

ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA

A cura di:

Anna Maria Cucurachi

Federica Moi

GLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA

Le problematiche relative alla garanzia della rigidità statutaria e all'individuazione degli strumenti più idonei a perseguirla si collocano fra le tematiche di maggior rilievo, sollevate dalle recenti riforme costituzionali.

Infatti, la legge costituzionale 1/1999 ha attribuito un ruolo nuovo allo Statuto, custode dell'autonomia e dell'identità regionale, nonché fonte di vertice del relativo ordinamento giuridico.

In particolare, un significativo contributo a questa trasformazione è dato dal rinnovato iter formativo dell'atto statutario, disciplinato dall'art. 123 Costituzione, che elimina ogni controllo parlamentare e, soprattutto, attribuisce alla fonte in parola nuovi ambiti contenutistici. Pertanto, è evidente che, rispetto al passato, si configurano oggi inedite necessità di garanzia, tali da rendere opportuna la previsione di strumenti realmente efficaci nell'assicurare allo Statuto la possibilità di contribuire in modo effettivo all'evoluzione del regionalismo italiano.

Proprio l'estensione degli ambiti materiali disciplinati dallo statuto, e la presenza di materie che trovano in tale fonte un'autonoma disciplina (si pensi alla forma di governo e ai "principi di organizzazione e funzionamento"), pare giustificare l'istituzione di organi ad hoc che garantiscano il rispetto dello statuto da parte delle fonti regionali subordinate.

Un secondo motivo per il quale le commissioni regionali per la redazione degli statuti hanno ritenuto utile l'istituzione di un collegio di garanzia è ravvisabile nell'inesistenza di azioni legittimanti un organo dell'ente territoriale ad impugnare davanti alla Consulta una legge regionale per violazione della fonte di vertice del relativo ordinamento.

Mancando questa possibilità, infatti, è soltanto lo Statuto che può individuare strumenti in grado di perseguire tale obiettivo e proprio l'istituzione di un organo di garanzia pare costituire la strada più indicata.

Probabilmente sulla scorta di queste e altre considerazioni tutti gli statuti regionali approvati in prima o seconda deliberazione, ad eccezione di quelli delle regioni Marche e Campania, hanno previsto un organo di garanzia, variamente denominato, a tutela della rigidità statutaria e, più in generale, dell'equilibrato esercizio delle funzioni politiche e normative dell'ente regione.

In particolare, alcune regioni (Abruzzo, Liguria, Calabria) lo qualificano espressamente "organo di consulenza della regione" altre specificano che si tratta di un organo autonomo e indipendente (Liguria, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte) conferendogli autonomia organizzativa e amministrativa già a livello statutario (Calabria) oppure demandandone la disciplina alla legge regionale

(Umbria, Toscana, Calabria). La regione Puglia invece pur dedicando un'intera sezione, composta da tre articoli, al Consiglio statutario regionale, non fornisce espressamente alcuna qualificazione giuridica dell'organismo.

L'indipendenza del medesimo, in tutte le regioni, viene immediatamente resa operante attraverso le disposizioni statutarie riguardanti la sua composizione ed elezione, le incompatibilità dei suoi componenti e la sua durata in carica. Tralasciando la sede che, per le regioni Liguria, Calabria e Lazio è presso il Consiglio, un primo meccanismo previsto dai vari statuti al fine di garantire la terzietà del collegio rispetto alla Giunta e al Consiglio regionale riguarda le modalità di elezione e nomina dei suoi componenti.

In generale i testi finora predisposti si preoccupano di tutelare le minoranze attraverso l'elezione dei garanti da parte dell'Assemblea con maggioranze qualificate. In alcune regioni, come il Piemonte, si parla di maggioranza qualificata *tout court* lasciando ad altra fonte le ulteriori specificazioni; in altre, si stabilisce, già in statuto, la maggioranza qualificata con cui avverrà l'elezione dei componenti il collegio: 3/4 per l'Abruzzo, la Liguria, il Lazio, la Toscana; 2/3 per la Calabria e l'Umbria.

Le uniche regioni che non prevedono, a livello statutario, una maggioranza qualificata sono l'Emilia - Romagna e la Puglia. Inoltre Abruzzo, Emilia Romagna, Toscana e Lazio perseguono l'obiettivo di rendere indipendente il collegio diversificando i soggetti titolari del potere di designazione o nomina dei componenti riconoscendolo anche al Consiglio delle autonomie locali (Abruzzo, Emilia - Romagna e Toscana) oppure ai Presidenti della Giunta e del Consiglio regionale (Lazio).

Altro dato comune che emerge dalla lettura dei testi è la diffusa propensione per un numero ridotto di membri tale da assicurare la massima efficienza dell'organo: si va dai 5 componenti di Abruzzo, Liguria, Calabria, Emilia - Romagna e Puglia ai 7 di Lazio, Piemonte e Toscana. Soltanto l'Umbria non fissa nella fonte statutaria il numero dei componenti la Commissione di garanzia.

Sempre funzionali all'indipendenza del collegio sono quelle disposizioni che, già nel testo statutario (Calabria, Emilia Romagna, Lazio) oppure demandandone la disciplina a successive leggi regionali (Liguria, Umbria, Puglia), definiscono lo status giuridico dei componenti e il relativo regime delle cause di incompatibilità e ineleggibilità.

Tuttavia si rilevano numerose differenze contenutistiche anche fra gli statuti che fissano le cause di incompatibilità dei membri dell'organo di garanzia: si va dalle previsioni particolarmente garantiste della Calabria che prevedono l'incompatibilità fra i membri della commissione, con l'esercizio delle professioni o dell'impresa e con lo status di dipendente pubblico o

privato” a disposizioni più “aperte” che sanciscono l’incompatibilità fra la carica di componente e lo svolgimento non solo delle cariche pubbliche elettive ma anche di tutte quelle funzioni che siano in conflitto con i compiti istituzionali del comitato stesso.

Come già accennato le regioni Liguria, Umbria e Puglia demandano espressamente l’individuazione delle cause di ineleggibilità e incompatibilità alla legislazione regionale; altre come l’Abruzzo, l’Emilia Romagna e la Toscana non attribuiscono alla legge regionale, disciplinante il funzionamento dell’organo, la competenza ad individuare le cause di incompatibilità dei suoi componenti. Tuttavia la formulazione dello statuto della regione Abruzzo recante “la legge stabilisce i requisiti per la scelta dei componenti” pare comprendere anche la disciplina su indicata.

Alcune regioni, sempre al fine di massimizzare il grado di indipendenza delle commissioni di garanzia, si preoccupano anche del trattamento economico dei loro membri rinviandone la puntuale regolazione alla legge regionale (Puglia, Lazio, Calabria).

Sempre in tema di tutela dell’indipendenza dell’organo occorre prestare attenzione agli articoli che ne stabiliscono la durata: tutte le regioni, tranne l’Abruzzo che stabilisce una durata di 5 anni, quantificano il mandato dei garanti in sei anni e specificano che non sono immediatamente rieleggibili (Abruzzo, Lazio, Toscana) o rieleggibili (Liguria, Calabria, Piemonte). Si differenziano dalle altre regioni l’Umbria e la Puglia che non hanno stabilito a livello statutario la durata dell’organo. L’Emilia – Romagna precisa invece che la consulta è nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo 18 mesi dall’insediamento dell’Assemblea.

La diversificazione fra la durata del consiglio regionale e quella del collegio di garanzia pare non avere soltanto una funzione di tutela dell’indipendenza di quest’ultimo ma, evitando il contemporaneo rinnovo dei due collegi, evita le potenziali disfunzioni al normale esercizio dell’attività di controllo.

Per quanto riguarda la professionalità richiesta ai membri del collegio alcune regioni parlano genericamente di esperti (Abruzzo), oppure richiedono loro una specifica esperienza in materia di pubblica amministrazione o di diritto pubblico (Liguria, Toscana) mentre altre circoscrivono la scelta dei componenti dell’organo di garanzia a giuristi

(Lazio, Puglia) oppure a magistrati delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile, ad avvocati e docenti universitari (Calabria, Emilia - Romagna, Piemonte). L’Umbria invece rinvia la composizione alla legge regionale. Inoltre è utile precisare che il Piemonte e la Puglia prevedono anche la presenza nell’organo di garanzia di due ex consiglieri regionali.

Infine, prima di passare al tema delle competenze dell'organo, si osserva che le regioni Calabria, Emilia - Romagna, Lazio, Piemonte e Puglia stabiliscono già a livello statutario che il collegio elegga il suo presidente. In argomento meritano particolare attenzione le disposizioni dello statuto calabrese che specificano come il voto del Presidente del collegio prevalga in caso di parità e gli articoli dell'Emilia - Romagna e del Lazio che fissano la durata del suo mandato.

Per quanto riguarda le funzioni degli organi di garanzia statutaria e, in particolare, in ordine alla loro competenza principale cioè l'esercizio del controllo sulla conformità delle proposte di leggi e regolamenti regionali allo statuto, è necessario premettere alcune riflessioni della dottrina e della giurisprudenza.

In particolare, il nodo problematico più condizionante le scelte delle Regioni si sostanzia nel limite dell'unità del controllo di costituzionalità, ribadito in più occasioni dalla Corte costituzionale in merito alla vicenda dell'Alta Corte per la Regione siciliana. In una sua risalente pronuncia, proprio relativa alla sorte di questo Giudice delle leggi regionali, la Consulta affermò che "il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, espresso nella unicità dell'organo competente ad amministrarla, è non soltanto un dato certo del nostro ordinamento positivo, ma una conseguenza necessaria del nostro ordinamento costituzionale".

Questa regola fondamentale del nostro sistema pare rivestire forza precettiva anche riguardo gli organi di garanzia statutaria previsti nei diversi testi. Quindi, in applicazione dell'invocata unità del controllo spettante soltanto alla Corte costituzionale, è preclusa l'introduzione di autentici "giudici statutari" preposti alla tutela della fonte in esame e legittimati ad annullare leggi (e regolamenti) regionali con essa contrastanti.

In particolare le regioni Liguria, Calabria, Emilia Romagna, Piemonte, Umbria e, con alcune peculiarità, Lazio attribuiscono, con formulazioni non sempre precise, all'organo di garanzia la competenza ad esprimere pareri sulla conformità allo statuto dei progetti di legge e regolamento.

La problematica relativa ai limiti delle competenze degli organi di garanzia è stata affrontata anche dal Governo nel ricorso ex art. 123, 2 comma Costituzione avverso lo statuto della regione Umbria nel quale veniva impugnato anche l'articolo 82 per contrasto con gli articoli 121 e 134 della Costituzione.

In particolare, la difesa erariale sosteneva che la disposizione impugnata attribuiva alla Commissione di garanzia la funzione di esprimere pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali non specificando se tale parere attenesse ad un momento procedimentale

dell'attività normativa anteriore al suo compimento ovvero seguisse a tale compimento. Ove dovesse risultare esatta tale seconda esegesi, affermava il Governo, 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.

La Corte costituzionale nella sentenza del 29 novembre 2004 n. 378 ha sancito che le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 82 sollevate nel ricorso sono prive di fondamento.

In particolare ha affermato che "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 una apposita legge regionale, da approvare a maggioranza assoluta, per definirne – 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".

Passando all'esame degli altri statuti si osserva che quello approvato dalla regione Abruzzo limita il controllo di conformità alle sole deliberazioni legislative mentre gli statuti di Puglia e Toscana attribuiscono all'organo di garanzia rispettivamente il potere di intervenire nell'accertamento dell'incompatibilità statutaria delle proposte di legge e il potere di verificare la rispondenza "delle fonti normative regionali allo Statuto".

Il collegio di garanzia svolge però anche altre funzioni: ad esempio quasi tutte le regioni (Liguria, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte, Toscana) stabiliscono che tale collegio dirime i conflitti fra gli organi regionali; inoltre le regioni Abruzzo, Liguria, Piemonte, Puglia gli attribuiscono ulteriori competenze in materia di verifica della ricevibilità e dell'ammissibilità dei referendum e delle iniziative legislative popolari.

Le attribuzioni del collegio di garanzia sono state anche oggetto del ricorso presentato dal Governo avverso lo statuto della regione Liguria nel quale si censurano, fra gli altri, gli articoli 50, comma 3 e 76, comma 1, lett. b) per contrasto con gli articoli 121 e 117 costituzione. Prevede il comma 3 dell'art. 50 che la Giunta approva i regolamenti di delegificazione sulla base della legge regionale di autorizzazione che determina le norme generali

regolatrici della materia e dispone l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari. Tale disposizione secondo la difesa erariale contrasta con il principio di separazione dei poteri tra organo legislativo ed esecutivo. L'art. 76, comma 1, lett. b), di conseguenza risulta illegittimo nella parte in cui prevede il parere della Consulta Statutaria (organo di alta consulenza) sulla conformità dei regolamenti di delegificazione alla legge regionale di autorizzazione¹.

¹ .La difesa erariale afferma testualmente: "La disposizione dell'art. 50, comma 3, non appare in armonia con la Costituzione ove si consideri che:

a) ai sensi dell'art. 121 Cost. il Consiglio regionale esercita la potestà legislativa attribuita alla Regione;

b) l'art. 117, comma 3, Cost., nell'indicare le materie di legislazione concorrente precisa che in esse spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato;

c) anche riguardo alle materie residuali rispetto a quelle considerate nei commi 2 e 3, l'art. 117, comma 4, Cost. stabilisce che spetta alle Regioni la potestà legislativa.

Da tali disposizioni, che nella configurazione del sistema costituzionale delle fonti da un lato stabiliscono la competenza (legislativa) del Consiglio regionale e dall'altro la forma (legislativa) con cui questo deve provvedere, sembra ricavarsi che tutte le materie da esse attribuite alla competenza (concorrente o esclusiva) delle Regioni siano coperte da una riserva relativa di legge regionale, con esclusione della possibilità di una normazione regolamentare indipendente. Può trarsene conferma dal comma 6 dell'art. 117 Cost., il quale, nell'assegnare alla potestà regolamentare della Regione un'area non coincidente e più vasta di quella della potestà legislativa, la considera sempre in modo omogeneo ed indistinto anche nella sua estensione alle materie di competenza concorrente e, per il caso di delega, alle materie di legislazione esclusiva statale. Ciò sembra testimoniare dell'uniforme tipologia dei regolamenti adottabili dalle Regioni, sempre serventi rispetto ad una disciplina legislativa e quindi meramente di attuazione e/o di esecuzione. Deve escludersi comunque la fungibilità della normativa regolamentare rispetto a quella di livello legislativo nei rapporti Stato-Regioni. Se, nelle materie di legislazione concorrente, lo Stato non potrebbe determinare i principi fondamentali in via regolamentare così sembra che la normativa di dettaglio debba essere necessariamente dettata dalla Regione a livello legislativo. Si pensi poi alle ccdd. materie trasversali, che reclamano l'uguale livello delle diverse fonti normative interferenti. Più in generale, non sembra potersi ammettere che le norme legislative statali ancora in vigore in tutte le materie trasferite alla competenza regionale, concorrente o residuale, possano venire invalidate o abrogate da norme regolamentari e non per effetto di atti legislativi regionali.

In ragione di quanto considerato sembra precluso allo stesso Consiglio regionale, titolare del potere legislativo, adottare direttamente una disciplina regolamentare non meramente esecutiva e/o di attuazione.

Tanto più appare illegittima una norma statutaria che preveda che la legge regionale si spogli della sua funzione regolativa affidandola a fonte subordinata attribuita alla competenza dell'esecutivo sia pure determinando le norme generali nel cui ambito la potestà regolamentare dovrebbe essere esercitata (norme generali che, nelle materie di competenza concorrente, finirebbero per confondersi e sovrapporsi con i principi fondamentali di competenza statale). Non può trascurarsi, al riguardo, che nella fonte legislativa è istituzionalmente assicurata la partecipazione e quindi il confronto, se non la collaborazione, con le opposizioni, mentre la norma regolamentare elaborata nell'ambito dell'esecutivo, è espressione di scelta esclusiva della maggioranza di governo.

A seguito dei rilievi del Governo il Consiglio regionale della Liguria ha modificato le disposizioni impugnate approvando il nuovo testo dello Statuto regionale in prima lettura il 23 novembre 2004 e, in seconda lettura in data 28 gennaio 2005. In tale versione la Consulta statutaria non è più competente in ordine alla verifica della conformità dei regolamenti di delegificazione alla legge regionale di autorizzazione.

Passando alle regioni Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte si rileva che prevedono una "norma aperta" in cui si afferma che la commissione di garanzia svolge tutte le funzioni attribuitegli dallo statuto oppure dalle leggi regionali.

Infine è degna di particolare attenzione la disposizione della regione Piemonte che attribuisce una funzione consultiva alla commissione di garanzia in ordine al carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato. Quasi tutte le regioni individuano già a livello statutario quali soggetti sono titolari del potere di richiedere l'intervento consultivo dell'organo di garanzia: ad esempio, Calabria e Lazio lo attribuiscono ai Presidenti del consiglio e della Giunta regionale, al Presidente del consiglio delle autonomie locali e ad un terzo dei componenti il Consiglio regionale. Il Piemonte, con una disposizione quasi del tutto analoga alle precedenti, specifica che i pareri sono espressi su richiesta del consiglio delle Autonomie Locali nella materie di sua competenza. L'Umbria invece non

Deve escludersi, in definitiva, che una legge del Consiglio regionale possa conferire al regolamento giuntale una capacità estranea al suo valore, quella, cioè, di modificare l'ordinamento a livello primario.

In ogni caso, premesso che il cd. regolamento di delegificazione presuppone di necessità la vigenza di una preesistente disciplina di livello legislativo, che esso è destinato a sostituire con effetto di abrogazione di questa stessa disciplina legislativa, e che l'obiettivo di semplificazione e di riassetto normativo cui esso è preordinato potrebbe concernere, nell'attuale contesto, soprattutto se non esclusivamente la precedente disciplina statale delle materie trasferite alla competenza regionale, è da ribadire, che un tale strumento mai potrebbe operare per fonti di diversa natura tra le quali non vi è un rapporto di gerarchia ma di separazione di competenze istituzionali (sentt. 376/2002; 302/2003; 303/2003). Non sarebbe quindi possibile attraverso di esso vanificare la collocazione sistematica delle fonti, degradando le fonti statali a fonti subordinate o condizionate a regolamenti regionali. Si aggiunga che nell'assolutezza della sua enunciazione la norma in esame non esprime limiti o riserve, pretendendo di assegnare alla potestà regolamentare un'assoluta fungibilità rispetto alla fonte legislativa, sia essa di natura regionale o statale, in qualsiasi materia, senza neppure considerare e far salva un'eventuale caratterizzazione, dovuta a riserva di legge, dell'ambito oggettivo sul quale lo stesso potere regolamentare potrebbe incidere. Sembra dunque incontestabilmente leso il principio di legalità costituzionale. Questo inoltre sembra anche richiedere che le stesse materie siano disciplinate nelle diverse Regioni da fonti di uguale statuto giuridico, in ragione dei principi di cui all'art. 3 Cost., per evitare differenziate ricadute sui singoli nei settori assistiti alle garanzie di cui agli artt. 24 e 113 Cost. e per consentire l'omogeneo e coerente controllo di legittimità di cui all'art. 134 Cost. L'illegittimità dell'art. 76, comma 1, lett. b), è consequenziale

attribuisce tale potere di richiesta al Consiglio delle Autonomie Locali. Si differenziano i testi delle regioni Emilia Romagna e Toscana: la prima legittima 1/5 dei consiglieri regionali o dei componenti del Consiglio delle autonomie Locali e la Giunta a richiedere l'intervento del collegio di garanzia, la seconda stabilisce testualmente che "il presidente della giunta, il presidente del consiglio, almeno 3 presidenti di gruppi consiliari, almeno un quinto dei consiglieri regionali possono chiedere l'intervento del collegio di garanzia".

Per quanto riguarda la natura giuridica dei pareri si osserva che, in generale, alcune regioni permettono al consiglio regionale di deliberare in senso contrario con motivata decisione (Abruzzo, Emilia- Romagna); altre (Piemonte) prevedono semplicemente che il parere venga trasmesso al Consiglio e che, quest'ultimo, riesamini il provvedimento oggetto di rilievo.

Nel caso di valutazione negativa delle proposte di legge o di regolamento da parte del collegio di garanzia si rileva una maggior precisione in ordine alle modalità con cui il Consiglio regionale può superare detto parere : Lazio e Umbria disciplinano la procedura a livello statutario mentre la Toscana la rinvia alla legge.

In argomento è necessario tener conto anche di quanto aveva affermato il ricorso governativo avverso lo statuto della regione Abruzzo nel quale era stato impugnato fra gli altri, anche l'articolo 79 nella parte in cui sanciva l'obbligo del Consiglio regionale di motivare una deliberazione legislativa contraria al parere del Collegio di garanzia. Tale disposizione, secondo la difesa erariale, costituisce un limite ingiustificato alla potestà legislativa del Consiglio Regionale, ponendosi in contrasto con l'articolo 121, comma 2, costituzione e con il principio per cui la legge è atto politico per eccellenza e dunque libero nei fini.

La regione Abruzzo ha provveduto a modificare la disposizione eliminando il riferimento al summenzionato obbligo di motivazione, riapprovando il testo statutario in prima lettura in data 9 novembre 2204.

LA DIFESA CIVICA

L'ufficio del difensore civico regionale, quale organo di garanzia dei diritti dei cittadini nei confronti del potere amministrativo regionale - in attuazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 cost. - è stato già da tempo introdotto nei vari ordinamenti regionali, seppur in molti casi dalla legislazione ordinaria regionale.

Solo in alcune Regioni, il difensore civico regionale ha trovato collocazione nell'ambito degli stessi Statuti regionali antecedenti alla riforma

costituzionale del 2001 (ad esempio Piemonte, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana).

Alla luce del novellato assetto di responsabilità degli Enti territoriali, nell'attuale processo di riscrittura delle "carte costituzionali" regionali, è divenuta pregnante l'esigenza delle Regioni di radicare nei loro Statuti e definire nelle loro leggi nel rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di difesa civica a "rete" improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra difesa civica regionale e locale, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello la tutela del difensore civico per tutti i cittadini e per ogni altro soggetto titolare di diritti e interessi giuridicamente rilevanti nei confronti degli atti e dei comportamenti di tutti i soggetti che esercitano funzioni pubbliche.

Premesso ciò, si rileva che i nuovi Statuti contengono ben poche novità su un istituto di garanzia già ampiamente regolato dalle vigenti leggi regionali - si pensi alla Calabria ed alla Campania che si limitano a prevedere la sua istituzione, operando un mero rinvio alla legge regionale (art. 6 dello Statuto calabrese; art. 16 dello Statuto campano).

Nella maggioranza dei casi, dunque, viene sinteticamente sancita la sua natura di «*autorità*» od «*organo*» (come espressamente previsto dallo Statuto emiliano) indipendente, prevedendo generiche funzioni di tutela amministrative dei cittadini e rinviando la sua pressoché integrale definizione alle leggi regionali (si pensi all'Abruzzo, Liguria, Marche, Umbria e Lazio).

In particolare l'Umbria richiamando i principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa formalizza nel proprio Statuto l'esigenza di coordinamento con la rete civica nazionale.

L'art. 70 dello Statuto emiliano specifica la funzione del difensore civico di segnalazione alle Commissioni assembleari competenti situazioni di difficoltà e disagio dei cittadini, nell'applicazione di norme regionali, e di proposta per la rimozione delle cause, prevedendo altresì un termine entro cui le Commissioni competenti devono pronunciarsi sulle proposte avanzate.

A differenza degli altri Statuti regionali, quello pugliese prevede, all'art. 50 l'istituzione di un apposito ufficio della difesa civica, costituito da cinque componenti eletti dal Consiglio regionale. Una ulteriore differenza riguarda le funzioni, in quanto la norma in esame sancisce il perseguimento della tutela nelle seguenti forme: la tutela (non giurisdizionale) dell'infanzia, degli adolescenti e dei minori; la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali degli immigrati; la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti. Analogamente al Piemonte ed all'Umbria la Puglia dispone il coordinamento con analoghe istituzioni che operano a livello locale, nazionale ed internazionale.

Infine, merita brevi riflessioni il difensore civico toscano.

In primo luogo tale organo non è espressamente qualificato indipendente, ma sia lo Statuto sia la legge regionale a lui dedicata contengono numerose disposizioni volte a garantirne l'indipendenza e l'imparzialità. In secondo luogo la Toscana è l'unica Regione che fissa la durata della carica (6 anni) e la non rieleggibilità direttamente in Statuto, peraltro, onerando il Consiglio regionale di provvedere al conferimento delle risorse umane e finanziarie per lo svolgimento delle sue attività.

LE PARI OPPORTUNITÀ

Il tema delle pari opportunità fra uomini e donne, è oggetto di previsione del novellato testo costituzionale (artt. 51, comma 1, e 117 Cost.).

In particolare l'art. 117, comma 7, della Costituzione individua, come finalità delle leggi regionali in materia, la rimozione degli ostacoli sulla via della parità nella vita sociale ed economica, nonché la promozione della parità di accesso alle cariche elettive.

La diretta attribuzione alla regione di questi obiettivi ha spinto i legislatori regionali ad introdurre nella Carta statutaria disposizioni di principio sul tema e, nella quasi totalità degli Statuti approvati, a prevedere l'istituzione di specifici organismi di partecipazione femminile (consulte, commissioni, centri di parità) dotati di poteri di proposta autonoma, di parere, di monitoraggio.

In tale quadro si distinguono gli Statuti emiliano, ligure e pugliese: l'Emilia - Romagna cita il tema delle pari opportunità esclusivamente nell'ambito delle politiche del lavoro (art. 4, co. 1 lett. b) senza alcun accenno alla istituzione di appositi organi di tutela; la Liguria contiene una citazione all'art. 2 comma 2 lett. b) fra le disposizioni di principio; la Puglia non ha previsto la Commissione pari opportunità o altro organismo deputato alla tutela delle pari opportunità, operando la scelta di rinviarne la costituzione alla legge regionale ex artt. 3 e 51 della Costituzione.

Sul tema, due Statuti si mostrano particolarmente attenti: lo Statuto piemontese e quello campano.

In attuazione del principio delle pari opportunità di cui all'art. 13, il Piemonte annovera due istituti di garanzia: la Consulta delle elette (art. 38) e la Commissione per le pari opportunità tra uomini e donne (art. 93).

La Consulta delle elette, istituita presso il Consiglio regionale, esercita funzioni consultive e di proposta in relazione all'attività normativa del Consiglio

e della Giunta regionale per la piena parità delle donne e degli uomini nella vita sociale, culturale ed economica.

La Commissione per le pari opportunità tra uomini e donne opera (in conformità ad una futura legge regionale di attuazione) per rimuovere gli ostacoli in campo economico, sociale e culturale che di fatto costituiscono discriminazione diretta o indiretta nei confronti delle donne.

La Campania sancisce l'istituzione di ben tre "organismi" a garanzia delle pari opportunità: (la Commissione regionale per le pari opportunità, la Consulta regionale femminile e la Consulta degli immigrati), demandando al legislatore ordinario la relativa disciplina.

Un'ultima considerazione merita lo Statuto toscano che, fermo il rinvio al legislatore regionale per la compiuta disciplina della Commissione pari opportunità, all'art. 55 specifica il contenuto dell'attività prevedendo, accanto alle funzioni consultive e di proposta nei confronti degli organi regionali, anche funzioni di controllo e di monitoraggio sulle politiche regionali ai fini dell'applicazione dei principi di non discriminazione e di pari opportunità fra donne e uomini e di verifica sull'attuazione dell'art. 117, comma 7, della Costituzione. Il resto è rinviato alla legge regionale.

IL CONTROLLO GESTIONALE E FINANZIARIO

Solo quattro regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio e Piemonte) hanno previsto nei loro Statuti l'istituzione di un sistema di controlli interni sull'attività amministrativa, al fine di consentire l'analisi ed il controllo dei costi e dei rendimenti sull'attività amministrativa.

L'Emilia-Romagna ed il Piemonte hanno disposto una disciplina simile, demandando alla Sezione regionale della Corte dei conti, il suddetto controllo nonché l'esercizio della funzione consultiva in materia di contabilità pubblica. Tali competenze possono essere esercitate a richiesta del Consiglio regionale. La legge regionale, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge statale, determina strumenti e procedure per la valutazione del rendimento e dei risultati dell'attività amministrativa regionale. Tale Sezione può essere integrata, secondo i principi stabiliti dalla legge dello Stato, da due componenti designati dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali.

Il Lazio e l'Abruzzo, anziché avvalersi della Sezione regionale della Corte dei Conti, hanno preferito deputare al controllo finanziario e gestionale della regione appositi organi da costituire ex novo, rispettivamente il Comitato regionale di controllo contabile ed il Collegio dei revisori dei conti; quest'ultimo non è inserito fra gli organi di garanzia, bensì nel Titolo V dedicato alla finanza regionale.

In merito al Comitato regionale di controllo contabile, lo Statuto della Regione Lazio specifica la funzione di riferire al Consiglio regionale sulla gestione del patrimonio immobiliare della regione, sul rispetto del bilancio regionale, sul rendiconto generale regionale, sull'adeguatezza e completezza della documentazione contabile, sulla regolarità degli adempimenti fiscali. I cinque componenti del Comitato sono eletti dal Consiglio regionale.

GLI ORGANI DI CONSULTAZIONE

Quasi tutte le regioni, fra gli organi di garanzia e di tutela, hanno inserito Consulte ed osservatori per tutelare attraverso funzioni consultive o informative i diritti e le politiche enunciate a livello statutario. Così la Regione Abruzzo ha previsto l'Osservatorio dei diritti che verifica periodicamente l'attuazione dei principi sanciti dallo Statuto, demandandone alla legge regionale l'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento.

Le regioni Emilia Romagna e Marche istituiranno il Garante per la tutela dei diritti dei minori, con sede presso il Consiglio regionale; anche per tali organi la disciplina della organizzazione interna e delle modalità di nomina dei loro componenti è rinviata alla legge regionale. L'Emilia-Romagna formalizza l'esigenza di una disciplina tesa al raccordo con analoghi organismi nazionali e internazionali.

Il Lazio, invece, ha preferito concentrarsi sulle problematiche connesse alla disabilità ed alla famiglia. In tale ottica saranno istituiti la Consulta per i problemi della disabilità e dell'handicap, quale organismo consultivo che si occupa anche di promuovere la partecipazione attiva delle persone disabili alla vita della collettività, e l'Osservatorio regionale permanente sulle famiglie finalizzato al monitoraggio ed alla valutazione dell'efficacia degli interventi locali (regioni, enti locali, gruppi, associazioni) in favore delle famiglie.

I testi statutari delle Regioni Calabria, Campania e Piemonte appaiono piuttosto succinti in merito alla previsione di organi consultivi.

La Calabria e la Campania prevedono l'istituzione rispettivamente della Consulta dell'ambiente e del Consiglio regionale dell'istruzione e della formazione, rimandando integralmente la disciplina al legislatore ordinario.

Il Piemonte va oltre, riconoscendo al legislatore regionale ordinario la facoltà di costituire osservatori e consulte.

Infine giova osservare come la Puglia si distingua dalle altre regioni per aver previsto un apposito organo finalizzato alla tutela degli interessi dei cittadini pugliesi stabilitisi all'estero (il Consiglio generale dei pugliesi stabilitisi all'estero).

Nell'ambito degli organismi consultivi previsti nei vari Statuti regionali meritano particolare attenzione i Consigli regionali dell'economia e del lavoro.

Le relazioni tra gli organi di governo e consiliari e le forze economico-sociali erano per la maggior parte disciplinate dagli Statuti ante riforma costituzionale attraverso il ricorso al meccanismo delle consultazioni ed alle audizioni. Spettava, poi, alle leggi di settore dettare, di volta in volta, discipline che prevedessero canali settoriali di raccordo con le forze economico-sociali.

Ad oggi, negli Statuti approvati di 4 Regioni (Campania, Lazio, Marche, Piemonte) sono previsti i Consigli regionali dell'economia e del lavoro, dotati di funzione consultiva nei confronti del Consiglio e della Giunta regionali.

I contenuti definitivi di tali organi, ricalcano quelli di cui all'art. 99 della Costituzione che attribuisce al CNEL funzioni di consulenza delle Camere e del Governo *«per le materie e secondo le funzioni attribuite dalla legge. Ha iniziativa legislativa e può contribuire all'elaborazione della legislazione economico-sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti con la legge»*.

In generale si può affermare che anche gli ambiti di intervento, come d'altronde la composizione, sono simili a quelli attribuiti al CNEL (politica economico-sociale; sviluppo; programmazione), tuttavia per la compiuta disciplina occorrerà attendere il legislatore regionale ordinario.

Un dato fondamentale distingue il CREL campano: l'art. 23 riconosce espressamente il suo diritto di iniziativa legislativa e regolamentare in materia economica e sociale.

In merito alla composizione, la norma annovera, accanto ad esperti e rappresentanti delle categorie produttive, e sindacali, i rappresentanti del sistema Camerale.

Lo Statuto piemontese inserisce il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro tra gli istituti di partecipazione (referendum, iniziativa legislativa, Consiglio delle autonomie locali). Tale scelta non sembra azzardata posto che anche gli istituti di partecipazione esplicano una funzione fortemente garantista.

Lo Statuto appare piuttosto conciso assegnando al CREL piemontese la generica funzione di contribuire all'elaborazione delle politiche di sviluppo della regione e rimettendo per intero la relativa disciplina alla legge regionale.