di 17 articoli;
- la legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 “Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria” legge composta di 11 articoli;
- la legge della Regione Umbria 31 luglio 2007, n. 27 “Istituzione e disciplina della Commissione di garanzia statutaria. Modifiche alla legge regionale 4 luglio 1997, n. 22 (Norme sul referendum abrogativo e sul referendum consultivo in materia di circoscrizioni comunali)” legge composta di 15 articoli.

Gli articoli 74 e 75 dello Statuto della Liguria disciplinano in modo dettagliato la Consulta statutaria definendola Organo autonomo e indipendente di Alta Consulenza della regione (art. 74 comma 1) individuandone la sede presso il Consiglio regionale e la composizione – 5 esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione – (art. 74 comma 2); le modalità di elezione – dal Consiglio regionale a maggioranza dei $\frac{3}{4}$ dei propri componenti – (art. 74 comma 3) nonché le funzioni – parere a maggioranza dei componenti entro 20 giorni :

- a) sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge regionale e dei regolamenti regionali di competenza consiliare;
- b) sulla ripartizione delle competenze tra gli organi regionali ai sensi dello Statuto;
- c) sull’ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie di cui all’articolo 10. (art. 75 comma 1)

Si precisa altresì che i pareri (facoltativi) sulla conformità allo Statuto e sulla ripartizione di competenze possono essere richiesti dal Presidente della Giunta regionale o da un quinto dei Consiglieri (art. 75 comma 2), e devono essere resi quello sulla conformità statutaria prima dell’esame da parte dell’Assemblea, mentre quello sulla ripartizione delle competenze se non accolto dagli organi regionali interessati è sottoposto alla valutazione del Consiglio regionale.

Quanto ai pareri sulle iniziative popolari e referendarie, il parere è obbligatorio e, se negativo, comporta la loro decadenza (art. 75 commi 3 e 6)

Gli articoli 1, 2, 3 e 5 della legge 19/2006 sostanzialmente si limitano a riscrivere queste disposizioni con l'unica novità del comma 5 dell'articolo 2 che disciplina la fattispecie della dimissione e decadenza di un componente prevedendone la sostituzione da parte del Consiglio entro 45 giorni con la medesima maggioranza di $\frac{3}{4}$ dei componenti, la successiva disposizione del comma 3 che prevedeva come cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei componenti quelle previste per i consiglieri regionali, è stata abrogata dall'articolo 24 della legge regionale 3 aprile 2007, n. 14 "Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2007"

Anche l'articolo 5 detta al comma 3 una disposizione integrativa delle previsioni statutarie laddove determina sui pareri relativi alla ripartizione di competenze e non accolti dagli organi regionali interessati nei 30 giorni successivi alla comunicazione, la sottoposizione alla valutazione del Consiglio e al comma 5 prevede che il consiglio possa procedere all'esame dei provvedimenti se i pareri di compatibilità statutaria e di ripartizioni delle competenze non sono resi nel termine di 20 giorni. Nel comma 6 si rinvia al regolamento consiliare per le necessarie norme di coordinamento tra l'attività della Consulta e la programmazione dei lavori del Consiglio e delle Commissioni

L'articolo 4 è invece integrativo di quanto dettato dallo statuto disciplina il funzionamento della Consulta prevedendo che essa si riunisce su convocazione del Presidente ed esprime i pareri a maggioranza dei componenti, precisando che le astensioni equivalgono a voto negativo e che in caso di parità prevalga il voto del Presidente. Qualora il parere sia adottato con il dissenso espresso ed argomentato di uno o due componenti esso deve essere adeguatamente motivato sulle ragioni adottate dal dissenziente E' inoltre previsto che il presidente possa invitare a partecipare alle riunioni senza diritto di voto, Direttori generali e dirigenti delle strutture regionali interessate.

Gli articoli 6, 7, 8 e 9 stabiliscono le norme di organizzazione e finanziarie demandando all'Ufficio di Presidenza del Consiglio la struttura di supporto (art. 6) stabilendo il compenso - 250 euro a seduta - nonché il rimborso spese di viaggio e soggiorno sulla base delle disposizioni vigenti per i dirigenti regionali (art. 7) L'articolo 8 prevede da un lato che la prima seduta sia convocata dal componente più anziano e che in essa si provveda alla nomina del Presidente e del Vicepresidente dall'altro che la Consulta entro 90 giorni si doti di un regolamento interno per disciplinare l'organizzazione dei propri lavori

Gli articoli 91 e 92 dello Statuto della Regione Piemonte disciplinano la "Commissione di garanzia" L'articolo 90 la definisce un organismo indipendente della Regione ne individua, la composizione - 7 componenti eletti dal consiglio a maggioranza qualificata di cui un magistrato a riposo due professori universitari in materie giuridiche, due avvocati con almeno 15 anni di esercizio e due ex consiglieri regionali (previsione quest'ultima molto criticata in dottrina) disponendo altresì che i componenti durano in carica 6 anni e non sono rieleggibili. L'articolo 92 nel declinare le attribuzioni della Commissione prevede che essa renda un parere su richiesta del Presidente della Giunta regionale o del Consiglio o di un terzo dei Consiglieri o del Consiglio delle autonomie locali per le materie di sua competenza:

- a) sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione e tra la Regione e gli enti locali;

- b) sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato;
- c) sulla coerenza statutaria di progetti di leggi e di regolamenti.

Si precisa che la Commissione trasmette al Consiglio tutti i pareri espressi e che il Consiglio può comunque deliberare in senso contrario ai pareri resi e che il Presidente e la Giunta regionale riesaminano i provvedimenti oggetto di rilievo.

La legge regionale 25/2006 è articolata in due capi, il capo I dedicato alla Commissione di garanzia (articoli 1-8), il capo II alle modifiche delle leggi regionali 4/1973, 55/1990 e 22/2004 in materia di iniziative legislative popolari e iniziative referendarie, con l'attribuzione alla "Commissione di garanzia delle funzioni in precedenza alla Commissione consultiva regionale per i procedimenti di iniziativa legislativa popolare e degli Enti locali e di referendum" di cui si prevede la soppressione dall'insediamento della Commissione di garanzia. Queste competenze non erano originariamente previste dallo Statuto che tuttavia prevedeva con una formula residuale "l'esercizio di ogni altra funzione attribuita dallo Statuto, dalle leggi e dal Regolamento".

Anche nel capo I emergono alcune "novità". Intanto già nell'articolo 1 viene accentuato il ruolo consultivo della Commissione "quale organo consultivo indipendente ed imparziale di verifica" (art. 1).

Viene previsto che anche le Commissioni consiliari tramite motivata richiesta al Presidente del Consiglio possano chiedere pareri alla Commissione di garanzia.

Si precisa che i pareri di compatibilità statutaria riguardino sia i progetti di regolamenti consiliari che di regolamenti della Giunta regionale (lo Statuto parlava genericamente di regolamenti) (art. 2).

Si precisa che la maggioranza qualificata per l'elezione dei componenti è di 2/3 dei componenti il Consiglio e che per la presentazione delle candidature si applica la legge regionale vigente in materia di nomine.

Si prevede altresì il Presidente della Commissione sia eletto a maggioranza assoluta fra i componenti per tre anni e sia rieleggibile una volta sola (peraltro tutti i componenti durano 6 anni e non sono rieleggibili).

Inoltre si precisa che la durata di 6 anni riguarda il singolo componente (art. 3).

Si prevede ancora che i componenti non possano svolgere alcuna attività professionale, imprenditoriale, commerciale o pubblica funzione che possa costituire conflitto di interesse con la Regione. Si garantisce il libero accesso agli uffici ed agli atti della Regione purché l'accesso sia connesso all'incarico, demandando all'Ufficio di Presidenza del Consiglio le definizioni di ulteriori modalità di funzionamento e di organizzazione (art. 4).

Viene definito il trattamento economico – un gettone di presenza pari al doppio di quello percepito dai consiglieri ed il corrispondente rimborso spese (art. 5).

Quanto ai termini per l'espressione del parere è fissato in 30 giorni prorogabili per una sola volta con motivazione espressa di altri 30 giorni, con la precisazione che i termini sono sospesi dal 1° al 31 agosto e che decorsi i quali gli organi regionali possono comunque procedere (art. 6).

Quanto all'efficacia dei pareri si precisa che gli organi regionali possono deliberare in senso contrario ai pareri espressi con provvedimento motivato (art. 7).

Infine nell'articolo 8 si precisa che la Commissione è organo consultivo della Regione sulle questioni tecnico-giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione al caso concreto delle norme statutarie e delle leggi regionali in materia di istituti di partecipazione di cui al titolo IV dello Statuto, nonché delle altre leggi nazionali e regionali di cui si renda necessaria l'interpretazione o l'applicazione nel corso dei predetti procedimenti.

In sostanza dalla lettura delle norme risulta lo sforzo di caratterizzare la Commissione come organo consultivo imparziale ed indipendente (si rammenti la critica in dottrina per la presenza di ex consiglieri) nonché di tutela delle minoranze.

Per quanto riguarda la legge della Regione Calabria si anticipa che è stata impugnata dal Governo e quindi permetterà alla Corte di riaffrontare nuovamente la questione in modo diretto gli effetti di un parere negativo.

L'articolo 57 dello Statuto definisce la Consulta "organo di consulenza e di garanzia della Regione chiamato ad esprimersi sulla applicazione e sulla interpretazione delle norme statutarie". La Consulta ha sede presso il Consiglio per la durata di 6 anni ed i componenti non sono rieleggibili, si dota di un regolamento interno deliberato a maggioranza assoluta dei componenti e pubblicato nel Bollettino Ufficiale. Si rinvia alla legge per assicurare l'autonomia della consulta la regolazione dell'attività ed il trattamento economico dei componenti. E' composta da 5 membri eletti con la maggioranza dei 2/3 del Consiglio regionale scelti fra i magistrati delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile; tra i professori universitari ordinari in materie giuridiche con almeno quindici anni di carriera; tra avvocati con almeno venti anni di esercizio effettivo della professione.

La carica di componente della Consulta è incompatibile con altre cariche pubbliche, con l'esercizio delle professioni o dell'impresa e con lo status di dipendente pubblico o privato.

La Consulta su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale, del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, nonché di un terzo dei componenti del Consiglio regionale, esprime il proprio parere, in particolare, riguardo a:

- a) l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione;
- b) l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione e gli Enti locali;
- c) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto;
- d) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum;
- e) gli altri casi previsti dallo Statuto.

Infine è da ricordare che lo Statuto della Calabria, come quello del Lazio e dell'Abruzzo, prevede il riesame con maggioranza assoluta e motivazione in caso di deliberazione in senso contrario a singole valutazioni (art. 57 c. 7).

La legge regionale è interessante perché caratterizza attribuendole un ruolo decisamente incisivo l'attività della Consulta.

In primis chiarisce che i componenti devono essere scelti garantendo la presenza di ciascuna professionalità (anche in caso di sostituzione. Precisa che "La

carica di componente della Consulta statutaria è incompatibile con altra cariche pubbliche, con l'esercizio delle professioni o dell'impresa e con lo status di dipendente pubblico o privato. Ai componenti della Consulta statutaria si applicano, inoltre, le norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità previste per i "Consiglieri regionali" e che per tutto il periodo del mandato hanno l'obbligo di risiedere nella Regione Calabria (art. 2). Chiarisce altresì che la durata di 6 anni riguarda la consulta e non il singolo componente che se sostituito scade con lo scadere della Consulta (a differenza di quanto previsto dalla legge regionale del Piemonte).

Quanto allo status dei componenti si dispone che "Nei sei anni dello svolgimento del loro mandato, i componenti della Consulta non possono essere perseguiti, per responsabilità penale, civile o contabile, esclusivamente, per le opinioni espresse (dissenzienti o consenzienti) e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni".

Si attribuisce un trattamento economico equivalente a quello iniziale di magistrato di Cassazione e si prevede la decadenza per:

- a) assenze ingiustificate per più di tre sedute consecutive;
- b) gravi mancanze nell'esercizio delle sue funzioni, secondo le procedure;
- c) nelle ipotesi espressamente indicate dal regolamento;
- d) condanna penale, anche in primo grado.

Quanto alle sedute si precisa che le sedute della Consulta si tengono "pubblicamente" nella forma dell'udienza, nel corso della quale sono ascoltate le parti interessate, secondo le indicazioni di procedura fissate dal regolamento, e "riservatamente" nella sede della Camera di consiglio, in cui i membri dell'organo adottano le decisioni. I pareri sono adottati direttamente in Camera di consiglio.

Le sedute della Consulta statutaria si tengono con le modalità di cui al regolamento interno.

Le sedute della Consulta statutaria sono valide quando sono presenti almeno tre componenti e solo ove siano svolte le regolari procedure di convocazione previste dal regolamento.

Non è ammessa l'astensione dal voto da parte dei componenti della Consulta, tranne che nelle ipotesi, disciplinate dal regolamento, di un potenziale conflitto di interessi.

E' previsto che la Consulta deliberi a maggioranza dei presenti e che in caso di parità prevalga il voto del Presidente e che sia consentito ai componenti "della Consulta che lo volessero - in relazione alle sole decisioni, non ai pareri, e nei soli casi previsti dal regolamento - è consentito depositare, in un apposito registro tenuto dal Segretario della Consulta, motivazioni aggiuntive firmate, diverse (opinioni concorrenti) o contrarie (opinioni dissenzienti) a quella assunta collegialmente dalla Consulta a sostegno del dispositivo adottato."

L'articolo 7 distingue nelle decisioni della Consulta tra deliberazioni interne relative al regolamento interno, alla valutazione del comportamento di singoli componenti ed al personale dipendente e deliberazioni esterne.

Le deliberazioni esterne a loro volta si articolano in decisioni sull'applicazione e sull'interpretazione delle disposizioni statutarie ed in pareri sull'applicazione e sull'interpretazione delle disposizioni statutarie.

Ai commi 2, 3, 4, 5 e 6, dell'articolo 7 si dispone che

- “2. Le decisioni prese su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale, del Presidente del Consiglio delle autonomie locali, nonché di un terzo dei componenti del Consiglio regionale – attengono alla funzione di garanzia dell'organo e si distinguono in due parti, dispositivo e motivazione, secondo le indicazioni di dettaglio fornite dal regolamento. In conformità allo Statuto, esse riguardano:
- a) i conflitti fra gli organi della Regione;
 - b) i conflitti tra gli organi della Regione e gli Enti locali;
 - c) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto;
 - d) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum.
3. Ad eccezione del caso di conflitti fra organi della Regione o fra Regione ed Enti locali originati da una legge o da un regolamento, nel quale i soggetti legittimati devono ricorrere alla Consulta entro 30 giorni dalla promulgazione della legge, il giudizio sulla compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto ha carattere preventivo, ossia deve essere presentato dai soggetti legittimati prima che gli atti in esame siano rispettivamente promulgati ed emanati.
4. In quest'ultimo caso, fino al giorno della decisione della Consulta che comunque deve essere presa entro 30 giorni dalla richiesta le delibere legislative o regolamentari non possono essere rispettivamente promulgate o emanate.
5. Nel caso di richiesta di referendum popolare, il giudizio di ammissibilità ha carattere preventivo, ossia precede la raccolta delle firme e il connesso giudizio di regolarità. Il regolamento della Consulta prevede tempi e modi di tali giudizi, in armonia con la legge che disciplina il referendum popolare.
6. I pareri, di norma tendenzialmente brevi e unitari, attengono alle funzioni di consulenza dell'organo e possono essere dati dalla Consulta, oltre che su richiesta dei soggetti di cui al comma 2, anche su istanza:
- a) del Difensore Civico;
 - b) della Consulta per l'ambiente;
 - c) della Commissione per le pari opportunità;
 - d) degli enti e dei promotori rappresentanti i soggetti legittimati a presentare richiesta di referendum indicati negli articoli 11 e 12 dello Statuto;
 - e) del Comitato consiliare per la qualità e fattibilità delle leggi;
 - f) delle Commissioni d'inchiesta.”.

Nell'articolo 8 si precisano gli effetti delle deliberazioni esterne distinguendo gli effetti dei pareri vincolanti per gli organi regionali e gli altri soggetti istituzionali interessati e dei pareri che possono essere superati con voto del Consiglio a maggioranza assoluta e con adeguata motivazione.

Si riporta qui di seguito l'intero articolo 8:

“Art. 8 – Effetti delle deliberazioni esterne.

1. Gli organi regionali, e gli altri soggetti istituzionali interessati, si attengono alle decisioni e ai pareri della Consulta, facendone corretta ed esplicita menzione nell'adozione dei relativi atti.
2. In particolare, con l'eccezione dei casi indicati nei successivi commi 3 e 4, le decisioni sono vincolanti per i soggetti interessati e per tutti gli enti ed organi della Regione.
3. Ove la Consulta ritenga leso lo Statuto da una semplice proposta di legge o regolamento del Consiglio regionale, quest'ultimo può comunque deliberare in senso contrario alla decisione della Consulta, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta.
4. Ove la Consulta, in conseguenza di un conflitto, ritenga leso lo Statuto da leggi o da regolamenti del Consiglio rispettivamente promulgate o emanati, il Consiglio regionale può comunque rideliberare in senso contrario alle decisioni della Consulta, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta.”.

L'articolo 9 infine garantisce alla Consulta autonomia organizzativa ed amministrativa demandandone l'attuazione all'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

L'analisi della legge è stata così analitica perché come detto è evidente lo sforzo di caratterizzare la Consulta come organo di garanzia attenendosi a quanto previsto dallo Statuto (non impugnato) ritenendo così di superare le osservazioni della Consulta.

Con ricorso di legittimità costituzionale n. 16 del 2007 il governo ha censurato gli articoli 3, 6, 7 ed 8, della legge per contrasti con gli articoli 102, 103, 117 secondo comma lettera l) e 123 della Costituzione.

In particolare la legge è impugnabile in quanto: a) l'articolo 3 nel prevedere che “i componenti della Consulta non possono essere perseguiti per responsabilità penale, civile o contabile esclusivamente per le opinioni espresse e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni”, si pone in contrasto con la esclusiva potestà legislativa statale in materia di responsabilità penale e civile, di cui all'articolo 117, comma II, lettera l) Cost.. b) gli articoli 6, 7 e 8 attribuiscono alla Consulta poteri ulteriori rispetto all'emanazione di pareri semplicemente consultivi, configurando l'adozione da parte della stessa di decisioni e pareri di carattere vincolante per i soggetti interessati e per tutti gli enti ed organi della Regione, istituito quest'ultimo tipico delle decisioni a contenuto giurisdizionale. In tal modo, sono superati i limiti posti anche dalla stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 378/2004, per cui il potere consultivo degli organi regionali si esplica “attraverso semplici pareri, che, se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate”. In definitiva, nella configurazione delineata dalle disposizioni della legge regionale in esame, la Consulta Statutaria assume il carattere ibrido di organo consultivo e munito di potestà decisoria vincolante nei riguardi di tutti gli organi ed enti della Regione.

Infine l'ultima legge regionale attuativa promulgata la legge regionale 27/2007 della Regione Umbria.

Lo Statuto nell'articolo 81 prevedeva la Commissione di garanzia statutaria eletta a maggioranza dei 2/3 dei consiglieri rinviando ad apposita legge regionale da approvare a maggioranza assoluta dei componenti le garanzie di indipendenza e di

autonomia organizzativa della Commissione, la composizione, le condizioni, le forme e i termini per lo svolgimento delle sue funzioni e i casi di incompatibilità.

L'articolo 82 individuava le competenze – pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, sulle questioni interpretative delle norme statutarie e sull'ammissibilità dei referendum regionali, le conseguenze dell'eventuale parere di non conformità nonché i soggetti legittimati a richiedere il parere – Presidente della Giunta, Presidente del Consiglio ed 1/3 dei consiglieri.

Come sopra ricordato l'articolo 82 censurato dal Governo era passato al vaglio della Corte che aveva giudicato non fondata la questione (sentenza n. 378/2004).

La legge regionale all'articolo 1 definisce la Commissione organo consultivo indipendente ed autonomo di verifica.

Nell'articolo 3 definisce in 7 il numero dei componenti scelti tra:

- a) magistrati a riposo delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile;
- b) professori universitari di ruolo in materie giuridiche o politologiche;
- c) avvocati con almeno quindici anni di esercizio;
- d) esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione;

definisce altresì la durata 6 anni per la Commissione e 6 anno per ciascun componente (come in Piemonte) nonché il divieto di rieleggibilità prevede che a maggioranza assoluta e con unica votazione siano eletti il Presidente ed il Vicepresidente e che il Presidente resti in carica 3 anni e non sia rieleggibile.

L'articolo precisa che i componenti della Commissione non possano svolgere qualunque attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione che possa costituire conflitto di interesse con la Regione, garantisce il libero accesso agli uffici ed agli atti della Regione purché connesso all'incarico e demanda all'Ufficio di Presidenza del Consiglio ulteriori modalità di funzionamento.

Viene altresì definito (art. 5) il trattamento economico pari a un gettone di presenza di 250 euro ed il rimborso spese nella misura prevista per il segretario generale del Consiglio.

Quanto ai termini per l'espressione del parere sono fissati in 20 giorni dalla richiesta prorogabili con motivazione espressa una sola volta di ulteriori 10 giorni. Non è prevista espressamente che si possa procedere in caso di non rispetto dei termini (art. 16).

Quanto all'efficacia dell'eventuale parere di non conformità è previsto il semplice riesame. Interessante è la previsione della pubblicazione nel BUR di tutti i pareri (art. 7).

Quanto ai referendum regionali vengono attribuiti alla Commissione pareri sull'ammissibilità già attribuiti dalla legge regionale rispettivamente all'Ufficio di Presidenza ed al Consiglio regionale.

Infine a caratterizzare il ruolo consultivo della Commissione l'articolo 9 oltre ad attribuire alle Commissioni consiliari a maggioranza di 2/3 dei componenti la facoltà di richiedere pareri facendone motivata richiesta al Presidente del Consiglio regionale definisce la Commissione organo consultivo della Regione sulle questioni giuridiche

che concernono “l’interpretazione e l’applicazione al caso concreto delle norme statutarie”.

Conclusioni.

A seguito di questa rapida carrellata e con l’eccezione della legge regionale della Calabria mi pare che tenendo conto delle maggioranze per l’elezione e della possibilità di almeno 1/3 dei consiglieri di adire l’organo di garanzia, della durata sfalsata con il Consiglio e la non rieleggibilità dei componenti, la pubblicità dei pareri che possano essere individuati segnali interessanti di un organo consultivo ma di garanzia anche delle minoranze, restando impregiudicato ed affidata all’autorevolezza dell’organo gli effetti dell’eventuale parere di non conformità statutaria.