

## **Le Autorità indipendenti di garanzia: il tentativo di “razionalizzazione” dello statuto ligure**

**Sommario:** 1. Introduzione e delimitazione del tema. – 2. Le scelte dello statuto ligure riguardo alle Autorità indipendenti di garanzia a confronto con gli altri statuti regionali. – 3. Autorità indipendenti, fonte statutaria e fonte legislativa regionale. La modifica del Titolo V della Costituzione e la questione della regionalizzazione delle Autorità indipendenti: cenni. – 4. A proposito di alcuni problemi applicativi della disciplina statutaria sulle Autorità indipendenti di garanzia e rilievi conclusivi.

### **1. Introduzione e delimitazione del tema.**

Il Capo IX della legge regionale statutaria 3 maggio 2005, n. 1 (Statuto della Regione Liguria), intitolato «Gli strumenti di garanzia», comprende al suo interno due differenti plessi normativi: gli artt. 71, 72 e 73, in tema di «Autorità indipendenti di garanzia», sui quali viene ad incentrarsi il presente commento, e gli artt. 74 e 75, dedicati alla «Consulta statutaria» e per i quali si rimanda, invece, ad altro contributo di questo volume<sup>[1]</sup>.

L'elemento comune di entrambe le discipline è, appunto, la finalità di garanzia che il Capo IX riferisce indistintamente ad esse, anche se poi, nel dettaglio degli articoli, solo le Autorità indipendenti si vedono riconosciuto (e confermato) espressamente questo abbinamento, mentre per la Consulta statutaria la matrice “garantista” si ricava indirettamente dal tipo di funzioni assegnate e dalla qualifica ricevuta dallo statuto di «organo autonomo e indipendente di alta consulenza della Regione» (art. 74, comma 1).

Questo primissimo rilievo evidenzia, da subito, non solo la volontà dello statuto di occuparsi in modo pieno delle Autorità indipendenti regionali, con una competenza che discende ovviamente dall'art. 123 della Costituzione, lambendosi i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, ma anche l'intenzione di dare una precisa impronta a tali Autorità, seguendo un approccio che ha accompagnato un po' tutta la storia delle Autorità indipendenti nazionali e che individua nell'esercizio di una pur discussa funzione di garanzia il vero e proprio “DNA” di questi organismi.

Inoltre, per tracciare senza indugio un altro profilo di indagine di queste note, la scelta statutaria risente anche, almeno implicitamente, della modifica del Titolo V della Costituzione, di cui alla l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, che ha posto in una nuova luce il problema dei rapporti tra Autorità indipendenti e diritto regionale e che, per quel che più preme segnalare, ha messo sul tappeto, con inedito vigore, l'argomento della regionalizzazione del modello Autorità indipendente.

Con tali premesse il lavoro avrà la seguente scansione sintetica.

In un primo momento, gli articoli dello statuto ligure relativi alle Autorità indipendenti di garanzia saranno messi rapidamente a raffronto con il contenuto sul medesimo argomento di altri statuti regionali, adottati nel biennio 2004-2005 ai sensi del nuovo art. 123 Cost.<sup>[2]</sup>, per coglierne i tratti di somiglianza e le eventuali specificità.

Poi l'analisi muoverà a definire il campo di intervento rispettivo della fonte statutaria e della fonte legislativa regionale, in considerazione dei rinvii sistematici fatti dagli articoli in esame alla legge regionale, e guardando, più in generale, ai legami tra il percorso statuyente regionale e la formulazione dell'art. 117 Cost., nella ripartizione della funzione legislativa e regolamentare tra Stato e Regioni.

Infine si cercheranno di evidenziare alcuni problemi applicativi che le disposizioni in commento, già ad una lettura preliminare, sembrano in grado di determinare sul complessivo ordinamento regionale, con particolare attenzione all'aspetto dell'adeguamento alla nuova disciplina statutaria della legislazione regionale previgente.

### **2. Le scelte dello statuto ligure riguardo alle Autorità indipendenti di garanzia a confronto con gli altri statuti regionali.**

Se si mette al centro della riflessione sulle Autorità indipendenti regionali lo statuto della Liguria e si compie una pur sommaria ricognizione dei nuovi statuti regionali, si mostrano, immediatamente, elementi di discontinuità dell'uno con gli altri statuti, ma anche elementi di significativa uniformità tra gli stessi.

Capovolgendo l'ordine dei problemi, lo statuto ligure prevede<sup>[5]</sup>, insieme a tutti gli statuti considerati, la figura del Difensore civico regionale<sup>[4]</sup>.

Questo, ovviamente, non stupisce, perché l'*ombudsman* regionale fa parte ormai della storia delle Regioni, fosse già previsto negli statuti che hanno segnato l'inizio dell'esperienza regionale negli anni Settanta dello scorso secolo o soltanto da successive singole leggi regionali istitutive.

Ma il Difensore civico può essere considerato davvero un'Autorità amministrativa indipendente?

Certo, nel contesto delle presenti osservazioni, non si può far valere l'obiezione legata alla dimensione regionale (se non locale) di tale figura, che impedirebbe secondo taluni una sua piena assimilazione alla categoria delle Autorità indipendenti, essendo questo un carattere della sua potenziale inclusione tra le Autorità indipendenti regionali; decisivo è, invece, come si vedrà, dimostrare l'effettiva esigenza costituzionale di ricorrere ad esso, creando quindi un organismo ulteriore rispetto agli organi regionali necessari elencati in Costituzione.

Qualche (debole) spunto si trae, in proposito, da alcune decisioni della Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 112/2004<sup>[5]</sup>, dove, «indipendentemente da ogni qualificazione giuridica» dell'organo, si è però chiarito che il Difensore civico regionale non è un organo di governo, cioè politico e di vertice della Regione, ma è «titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa»<sup>[6]</sup>.

Ma, soprattutto, appare significativo considerare come gli statuti qualificano il Difensore civico, verificando se esso è l'unica autorità indipendente prevista a livello statutario o se fa parte di un più ampio ventaglio di autorità indipendenti di garanzia o comunque di organi regionali di garanzia complessivamente intesi.

Quanto al primo profilo in alcuni statuti, come quello della Liguria<sup>[7]</sup>, l'organo è definito espressamente autorità indipendente o autorità di garanzia<sup>[8]</sup>, mentre in altri è privo di una denominazione formale di questo tipo, pur richiamandosi quasi sempre esplicitamente nello statuto la sua condizione di autonomia ed indipendenza<sup>[9]</sup>.

Inoltre in una parte di statuti vi è una più precisa e robusta configurazione dei suoi poteri e delle sue funzioni, con il rinvio alla legge delle norme organizzative e funzionali più minuziose<sup>[10]</sup>, mentre nei rimanenti, tra cui quello ligure<sup>[11]</sup>, si rimanda tutto o quasi alla legge, con una più debole indicazione della fonte statutaria<sup>[12]</sup>.

Si diceva appunto che l'esperienza ligure si colloca in questo secondo gruppo di statuti, prevedendosi che il Difensore civico è istituito presso il Consiglio regionale, «per la tutela del singolo cittadino e di interessi collettivi particolarmente rilevanti», tutela che però sarà la legge regionale a dover riempire interamente di contenuto; che si tratta di un'autorità indipendente di garanzia, che è designata secondo le previsioni dello statuto, e quindi con elezione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio regionale<sup>[13]</sup>, e che molto verosimilmente sarà un organo monocratico, anche se non si può escludere che si possa costituire un organo collegiale, intendendo, con qualche lieve forzatura, la norma come "ufficio" del Difensore civico; che le sue competenze e la sua organizzazione sono disciplinate dalla legge regionale<sup>[14]</sup>.

Allargando, poi, ulteriormente il discorso, è nella disciplina di un possibile modello di Autorità indipendenti regionali che le scelte statutarie divergono profondamente.

Qui la divaricazione è molto netta, tra pochi statuti (Liguria, Puglia e in tono minore Marche), che ambiscono ad occuparsi in via generale del tema, e tutti gli altri che, al massimo, prevedono l'istituzione di singole Autorità indipendenti (o presunte tali)<sup>[15]</sup> sulla falsariga di quanto previsto in merito al Difensore civico, celandosi dietro alle opzioni della fonte statutaria una diversa "filosofia" del modo di intendere le Autorità indipendenti.

A ciò non pare indifferente la stessa terminologia impiegata dagli statuti per rappresentare le figure di cui stiamo trattando.

Così lo statuto ligure si riferisce, lo si è detto, ad Autorità indipendenti di garanzia<sup>[16]</sup>, sfumando sull'aggettivo "amministrative" che spesso ne ha accompagnato il profilo definitorio (dal punto di vista

dell'ordinamento statale), e valorizzando invece, come si rilevava già all'inizio di queste considerazioni, la loro finalità di garanzia. Ad esiti analoghi giungono lo statuto pugliese che parla ancora più sinteticamente di Autorità di garanzia<sup>[17]</sup> e lo statuto marchigiano che parla di istituti regionali di garanzia e di organismi regionali indipendenti<sup>[18]</sup>.

L'idea comune dei tre statuti all'attenzione è quella di attribuire allo statuto il compito di istituire le Autorità indipendenti e di rimettere alla legge regionale la loro successiva disciplina. Ma questa ripartizione, tra competenza statutaria e competenza della legge, che sarà meglio tratteggiata nel paragrafo che segue, assume una diversa connotazione nei tre statuti.

Si considerino, prima di tutto, le regole previste per la designazione delle Autorità; solo lo statuto ligure tenta di uniformare il meccanismo di investitura, stabilendo che ciascun membro di ogni singola Autorità è eletto a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio regionale, mentre lo statuto pugliese e quello marchigiano ne lasciano quasi integralmente la definizione alla legge regionale<sup>[19]</sup>.

Questa differenza non è di poco conto, sia perché implica una rinuncia dello statuto a vincolare il modello organizzativo delle Autorità indipendenti, sia perché apre alla possibilità di un regime diversificato di uno degli aspetti salienti della c.d. indipendenza organizzativa delle medesime Autorità. Sullo sfondo si sente l'eco di un lungo dibattito scientifico che ha interessato le Autorità indipendenti statali, tutte tese tra una derivazione (prevalentemente) parlamentare ed una derivazione (prevalentemente) governativa dei loro organi di vertice, e per le quali non è mancato lo sforzo di conseguire una disciplina unitaria, ad esempio intervenendo a livello costituzionale, sia nel progetto di revisione costituzionale elaborato dalla Commissione bicamerale istituita con la l. cost. 24 gennaio 1997, n. 1, sia più recentemente nel disegno di legge di revisione costituzionale, «Modifiche alla Parte II della Costituzione», approvato in prima lettura dalle due Camere il 23 marzo 2005 (*Atti Senato* n. 2544-B) ed in seconda lettura dalla Camera dei deputati il 20 ottobre 2005 (*Atti Camera* n. 4862-B), e trasmesso al Senato della Repubblica (*Atti Senato* n. 2544-D), in concomitanza con la chiusura per la stampa di questo scritto.

Rispetto alle altre disposizioni che riguardano l'organizzazione ed il funzionamento delle Autorità, anche lo statuto ligure lascia ampio spazio alla legge regionale, che deve determinare «le forme di indipendenza e autonomia, sotto il profilo dell'organizzazione e del funzionamento, necessarie ad assicurare alle Autorità indipendenti lo svolgimento della loro funzione»<sup>[20]</sup>.

Il discorso “si ribalta”, considerando l'indipendenza c.d. funzionale delle Autorità.

Lo statuto ligure, in questo caso, appare più “carente” di indicazioni, almeno rispetto allo statuto pugliese. Istituendo, infatti, il Difensore civico ed il Comitato regionale per le comunicazioni si traccia un profilo molto “discreto” di tali Autorità, la prima rivolta alla «tutela del singolo cittadino e di interessi collettivi particolarmente rilevanti», la seconda «con funzioni di consulenza e di gestione nel campo della comunicazione secondo le disposizioni della legge regionale»<sup>[21]</sup>.

Ben più ricco appare lo statuto pugliese, che affida all'insieme delle Autorità di garanzia «poteri di accesso agli atti normativi e amministrativi e ... funzioni di tutela e salvaguardia, nell'interesse della più compiuta fruizione dei diritti garantiti», nonché la possibilità di «richiedere alla Regione l'adozione di misure specifiche»<sup>[22]</sup>. Poi, come si è già rilevato<sup>[23]</sup>, lo statuto della Puglia scende nel dettaglio delle competenze dell'Ufficio della difesa civica, restando invece più prudente sulle altre due Autorità da esso istituite, il Comitato per l'informazione e la comunicazione ed il Consiglio generale dei pugliesi nel mondo, e riservando alla legge regionale il compito di definire gli ambiti di azione ed i modelli organizzativi e procedurali delle due Autorità.

Tra indipendenza organizzativa ed indipendenza funzionale, sia lo statuto ligure, sia quello pugliese delineano quello che sembra essere un elenco tassativo di Autorità indipendenti regionali; più aperto ad un ruolo “creativo” della legge regionale è, invece, lo statuto marchigiano, che dopo aver elencato tre diversi istituti regionali di garanzia (il Difensore regionale, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e la Commissione per le pari opportunità)<sup>[24]</sup>, prevede una norma residuale, che si riferisce ad altri organismi regionali indipendenti non espressamente menzionati, del seguente tenore: «la Regione, per garantire l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi resi nell'interesse generale, può istituire con legge organismi indipendenti con sede presso il Consiglio regionale, stabilendo la loro composizione e le rispettive funzioni»<sup>[25]</sup>.

### 3. Autorità indipendenti, fonte statutaria e fonte legislativa regionale. La modifica del Titolo V della Costituzione e la questione della regionalizzazione delle Autorità indipendenti: cenni.

Il tentativo dello statuto ligure, e di quelli pugliese e marchigiano, di caratterizzare un prototipo generale di Autorità indipendenti regionali e comunque la circostanza che un po' tutti i nuovi statuti prevedano l'esistenza di singole Autorità rendono necessario compiere qualche riflessione sull'idea stessa di poter configurare Autorità indipendenti, che si muovano al livello regionale e non al livello statale, nel quale solitamente si è abituati a situare tali organismi.

Le coordinate del discorso sono, da un lato, il già ricordato potere dello statuto di fissare i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, dall'altro le conseguenze della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha sparigliato le materie di competenza legislativa statale e regionale, anche rispetto ai settori sensibili dove insistono da sempre i poteri delle Autorità indipendenti nazionali (tutela del risparmio e mercati finanziari, tutela della concorrenza, ordinamento della comunicazione...).

Lo statuto ligure e gli altri statuti dimostrano, in particolare, che le Regioni hanno preso abbastanza "sul serio" la possibilità di regionalizzare alcune Autorità indipendenti, sul piano strutturale, organizzativo e funzionale, anche se gli esiti sono stati diversi ed hanno evidenziato una variabile capacità delle Regioni di impiegare, a proprio vantaggio, il passaggio alla competenza legislativa concorrente ed alla competenza legislativa regionale residuale di tutta una serie di materie, prima della riforma pacificamente di pertinenza statale.

Rispetto a quest'ultimo profilo ed ai fini del presente commento, si devono tracciare soltanto gli snodi essenziali del tema<sup>[26]</sup>.

L'art. 117 della Costituzione ripartisce molte delle tradizionali materie (o settori) di intervento delle Autorità indipendenti, tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato, la potestà legislativa concorrente e la potestà legislativa regionale residuale.

Le materie in discussione sono note ed in parte sono già state ricordate: moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare...<sup>[27]</sup>

Ad esse deve aggiungersi anche la clausola dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, per la sua idoneità ad individuare ulteriori ambiti di azione delle Autorità indipendenti, quali la tutela della *privacy*<sup>[28]</sup> o il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Una lettura coordinata dell'art. 117 della Costituzione e di alcune disposizioni in tema di diritti di libertà, contenute nella prima Parte del testo costituzionale (artt. 21, 41, 47...), come si è provato a sostenere in altra sede<sup>[29]</sup>, aiuta a fondare definitivamente la legittimità costituzionale delle Autorità garanti ed offre anche supporto alla questione della loro legittimazione democratica.

Questo vale prevalentemente per le Autorità indipendenti statali, ma presuppone anche di poter configurare Autorità indipendenti regionali in tutte le ipotesi in cui una materia è transitata nella potestà legislativa concorrente o tra le materie innominate dell'art. 117, comma 4, della Costituzione.

Contro questa opinione milita, peraltro, la dottrina maggioritaria che, ad esempio, ha messo in dubbio il collegamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di cui alla l. 31 luglio 1997, n. 249, con l'ordinamento della comunicazione dell'art. 117, comma 3, ed ha, invece, rinvenuto il titolo di legittimazione delle competenze dell'Autorità «nelle materie trasversali oggetto di competenza statale esclusiva (tutela della concorrenza, ordinamento civile, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali)»<sup>[30]</sup>, e si mostra pure contraria la giurisprudenza costituzionale, tutta indirizzata a valorizzare le esigenze unitarie che presiedono l'istituzione delle Autorità indipendenti<sup>[31]</sup>.

Ma torniamo alla questione di definire la sfera di intervento rispettiva della fonte statutaria e della fonte legislativa regionale in questo campo, per percepire meglio l'orientamento concretamente seguito dagli statuti che hanno disciplinato tale argomento.

Il primo problema è, ovviamente, individuare l'atto competente (tra statuto e legge regionale) ad istituire le Autorità indipendenti, una volta che si sia ricavata, sulla base dell'art. 117, commi 3 e soprattutto 4, della Costituzione, la competenza della Regione a legiferare in materie come l'ordinamento della comunicazione, i lavori pubblici, la difesa civica.

Dalla ricognizione compiuta si è agevolmente rilevato che gli statuti regionali si sono attribuiti questo potere con relativa larghezza, ma questo non sembra escludere che possa essere, invece, la legge regionale ad istituire direttamente l'Autorità indipendente, ovviamente laddove lo statuto si sia limitato a prevedere *una tantum* una certa Autorità (come è avvenuto nella maggioranza dei casi) o, pur descrivendo una tipologia di Autorità, abbia previsto una norma "valvola" che dispone la creazione con legge di ulteriori Autorità (statuto marchigiano).

Sarebbe auspicabile, peraltro, che lo statuto fornisca comunque un quadro generale entro il quale collocare le diverse Autorità indipendenti regionali (come hanno fatto gli statuti liguri, pugliesi e marchigiani), anche per stabilire con nettezza perché, una volta che una certa materia risulta di pertinenza regionale, debba essere affidata alla cura di un'Autorità indipendente regionale e non della Giunta regionale e degli uffici amministrativi da essa dipendenti. E questo con tutte le difficoltà che nascono nel momento in cui si cerca di cogliere se la creazione di un'Autorità indipendente rappresenti una vera opzione od un obbligo, per lo Stato, come per la singola Regione.

Tra l'altro, lo statuto dovrebbe stabilire, all'interno della ripartizione di funzioni tra gli organi della Regione, la titolarità eventuale (ed i limiti) della potestà regolamentare in capo all'Autorità indipendente, per il settore del suo intervento, posto che con la l. cost. 22 novembre 1999, n. 1, è venuta meno la disposizione che attribuiva al solo Consiglio regionale tale compito e certo non può affermarsi che si sia realizzato il passaggio automatico della potestà regolamentare regionale in capo alla (sola) Giunta<sup>[32]</sup>.

Sulla base del minore o maggiore contenuto dispositivo dello statuto, con un'impostazione che riecheggia un po' tutto il dibattito sul contenuto dell'eventuale costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti statali, viene poi a ritagliarsi il ruolo della legge regionale, rivolto principalmente a regolamentare la disciplina organizzativa e funzionale di ciascuna Autorità indipendente regionale.

La principale variante allo schema teorico che si è appena tratteggiato riguarda la circostanza di prevedere Autorità indipendenti su ambiti nei quali già opera un'Autorità statale, in potenziale sostituzione di quest'ultima o in collaborazione con essa, come conseguenza del mutato regime di competenze legislative (si pensi alla materia dei lavori pubblici, che sembra rientrare nella competenza legislativa residuale della Regione, nonostante la diversa lettura data dalla Corte costituzionale nella sent. n. 303/2003<sup>[33]</sup>), beninteso a condizione che il legislatore regionale intenda continuare ad utilizzare lo schema organizzativo dell'Autorità garante, oppure di creare inedite Autorità in settori dove manca completamente a livello nazionale una corrispondente disciplina (Difensore civico, Garante per l'infanzia...).

A metà tra queste due ipotesi, secondo quanto si dirà meglio nel paragrafo che segue guardando ancora più da vicino, e conclusivamente, all'esperienza statutaria ligure, vi sono quelle situazioni in cui lo statuto e la legge regionale devono tenere conto anche della legislazione statale previgente. Il caso più significativo è, evidentemente, quello dei Comitati regionali per le comunicazioni, nell'impianto della l. n. 249/1997 e delle leggi regionali attuative, con una materia che però ora, come si è ricordato, è appannaggio della legislazione concorrente.

#### **4. A proposito di alcuni problemi applicativi della disciplina statutaria sulle Autorità indipendenti di garanzia e rilievi conclusivi.**

Che cosa dire ancora della disciplina statutaria sulle Autorità indipendenti ed, in particolare, delle previsioni dello statuto ligure sul punto?

Rimangono da segnalare alcuni problemi applicativi che il ricorso alle Autorità indipendenti di garanzia sembra in grado di determinare.

In particolare si tratta di coordinare le disposizioni del nuovo statuto regionale con la legislazione regionale adottata sulla base del vecchio statuto (caso del difensore civico)<sup>[34]</sup> o con la legislazione statale pregressa (caso del comitato regionale per le comunicazioni)<sup>[35]</sup>.

Lo statuto, lo si è detto, ha valorizzato un profilo “forte” di disciplina delle Autorità, anche se ha poi lasciato ampio margine di intervento alla legge, vincolandola all’idea di assicurare alle Autorità indipendenza ed autonomia (v. ancora il secondo comma dell’art. 71).

Così il *quorum* richiesto per l’elezione dei componenti, diverso e meno elevato tra l’altro di quello previsto per la già citata Consulta statutaria (art. 74, comma 3: maggioranza dei tre quarti dei componenti del Consiglio regionale), è nel caso del Difensore civico però anche meno ampio di quello della legislazione attuativa del vecchio statuto (maggioranza dei quattro quinti dei consiglieri assegnati in prima votazione e dei due terzi dei consiglieri assegnati nelle successive, ai sensi dell’art. 1, comma 2, l. reg. n. 17/1986).

Nel caso, invece, del Comitato regionale per le comunicazioni, il discorso è più articolato; la normativa vigente (art. 3, commi 2 e 3, l. reg. n. 5/2001), stabilisce, infatti, che il «presidente del Comitato è eletto dal Consiglio regionale, con votazione separata da quella per l’elezione degli altri componenti, su proposta del Presidente della Giunta regionale d’intesa con il Presidente del Consiglio regionale», mentre gli altri sei componenti «sono eletti dal Consiglio regionale, a votazione segreta, con voto limitato a tre nomi».

Rispetto al presidente, il nuovo sistema di designazione aggrava il *quorum* e comunque elimina la proposta del Presidente della Giunta regionale d’intesa con il Presidente del Consiglio regionale, che potrebbe parzialmente contraddire i requisiti di eleggibilità previsti dalla legge, che impone la scelta «tra persone che diano garanzia di assoluta indipendenza sia dal sistema politico istituzionale che dal sistema degli interessi di settore, e che possiedano competenza ed esperienza comprovate nel settore della comunicazione nei suoi aspetti culturali, giuridici, economici e tecnologici» (art. 3, comma 1, l. reg. n. 5/2001).

Tra l’altro il riferimento al potere di proposta implica interrogarsi sulla possibilità che la legislazione regionale possa inserire qualche vincolo procedimentale nel nuovo meccanismo di designazione (con elezione da parte del Consiglio regionale con la maggioranza dei due terzi), sia del Comitato regionale per le comunicazioni, sia ovviamente del Difensore civico.

Quanto al passaggio, per i sei componenti del Comitato regionale per le comunicazioni, dal voto limitato a tre nomi all’elezione a maggioranza dei due terzi dei componenti, la misura del grado di partecipazione della minoranza (o delle minoranze) all’elezione dipende fortemente dal numero di voti di cui dispone concretamente la maggioranza che ha vinto le elezioni in rapporto al *quorum* dei due terzi richiesto<sup>[36]</sup>.

Ma in tema di Comitati regionali per le comunicazioni si pone anche il problema di armonizzare il testo del nuovo statuto con le disposizioni della l. n. 249/1997 e poi della l. 3 maggio 2004, n. 112, laddove in particolare i Comitati, da istituirsi con legge regionale, vengono qualificati funzionalmente organi dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, «riconoscendo le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione» (v. art. 1, comma 13, l. n. 249/1997).

Questa “doppia anima” dei Comitati regionali per le comunicazioni, specie sotto il profilo organizzativo, come si concilia, infatti, con un testo costituzionale che parla di ordinamento della comunicazione e che, pure, sembra ragionevole intendere come ordinamento delle comunicazioni (al plurale insomma), comprensivo delle telecomunicazioni e della radiotelevisione<sup>[37]</sup>?

E, comunque, quale è il limite di operatività della fonte statutaria, visto che la l. n. 249/1997 (v. ancora art. 1, comma 13) rinvia per l’istituzione dei Comitati alla legge regionale e stabilisce anche meccanismi di intesa tra l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in ordine alla definizione degli indirizzi generali relativi ai requisiti richiesti ai componenti, ai criteri di incompatibilità degli stessi, ai modi organizzativi e di finanziamento dei Comitati, nonché all’individuazione delle materie di competenza dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che possono essere delegate ai Comitati regionali per le comunicazioni<sup>[38]</sup>?

Lo statuto ligure, lo si è visto, sembra delineare un tipo di soluzione che salvaguarda il ruolo della legge regionale, ma questo lascia irrisolto il problema della capacità di quest'ultima di attribuire ai (nuovi) CO.RE.COM. anche un fascio di poteri che la l. n. 249/1997, il regolamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 53/1999 e l'accordo quadro tra Autorità e Conferenza Stato Regioni del 25 giugno 2003 avevano lasciato nella competenza della prima.

In gioco non vi è, ovviamente, la contestazione della titolarità da parte dello Stato di essere portatore delle esigenze unitarie anche nel campo della regolazione di garanzia<sup>[39]</sup>, quanto la pretesa che la riforma del Titolo V lasci assolutamente intatta la posizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, imponendosi alla potestà legislativa regionale di ritrarsi interamente dinanzi ad essa, come se la riforma proprio non ci fosse stata<sup>[40]</sup>.

Piaccia o non piaccia, infatti, la materia ordinamento della comunicazione è oggi nella legislazione concorrente, e questo impedisce di assegnare automaticamente, alla semplice ragione dell'esistenza di un'Autorità indipendente statale, il crisma dell'unitarietà e del perseguimento degli interessi infrazionabili<sup>[41]</sup>, o meglio richiede che si accompagni ad essa una compiuta valorizzazione delle forme di decentramento organizzativo e funzionale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, superiore a quella realizzata con la disciplina dei Comitati regionali per le comunicazioni dalla l. n. 249/1997.

Questo rilievo riporta, evidentemente, alla configurazione dei CO.RE.COM., nella disciplina degli statuti regionali qui esaminati, a partire da quello della Liguria, e, più in generale, favorisce lo sviluppo di qualche prima risposta ad un quesito che ha solo sfiorato lo svolgimento di queste brevi riflessioni e che, ora, giunti alle conclusioni, deve essere rapidamente esplicitato.

C'è l'esigenza effettiva di creare Autorità indipendenti di garanzia a livello regionale oppure la loro istituzione è solo uno degli effetti di una "moda" istituzionale che ha contagiato i legislatori statuenti regionali, "vittime" di un eccessivo protagonismo nel redigere i nuovi statuti?

Anche per la dimensione regionale della regolazione indipendente il profilo decisivo è quello della finalizzazione costituzionale dell'attività delle Autorità amministrative indipendenti, basata sulla tesi che affidare un certo settore al "controllo" di un'Autorità indipendente comporta elevare la garanzia di un diritto di libertà o comunque di un principio e/o valore costituzionale, rispetto a quella apprestata, ad esempio, dai classici moduli del diritto amministrativo e dal rapporto con le riserve di legge previste in Costituzione<sup>[42]</sup>.

Ciò comporta che la Regione, nelle materie dove si pone la sua competenza a legiferare, può decidere di impiegare le Autorità indipendenti di garanzia, in alternativa alle forme dell'amministrazione c.d. tradizionale.

Probabilmente, anzi, più che una opzione del tutto libera si tratta di una scelta condizionata dal massimo accrescimento di tutela della libertà o del valore costituzionale di riferimento, in un quadro ordinamentale e di forma di governo peraltro certamente più semplificato di quello statale.

Con un banco di prova ulteriore, però, da superare, a causa della relativa debolezza del modello nel sistema regionale: durare nel tempo (e, almeno, la vicenda dei Difensori civici, pur con non poche ombre, esprime ormai una solida continuità), servire davvero e dimostrare di avere, nelle norme e nei fatti, l'indipendenza richiesta<sup>[43]</sup>.

Se ciò si realizzerà fino in fondo, ed allora anche le disposizioni dello Statuto ligure che si sono commentate potranno servire ad orientare la futura evoluzione del tema<sup>[44]</sup>, ci si dovrà interrogare pure sull'eventualità di considerare irreversibili, perché funzionali ad una migliore attuazione del parametro costituzionale, alcune scelte già compiute oggi dalle Regioni, ritenendo di conseguenza imprescindibile il ricorso all'Autorità indipendente su scala regionale.

---

\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi dell'Insubria. E-mail: [ggrasso@eco.uninsubria.it](mailto:ggrasso@eco.uninsubria.it). Recapito: Piazza Barbacana n. 4, 17057, Calizzano (SV).

<sup>[1]</sup> Quello di A. Gardino Carli.

<sup>[2]</sup> Accanto allo statuto ligure il riferimento principale è dato dagli statuti per i quali si è concluso il procedimento di approvazione (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria) e dagli statuti approvati almeno in prima deliberazione dal Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 123, comma 2, Cost. (Abruzzo, Campania).

Dove paiono di interesse, sono anche richiamate alcune bozze o proposte ulteriori, che circolano tra gli addetti ai lavori (ed in particolare, per il Veneto, il testo approvato dalla Commissione per lo Statuto e per il Regolamento il 6-7 agosto 2004; per il Molise il testo approvato dalla Commissione per l'autoriforma del Molise il 17 marzo 2005; per la Basilicata la proposta d'iniziativa del Presidente del Consiglio regionale Vito De Filippo del 22 dicembre 2003; per la Lombardia la bozza tecnica rassegnata dal Collegio di esperti il 30 gennaio 2003), nonché le proposte di modifica di due statuti speciali, quello friulano, nel testo approvato dal Consiglio nel febbraio 2005 e trasmesso alle Camere (*Atti Camera* n. 5617 e *Atti Senato* n. 3301), e quello siciliano nel testo dell'aprile 2005, non ancora trasmesso al Parlamento. In quest'ultimo caso, evidentemente, il profilo di maggior interesse è quello della possibile costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti previste all'interno degli statuti speciali. Per indicazioni ulteriori sullo "stato dell'arte" degli statuti v. il sito *internet* [http://consiglio.regione.emilia-romagna.it/commstat/stato\\_lavori\\_regioni/stato\\_lavori\\_regioni\\_index.htm](http://consiglio.regione.emilia-romagna.it/commstat/stato_lavori_regioni/stato_lavori_regioni_index.htm).

<sup>[3]</sup> Vedi art. 72 statuto Liguria.

<sup>[4]</sup> Vedi art. 83 statuto Umbria, art. 70 statuto Emilia-Romagna, art. 90 statuto Piemonte, art. 6 statuto Calabria, art. 52 statuto Marche, art. 50 statuto Puglia, art. 69 statuto Lazio, art. 56 statuto Toscana, art. 16 proposta di statuto Campania, art. 81 proposta di statuto Abruzzo; ma v. anche art. 61 bozza statuto Molise, art. 65 bozza statuto Veneto, art. 53 bozza statuto Basilicata, art. 61 bozza statuto Lombardia, art. 15<sup>ter</sup> bozza statuto Sicilia. Solo la proposta di revisione dello statuto friulano non menziona espressamente tale figura.

<sup>[5]</sup> In *Giur. cost.* 2004, 1160 ss. Il Governo aveva impugnato una legge marchigiana (l. reg. 24 luglio 2002, n. 10) che attribuiva al Difensore civico una serie di poteri sostitutivi (tra cui il potere di nominare un commissario *ad acta*), in tema di risparmio energetico e di c.d. inquinamento luminoso. Le conclusioni della sent. n. 112/2004 sono state confermate dalle successive sent. n. 173/2004, in *Giur. cost.* 2004, 1787 ss., relativa a una legge della Toscana, e sent. n. 167/2005, in *G.U. 1<sup>a</sup> Serie Speciale* n. 18 del 4 maggio 2005, relativa a una legge dell'Abruzzo.

<sup>[6]</sup> Vedi il punto 3 del *Considerato in diritto* della sent. n. 112/2004, dove si recita anche che il Difensore civico è «preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative». Per inciso deve rilevarsi, come sottolineato anche dalla Corte, che il "vecchio" statuto marchigiano non prevedeva l'istituzione dell'organo.

<sup>[7]</sup> Vedi l'art. 72 di cui si viene a dire nel testo.

<sup>[8]</sup> Vedi art. 81 proposta statuto Abruzzo, art. 90 statuto Piemonte, art. 50 statuto Puglia.

<sup>[9]</sup> Vedi art. 83 statuto Umbria, art. 16 proposta statuto Campania, art. 70 statuto Emilia-Romagna, art. 52 statuto Marche, art. 69 statuto Lazio, art. 56 statuto Toscana. L'art. 6 statuto Calabria si limita a prevedere che la Regione istituisce con legge l'ufficio del Difensore civico.

<sup>[10]</sup> Vedi esemplarmente l'art. 50 dello statuto pugliese, che attribuisce all'Ufficio della difesa civica il compito di agire «a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti, individuati dalla legge, che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza nell'azione amministrativa»; esso prevede anche che l'Ufficio interviene nella tutela dei diritti e dei principi fondamentali indicati in alcune disposizioni dello statuto, «nella tutela non giurisdizionale dell'infanzia, degli adolescenti e dei minori, nella tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali degli immigrati, nella tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti». Lo statuto ancora disciplina le norme generali sulla composizione dell'organo e sui suoi poteri di intervento, rimandando alla legge regionale per la disciplina dei requisiti e delle procedure per la nomina e la revoca, delle modalità di intervento, dei principi per l'organizzazione delle funzioni, etc...; v. anche, pur con un minore dettaglio, l'art. 70 statuto Emilia Romagna, l'art. 90 statuto Piemonte, l'art. 69 statuto Lazio, l'art. 56 statuto Toscana, l'art. 53 bozza statuto Basilicata.

<sup>[11]</sup> Vedi art. 72, di cui subito si viene a parlare nel testo.

<sup>[12]</sup> Vedi il già citato testo dell'art. 6 statuto Calabria; l'art. 16 proposta statuto Campania, che dopo aver stabilito che presso la Regione è istituito il Difensore civico regionale, che comprende al suo interno un osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza e un osservatorio per la detenzione, rinvia alla legge regionale il compito di disciplinarne le funzioni e le modalità di nomina e di garantirne l'indipendenza; l'art. 83 statuto Umbria, che prevede che il Difensore civico è organo autonomo e indipendente della Regione, nominato dal Consiglio regionale, che «svolge funzioni a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, di raccordo e coordinamento con la rete civica nazionale e regionale», e che è istituito con legge; l'art. 81 proposta statuto Abruzzo, che stabilisce che l'Ufficio del Difensore civico regionale è autorità indipendente della Regione, preposta alla tutela amministrativa dei cittadini; esso riferisce annualmente al Consiglio regionale ed è regolato dalla legge.

<sup>[13]</sup> Ma sui meccanismi di investitura vedi tra breve ulteriori considerazioni.

<sup>[14]</sup> Il vecchio statuto ligure del 1971 prevedeva all'art. 14 l'istituzione presso la Regione dell'ufficio del Difensore civico, senza aggiungere altro sulla sua natura, stabilendo che «le modalità della nomina del Difensore civico, i suoi compiti nonché i modi di esercizio degli stessi sono disciplinati dalla legge regionale».

<sup>[15]</sup> Si segnalano, in qualità di Autorità indipendenti che risultano presenti in più statuti, i Comitati regionali per le comunicazioni (vedi gli statuti ligure, pugliese e marchigiano di cui si viene a dire nel testo, nonché l'art. 15<sup>ter</sup> proposta statuto Sicilia), i Garanti per l'infanzia e l'adolescenza (v. ancora, con riferimenti nel testo, il già citato statuto marchigiano, lo statuto dell'Emilia-Romagna, art. 71, e la bozza di statuto del Veneto, art. 65), ed altri organismi dalla più incerta qualificazione giuridica che si occupano genericamente di pari opportunità (vedi art. 54 statuto Marche, art. 80 proposta

statuto Abruzzo, art. 93 statuto Piemonte, art. 8 statuto Calabria, art. 17 proposta statuto Campania, art. 55 statuto Toscana, art. 59 bozza statuto Molise, art. 54 bozza statuto Basilicata) o di diritti (v. art. 82 proposta statuto Abruzzo, che istituisce l'Osservatorio dei diritti con la finalità di verificare costantemente e periodicamente l'attività e lo stato di attuazione delle iniziative relative alle disposizioni dello statuto in tema di diritti, nonché art. 7 statuto Calabria che prevede la Consulta per l'ambiente, da istituirsi con legge), e che non sempre gli statuti collocano tra gli organismi di garanzia (vedi in particolare gli artt. 72-74 statuto del Lazio dedicati all'Osservatorio regionale permanente sulle famiglie, alla Consulta femminile regionale per le pari opportunità e alla Consulta regionale per i problemi della disabilità e dell'handicap, situati in un capo dedicato agli organi di consultazione).

Tra questi organismi, a parte i Comitati regionali per le comunicazioni, il caso più interessante pare quello del Garante per l'infanzia o *similia*. Esso, non previsto a livello nazionale, ma già istituito talvolta a livello legislativo regionale (v. ad esempio la legge regionale Marche n. 18 del 15 ottobre 2002 e la legge regionale Lazio n. 38 del 28 ottobre 2002), riprende la tipologia di autorità indipendenti presenti in questo settore in altri ordinamenti costituzionali, con uno specifico riferimento alla legge francese n° 2000-196 del 6 marzo 2000, istitutiva del *Défenseur des enfants*, definito nel primo articolo una «autorité indépendante» e che viene riconosciuto come tale dalla dottrina francese.

L'obiezione principale che si potrebbe sollevare contro questi organismi è che riguardano ambiti dove incide la lettera *m*) dell'art. 117, comma 2, della Costituzione, se non fosse che si deve guardare con molta prudenza ad un impiego generalizzato di questa clausola, non potendosi vietare alle Regioni di intervenire dove lo Stato non ha fornito una idonea disciplina normativa.

Una seconda obiezione potrebbe riguardare l'effettiva utilità di questi Garanti, nel senso che si potrebbe forse affidare ai Difensori civici già esistenti le relative funzioni (come fatto da qualche statuto).

Non si vede però perché le Regioni non potrebbero sperimentare nuovi istituti giuridici, facendoli rientrare nella categoria delle Autorità indipendenti, dimostrata ovviamente fino in fondo la "necessità" costituzionale di ricorrere ad essi.

<sup>[16]</sup> Vedi art. 71, comma 1, dello statuto ligure.

<sup>[17]</sup> Vedi in più punti l'art. 50 dello statuto pugliese.

<sup>[18]</sup> Così rispettivamente il Titolo IX dello statuto marchigiano, che condensa tutte le disposizioni statutarie sull'argomento, e l'art. 55, riferito appunto agli «altri organismi regionali indipendenti».

<sup>[19]</sup> Lo statuto pugliese stabilisce soltanto il sistema di elezione dell'Ufficio di difesa civica (elezione da parte del Consiglio regionale, senza indicazione di un *quorum* particolare).

<sup>[20]</sup> Vedi, inoltre, nello statuto marchigiano la comune impostazione normativa (per Difensore regionale, Garante per l'infanzia e l'adolescenza e Commissione per le pari opportunità) che attribuisce alla legge regionale il compito di stabilire «la forma di elezione, le funzioni e le modalità di organizzazione e funzionamento, garantendone l'indipendenza» (artt. 52, 53 e 54), e nello statuto pugliese la disposizione (art. 50, comma 7) che attribuisce alla legge regionale il compito di definire «gli ambiti di azione, i modelli istituzionali, organizzativi e procedurali» del Consiglio generale dei pugliesi nel mondo e del Comitato per l'informazione la comunicazione, di cui si viene a dire nel testo.

<sup>[21]</sup> Vedi rispettivamente artt. 72 e 73.

<sup>[22]</sup> Vedi art. 50, comma 1.

<sup>[23]</sup> Vedi *supra* la nota n. 10.

<sup>[24]</sup> Vedi ancora gli artt. 52-54; ma vedi anche l'art. 55, comma 2, che stabilisce che la Regione assicura il funzionamento e l'indipendenza del Comitato regionale per le comunicazioni.

<sup>[25]</sup> Vedi art. 55, comma 1, statuto Marche. Secondo quanto si è osservato nel testo, negli altri statuti approvati e nelle diverse proposte e bozze di statuto, non si riscontrano tipizzazioni che provano a disegnare un fondamento organizzativo comune alle diverse Autorità indipendenti regionali, in analogia a quanto previsto dagli statuti ligure, pugliese e marchigiano.

In questa direzione si segnalano, invece, i due progetti di modifica degli statuti speciali, prima ricordati, quello friulano che prevede all'art. 14 che la Regione «persegue obiettivi di buona amministrazione, di pari opportunità e di non discriminazione, di informazione, nonché di tutela dei diritti dei minori, anche attraverso l'istituzione di organismi di garanzia, disciplinati dalla legge regionale», e quello siciliano (art. 15<sup>ter</sup>), che, dopo aver istituito il difensore civico, stabilisce che «con le modalità e le funzioni stabilite dalla legge possono essere istituite altre autorità indipendenti di garanzia regionali nel settore dell'informazione, della comunicazione e dei diritti umani».

Utili riferimenti sono contenuti anche nella proposta dei consiglieri regionali del Veneto Cacciari, Variati, Zanonato, Bettin e Resler, che prevede un articolo intitolato «Le Autorità indipendenti di garanzia». In base ad esso la loro istituzione avviene con leggi, che fissano i compiti delle Autorità, «gli ambiti di azione, i modelli organizzativi e procedurali nonché le risorse, i mezzi e il personale»; si stabilisce inoltre che le Autorità «dispongono di potere normativo, amministrativo e, definito l'ambito giurisdizionale di propria competenza, di risoluzione di conflitti e di sanzione amministrativa» (quest'ultima disposizione sembra al contempo ambigua e illegittima, ai sensi dell'art. 102, comma 2, Cost.); infine, si elencano le possibili Autorità: il Difensore civico, l'Agenzia di vigilanza tecnico-economica, con poteri in campo sociale e assistenziale, l'Autorità di garanzia e controllo per l'informazione, il Comitato Tecnico per la legislazione e la fattibilità delle leggi regionali.

<sup>[26]</sup> Ma per approfondimenti v. ora G. Grasso, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano 2005, Parte I, Capitoli 2 e 3, in corso di stampa.

<sup>[27]</sup> La tesi che si viene a richiamare nel testo sembra reggere anche all' "urto" dell'eventuale modifica costituzionale degli artt. 117 e 118, contenuta nel già menzionato disegno di legge di revisione costituzionale, «Modifiche alla Parte II della Costituzione», con la principale avvertenza di una diversa distribuzione delle materie, tra la potestà legislativa esclusiva statale, quella concorrente e la nuova potestà legislativa esclusiva regionale; del conseguente, significativo, passaggio della materia ordinamento della comunicazione nella legislazione esclusiva statale, con la corrispondente previsione nelle

legislazione concorrente di due *sub* materie chiamate «comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale», e «promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche»; della specificazione e/o del *maquillage* della denominazione di alcune singole materie, con particolare riguardo per la lett. e) dell'art. 117, comma 2. La differenza vera che propone il citato disegno di legge risiede, invece, nell'esplicita costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti, con la previsione dell'art. 35 che introduce un art. 98-*bis* al testo costituzionale.

<sup>[28]</sup> Ma una diversa interpretazione è offerta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 271/2005 (in *G.U.*, 1<sup>a</sup> Serie Speciale, n. 28 del 13 luglio 2005). Secondo la Corte, infatti, il corpo normativo rappresentato dal d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 («Codice in materia di protezione dei dati personali») sarebbe «essenzialmente riferibile, all'interno delle materie legislative di cui all'art. 117 Cost., alla categoria dell' «ordinamento civile», di cui alla lettera l) del secondo comma», insieme a tutte le disposizioni attinenti «alle tutele giurisdizionali delle situazioni soggettive del settore, mentre le disposizioni relative al «Garante per la protezione dei dati personali» ed ai suoi poteri sono riconducibili alla lettera g) del medesimo comma». Di conseguenza, sarebbe «improprio ... il riferimento alla competenza esclusiva dello Stato in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ..., dal momento che la legislazione sui dati personali non concerne prestazioni, bensì la stessa disciplina di una serie di diritti personali attribuiti ad ogni singolo interessato, consistenti nel potere di controllare le informazioni che lo riguardano e le modalità con cui viene effettuato il loro trattamento» (punto 2 del *Considerato in diritto* della sent. n. 271/2005). In tale contesto normativo, spetterebbe alle Regioni un ruolo integrativo con legge o regolamento, «ma solo in quanto e nella misura in cui ciò sia appunto previsto dalla legislazione statale» (cfr. sempre punto 2 del *Considerato in diritto* della sent. n. 271/2005).

<sup>[29]</sup> Per gli svolgimenti di tale tesi v. ancora G. Grasso, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica*, cit., spec. Introduzione e Parte I, Capitolo 2.

<sup>[30]</sup> Vedi tra gli altri A. Valastro, in R. Zaccaria e altri, *L' «ordinamento della comunicazione» fra Stato e Regioni*, in V. Cerulli Irelli, C. Pinelli (cur.), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Il Mulino, Bologna 2004, 294 e L. Bianchi, *Le attività di comunicazione ed informazione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in P. Caretti (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Giappichelli, Torino 2003, 303. Una seconda obiezione alla trasformazione in senso più regionalista dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è stata, poi, sollevata, richiamando la direttiva quadro comunitaria (direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica), adottata dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001 e che impone agli Stati membri di «garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione, in modo da assicurare l'imparzialità delle loro decisioni». In particolare si è sostenuto che la direttiva richiederebbe che i poteri di regolazione e di ordine, nel settore delle comunicazioni per via elettronica, venissero assegnati ad un'unica Autorità nazionale, senza lasciare alcuno spazio ad eventuali Autorità regionali di settore. Ma per una confutazione di tale posizione v. G. Grasso, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica*, cit., Parte I, Capitolo 3.

<sup>[31]</sup> Per indicazioni, prima e dopo la riforma del Titolo V, cfr. sempre G. Grasso, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica*, cit., Parte I, Capitolo 3.

<sup>[32]</sup> Così M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna 2002, 422 e 424, per l'individuazione della titolarità del potere regolamentare in capo a eventuali Autorità regionali indipendenti. Vedi poi Corte cost. n. 313/2003, in *Giur. cost.* 2003, 2952 ss., dove la Corte, respingendo la tesi che l'art. 121 attribuisca implicitamente il potere regolamentare alla Giunta, afferma che «[s]i può immaginare che il potere regolamentare non sia pre-assegnato in via esclusiva (da norma statutaria o costituzionale) al Consiglio o alla Giunta, ma che lo statuto riconosca al legislatore regionale la facoltà di disciplinarlo, organizzandolo in relazione alla materia da regolare e in funzione dell'ampiezza di scelta che la legge lascia aperta all'apprezzamento discrezionale del potere regolamentare. Materia e ampiezza del potere regolamentare potrebbero altresì essere presi in considerazione dallo statuto stesso, al fine di regolare diversamente la competenza o di disciplinarne differentemente le modalità procedurali di esercizio» (vedi punto 7.4 del *Considerato in diritto*).

<sup>[33]</sup> In *Giur. cost.* 2003, 2675 ss., dove si è sostenuto, per quel che qui rileva, che «la mancata inclusione dei «lavori pubblici» nella elencazione dell'art. 117 Cost. ... non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere iscritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti» (vedi cfr. punto 2.3 del *Considerato in diritto*).

<sup>[34]</sup> Vedi la legge regionale Liguria n. 17 del 5 agosto 1986, «Modifiche alla legge regionale 6 giugno 1974, n. 17, istitutiva del Difensore civico».

<sup>[35]</sup> Vedi la legge regionale Liguria n. 5 del 24 gennaio 2001, «Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato Regionale per le Comunicazioni (Co.Re.Com)».

<sup>[36]</sup> Si possono tentare in proposito alcune semplici simulazioni, considerando che il Consiglio regionale ligure dispone di 40 consiglieri e che, di conseguenza, al quorum dei due terzi è pari a 27 consiglieri (con approssimazione del valore ottenuto corrispondente a 26,66 periodico). Le tre ipotesi suggerite, quasi un *divertissement*, funzionano supponendo che i consiglieri di maggioranza e di minoranza votino compatti ed a condizione, inoltre, che vi sia una minoranza coesa o almeno più minoranze che votino in modo unitario. a) Se la maggioranza uscita dalle elezioni è inferiore a 27 ed è compresa, quindi, tra 21 e 26 consiglieri, il voto limitato permetterebbe sempre di eleggere tre commissari alla maggioranza e tre alla minoranza, mentre per conseguire il quorum dei due terzi dovrebbe realizzarsi necessariamente un «accordo» preventivo tra le diverse forze politiche presenti in Consiglio. b) Se la maggioranza uscita dalle elezioni coincide con la maggioranza qualificata di 27 consiglieri, il voto limitato potrebbe configurare una situazione di stallo, perché la maggioranza potrebbe eleggere tre

commissari (con un minimo di 14 voti), dovendo poi accordarsi con la minoranza per l'elezione dei rimanenti tre componenti (visto che maggioranza e minoranza disporrebbero entrambe di 13 voti, ma ricordando che l'art. 3, comma 3, l. reg. n. 5/2001, dispone che in caso di parità risulta eletto il più anziano di età); richiedendosi, invece, il *quorum* qualificato dei due terzi, la maggioranza potrebbe da sola eleggere tutti i commissari. c) Se la maggioranza che ha vinto le elezioni ha un numero di seggi superiore a 27 consiglieri, è in grado di "assicurarsi" comunque tutti i membri dell'autorità di garanzia, sia se si utilizza il voto limitato, sia se si prevede il *quorum* dei due terzi dei componenti del Consiglio regionale.

<sup>137</sup> Vedi A. Pace, *L'ordinamento della comunicazione*, in *Diritto pubblico* 2004, 942.

<sup>138</sup> Un diverso peso, per le considerazioni che si sono svolte poco sopra, hanno evidentemente le disposizioni di leggi statali che assegnano ulteriori poteri ai difensori civici regionali, senza però incidere sulla disciplina organizzativa dei medesimi, come fatto in particolare dalla l. 7 agosto 1990, n. 241, come modificata dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15, nella parte in cui attribuisce al difensore civico, competente per ambito territoriale, il potere di riesame delle determinazioni che negano o differiscono il diritto di accesso a documenti di amministrazioni regionali, provinciale o comunali.

<sup>139</sup> Vedi in riferimento alla materia ordinamento della comunicazione anche la sent. n. 324/2003 della Corte costituzionale, in *Giur. cost.* 2003, 3077 ss.

<sup>140</sup> E, a corollario di questa opinione, si sostiene che, nonostante l'art. 117, comma 6, della Costituzione assegni alle Regioni la potestà regolamentare nelle materie di legislazione concorrente e residuale, il potere regolamentare spetta ancora integralmente all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, anche chiamando in causa le conclusioni della già menzionata sent. n. 303/2003 (vedi A. Valastro, in R. Zaccaria e altri, *L' "ordinamento della comunicazione" fra Stato e Regioni*, cit., 296, e F. Donati, V. Boncinelli, *I regolamenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, in P. Caretti (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2003-2004. I poteri normativi delle autorità indipendenti*, Giappichelli, Torino 2005, 136), dove abbastanza discutibilmente il principio di sussidiarietà dell'art. 118 Cost. è stato ricostruito dalla Corte come capace di derogare la ripartizione di funzioni legislative del precedente art. 117, ammettendosi che «la legge statale "chiami in sussidiarietà" alcune funzioni in ambiti di normale competenza delle Regioni» (così poi la sent. n. 242/2005 della Corte costituzionale, punto 7 del *Considerato in diritto*, in *G.U.*, 1<sup>a</sup> Serie Speciale n. 26 del 29 giugno 2005).

<sup>141</sup> Per una diversa ricostruzione v. peraltro R. Niro, *L' "ordinamento della comunicazione" nel nuovo Titolo V: la continuità nel segno della "leale collaborazione" (fra "passione" e "ragione")*, in *Giur. cost.* 2003, 3095 e 3096, che ritiene che, nella materia ordinamento della comunicazione, sia ammissibile «l'espansione della competenza statale ben oltre il limite delle disposizioni di mero principio», giustificandosi «misure statali, anche di dettaglio, che siano davvero di garanzia dell'eguale ed uniforme tutela della libertà di espressione e del pluralismo dell'informazione», quali il permanere di «un'autorità competente nazionale». Il ruolo regionale si salvaguarderebbe soprattutto mediante una valorizzazione dei diversi strumenti e meccanismi del regionalismo cooperativo (come sulla formulazione del piano di assegnazione delle frequenze).

<sup>142</sup> Vedi, per un approfondimento di quanto sostenuto nel testo, G. Grasso, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica*, cit., specialmente Parte I, Capitolo II.

<sup>143</sup> Come segnalato ad esempio da R. Zaccaria, *Relazione di sintesi* al Seminario di Studio *Le Autorità indipendenti e i diversi livelli di governo*, Varese, 10 marzo 2005, *paper*.

<sup>144</sup> Un riconoscimento indiretto alle Autorità indipendenti regionali potrebbe venire dall'art. 35 del menzionato disegno di legge di revisione costituzionale, «Modifiche alla Parte II della Costituzione», che detta disposizioni relative all'istituzione di Autorità indipendenti, «per lo svolgimento di attività di garanzia o di vigilanza in materia di diritti di libertà garantiti dalla Costituzione e su materie di competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma»; riferendosi, appunto, alle materie di competenza statale esso lascia intravedere sullo sfondo (o almeno sembra non negare apertamente) la possibilità di creare Autorità indipendenti in ambito regionale (ovviamente nelle materie di legislazione concorrente o esclusiva e residuale regionale).