amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Ascesa, declino e destino degli organi di garanzia statutaria

di Matteo Carrer

(Professore associato di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli studi di Bergamo)

Sommario

1. L'ambito di indagine. Quale garanzia per quali statuti? – 2. Modelli ispiratori e dibattito sul ruolo degli organi di garanzia statutaria. – 3. La disciplina degli organi di garanzia statutaria. – 3.1. Abruzzo. – 3.2. Basilicata. – 3.3. Calabria. – 3.4. Campania. – 3.5. Emilia-Romagna. – 3.6. Lazio. – 3.7. Liguria. – 3.8. Lombardia. – 3.9. Marche. – 3.10. Molise. – 3.11. Piemonte. – 3.12. Puglia. – 2.13. Toscana. – 3.14. Umbria. – 3.15. Veneto. – 4. Linee di sintesi e prospettiche. Conclusioni. Annotazioni per un ripensamento dell'organo di garanzia statutaria.

Abstract

The article analyzes the evolution, challenges, and prospects of the statutory guarantee bodies established following the reform of Title V of the Italian Constitution. These bodies, initially provided for by almost all ordinary regional statutes, were created with the aim of serving as non-essential entities in dialogue with the necessary organs that define the regional form of government. However, their implementation has been uneven: some regions have established and activated them, others have merely included them in their statutes or subsequently abolished them, while some have never introduced them at all. The article examines the legislative development in each ordinary region, also analyzing the dynamics that led to the suppression or non-activation of certain bodies. Regarding the bodies that have been activated and are operational, the article highlights the significant aspects of their advisory output. In conclusion, it proposes an evolutionary solution based on the application of Article 117, penultimate paragraph, of the Constitution, which would ensure greater continuity, efficiency, and quality in the exercise of consultative and guarantee functions, albeit requiring the overcoming of regional parochialism.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. L'ambito di indagine. Quale garanzia per quali statuti?

La riforma del Titolo V della Costituzione, realizzata con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, ha profondamente ridisegnato il sistema delle autonomie regionali, inaugurando una nuova stagione di produzione normativa e istituzionale che ha portato, tra le altre cose, alla promulgazione di nuovi statuti regionali ordinari, in quella che è stata chiamata la "seconda stagione" statutaria[1]. In tale contesto, la previsione di organi statutari di garanzia[2] rappresenta una delle innovazioni più significative e, al contempo, più controverse introdotte nel quadro delle autonomie regionali.

È noto come la riforma del Titolo V abbia innovato molteplici aspetti del rapporto tra Stato e Regioni, incidendo profondamente sulla struttura del sistema delle autonomie territoriali. Tuttavia, a distanza di poco meno di un quarto di secolo dalla sua introduzione, appare ormai tempo di interrogarsi sugli esiti di tale revisione costituzionale, valutando quali siano state le conseguenze effettive, tanto sul piano giuridico quanto su quello politico-istituzionale. Si tratta di un esercizio di riflessione non solo utile ma necessario, per comprendere se e in che misura le ambizioni del (o semplicemente le novità volute dal) legislatore costituzionale abbiano trovato riscontro nella realtà concreta.

Tra le finalità che sembravano animare il revisore costituzionale, un posto di rilievo deve essere attribuito al rafforzamento dell'autonomia regionale. Questo obiettivo, per quanto non sempre esplicitato in termini formali, traspare sia dalla configurazione delle nuove competenze attribuite alle Regioni sia dalla rinnovata

[1] *Ex multis*: A. SIMONCINI, *Alcune impressioni sulla "seconda stagione statutaria" ed i caratteri del regionalismo italiano. Verso una nuova «dimensione» costituzionale per gli statuti?*, in *Federalismi*, 2007, p. 1 ss.; o anche formulazioni sostanzialmente equivalenti: AA.VV. (a cura di G. Di Cosimo), *Gli Statuti "Atto Secondo". Le regioni e la nuova stagione statutaria*, EUM Macerata, 2007.

[2] Un primo problema da affrontare è proprio quello della denominazione di tali organi. Ognuno, come si vedrà, ha il proprio nome: Collegio, Consulta, Commissione, eccetera, ma si tratta del nome proprio, per così dire, quello cioè assegnato da ciascuno statuto. Qui, invece, si cerca un nome collettivo, una sorta di *genus* cui appartengono le varie *species* (o, se si vuole essere più aderenti all'esempio nello stile di Linneo, al nome della specie cui attengono i vari singoli individui). La scelta è per la formulazione "organi di garanzia statuaria". La dizione, simile ma non identica, di "organi statutari di garanzia" si applicherebbe ad altre tipologie di organi di garanzia, di cui pure gli statuti trattano. Il primo appiglio è testuale: gli statuti mettono molto spesso le previsioni relative agli organi che qui interessano nel titolo o nel capo relativo agli "organi di garanzia". Tuttavia, J. LUTHER, *Osservazioni sulle prime esperienze della Commissione di garanzia della Regione Piemonte*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2011, dall'interno, da membro della Commissione, l'Autore si domanda: «Certo sarebbe bello che fossero definiti "garanti", ma un garante che dà solo pareri non rischia di ingannare il pubblico?» p. 836. Dunque, se per i singoli membri la dizione più corretta sembra quella di "membro di", per quanto riguarda l'organo, «Più felice mi sembra la scelta di adottare la terminologia di "garanti", alla luce di una classificazione estremamente accurata. Del resto, anche la Corte costituzionale, nelle sue due sentenze sul tema (12/2006 e 200/2008), fa espresso riferimento agli "organi di garanzia". Ecco perché tenderei ad optare per quest'ultima espressione, pur nella consapevolezza che tali organi esercitano anche e fors'anche in prevalenza una funzione di tipo consultivo» Così N. LUPO, *Gli organi di garanzia statutaria, i metodi della legislazione e i Consigli regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3/2011, p. 628.

ISSN 2036-7821

enfasi posta sugli statuti come fonti primarie dell'ordinamento regionale. Tuttavia, come accade spesso nelle vicende costituzionali, tra intenzioni normative e risultati concreti si interpone una pluralità di fattori – interpretativi, politici, organizzativi – che possono ampliare o restringere la portata delle riforme. Nell'ambito delle pagine seguenti ci si domanderà, quale sia il destino dell'autonomia delle Regioni specificamente sotto la lente della garanzia: a rafforzata autonomia, si potrebbe ragionevolmente pensare, corrisponde rafforzata garanzia dell'autonomia; a maggiori ambiti di intervento maggiori controlli. In primo piano ci sono gli organi di garanzia, e di questi ci si occuperà, ma non si può dimenticare che sullo sfondo c'è l'autonomia regionale.

Il focus dell'analisi si concentrerà sulle Regioni a statuto ordinario e sui loro nuovi statuti. È doveroso tuttavia precisare che l'aggettivo "nuovi" deve essere utilizzato con cautela, poiché esso sottende due considerazioni di segno quasi opposto. Da un lato, la stagione statutaria si è estesa su un arco temporale piuttosto lungo: benché formalmente avviata con la riforma del 2001, essa ha conosciuto un *iter* frammentato e complesso, che ha portato molte Regioni ad adottare i propri statuti con significativi ritardi rispetto al termine iniziale. Dall'altro lato, gli statuti stessi, ormai tutti vigenti da diversi anni, hanno già alle spalle, sia pure con le dovute differenze tra l'uno e l'altro, un tempo di attuazione non minimo e non trascurabile, e non di rado si sono già confrontati con revisioni, modifiche e, come si vedrà, ripensamenti. In tal senso, l'aggettivo "nuovi" descrive una realtà immediata e ben comprensibile, e che ha un significato preciso rispetto ai primi statuti regionali ordinari, quelli degli anni '70, ma non può essere inteso, ormai, come una effettiva novità immediata. Ciò, ai nostri fini, è un vantaggio poiché permette di valutare il *prima* e il *dopo*, l'intuizione e l'attuazione.

In questo contesto, come anticipato, l'analisi proposta si pone l'obiettivo di esaminare in modo puntuale una componente specifica dei nuovi statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria. Tali organi, pur non essendo formalmente necessari ai sensi della Costituzione[3], sono stati previsti in quasi tutti gli statuti delle Regioni ordinarie, assumendo configurazioni e funzioni simili nel quadro generale e differenziati quanto ai dettagli. Ci occuperemo, dunque, di comprendere non solo le ragioni della loro istituzione, ma anche il ruolo che essi svolgono – o hanno svolto, o potrebbero svolgere – nell'architettura istituzionale regionale, con particolare attenzione alla loro capacità di operare come strumenti di tutela della coerenza statutaria e di bilanciamento tra i poteri regionali.

Si è detto poco sopra che la previsione di organi statutari di garanzia rappresenta una

[3] M. OLIVETTI, *Nuovi organi regionali "non necessari"*, in AA.VV. (a cura di R. Bifulco), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 355 ss.

ISSN 2036-7821

delle innovazioni più significative e, al contempo, più controverse introdotte nel quadro delle autonomie regionali[4]. Tale giudizio richiede di essere scomposto nelle sue due componenti essenziali, che verranno esplorate approfonditamente nelle pagine seguenti.

Gli organi statutari di garanzia si rivelano controversi, innanzitutto, per la variegata attuazione che li caratterizza. Ogni Regione ordinaria ha infatti elaborato soluzioni differenti per quanto riguarda sia la configurazione di tali organismi – in termini di composizione, modalità di nomina e funzioni – sia il loro concreto funzionamento. Questa frammentazione applicativa, lungi dall'essere un aspetto puramente tecnico, solleva interrogativi più profondi circa l'effettiva uniformità e coerenza della tipologia di organo, riassumibili nella domanda sopra posta: quali garanti per quali statuti?[5]

In secondo luogo, il carattere controverso degli organi di garanzia emerge chiaramente nella dottrina, che presenta una pluralità di posizioni spesso inconciliabili, di cui si darà conto. Cosa siano e cosa facciano gli organi di garanzia non è un punto risolto in dottrina, almeno non una volta per tutte, nonostante l'intervento della Corte costituzionale abbia risolto d'ufficio alcuni aspetti (sia pure, come si vedrà, prestando il fianco al nascere di nuovi problemi di costruzione giuridica).

Ulteriori elementi di controversia riguardano la loro concreta evoluzione: alcuni tra di essi sono tuttora sospesi nel limbo delle norme statutarie inattuate, altri sono stati prima creati e poi soppressi, qualcuno ancora deve iniziare il suo percorso e altri ancora (si darà conto nel dettaglio *infra*) soffrono problemi di trasparenza che ne rendono difficile lo studio, almeno limitatamente all'impatto concreto sulle dinamiche delle Regioni cui appartengono. Per quanto sia scontato rilevare che le

[4] Il tema ha interessato in modo non marginale la dottrina giuspubblicistica. Oltre ai contributi più specificamente citati *infra*, si rimanda a: A. SPADARO, *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli statuti". Il difficile cammino delle consulte statutarie regionali*, in *Le regioni*, n. 6/2006, p. 1059 ss.; ID., Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra, in *Forumcostituzionale.it*, 2010, p. 1 ss.; P. SALVATELLI, *I nuovi statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria*, in AA.VV. (a cura di P. Caretti), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 75 ss.; R. ROMBOLI, *L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria*, in AA. VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo IV, Napoli, 2008, p. 1993 ss.; G. CONTE, *Il controllo di statutarietà delle leggi regionali e gli organi di garanzia: verso uno pseudomodello di giustizia costituzionale?*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 39/2009, p. 166 ss.; A. GARDINO CARLI, *La "rigidità" dello Statuto e la Consulta statutaria: dagli intenti iniziali all'attuazione concreta*, in *Quaderni Regionali*, 3/2005, p. 837 ss.; A.M. CUCURACHI, F. MOI, *Organi di garanzia statutari. Relazione*, in *Osservatorio legislativo interregionale della Regione Toscana*, anno 2005; G. PIPERATA, *Gli organi di garanzia statutaria nel nuovo sistema regionale italiano*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 2/2011, p. 381 ss.; S. PARISI, *La tutela dello Statuto regionale tra "garanzia" e "controllo"*, in AA.VV. (a cura di E. Bettinelli, F. Rigano), *La riforma del Titolo V*, Atti del Seminario dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Pavia, 6-7 giugno 2003, Giappichelli, Torino 2004, pp. 523 ss.; S. Aloisio, *Un piccolo (e claudicante passo) verso la definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 2271 ss.

[5] La formula riecheggia: T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 5/2001, p. 841 ss.

ISSN 2036-7821

Regioni siano costantemente un cantiere aperto, i percorsi difformi degli organi di garanzia, sono, di nuovo, un aspetto significativo e degno di attenzione.

Allo stesso tempo, come si diceva, gli organi di garanzia statutaria si qualificano come innovazioni di rilievo nel panorama delle autonomie regionali per una serie di motivi strettamente connessi alla loro funzione e alla loro collocazione istituzionale.

Anzitutto, la loro istituzione rappresenta una novità nell'ordinamento regionale italiano, sia dal punto di vista strutturale sia da quello funzionale. Si tratta di organi che, seppur con funzioni consultive e non giurisdizionali, nascono per occupare un posto significativo all'interno di uno Statuto, quello di "seconda generazione", che è fonte primaria rinforzata.

In secondo luogo, questi organismi, di nuovo, come intuizione iniziale, hanno una posizione tra gli organi statutari: nascono, dunque, per collocarsi, sia pure in posizione propria e non centrale (come noterà la Corte costituzionale nel confronti di talune norme regionali) all'interno della forma di governo regionale, citata espressamente, come noto, dall'art. 123 Cost. nella formulazione rinnovata.

Un ulteriore aspetto significativo risiede nella riflessione sul nodo del controllo, sempre delicato quando si introducono nuovi poteri e nuove fonti di autonomia. Questo bilanciamento, che coinvolge principi costituzionali quali l'autonomia e il pluralismo, rende la loro istituzione un terreno privilegiato di confronto sui limiti e le opportunità dell'autonomia stessa. Quest'ultimo punto, bisogna ammetterlo, è vero in ogni caso, cioè può dare una risposta non solo in termini di intuizione dell'organo, bensì anche nel caso di ripensamento, soppressione, rilevanza o irrilevanza nelle dinamiche regionali.

Questi due aspetti, il carattere controverso e quello significativo, costituiscono le chiavi di lettura attraverso cui si svilupperà il presente studio, nel tentativo di comprendere se e come gli organi statutari di garanzia abbiano saputo rispondere alle sfide poste dalla loro istituzione.

Alla domanda che dà titolo a questo paragrafo – quale autonomia per quale statuto? – è possibile rispondere a partire da una triplice prospettiva, che consente di delineare il ruolo e la portata degli statuti regionali ordinari nel sistema delle autonomie. Questi ultimi, infatti, pur essendo radicati all'interno dell'ordinamento costituzionale nazionale, rivendicano una propria autonomia in diversi ambiti, come definito e garantito dall'art. 123 della Costituzione.

Anzitutto, vi è l'autonomia dello statuto rispetto alla Costituzione. Tale rapporto, lontano dall'essere un'eccezione alla gerarchia delle fonti, si configura come un delicato equilibrio in cui lo statuto deve conformarsi ai principi costituzionali, pur avendo la possibilità di declinare in maniera originale e autonoma alcuni aspetti

ISSN 2036-7821

dell'organizzazione e del funzionamento dell'ente regionale. Questa autonomia interpretativa consente alle Regioni adeguare i principi ed i metodi della loro legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, per utilizzare le parole dell'art. 5 Cost., riferite alla Repubblica nel suo complesso.

In secondo luogo, lo statuto gode di autonomia rispetto ai valori e ai principi che esso stesso è chiamato a definire, in conformità con quanto previsto dall'art. 123 della Costituzione. E proprio sul tema delle norme statutarie di principio si tornerà, valutandole come elemento che contribuisce all'attuale collocazione complessiva degli organi di garanzia statutaria.

Infine, il tema dell'autonomia speciale: le Regioni che hanno istituito organi di garanzia statutaria sono ordinarie. Non che l'autonomia speciale non offra interessanti spunti, ma la dinamica è di regionalismo ordinario. Anche il tema dell'autonomia differenziata non si inserisce in modo particolare, anche e nonostante la l. 86/2004 e la sentenza 192/2024 della Corte costituzionale.

Nell'ambito delle pagine seguenti, dunque, l'indagine sulla questione dell'autonomia statutaria si articolerà attraverso l'analisi dei formanti giuridici più classici: le norme, che costituiscono il fondamento e il limite dell'autonomia statutaria; la dottrina, che ha contribuito a interpretarne e a definirne le potenzialità e i limiti; e l'attività degli organi istituzionali, dalle pronunce della Corte costituzionale agli interventi del legislatore regionale, fino al ruolo concreto svolto dagli organismi di garanzia statutaria. Questo approccio integrato consentirà di esplorare le molteplici dimensioni dell'autonomia statutaria, interrogandosi sulle modalità attraverso cui essa si declina nella pratica e sui problemi che essa solleva nel quadro dell'ordinamento costituzionale italiano.

2. Modelli ispiratori e dibattito sul ruolo degli organi di garanzia statutaria.

Gli organi di garanzia statutaria, pur assumendo denominazioni diverse nei vari statuti regionali – come si vedrà, consulte, collegi, commissioni o comitati –, condividono una posizione, ancor prima che una specifica funzione, assolutamente centrale: quella di essere garanti dello Statuto ordinario della Regione di riferimento (anche su questo aspetto si tornerà nelle annotazioni finali). La dizione "organi di garanzia statutaria", infatti, è riassuntiva e descrive con formula sufficientemente corretta il ruolo complessivamente inteso, al netto delle ovvie specificazioni che si approfondiranno in seguito entrando nel dettaglio.

Questi organismi hanno rappresentato una novità nel panorama istituzionale, sia pure a livello squisitamente regionale, novità che, benché non uniformemente disciplinata, si inserisce nella più ampia riflessione sull'equilibrio tra autonomia e

ISSN 2036-7821

controllo nelle autonomie territoriali all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione.

Può essere interessante approfondire perché solo nella "seconda" stagione statutaria sono venute all'attenzione delle Regioni una tale tipologia di organo. La risposta sta certamente nella volontà politica e, come si dice in diritto comparato, nella circolazione dei modelli. La loro origine può essere ricondotta a modelli già presenti in altri ordinamenti giuridici e a una progressiva evoluzione del sistema regionale italiano. Da un lato, essi richiamano esperienze straniere come i "Consigli di Stato locali"[6] di ispirazione spagnola, caratterizzati da una funzione di consulenza e garanzia nell'interpretazione delle norme regionali[7]. Dall'altro, traggono spunto dalle esigenze emerse nel nostro ordinamento a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha attribuito maggiore centralità agli statuti regionali ordinari, rendendo necessario un meccanismo di tutela e verifica della loro applicazione.

Per non lasciare alla pura fantasia del revisore statutario il fondamento delle ragioni dell'istituzione degli organi di garanzia statutaria, si possono rintracciare alcune ragioni in modo più approfondito:

«Innanzitutto è possibile affermare come l'organo di garanzia supplisca, in un certo qual modo, a quel vecchio "patteggiamento" che il vecchio art. 127 Cost. prevedeva tra il Consiglio regionale e il Governo. Quest'ultimo poteva infatti rinviare all'organo assembleare regionale le norme di legge che considerava eccedere la competenza regionale»[8]. Ancora, una seconda ragione della sua istituzione sarebbe da ricercarsi nella formulazione dell'art. 123 Cost. e «la configurazione dello Statuto come atto normativo fondamentale posto al vertice del sistema delle fonti regionali»[9]: «stante dunque la supremazia della fonte statutaria rispetto alle altre fonti dell'ordinamento regionale – per cui dunque nessuna norma di rango inferiore può contrastare le norme dello Statuto – pare naturale conseguenza l'opportunità di costituire un

[6] *Ex multis*: G. TRUJILLO FERNANDEZ, *La funcion consultiva en las Comunidades Autonomas: sus organos especificos y sus relaciones con el Cosejo de Estado*, in *Documentacion Administrativa*, 226, 1991, p. 153 ss.; J.O. ARAUJO, *El Consejo de Estado y los organos consultivos de las Comunidades Autonomas*, in *Estudios politicos*, 98, 1997, p. 25 ss.; P. ROQUEJO RODRIGUEZ, *Consejos consultivos autonòmicos: modelos competenciales y organizativos*, Sopec, Madrid, 1998; V. GARRIDO MAYOL, *Los Consejos jurídicos consultivos en la experiencia regional española*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2011, p. 637 ss.

[7] A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in AA.VV. (a cura di M. Carli, A. Carpani, A. Siniscalchi), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 277 ss.. esplora anche il modello *Landesverfassungsgerichtsbarkeit* tedesco.

[8] Eupolis Lombardia (a cura di A. Ceriani*), Rapporto finale "Gli organi di garanzia statutaria: analisi della normativa, modelli adottati ed esperienze nelle regioni italiane. Indicazioni per il contesto lombardo"*, Milano, 2011, p. 8.

[9] M. BARBERO, *Lo "stato dell'arte" dei procedimenti di revisione degli statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria*, in *Federalismi.it*, 2004, p. 2.

ISSN 2036-7821

organo *ad hoc*»[10]. «Un'ulteriore ragione può essere invece rintracciata nell'eliminazione del controllo preventivo sulla legge regionale da parte del governo», posto improbabile che il Governo impugni davanti alla Corte Costituzione le leggi regionali lesive delle disposizioni statutarie[11]. Ancora, «l'ampliamento degli ambiti materiali assegnati alla potestà legislativa regionale (concorrente o residuale), potestà che, a prescindere dalle difficoltà del riparto di competenze fra Stato e Regioni (testimoniate dall'imponente contenzioso costituzionale), ha oggi indubbiamente maggiori occasioni di incidere sui diritti fondamentali dei cittadini»[12]. Infine, «la *ratio* fondamentale della previsione del nuovo organo sembra essere l'esigenza, emersa in fase di elaborazione degli Statuti regionali, di riequilibrare il sistema dei rapporti tra gli organi di indirizzo politico»[13].

Nulla, come si vede, avrebbe impedito la loro creazione anche prima della riforma del Titolo V[14], ma la differenza sta nella concezione degli statuti medesimi. La stagione all'indomani del 2001 si apre con un mai più replicato ottimismo nei confronti dell'autonomia delle Regioni, che poteva far pensare ad un protagonismo autenticamente costituzionale delle carte statutarie[15].

Da qui, probabilmente, l'idea di "alte corti" in sedicesimo (o, forse, visto il numero delle Regioni in Italia, in ventesimo)[16].

Dal punto di vista costituzionale, questi organi non appartengono al novero degli organi regionali necessari ai sensi degli articoli 121 e 123 della Costituzione. La loro istituzione è dunque facoltativa e rimessa alla discrezionalità del legislatore statutario. Nonostante ciò, la quasi totalità delle Regioni a statuto ordinario ha scelto, almeno all'indomani della riforma del Titolo V, di prevederli, confermando

[10] Eupolis Lombardia, *Rapporto finale*, p. 9; concorda M. BARBERO, *Lo "stato dell'arte"*, cit., p. 2.

[11] *Ibidem*, p. 10.

[12] M. BARBERO, *Lo "stato dell'arte"*, cit., p. 2.

[13] Eupolis Lombardia, *Rapporto finale*, cit., p. 110.

[14] Si esprime in tale senso anche R. ROMBOLI, *Art. 57*, in AA.VV. (a cura di P. Caretti, M. Carli, E. Rossi), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 283 ss.

[15] Quella che la è stata chiamata la "fantasia istituzionale" delle regioni, "esplosa" in sede di redazione dei "nuovi" statuti (cfr., in questo senso, A. SPADARO, *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli statuti". Il difficile cammino delle consulte statutarie regionali*, in *Le regioni*, n. 6/2006, p. 1066, nota 13)

[16] Un parallelismo ideale si può forse tracciare con un'altra occasione di prima scrittura statutaria, quella – nientemeno – della Regione siciliana, che, appunto, previde l'Alta corte: «Fu perciò ravvisata, al momento stesso della redazione di esso, la necessità di istituire un organo apposito, idoneo a garantire l'osservanza dei limiti delle rispettive attribuzioni da parte della Regione nei confronti dello Stato e dello Stato nei confronti della Regione, nonché dei principî sanciti dalla Costituzione, e ciò anche al fine di assicurare la certezza giuridica» N. JAGER, *Alta corte per la regione siciliana*, in *Enciclopedia Italiana* - III Appendice (1961), ora in www.treccani.it. Si considerino due dettagli: il primo, storico, secondo il quale «l'alta Corte per la Regione siciliana operò dal 1948 al 1955 allorché, con la mancata integrazione del collegio a seguito della morte di un componente e delle dimissioni di altre tre nonché con l'entrata in funzione della Corte Costituzionale, di fatto, se ne sancì il venir meno»; il secondo geografico, secondo il quale «l'alta Corte per la Regione siciliana aveva sede in Roma» (così la voce Alta Corte per la Regione siciliana in *http://www.enciclopedia-juridica.com/*). Si tornerà su entrambi i dettagli.

ISSN 2036-7821

l'importanza che si era inizialmente attribuita a tali strumenti nella configurazione dell'autonomia regionale.

Tuttavia, il fatto che la previsione di questo tipo di organo sia facoltativa, rimessa alla volontà, anche mutevole, del revisore statutario e del legislatore regionale, sottolinea anche la natura contingente e, in qualche misura, sperimentale di tali organi, che si collocano in un'area di confine tra molteplici mondi[17].

Uno dei nodi più significativi riguarda la natura giuridica di questi organismi, un tema discusso in dottrina e oggetto di riflessioni critiche. Riprendendo una classificazione operata in dottrina[18], le funzioni e la struttura degli organi di garanzia statutaria possono essere inquadrate attraverso una pluralità di prospettive.

Una prima impostazione interpreta questi organi come una sorta di corti costituzionali in miniatura, incaricate di vigilare sulla conformità statutaria degli atti regionali. Tuttavia, questa lettura è problematica, poiché gli organi di garanzia non esercitano funzioni giurisdizionali né possono annullare leggi o atti con forza di legge, essendo la Corte costituzionale l'unico giudice costituzionale dell'ordinamento italiano.

Un secondo approccio li assimila alle autorità amministrative indipendenti, caratterizzate da autonomia e imparzialità nell'esercizio delle loro funzioni. Questa lettura è interessante, poiché va a cogliere un aspetto peculiare dell'ordinamento regionale, indagando una forma tipologica di autorità amministrativa indipendente statutaria regionale, ma, rispetto alla costruzione classica delle autorità indipendenti, bisogna riconoscere che gli organi di garanzia statutaria non perseguono interessi pubblici, né producono provvedimenti amministrativi in forma paragonabile a quelli delle autorità amministrative indipendenti[19].

Un'ulteriore terza prospettiva li avvicina ai Consigli di Stato locali di ispirazione spagnola, intesi come organi di alta consulenza giuridica. Anche questa visione è interessante, in quanto enfatizza la funzione consultiva degli organi di garanzia, ma non risolve del tutto i problemi legati alla loro complessiva efficacia e alla loro effettiva capacità di incidere sull'ordinamento regionale.

Infine, si è ipotizzato che tali organismi possano operare come una sorta di seconda

---

[17] «Siamo molto lontani dai poteri, funzioni e prestigio che la Corte Costituzionale può vantare nei confronti dell'attività legislativa di Stato e Regioni, eppure quel poco o quel tanto di "qualità" che le commissioni garanti riusciranno ad introdurre nel nostro sistema istituzionale ha a che fare con l'avvicinamento (si vorrebbe dire una somiglianza) con l'istituzione di garanzia per antonomasia che è sempre presente e ben vigilante nel nostro ordinamento» *Rapporto Eupolis Lombardia*, cit., p. 35.

[18] G. FALCON, *Le consulte di garanzia come organi giusdicenti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2011, in particolare p. 810 ss.

[19] Ampiamente su questo punto G. FALCON, *Le consulte di garanzia*, cit. La tesi, poi minoritaria, che si riferiva alle autorità amministrative indipendenti si trova in M. BARBERO, *Lo "stato dell'arte"*, cit. 15.

ISSN 2036-7821

Camera tecnica, intervenendo nel processo legislativo regionale attraverso pareri e raccomandazioni, cioè controllando, compensando, bilanciando, rimandando, le deliberazioni assunte in Consiglio. Una sorta di – si perdoni la semplificazione, non fuori luogo in sede di visione generale – seconda camera di saggi, o di tecnici. Anche questa impostazione, suggestiva ma non priva di problematiche sul circuito democratico rappresentativo della creazione delle norme giuridiche, presenta limiti significativi, poiché non tiene conto della funzione prevalentemente consultiva e non deliberativa degli organi di garanzia.

Queste diverse prospettive, che saranno riprese e approfondite nelle pagine seguenti, evidenziano come la natura e il ruolo degli organi di garanzia statutaria siano tutt'altro che definiti. A voler essere ottimisti – e si intendano ottimismo e pessimismo in senso descrittivo, non valoriale – essi rappresentano un terreno di sperimentazione istituzionale, in cui si intrecciano esigenze di tutela della legalità, istanze di autonomia e problematiche di equilibrio tra i poteri; mentre a voler essere pessimisti si nota che gli organi di garanzia statutaria scontano già al momento della loro intuizione (inteso come atto che precede la previsione, e ancor più l'istituzione) presentano profili di indeterminatezza potenzialmente fatali.

Intanto, per parafrasare i celebri ossi di seppia di Montale, anche gli organi di garanzia statutaria ammetterebbero a questo punto: codesto solo per ora possiamo dire, ciò che non siamo, ciò che non vogliamo. Si rende necessaria dunque un'analisi più ravvicinata delle norme ad essi relative, valutando ogni singola Regione.

3. La disciplina degli organi di garanzia statutaria.

Metodologicamente, prima di puntare alla sintesi si crede opportuno cercare la precisione e il dettaglio, non per perdere di vista il quadro complessivo, bensì per arricchirlo. Dunque, si procede ad analizzare le vicende degli organi di garanzia statutaria Regione per Regione, riservando un secondo momento per le considerazioni di sintesi[20].

Innanzitutto, dunque, le Regioni a Statuto speciale. La Regione Siciliana, come noto, aveva l'Alta corte, disciplinata dagli articoli da 24 a 30 dello Statuto, la quale, nella versione originale del testo, aveva incisivi poteri, tra cui giudicare sulla costituzionalità delle leggi emanate dall'Assemblea regionale e delle leggi e dei

[20] Si è preferito qui adottare il metodo di una rassegna "verticale", Regione per Regione. Per una rassegna "orizzontale" si confrontino utilmente C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quaderni regionali*, p. 287 ss.; I. SALZA, *I custodi della qualità normativa regionale: gli organi di garanzia statutaria*, in *Astrid on line*, p. 1 ss.; D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/2005, p. 855 ss.; A. MASTROMARINO, *Gli organi di garanzia statutaria nelle regioni a regime ordinario: uno sguardo d'insieme*, in *Forumcostituzionale.it*, 2009, p. 1 ss.

ISSN 2036-7821

regolamenti emanati dallo Stato, rispetto allo Statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione (art. 25), elemento che introduceva un controllo di costituzionalità-statutaria specifico che aveva di certo l'intendimento di tutelare le norme dello Statuto: l'Alta corte, dunque, per quanto qui interessa potrebbe essere qualificata come organo di garanzia statutaria *ante litteram*, sia pure *sui generis*.

Sempre la maggiore isola nel territorio della Repubblica dispone anche del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, il quale è ormai considerato come sezione distaccata del Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 1, co. 2 del d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato". È significativo che l'art. 23, co. 1 dello Statuto preveda che «Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione». La norma ha interessante impatto sull'autonomia e i rapporti Stato-Regione, ma non può dirsi altrettanto significativa sul piano specifico degli organi di garanzia dello Statuto. Non si tratta, infatti, di un organo statutario in senso proprio né di un organo che abbia diretto impatto sui rapporti giuridici in qualche modo riferibili allo Statuto.

Gli altri statuti regionali speciali non prevedono peculiari organi di garanzia, così come non ne prevedevano gli statuti ordinari di prima generazione, quelli adottati all'inizio degli anni '70 da tutte le Regioni al momento della loro concreta istituzione.

Ecco, dunque, che già è possibile occuparsi degli statuti successivi alla riforma del Titolo V.

3.1. Abruzzo.

Il Collegio regionale per le garanzie statutarie della Regione Abruzzo è disciplinato dagli articoli 79 e 89 dello Statuto regionale, nonché dalla legge regionale n. 42 dell'11 dicembre 2007, che ne istituisce e regola il funzionamento[21].

Secondo l'art. 79 dello Statuto abruzzese Il Collegio regionale per le garanzie statutarie è «organo di consulenza della Regione. È composto da cinque esperti, di cui uno indicato dal Consiglio delle Autonomie locali, eletti a maggioranza dei tre quarti dal Consiglio regionale» (co. 1). Ogni componente «dura in carica cinque anni e non è immediatamente rieleggibile» (co. 2). Il successivo art. 80 si sofferma sulle funzioni del Collegio regionale per le garanzie statutarie, il quale «esprime pareri» (co. 1) sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione;

[21] Cfr. *Rapporto Eupolis Lombardia*, cit., p. 19; M. MICHETTI, *Il Collegio regionale per le garanzie statutarie*, in AA.VV. (a cura di S. Mangiameli, M. Michetti), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Abruzzo*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 321 ss.

ISSN 2036-7821

sull'ammissibilità dei referendum e delle iniziative popolari; sui rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative sollevati da un quinto dei consiglieri; nonché negli altri casi previsti dallo Statuto. È fatto obbligo al Consiglio regionale di deliberare a maggioranza assoluta se lo fa «in senso contrario ai pareri del Collegio» (co. 2).

Infine, al «Collegio per le garanzie statutarie la legge elettorale demanda compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni» (co. 3), ma ad un'analisi della l.r. 2 aprile 2013, n. 9 recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale" non si rinvengono compiti demandati al Collegio.

La l.r. 42/2007 "Istituzione e disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie", si compone di un articolato piuttosto snello, formato da soli 10 articoli totali.

È di interesse la norma di cui all'art. 1, co. 2 secondo cui possono essere eletti al Collegio magistrati a riposo della giurisdizione ordinaria, amministrativa o contabile; professori universitari ordinari in materie giuridiche; avvocati con almeno quindici anni di esercizio; esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione, con quindici anni di esperienza lavorativa, una norma che evidentemente echeggia l'art. 135 Cost., sia pure con l'aggiunta dell'ultima categoria citata[22].

Significativo anche l'art. 3, co, 1 il quale prevede innanzitutto chi possa ricorrere al Collegio: costoro sono il Presidente della Giunta, il Presidente del Consiglio regionale, il Consiglio regionale, le Commissioni Consiliari, 1/5 dei Consiglieri e la Giunta regionale. I pareri sono espressi, ad applicazione dell'articolo dello Statuto commentato sopra, sui seguenti aspetti: l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione; l'ammissibilità dei referendum e delle iniziative popolari di legge; sui rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative; sull'interpretazione dello Statuto e la compatibilità, con questo, di leggi e provvedimenti riguardanti gli Enti Locali, anche su richiesta del Consiglio delle Autonomie Locali; su ogni altra questione di legittimità dell'azione regionale, anche con riferimento ad iniziative legislative.

Concretamente, il Collegio abruzzese ha espresso diversi pareri, dal 2011 al 2023[23], attestandosi numericamente tra gli organi più attivi tra gli omologhi regionali, sia pure i numeri sono di pochi pareri ogni anno.

[22] Importante per l'analisi delle funzioni del Collegio è anche la l.r. 19 dicembre 2007, n. 44 "Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa".

[23] La fonte è il sito ufficiale del Consiglio della Regione Abruzzo, che si presupporrebbe aggiornato e completo: http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/legislativo/crgs/home.asp; nonché l'ulteriore pagina rintracciabile in https://www.crabruzzo.it/contenuti/collegio-regionale-le-garanzie-statutarie, la quale, però, non riporta alcun dato relativo al 2024.

ISSN 2036-7821

Infine, bisogna ricordare che la Corte costituzionale ebbe modo di esprimersi sulla versione precedente dello Statuto abruzzese con la sent. 12/2006, in particolare il punto 7 del considerato in diritto, nel quale discute della costituzionalità dell'art. 79, co. 2 dello Statuto «in quanto impone al Consiglio un obbligo di motivazione, se questo voglia deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio regionale per le garanzie statutarie» (sent. 12/2006). Poiché il Collegio può dare parere «sui rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative» (art. 79, co. 1, lett. c) ne risulterebbe limitato l'esercizio della potestà legislativa del Consiglio, nel senso che si ravviserebbe una sorta di obbligo di motivazione dell'attività legislativa.

La Corte costituzionale propende per la non fondatezza della questione, in quanto «nessuna limitazione viene a soffrire la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimane intatta sia nelle materie sia nell'estensione della sua capacità regolativa. L'introduzione di un particolare, eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei "principî fondamentali di organizzazione e funzionamento" attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni. Inoltre, la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerisce agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa. Infine, la norma statutaria impugnata si riferisce esplicitamente alle "deliberazioni legislative" e non alle leggi.» (sent. 12/2006).

La questione riguarda solo fino a un certo punto l'organo di garanzia, poiché la Corte costituzionale si sofferma sulla procedura, distinguendo la deliberazione di legge dalla legge e identificando una posizione altrettanto precisa e puntuale del parere del Collegio e del suo eventuale rigetto da parte del Consiglio.

3.2. Basilicata.

Nella Regione Basilicata è istituita al Capo III "gli organi di garanzia"[24] del Titolo II "Istituzioni e società regionale" dello Statuto la Consulta di garanzia statutaria. Della Consulta si occupano gli artt. 21 e 22, mentre l'altro organo di garanzia promesso dal plurale utilizzato dal testo statutario è l'Ufficio del difensore civico regionale.

Ai sensi dell'art. 21 St. Calabria «La Consulta di garanzia statutaria è organo indipendente della Regione composto da tre esperti in materie giuridiche, eletti a

[24] V. PUPO, *Gli organi regionali di garanzia, in AA.VV. (a cura di A. Morelli, N. Pignatelli), Lineamenti di diritto costituzionale della regione Basilicata*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 225 ss.

ISSN 2036-7821

maggioranza dei due terzi dal Consiglio regionale. È insediata dal Presidente del Consiglio regionale, dura in carica per la durata della legislatura e i suoi componenti non possono essere immediatamente rieletti. La Consulta elegge al suo interno il Presidente» (co. 1). È previsto poi che la carica sia incompatibile con qualsiasi altra carica elettiva pubblica e funzioni in conflitto con i compiti della Consulta stessa (co. 2). Con una certa tempestività, degna più che altro di una norma finale, l'ultimo comma dell'art. 21 dà quattro mesi al legislatore regionale per approvare una legge regionale con cui definire «le modalità e i criteri per le candidature e/o designazioni alla Consulta di garanzia nonché le disposizioni per il funzionamento e l'autonomia della Consulta» (co. 3).

Il successivo art. 22 è dedicato alle funzioni della Consulta, definita come «organo di consulenza della Regione» (co. 1). Dunque, «la Consulta, su richiesta del Presidente della Giunta regionale, di un terzo dei Consiglieri oppure del Consiglio delle autonomie locali nelle materie di sua competenza, si pronuncia»: sulla coerenza statutaria delle proposte e dei disegni di legge nonché sulle proposte di schemi di regolamento del Consiglio regionale; sull'interpretazione delle norme dello Statuto nei casi di conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione e tra la Regione e gli enti locali. (co. 1).

Come in Abruzzo, «Il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri della Consulta a maggioranza assoluta dei componenti assegnati al Consiglio regionale», mentre altri organi quali «il Presidente e la Giunta regionale possono provvedere in senso contrario ai pareri della Consulta indicandone la motivazione» (co. 2). «La Consulta si pronuncia, altresì, sull'ammissibilità dei referendum e delle iniziative legislative popolari, nonché negli altri casi previsti dallo Statuto (co. 3). L'art. 2, comma 1, L.R. Statutaria Basilicata 5 giugno 2024, n. 1 ha abrogato l'ultimo comma dell'articolo in commento, il quale prevedeva che «la Consulta sovrintende alle elezioni regionali e alle votazioni referendarie» (co. 4, abrogato).

Lo Statuto lucano è del novembre 2016, dunque arriva oltre i quattro mesi richiesti dalla norma citata sopra la l. r. 16 giugno 2023, n. 16 "Istituzione della Consulta di garanzia statutaria della regione Basilicata". L'impostazione della legge, composta da 11 articoli, è dettagliata.

La Consulta si compone di tre membri, non immediatamente rieleggibili, il cui incarico dura per la durata della legislatura, eletti dal Consiglio regionale, con votazione a scrutinio segreto, a maggioranza dei due terzi, tra esperti in materie giuridiche ed in particolare: professori universitari in materie giuridiche; magistrati anche in quiescenza; avvocati iscritti all'albo professionale da almeno venti anni; ex dirigenti dell'amministrazione regionale o di altre pubbliche amministrazioni con almeno quindici anni di esercizio effettivo della funzione dirigenziale e laureati

ISSN 2036-7821

giurisprudenza. La Consulta elegge al suo interno (a maggioranza assoluta, ma i numeri indicano che i voti da spostare sono pochi) il Presidente e il Vicepresidente. Il Presidente resta in carica due anni e mezzo e non è rieleggibile, dettaglio che dà maggiori possibilità ai membri di ricoprire una delle cariche "nominate" (art. 2). La Consulta «gode di autonomia organizzativa e regolamentare» (art. 10, co. 1) e si dota altresì di un regolamento interno (co. 3), approvato a maggioranza (si crede semplice, stavolta, anche se il numero di aventi diritto è sempre molto limitato).

Per la selezione dei membri è previsto un sistema di candidature, presentabili da coloro che hanno i requisiti all'elezione e dagli organi regionali: la Giunta, il Presidente e i singoli consiglieri (art. 3).

All'art. 5 si torna sui "compiti e funzioni" ripetendo quelle richiamate dallo Statuto[25] e gli artt. da 6 a 9 contengono norme di dettaglio che hanno il presumibile scopo di indirizzare con chiarezza le funzioni e gli strumenti a disposizione della Consulta, ovviamente con l'effetto di irrigidire i diversi passaggi, sia quanto a presentazione delle richieste di parere sia quanto alla procedura da seguire da parte della Consulta.

Mentre altre Regioni, come si vedrà *infra*, rinunciano a un organo garante, la Basilicata va in controtendenza, sia come volontà di approvare la legge istitutiva[26] sia come tendenza a regolamentare in modo puntuale tutti gli aspetti dell'organo, il quale non risulta ancora attivato, nonostante il procedimento in corso di selezione dei membri, iniziato con il decreto del Presidente del Consiglio regionale n. 5 del 15-10-24[27] che fissa termini e modi per la presentazione delle candidature.

Il testo vigente dello Statuto della regione Basilicata è stato modificato in corsa. I fatti sono da ricostruire come segue[28]: il Consiglio regionale aveva approvato il testo del nuovo Statuto con deliberazione n. 371 in data 15 dicembre 2015, confermandolo poi in seconda lettura con deliberazione n. 422 del 22 febbraio 2016. Con ricorso del 9 aprile 2016 il Governo presentava ricorso per questione di legittimità costituzionale presso la Corte costituzionale *ex* art. 127 Cost.[29], impugnando diverse norme tra cui

[25] Compresa l'attribuzione abrogata nello Statuto, richiamata dalla legge (art. 5, co. 1 lett. e) e che si deve considerare a sua volta abrogata.

[26] Approvata all'unanimità e salutata dall'allora Presidente del Consiglio regionale come «un ulteriore passo avanti nel rendere il nostro Statuto ancora più efficace, completandone l'attuazione e garantendone il rispetto dei principi fondamentali che ne sono alla base. Con l'istituzione della Consulta la regione Basilicata dimostra il suo impegno per la trasparenza e la tutela dei principi democratici, un ulteriore passo verso un'amministrazione pubblica più responsabile e vicina ai cittadini» https://www.regione.basilicata.it/consulta-garanzia-statutaria-consiglio-approva-proposta-di-legge/.

[27] https://www.consiglio.basilicata.it/notizia.html?ref_type_id=10499&detail_obj_id=258800

[28] A commento di tutta la vicenda M. ROSINI, *Le ultime battute della seconda stagione statutaria: prime note sul nuovo Statuto della regione Basilicata*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2016, p. 1 ss.

[29] Non si tratta di refuso, il Governo ha impugnato la legge statutaria della Basilicata utilizzando l'art. 127 Cost. e non l'art. 123 (ricorso n. 24 del 9 aprile 2016, depositato in cancelleria il 14 aprile 2016). Cfr. sul meccanismo C.

ISSN 2036-7821

interessa particolarmente proprio l'art. 21 St. Basilicata in quella che era la prima versione approvata.

La Consulta di garanzia statutaria presentava, ad avviso del Governo ricorrente, problemi di composizione e di attribuzioni: l'art. 21 prevedeva che fosse composta da tre esperti precisamente individuati nella tipologia: un magistrato in quiescenza, un avvocato abilitato al patrocinio davanti alle magistrature superiori e un ex consigliere regionale. Il Governo lamentava che questa norma, nonostante la sua natura formale di previsione relativa ad un organo della Regione, invadesse la competenza statale nella materia concorrente "coordinamento della finanza pubblica", in quanto contrastante con la norma statale (art. 5, comma 9, d.l. 95/2012) con cui si faceva divieto alle amministrazioni pubbliche di conferire incarichi retribuiti a lavoratori pubblici o privati in pensione, salvo collaborazioni gratuite. Questo rappresentava, secondo il ricorso, una violazione dei principi fondamentali in materia di finanza pubblica, con cui tutte le Regioni dovevano conformarsi.

Il ricorso censurava anche l'art. 91, prima formulazione, dello Statuto, il quale prevedeva che, in caso di scioglimento del Consiglio regionale per gravi violazioni *ex* art. 126 della Costituzione, la Consulta di garanzia statutaria avrebbe assunto temporaneamente l'amministrazione della Regione, sia pure limitatamente all'indizione delle elezioni e all'adozione di atti indifferibili e urgenti. Questa disposizione era considerata incostituzionale poiché conferiva alla Consulta poteri sostitutivi. Nelle parole del ricorso «sono da ritenersi legittimi poteri meramente consultivi (quali, ad esempio, quelli contemplati anche dall'art. 22 dell'odierno Statuto), poteri di impulso, di "moral suasion"; mentre sarà da escludere la conferibilità all'Organo di garanzia di poteri decisori che tendano alla "sostituzione" della competenza di altri Enti, di organi giurisdizionali, ovvero anche di organi cui la legge demanda in via esclusiva l'esercizio di potestà amministrative». Non sarebbe meglio esemplificabile la distanza che corre tra la concezione del Governo della Consulta e quella espressa dallo Statuto che raffrontando la "moral suasion" con il delicatissimo intervento che si andrebbe a verificare in seguito allo scioglimento sanzionatorio *ex* art. 126 Cost.

Come noto, il Consiglio regionale della Basilicata ha provveduto a modificare (approvando due volte, a tempi di distacco costituzionalmente minimizzati, il 4 maggio e il 5 luglio dello stesso 2016) il testo dello Statuto, sostanzialmente accogliendo i rilievi governativi.

3.3. Calabria.

PADULA, *La legittimazione dello Stato nei conflitti fra Stato e Regioni, fra incostituzionalità degli atti regionali e invasione della competenza statale*, in *Forumcostituzionale.it*, 2009, p. 1, spec. nota 1 e riferimenti *ivi*.

ISSN 2036-7821

In riferimento allo Statuto della Regione Calabria, il tempo verbale adeguato per parlare dell'organo di garanzia statutaria è il passato.

L'art. 57, unico articolo del Titolo X dedicato agli Strumenti di garanzia, prevedeva la Consulta statutaria, «organo di consulenza e garanzia della Regione, chiamato ad esprimersi sull'applicazione e sull'interpretazione delle norme statutarie». Essa era composta da cinque membri, «eletti, con la maggioranza dei due terzi, dal Consiglio regionale […] tra i magistrati delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile; tra i professori universitari ordinari in materie giuridiche con almeno quindici anni di carriera; tra avvocati con almeno venti anni di esercizio effettivo della professione» (co. 1). I membri avevano una carica di sei anni, dunque disallineata con il Consiglio regionale, non rieleggibili immediatamente, e – si crede – a tempo pieno, in quanto «incompatibile con altre cariche pubbliche, con l'esercizio delle professioni o dell'impresa e con lo status di dipendente pubblico o privato» (co. 2).

Anche la Consulta calabrese aveva il proprio Presidente, autonomia organizzativa e amministrativa nonché un regolamento interno regolamento deliberato a maggioranza assoluta dei componenti (co. 4).

Il co. 5 prevedeva i compiti della Consulta che «su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale, del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, nonché di un terzo dei componenti del Consiglio regionale, esprime[va] il proprio parere, in particolare, riguardo a: a) l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione; b) l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione e gli Enti locali; c) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto; d) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum; e) gli altri casi previsti dallo Statuto. 6. La legge regionale assicura l'autonomia della Consulta e disciplina le modalità di accesso e le altre norme che ne regolano l'attività, nonché il trattamento economico dei componenti.»

Il legislatore regionale aveva approvato la l.r. n. 2 del 05-01-2007 "Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria", legge che conteneva diverse norme volte a innovare e rafforzare l'organo, verso quello che in dottrina è stato chiamato il «sogno di un'alta corte calabrese»[30]. Tra queste, vi era la previsione secondo la quale «ai componenti della Consulta statutaria si applicano, inoltre, le norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità previste per i Consiglieri regionali» (art. 2, co. 4), oppure quella secondo la quale «nei sei anni dello svolgimento del loro mandato, i componenti della Consulta non possono essere perseguiti, per responsabilità penale, civile o contabile, esclusivamente, per le opinioni espresse (dissenzienti o

[30] R. ROMBOLI, *La natura amministrativa degli organi di garanzia e le relative decisioni: la Corte costituzionale infrange il sogno di un'Alta corte calabrese*, in *Rivista AIC*, 2008, p. 1 ss.

ISSN 2036-7821

consenzienti) e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni» (art. 3, co. 1). Anche l'impegno finanziario previsto era non trascurabile, in quanto «i componenti della Consulta, godono nei sei anni dello svolgimento del loro mandato, di una retribuzione equivalente a quella iniziale di magistrato di Cassazione dichiarato idoneo alle funzioni direttive superiori» (art. 3, co. 2). Quanto alla disciplina dell'organo, erano previste dettagliate norme con sedute pubbliche e riservate (art. 5), varie tipologie formalizzate di decisioni (art. 7), aventi precisi effetti vincolanti o superabili in modi espressamente previsti (art. 8) la possibilità di depositare una "dissenting opinion" nel caso di decisioni (art. 6, co. 2).

Tale legge è stata impugnata dal Governo davanti alla Corte costituzionale, che si è pronunciata con la sentenza 200/2008[31], la quale accoglie talune delle lamentele esposte dal ricorrente (è dichiarata l'incostituzionalità del citato art. 3, co. 1 l.r. 2/2007 e di parte dell'art. 8 ma, soprattutto, la Corte costituzionale demolisce l'impianto del legislatore regionale e toglie qualsiasi velleità alla Consulta statutaria, ricordando che le sue pronunce sono «decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio. È appena il caso di precisare che tali decisioni non possono né precludere né, in alcun modo, limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, eventualmente richiesti, nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria. Le stesse "decisioni" della suddetta Consulta possono ovviamente diventare oggetto di un giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari» e aggiungendo che «le competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti» (sent. 200/2008).

A questo punto interviene il legislatore statutario che va ad abrogare l'art. 57 dello Statuto con l'art. 6, l.r. 19 gennaio 2010, n. 3: secondo la relazione per «adeguare lo Statuto alla giurisprudenza costituzionale» in funzione della sentenza n. 200 del 2008, ma viene il sospetto che, non potendo avere una Consulta "forte" abbia preferito non

[31] A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2008, p. 159-167; R. ROMBOLI, *La natura amministrativa degli organi di garanzia*, cit.; C. NAPOLI, *La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*, in *Forumcostituzionale.it*, 2008, p. 1 ss.; D. BALDAZZI, *Le "consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2008, p. 197 ss.; G. CAIVANO, *Il carattere preventivo e la natura amministrativa delle decisioni degli organi di garanzia statutaria - nota a sentenza Corte Costituzionale 13 giugno 2008, n. 200*, in *Diritto.it*, 2009; F. COZZOLINO, *Gli organi di garanzia statutaria e l'autonomia delle regioni in una nuova pronuncia della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, p. 830 ss.

ISSN 2036-7821

avere una Consulta affatto[32].

3.4. Campania.

L'art. 57 dello Statuto della Regione Campania è dedicato alla Consulta di garanzia statutaria[33], la quale «esprime pareri sulla legittimità delle leggi, dei regolamenti regionali, degli atti preparatori con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, degli schemi di accordo con Stati esteri e degli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato. Qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale della Campania può rivolgere alla Consulta di garanzia statutaria motivate richieste di parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione Campania» (co. 2) e «decide sull'ammissibilità dei referendum regionali» (co. 3). È composta da «un massimo di cinque membri eletti dal Consiglio regionale. Essi sono scelti tra i professori universitari in materie giuridiche, fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa, fra gli avvocati dopo venti anni di esercizio» (co. 4).

Il legislatore regionale ha approvato la l.r. 23 luglio 2018, n. 25. "Costituzione e funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria ai sensi dell'articolo 57 dello Statuto della Regione Campania". Il testo è composto da nove articoli, nelle quali è evidente l'influsso dell'esperienza degli organi di garanzia istituiti precedentemente e, in particolare, della giurisprudenza costituzionale. Interessanti sono le norme che dettano tempi alla Consulta: trenta giorni dalla richiesta nel caso di pareri sull'interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali (art. 4, co. 3), per le delibere legislative entro tre giorni dall'approvazione definitiva in Consiglio e prima della promulgazione (art. 5), entro il 31 ottobre per le richieste di referendum presentate nell'anno (art. 7).

La Consulta gode di autonomia statutaria e regolamentare e la legge stessa prevede la pubblicità delle udienze, a meno che «si svolgano a porte chiuse quando la pubblicità può nuocere alla sicurezza o all'ordine pubblico o alla morale, ovvero quando avvengano, da parte del pubblico, manifestazioni che possano turbare la serenità» (art. 8, co. 4).

[32] E questa ipotesi va ad aggiungersi a quelle identificate da C. NAPOLI, *Abrogazione della Consulta statutaria calabrese: svista o disillusione?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, anno 2009.

[33] G. CONTE, *Problemi politico-costituzionali della messa a regime dei Comitati di garanzia statutaria. Il caso della Regione Campania*, in *Amministrazione in cammino*, 6/2010, p. 1 ss.

ISSN 2036-7821

La Consulta ha iniziato i propri lavori nel 2019[34].

3.5. Emilia-Romagna.

La Regione Emilia-Romagna, in controtendenza rispetto ad altre Regioni che si stanno analizzando, ha un organo di garanzia, denominato Consulta di garanzia statutaria, in attività[35].

Definito dall'art. 69 dello Statuto «organo autonomo e indipendente della Regione», essa si occupa di adottare i provvedimenti ed esprime i pareri di propria competenza previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum; esprime pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali. Il parere di conformità allo Statuto è richiesto nei casi, nei modi e nelle forme previste dal regolamento dell'Assemblea legislativa; esprime parere su conflitti di competenza tra gli organi statutari (co. 1). L'art. 22 dello Statuto aggiunge che la Consulta di garanzia provveda a formulare diversi quesiti quando il referendum confermativo di cui all'art. 123 Cost. riguardi «modifiche relative a più argomenti».

È previsto espressamente che «i pareri della Consulta, salvi gli effetti espressamente previsti da disposizioni di legge o di regolamento, non determinano alcun obbligo, salvo quello di motivare in caso di dissenso rispetto al parere espresso» (art. 69, co. 2).

La Consulta è composta di cinque componenti, di cui tre nominati dall'Assemblea legislativa e due dal Consiglio delle Autonomie (co. 3) scelti tra magistrati in quiescenza o fuori ruolo, docenti universitari in materie giuridico-amministrative e tra figure che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo.

La l.r. 04 dicembre 2007, n. 23 "Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria" ha dettato la normativa applicativa.

La Consulta ha presentato al Consiglio regionale diverse relazioni annuali sull'attività svolta, dalle quali si deduce un'attività non sempre quantitativamente

[34] Sul sito ufficiale https://www.regione.campania.it/regione/it/la-tua-campania/consulta-di-garanzia-statutaria, si rintracciano solo tre pareri resi nel 2019, rendendo impossibile una valutazione dell'attività.

[35] M. MACCARINI, *La Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2011, p. 851 ss.; L. SCAFFARDI, *L'attività consultiva degli organi di garanzia statutaria: l'esperienza della Consulta di garanzia statutaria della regione Emilia-Romagna*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, p. 1 ss.; T. GROPPI, *La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *federalismi.it*, 24/2004, p. 1 ss.; T. GROPPI, *La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2005, p. 75 ss.; G.U. RESCIGNO, *Spunti e suggerimenti in tema di organi di garanzia (e in particolare delle consulte regionali di garanzia statutaria)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2011, p. 877 ss.; A. CAVALLUCCI, E. CREMASCHI, *Gli istituti di garanzia nella regione Emilia-Romagna e nel panorama nazionale: esame comparato*, Assemblea legislativa Emilia-Romagna, Bologna, 2008

ISSN 2036-7821

significativa ma costante.

3.6. Lazio.

Per la Regione Lazio, è l'art. 68 a prevedere il Comitato di garanzia statutaria che è «organo regionale indipendente, composto da sette giuristi di provata esperienza che abbiano superato il quarantesimo anno di età eletti dal Consiglio regionale con la maggioranza dei tre quarti dei componenti, su proposta congiunta del Presidente della Regione e del Presidente del Consiglio regionale» (co. 1).

Dura in carica sei anni, i membri non possono essere immediatamente rieletti (co. 2), elegge al suo interno un Presidente (co. 4), ha autonomia organizzativa (co. 5) e svolge le seguenti funzioni (co. 6): a) verifica l'ammissibilità dei referendum propositivi e dei referendum abrogativi di leggi, regolamenti ed atti amministrativi generali della Regione; b) si pronuncia sulla conformità allo Statuto delle leggi regionali approvate dal Consiglio, prima della loro promulgazione; c) esprime parere sulle proposte di regolamento regionale; d) si pronuncia sull'interpretazione dello Statuto anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi costituzionali della Regione e tra gli altri organi regionali previsti dallo Statuto.

È previsto che i pareri in tema di conformità delle leggi regionali non promulgate sia reso entro venti giorni dalla richiesta e se il parere è negativo la legge venga riesaminata dal Consiglio, che la può riapprovare senza modifiche a maggioranza dei componenti (co. 8).

La l.r. 21 Dicembre 2007, n. 24 "Istituzione del Comitato di Garanzia Statutaria" è intervenuta a dettare la disciplina istitutiva: i 18 articoli che la compongono riprendono e specificano gli aspetti sulla composizione, funzioni e tipologie di pronunce del Comitato.

Tuttavia, nel momento in cui si scrive l'organo di garanzia statutaria non è stato attivato.

3.7. Liguria.

La vicenda dell'organo di garanzia della Regione Liguria è ancor più articolata[36]: previsto dallo Statuto agli artt. 74 e 75, è stata disciplinata dalla l.r. 24 Luglio 2006 n. 19 "Istituzione della Consulta statutaria". In seguito, è stata costituita con decreto del Presidente del Consiglio regionale e si è insediata il 15 maggio 2007. Poiché i membri

[36] G. CASALE, *L'esperienza della Consulta di garanzia statutaria della Regione Liguria*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2011, p. 861 ss.; G. GRASSO, *Le autorità indipendenti di garanzia: il tentativo di "razionalizzazione" dello statuto ligure*, in *Quaderni regionali*, 3/2005, p. 659 ss.; F. BAILO, *La Consulta statutaria*, in AA.VV. (a cura di P. Costanzo), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Liguria*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 418 ss.

ISSN 2036-7821

duravano in carica sei anni, la Consulta ligure ha funzionato per il periodo del primo mandato. Alla scadenza, non è stata rinnovata, anzi sono state abrogate le norme dello Statuto e ordinarie che la prevedevano e disciplinavano[37].

Ai sensi dell'art. 74 dello Statuto ligure, la Consulta statutaria era «organo autonomo e indipendente di alta consulenza della Regione» (co. 1), composta «da cinque esperti di riconosciuta competenza in materia di pubblica amministrazione» (co. 2) eletti «dall'Assemblea legislativa a maggioranza dei tre quarti dei propri componenti» (co. 3), non rieleggibili e in carica per sei anni (co. 4).

Quanto alle funzioni, secondo l'art. 75 la Consulta doveva esprimere «pareri, a maggioranza dei suoi componenti, entro venti giorni: a) sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge regionale e dei regolamenti regionali di competenza consiliare; b) sulla ripartizione delle competenze tra gli organi regionali ai sensi dello Statuto; c) sull'ammissibilità delle iniziative popolari e delle richieste referendarie» di cui solo quest'ultimo era obbligatorio e comportava, in caso fosse stato negativo, la decadenza della proposta.

La l.r. 19/2006, composta da 9 articoli piuttosto brevi, riprendeva le previsioni statutarie. Di interesse l'art. 7, relativo ai compensi, quantificati in 250 euro a seduta più rimborso delle spese (lontana da stanziamenti ben più generosi già visti) e l'art. 4, co. 3, che prevedeva sia la possibilità di opinioni dissenzienti sia una sorta di obbligo ulteriore di motivazione, in quanto «il parere, qualora sia adottato con il dissenso espresso e argomentato di uno o più dei componenti, deve essere congruamente motivato in relazione alle ragioni addotte dal dissenziente».

Come anticipato, allo scadere del primo mandato dei membri della Consulta, la Regione ha evitato di ricostituire il collegio, anzi abrogando le norme statutarie ad esso relative. «Le ragioni di questa decisione sono sostanzialmente da ricercarsi in esigenze di contenimento dei costi di gestione regionali: non a caso l'espunzione dal testo statutario è avvenuta in concomitanza con la riduzione del numero dei Consiglieri regionali e la soppressione del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro (peraltro mai costituito)»[38]. È certo che un risparmio si sia verificato, ma, rispetto agli stanziamenti in bilancio di altre leggi regionali istitutive degli organi di garanzia, il compenso e le spese liguri – peraltro in linea con una certa tradizionale sobrietà – non sembrano giustificare da sole esigenze di risparmio. Si propone quindi un'ulteriore, non alternativa, opzione, fondata su quanto reso pubblico nel sito della Regione Liguria[39]: i pareri resi dalla Consulta sembrano essere stati pochi numericamente e altrettanto sobri nel testo, da cui forse la percezione di una non

[37] Con l'art. 6 della legge statutaria n. 1/2015.
[38] L. SCAFFARDI, *L'attività consultiva degli organi di garanzia*, cit., p. 6-7.
[39] https://www.regione.liguria.it/component/publiccompetitions/documents/consulta-statutaria-22663.html.

ISSN 2036-7821

soddisfacente percezione dell'attività dell'organo, che è significativo soprattutto nell'ammissibilità del referendum regionale.

3.8. Lombardia.

Secondo l'art. 59 dello Statuto della Regione Lombardia[40], la Commissione garante dello Statuto «è organo regionale autonomo e indipendente di valutazione della conformità dell'attività regionale allo Statuto» (co. 1). Quanto alla composizione, «è formata da cinque componenti, di cui quattro eletti dal Consiglio regionale e uno dal Consiglio delle autonomie locali con la maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti nelle prime tre votazioni; dalla quarta votazione è sufficiente la maggioranza assoluta» (co. 2) e i commissari restano in carica sei anni decorrenti dalla data di nomina e non sono rieleggibili (co. 4), norma che vale a disallineare la Commissione dal Consiglio regionale.

Quanto alle funzioni, l'art. 60 dispone che essa si occupi delle seguenti: presenta al Consiglio regionale una relazione sui progetti di legge in materia statutaria; si pronuncia sulla compatibilità statutaria della proposta di regolamento generale del Consiglio; adotta i provvedimenti ed esprime i pareri previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum; esprime parere, con le modalità e nei termini stabiliti dalla legge, sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge su richiesta della Giunta, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale o della commissione consiliare competente, ovvero della maggioranza del Consiglio delle autonomie locali; esprime parere, su richiesta della Giunta, in ordine alla impugnazione avanti la Corte costituzionale di atti dello Stato o di altra Regione che violino attribuzioni costituzionalmente garantite; esprime parere sull'interpretazione dello Statuto, anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi della Regione, su richiesta del Presidente della Regione, della Giunta o di un terzo dei componenti del Consiglio regionale; esprime pareri su ulteriori materie ad essa assegnate dalla legge.»

È previsto che il Consiglio regionale possa discostarsi dal parere sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge solo a maggioranza assoluta dei componenti (co. 2).

Nonostante lo statuto lombardo sia stato approvato nel 2008, la Commissione garante non è mai stata attivata[41] e nemmeno è stata approvata una legge regionale

[40] A. BARAGGIA, *La Commissione garante dello statuto*, in AA.VV. (a cura di L. Violini, Q. Camerlengo), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 275 ss.

[41] Nonostante, ad esempio, la Regione Lombardia abbia provveduto alla disciplina di altri organi di garanzia: l.r. 8 agosto 2022, n. 18, Riorganizzazione degli organi di garanzia regionali: Difensore regionale, Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Garante regionale per la tutela delle vittime di reato, Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità, su cui v. B. VIMERCATI, *Legge Regione Lombardia 8 agosto 2022, n. 18: la riorganizzazione degli organi di garanzia regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2022 (senza n. di pagina).

ISSN 2036-7821

che ne fornisca ulteriori dettagli in funzione di una futura istituzione[42].

3.9. Marche.

Lo Statuto della Regione Marche ha da sempre costituito l'eccezione: nessun organo di garanzia statutaria è stato mai previsto. Pertanto, se è vero che non vi sono da commentare norme statutarie né di legge, resta da commentare la scelta del legislatore statutario marchigiano di non prevedere alcun organo di questa tipologia.

Nello Statuto delle Marche, approvato nel 2004, dunque nella primissima fase dell'attuazione del Titolo V, è dedicato il Titolo IV agli istituti regionali di garanzia, che sono il difensore regionale (art. 52), il Garante per l'infanzia e l'adolescenza (art. 53), la Commissione per le pari opportunità (art. 54) e la previsione che la legge possa istituire altri organismi regionali indipendenti (art. 55).

Non è mancata l'attenzione alla dimensione di garanzia, ma in altra direzione. Per molti versi, la Regione Marche ha in realtà preceduto la scelta di altre Regioni, che, come si vede, hanno deciso per l'inesistenza dell'organo di garanzia statutaria sia per ripensamento delle norme approvate sia per inattuazione delle norme eventualmente approvate.

Non manca di una certa linearità dunque lo Statuto marchigiano nel momento in cui ha preso fin da subito una strada diversa.

3.10. Molise.

Nello Statuto della Regione Molise l'art. 67 dedicato alla Consulta statutaria segue quello dedicato al Consiglio regionale dell'economia e del lavoro.

Secondo l'art. 67 la Consulta è «organo di garanzia della corretta applicazione del presente Statuto» (co. 1), è composta da «tre esperti in materie giuridiche, scelti tra magistrati, anche a riposo, docenti universitari e avvocati, eletti dal Consiglio regionale con voto limitato» (co. 2) e «si pronuncia sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali in vigore, dietro richiesta di almeno un quinto dei componenti del Consiglio regionale, e sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione, su richiesta del Presidente del Consiglio regionale o del Presidente della Giunta regionale» (co. 3) nonché «sulla regolarità e sull'ammissibilità delle richieste di referendum» (co. 4) [43].

[42] Nonostante anche recenti iniziative dell'opposizione in Consiglio: https://pdregionelombardia.it/opposizioni-chiedono-commissione-statuto/. Per le iniziative precedenti, v. *Rapporto Eupolis Lombardia*, cit., p. 25.

[43] Osserva D. CODUTI, *Il nuovo statuto della Regione Molise: tanto rumore per nulla?*, in *Osservatorio costituzionale*, settembre 2014, che «essa rappresenta una delle novità più significative del nuovo statuto» anche se dalle previsioni statutarie trae la conclusione che «tale disciplina delinea un ruolo piuttosto limitato dell'organo» (p. 19)

ISSN 2036-7821

La disciplina è rimessa alla legge ordinaria, che non è mai stata approvata[44].

3.11. Piemonte.

Anche la Regione Piemonte va annoverata tra le Regioni in cui l'organo di garanzia statutaria ha trovato una propria dimensione di funzionamento.

Col nome di Commissione di garanzia[45], gli artt. 91 e 92 dello Statuto piemontese disciplinano quello che viene definito «organismo indipendente della Regione» (art. 91, co. 1), composto da sette membri eletti dal Consiglio regionale a maggioranza qualificata, precisamente dosati nella composizione, in particolare con un magistrato a riposo delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile; due professori universitari di ruolo in materie giuridiche; due avvocati con almeno quindici anni di esercizio; due ex Consiglieri regionali» (co. 1).

L'art. 92 detta le attribuzioni della Commissione di garanzia, la quale, su richiesta del Presidente della Giunta regionale o del Presidente del Consiglio regionale o di un terzo dei Consiglieri oppure del Consiglio delle autonomie, «esprime parere: a) sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione e tra la Regione e gli enti locali; b) sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato; c) sulla coerenza statutaria di progetti di leggi e di regolamenti» (co. 1). È previsto espressamente che «il Consiglio regionale può comunque deliberare in senso contrario a singoli pareri» (co. 4) mentre «il Presidente e la Giunta regionale riesaminano i provvedimenti oggetto di rilievo» (co. 5).

Il legislatore ordinario è intervenuto a dettare la normativa applicativa con la l.r. n. 25 del 26 luglio 2006 "Costituzione e disciplina della Commissione di garanzia. Modifiche alle leggi regionali n. 4 del 1973, n. 55 del 1990 e n. 22 del 2004 in materia di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali e di referendum".

La Commissione è in funzione dal 2009 e produce alcuni pareri ogni anno[46]: come la Consulta emiliana e il Collegio abruzzese, è uno degli organi di garanzia più attivi.

---

e, in caso di attivazione, bisognerebbe «capire le conseguenze della "convivenza" tra Comitato per la legislazione e Consulta statutaria, entrambi deputati (anche) a valutare il rispetto dello statuto da parte dei regolamenti regionali» (p. 15-16)

[44] Anche se è stata presentata almeno una proposta da parte della minoranza consiliare (pdl 56/2019 https://consiglio.regione.molise.it/sites/consiglio.regione.molise.it/files/PDL%20n%2056.pdf).

[45] A. CHELLINI, *Istituti di garanzia e consiglio delle autonomie locali (Comparazione) (Artt. 91-92)*, in AA.VV. (a cura di F. Pizzetti e A. Poggi), *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, Torino, 2006, p. 149 ss.

[46] Il sito ufficiale nel portale del Consiglio regionale piemontese è, tra tutti quelli consultati per reperire informazioni, il più chiaro, semplice nella navigazione, trasparente nei contenuti: https://www.cr.piemonte.it/cms/assemblea/organi-istituzionali/commissione-di-garanzia (unico difetto attribuibile è il silenzio sui pareri del 2024, che non è chiaro siano omessi o non resi).

ISSN 2036-7821

3.12. Puglia.

Lo Statuto della Regione Puglia dedica al Consiglio statutario regionale gli articoli da 47 a 49, il quale a) interviene, su richiesta, nella verifica della incompatibilità statutaria delle proposte di legge eventualmente dichiarata dalla competente Commissione consiliare, nei casi previsti dal regolamento interno del Consiglio regionale; b) verifica l'ammissibilità dei referendum, la sussistenza del quorum previsto per la richiesta di referendum statutario e l'ammissibilità dell'iniziativa legislativa popolare; c) esprime parere non vincolante nella valutazione delle capacità dei soggetti non pubblici che la Regione individua per il conferimento dei compiti di per sé pubblici (art. 47). Esso è eletto dal Consiglio regionale ed è composto da «a) da tre Consiglieri regionali non in carica eletti, con voto limitato a due, tra coloro che hanno esercitato la funzione per almeno dieci anni; b) da due esperti in discipline giuridiche, eletti con voto limitato a uno» (art. 48).

L'art. 49 demanda funzionamento, organizzazione, regime di incompatibilità e trattamento economico a una legge da approvare entro sei mesi dall'entrata in vigore dello Statuto, ma tale norma non è mai stata approvata. Si segnala che l'art. 18, co. 9 dello Statuto pugliese prevede che «sino alla nomina del primo Consiglio statutario le funzioni previste al comma 5 [cioè l'ammissibilità dell'iniziativa] sono esercitate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale»: si tratta di una norma formalmente transitoria, ma di fatto dà una chiara e semplice alternativa all'istituzione del Consiglio. In altre parole, lo stesso Statuto rimedia alla sua propria inattuazione.

2.13. Toscana.

L'art. 57 dello Statuto della Regione Toscana[47] prevede l'istituzione del Collegio di garanzia «con il compito di verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto» (co. 1).

Secondo il co. 3 il «giudizio del collegio di garanzia di non conformità allo Statuto comporta il riesame della fonte normativa, con le modalità previste dalla legge» ed è significativo che si utilizzi il termine "giudizio", sia pure come soggetto grammaticale della frase; mentre il Collegio «si pronuncia» (co. 4) sulla ammissibilità dei referendum popolari e sui conflitti di attribuzione tra organi regionali. Secondo il

[47] In dottrina, v. M.C. GRISOLIA, R. ROMBOLI, *Il Collegio di garanzia*, in AA.VV. (a cura di P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 197 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Una questione "politicamente scottante" all'esame del Collegio di garanzia statutaria della Toscana: la revoca della Vicepresidente della Giunta regionale*, in *Le Regioni*, 2/2015, p. 533 ss.; L. GORI, *Candidature bloccate e voto di preferenza fra Corte costituzionale e Collegio toscano di garanzia statutaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2015, p. 745 ss.

ISSN 2036-7821

co. 5 «è costituito con deliberazione del consiglio regionale approvata a scrutinio segreto, con voto limitato, per ciascun consigliere regionale, a quattro componenti; è composto da sette membri di alta e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico; dura in carica cinque anni e i suoi componenti non sono immediatamente rieleggibili». In ultimo, una norma dello Statuto prevede anche da chi sia attivabile, ovvero: dal presidente della giunta, dal presidente del consiglio, da almeno tre presidenti di gruppi consiliari, da almeno un quinto dei consiglieri regionali e dal consiglio delle autonomie locali nelle materie di suo interesse (co. 2[48]).

Il legislatore è intervenuto con l.r. 4 giugno 2008, n. 34 "Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia"[49]: si tratta di un testo dettagliato, che distingue tra le diverse funzioni, quali la verifica di conformità allo Statuto, i conflitti di attribuzione, l'ammissibilità e regolarità del referendum e le funzioni consultive, oltre a disciplinare la composizione del Collegio e le forme di autonomia.

Quanto all'attività concreta, il sito ufficiale del Collegio di garanzia[50] distingue tra pareri e deliberazioni: i pareri sono 10, resi dal 2011 al 2017, le deliberazioni 17, dal 2010 al 2021, comprese quelle organizzative interne, concentrate nelle competenze relative al referendum e nel "giudizio" di conformità allo Statuto.

3.14. Umbria.

Lo Statuto della Regione Umbria[51] ha affrontato un percorso accidentato proprio in relazione all'organo che qui interessa, denominato Commissione di garanzia statutaria.

Previsto dagli artt. 81 e 82 dello Statuto nella formulazione del 2004, è stato oggetto di impugnazione da parte del Governo che ha portato la Corte costituzionale a pronunciarsi con la celebre sentenza 378/2004, cui è seguita la pubblicazione dello Statuto nel 2005.

L'art. 56 della l.r. 15 febbraio 2024, n. 1 ha sostituito completamente il testo dell'art. 81 dello Statuto e il successivo art. 57 ha abrogato l'art. 82[52].

---

[48] Le minuscole sono riportate pedissequamente dal testo dello Statuto.

[49] Più volte modificata, in particolare con le ll.rr. 30 ottobre 2009, n. 61; 24 febbraio 2011, n. 7; 25 marzo 2015, n. 34; 9 ottobre 2015, n. 67; 6 luglio 2020, n. 51.

[50] https://www.consiglio.regione.toscana.it/garanzia/default.aspx, peraltro uno dei meglio navigabili di quelli consultati.

[51] N. PETTINARI, *Gli organi di garanzia*, in AA.VV. (a cura di F. Clementi, M. Volpi), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 232 ss.

[52] Nell'ottica, peraltro, di una complessiva revisione dello Statuto, in quanto sono numerose e significative le modifiche apportate all'intero testo. La Regione Umbria non è nuova a interventi di manutenzione più o meno estesa: AA.VV. (a cura di S. Budelli), *Statuto regionale dell'Umbria (1971-2021). Mezzo secolo di democrazia*, Morlacchi, Perugia, 2023. Sul precedente testo cfr. *Rapporto Eupolis Lombardia*, cit., p. 17.

ISSN 2036-7821

Innanzitutto, si veda il punto 9 del considerato in diritto della sent. 378/2004, il quale configura un rigetto della questione sollevata: il Governo ricorrente lamentava che la norma statutaria attribuiva «alla Commissione di garanzia la funzione di esprimere pareri sulla conformità allo statuto delle leggi e dei regolamenti regionali» e aggiungeva che il testo della disposizione «non sarebbe chiaro, dovesse intendersi nel senso che tale parere segua il compimento dell'attività normativa, [in quanto] conferirebbe ad un organo amministrativo un inammissibile potere di sindacare le leggi e i regolamenti già adottati dai competenti organi regionali, in violazione degli artt. 121 e 134 della Costituzione» (punto 5 del ritenuto in fatto). La Corte costituzionale replica che «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» (punto 9 considerato in diritto). Altresì, la Corte chiarisce che «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» (punto 9). Si va a delineare la giurisprudenza sulla natura amministrativa degli organi garanti, dunque la decisione della Corte è importante, ma non cambia la struttura normativa voluta dal revisore statutario regionale.

L'art. 81 vigente al momento in cui si scrive, dunque, prevede che i membri della Commissione di garanzia statutaria siano eletti a maggioranza dei due terzi dall'Assemblea legislativa (co. 1). Non è specificato il numero, fissato a 7 dall'art. 3 della l.r. 31 luglio 2007 , n. 27 "Istituzione e disciplina della Commissione di garanzia statutaria. Modifiche alla legge regionale 4 luglio 1997, n. 22 (Norme sul referendum abrogativo e sul referendum consultivo in materia di circoscrizioni comunali)"[53].

Quanto alle funzioni, «la Commissione esprime pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, sulle questioni interpretative delle norme statutarie e sull'ammissibilità dei referendum regionali, nonché, su richiesta della Giunta, in ordine alla impugnazione avanti la Corte costituzionale di atti dello Stato o di altra Regione che violino attribuzioni costituzionalmente garantite» (art. 81, co. 2).

È previsto che «La Commissione, qualora ritenga che una legge o un regolamento regionale non siano conformi allo Statuto, ne dà comunicazione al Presidente dell'Assemblea legislativa e al Presidente della Giunta. L'organo competente è tenuto

[53] La l.r. Umbria 22/1997 risulta oggi abrogata.

ISSN 2036-7821

a riesaminare l'atto e a riapprovarlo con o senza modifiche» (co. 4).

Infine, lo Statuto prevede che sia una legge regionale rinforzata (approvata a maggioranza assoluta[54]) a completare le disposizioni in tema di garanzie di indipendenza e di autonomia organizzativa della Commissione, composizione, condizioni, le forme e termini per lo svolgimento delle sue funzioni e i casi di incompatibilità (ultimo co. dell'art. 81, peraltro riprendendo una norma della formulazione statutaria precedente). Tale legge, come accennato, esiste ed è la l.r. 27/2007: la Commissione è stata attivata[55].

3.15. Veneto.

Lo Statuto della Regione prevede all'art. 62 la Commissione di garanzia statutaria, definito come «organo di consulenza e garanzia della Regione», composto «tre membri, eletti con la maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio regionale, scelti tra esperti di fama nazionale e regionale di diritto costituzionale o amministrativo o regionale» (co. 1). Ai sensi del co. 2, ripreso dall'art. 25, «la Commissione: a) decide in tema di legittimità e ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo e consultivo e delle proposte legislative di iniziativa popolare; b) esprime parere in relazione a questioni di interpretazione statutaria e normativa su richiesta motivata del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale, nonché del Consiglio delle autonomie locali; c) esercita ogni altra funzione prevista dalla legge regionale».

Infine, è rimessa alla legge regionale la determinazione riguardo la durata e le modalità di funzionamento della Commissione, l'autonomia regolamentare e funzionale, nonché il trattamento economico dei componenti (co. 3), ma, come nel caso già visto di altre Regioni, tale legge non è mai stata approvata.

4. Linee di sintesi e prospettiche.

A distanza di quasi un quarto di secolo dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha aperto la cosiddetta seconda stagione statutaria, il panorama degli organi di

[54] Sulle tipologie, cfr. S. CALZOLAIO, *Le fonti «rinforzate» e «specializzate» negli statuti regionali*, in *Forumcostituzionale.it*, 2007, p. 1 ss.

[55] Non vi sono informazioni né indicazioni di attività svolta riguardo alla Commissione nel sito ufficiale del Consiglio regionale dell'Umbria, rendendo impossibile una qualsiasi analisi. Si segnala, in ogni caso, che la Commissione è stata rinnovata nella composizione https://consiglio.regione.umbria.it/informazione/notizie/comunicati/lavori-daula-3-rinnovata-la-commissione-di-garanzia-statutaria. L. SCAFFARDI, *L'attività consultiva degli organi di garanzia statutaria*, p. 8 osserva che «che, dalla tardiva istituzione della Commissione stessa, divenuta operativa solo nell'ottobre 2010, appena 3 decisioni sono state adottate».

ISSN 2036-7821

garanzia statutaria offre oggi un quadro sfaccettato, che trova proprio nella mancanza di uniformità il suo carattere distintivo. Il passaggio del tempo permette di iniziare a leggere l'esperienza degli organi di garanzia non solo alla luce delle speranze e delle prospettive, ma anche alla luce di quanto accaduto.

In questo, non si può fare a meno di leggere una certa disillusione[56], al punto che si potrebbe addirittura pensare di individuare la categoria degli statuti "non garantiti", nel senso che taluni di essi non hanno mai avuto o hanno perso l'organo di garanzia. In verità, è ovvio che gli statuti regionali siano comunque garantiti, ma chi si attendeva un organo di garanzia non necessario ma utile, per non dire centrale, deve ricredersi.

Come ricordato, la Regione Marche fin dall'approvazione dello Statuto nel 2004 ha optato per non istituire un organo di garanzia e non si tratta di dimenticanza – posto che tale categoria si possa applicare a una revisione statutaria – bensì di una precisa scelta.

In altre Regioni, pur essendo stato previsto lo strumento di garanzia statutaria, l'organo non è mai stato reso operativo. Tra queste troviamo Lombardia, Molise, Puglia e Veneto, che hanno delle disposizioni statutarie inattuate e il Lazio, che dispone di una legge istitutiva ma non di un organo funzionante[57].

Vi sono le due Regioni che hanno sperimentato un organo di garanzia ma lo hanno poi soppresso, cioè la Calabria e la Liguria. Per quanto il legislatore, tantomeno quello statutario, non abbia l'onere di motivare le proprie scelte, al di là delle eventuali giustificazioni o ragioni identificabili, è indubbio che già la sola scelta di eliminare un organo esistente comporta insoddisfazione nei confronti del suo funzionamento o dei risultati raggiunti.

Con ciò, si arriva a otto Regioni ordinarie (si direbbe la maggioranza assoluta delle Regioni ordinarie) che non hanno o non hanno più un organo di garanzia statutaria. È indubbio che sia formalmente diverso aver soppresso un organo e non averlo ancora attivato ma, come si accennava, a un quarto di secolo dalla riforma del Titolo V e ormai a oltre dieci anni dalla "seconda ondata" di statuti, compresi gli ultimi approvati, la non attuazione non è più una fase interlocutoria ma una precisa scelta.

A tale proposito, si segnala la Basilicata, in totale controtendenza, prossima all'attivazione avendo iniziato il processo di selezione delle candidature.

Quanto all'Umbria e alla Campania, la mancanza di informazioni nei siti ufficiali impedisce un facile accesso all'attività dei relativi organi di garanzia, il che

[56] Che secondo taluni in dottrina, era del tutto prevedibile: S. ALOISIO, R. PINARDI, *Il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce di una visione complessiva delle competenze loro assegnate: tra aspettative e pessimismi eccessivi?*, in *Consulta Online*, 2010, senza indicazione di numero di pagina.

[57] Parla di "immobilismo" laziale L. SCAFFARDI, *L'attività consultiva degli organi di garanzia statutaria*, p. 3, in nota.

ISSN 2036-7821

costituisce un problema non da poco non solo nella comunicazione, ma bensì nel complessivo impegno alla trasparenza delle amministrazioni regionali.

Residuano Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, le quali hanno degli organi di garanzia in funzione e «se ci si sofferma attentamente sul ruolo svolto da quattro Regioni come Abruzzo, Toscana, Piemonte ed Emilia-Romagna, emerge con chiarezza l'inveramento di un organo di alta consulenza, rivolto alla garanzia della corretta dinamica fra poteri, nonché alla regolarità delle procedure affrontate»[58].

Come certe creature mitologiche, gli organi di garanzia statutaria sembrano venire ad esistenza tanto più trovano qualcuno che crede in loro. O, più prosaicamente, sembrano rimesse alla buona volontà delle singole Regioni, che significa un certo modo di intendere l'indirizzo politico regionale.

Dunque, quali sono o possono essere le ragioni di quella che in dottrina è stata chiamata la "resa"[59] o l'"eclissi"[60] degli organi di garanzia statutaria?

Come primo motivo, si pone un discorso tecnico. Nonostante, come si è visto, gli organi di garanzia potrebbero essere molte cose, non vi è accordo in dottrina su cosa siano e cosa facciano.

Secondo taluni «in sede definitoria, si rimarca che essi sono organi di "consulenza", aventi la funzione di esprimere "pareri", mentre tali asserzioni non sempre corrispondono alla realtà, essendo a quegli organi nel contempo riconosciuta, e neppure raramente, la competenza ad adottare atti qualificabili come veri e propri provvedimenti»[61] ma, secondo altri, subito si oppone che «a me sembra al contrario che, se c'è una cosa che sicuramente questi organismi non fanno, è produrre provvedimenti amministrativi»[62]. Il punto non sta solo nella qualificazione dei provvedimenti: «esse possono solo emanare pareri, non vincolanti, e il loro intervento deve essere preventivo e non successivo alla decisione altrui. Questo non sembra un grande problema, perché spesso la giurisdizione è nata dall'attività consultiva», ma, altrove, si dice che «esse svolgono comunque un controllo di legittimità, ponendo in essere attività materialmente, anche se non formalmente, giurisdizionale»[63], mentre secondo altri essi «non sono né giudici in senso proprio, né legislatori, ma che condividono alcuni caratteri degli uni e degli altri»[64] o, con

[58] L. SCAFFARDI, *L'attività consultiva degli organi di garanzia*, cit., p. 28.
[59] P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria a un bivio: o riforma o progressiva scomparsa per desuetudine*, in *Osservatorio delle fonti*, 1/2018, p. 6.
[60] C. NAPOLI, *L'eclissi degli organi di garanzia statutaria?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2010, p. 107 ss.
[61] C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria*, cit., p. 291.
[62] G. FALCON, *Le consulte di garanzia*, cit., p. 810
[63] B.G. MATTARELLA, *Le consulte di garanzia statutaria tra amministrazione e giurisdizione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2011, p. 801 e 804.
[64] N. LUPO, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., p. 624.

ISSN 2036-7821

formula dubitativa «non possono esistere né crearsi nel nostro ordinamento "Corti costituzionali regionali". Ciò non esclude, tuttavia, la possibilità di dare origine ad organismi non giurisdizionali che svolgano funzioni consultive e di controllo sulle leggi regionali e sui regolamenti»[65].

Se, da un lato, è compito della dottrina dibattere, anche approfonditamente, e difendere posizioni diverse, nel momento in cui si renda necessaria una iniezione di volontà da parte del legislatore regionale, o comunque della classe politica regionale in funzione di un indirizzo politico che valorizzi – e non affossi – gli organi di garanzia, trovare gli esperti di diritto non concordi sui punti chiave di un organo non necessario potrebbe determinare una certa qual disaffezione, la quale potrebbe avere conseguenze importanti[66].

In secondo luogo, gli organi di garanzia statutaria si sono dovuti confrontare con l'organo di garanzia costituzionale[67], cioè la Corte costituzionale. Il confronto, come si può immaginare, non è né diretto né su un piano paritario. Il giudice delle leggi, nel suo ruolo di arbitro del sistema regionale della Repubblica nel suo complesso, ha dato due importanti linee di lettura. Sono entrambe note e non abbisognano di particolare approfondimento in questa sede: la prima riguarda gli statuti in quelle che sono state considerate essere "norme programmatiche"[68]; la seconda riguarda la stessa natura degli organi di garanzia.

Si è già rilevato che la sent. 12/2006 contiene una sola frase di interesse generale rispetto agli organi di garanzia statutaria: «questa Corte ha già stabilito che l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, mentre resta da valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate (sentenza n. 378 del 2004)».

---

[65] *Rapporto Eupolis Lombardia*, cit., p. 11.

[66] «Parte della dottrina ha manifestato dubbi di legittimità in merito all'ampiezza di talune riserve di legge» riguardanti il rinvio operato dagli Statuti alla legislazione ordinaria e «perplessità ha suscitato in dottrina anche il rinvio al regolamento interno del consiglio regionale contenuto in alcuni statuti» C. COMBI, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2008, , p. 2-3.

[67] S. GAMBINO, *Le consulte statutarie nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2011, p. 817 ss.; M. DELLA MORTE, *I poteri delle "consulte statutarie" dinanzi alla Corte costituzionale: un chiarimento utile (ma non esaustivo)*, in *Foro Italiano*, I, 2009; L. PANZERI, *La tutela della «rigidità statutaria» alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 829 ss.

[68] Cfr. almeno: S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in *Forumcostituzionale.it*, 2005, senza numero di pagina; A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, in *Le Regioni*, 3-4/2007, p. 399 ss.; M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, p. 21 ss.; A. ANZON, L'"inefficacia giuridica" di norme "programmatiche", in www.costituzionalismo.it, 2005, p. 1 ss.; G. BERGONZINI, *Statuti regionali, disposizioni programmatiche e di principio, diritti costituzionali: brevi spunti per un rinnovato dialogo*, in *Consulta Online*, 3/2022, p. 1295 ss.; D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti*, nell'archivio di *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2005, p. 1 ss.

ISSN 2036-7821

Per quanto sia a tutti gli effetti un riconoscimento di legittimità dell'esistenza e della posizione degli organi di garanzia, la Corte ne rivendica di fatto un controllo minuzioso e specifico, che puntualmente torna all'attenzione con la sent. 200/2008. Secondo il punto 5 del considerato in diritto di quest'ultima pronuncia, «alla luce dei comuni principi che reggono la qualificazione degli atti dei poteri pubblici, si deve ritenere che la competenza ad emanare atti decisori non è riservata agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative. Queste ultime si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa […] Da quanto osservato si deve concludere che le suindicate competenze della Consulta statutaria, quali previste dalle norme censurate, non hanno natura giurisdizionale e risultano conformi, nei termini appena indicati, alle previsioni statutarie.»

Al di là del tema dell'adesione a una certa risalente dottrina amministrativistica[69], e anche al di là della questione se la Corte abbia davvero chiarito oppure no gli aspetti decisivi[70], gli organi di garanzia statutaria ne escono inquadrati come organi amministrativi. Da un lato «non contrastano con il principio di unicità della giurisdizione costituzionale, enunciato nelle sentenze n. 38/1957 e n. 6/1970, le disposizioni statutarie che configurano le competenze degli organi di garanzia in termini di attività meramente consultiva. Quanto ai limiti di tale potere consultivo, la sentenza n. 378/2004 parrebbe precludere la possibilità di prevedere aggravamenti di ordine procedurale nell'ipotesi di un giudizio di non conformità statutaria»[71], dall'altro se i "garanti dello statuto" possono al più consigliare, la funzione risulta priva di quel "surplus" decisionale che toglie dalla contesa politica una questione dibattuta.

Il secondo punto di intervento della Corte, come si accennava, è la qualificazione di norma programmatica di talune norme statutarie. Di nuovo, una norma puramente indicativa non ha bisogno di tutela né di "garanti".

Ecco, dunque, che «sicuramente un ruolo significativo in questo cambiamento di prospettiva va ascritto alla giurisprudenza della Corte costituzionale. La quale, infatti, si è incaricata, com'è noto, di fornire, man mano, varie indicazioni sulla natura e dunque sui poteri, limitati, attribuibili alle Consulte statutarie, infrangendo, così, "il sogno" – che già prima, in verità, appariva (giuridicamente) impraticabile –

[69] Che è la teoria di Nigro, sulla quale si vedano, peraltro in indiretta polemica: B.G. MATTARELLA, *Le consulte di garanzia statutaria*, cit., e G. FALCON, *Le consulte di garanzia*, cit. entrambi passim.

[70] M. CARLI, *Il chiarimento non c'è stato (a proposito degli organi di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti delle regioni ordinarie)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2008, p. 2274.

[71] C. COMBI, *Gli organi regionali*, cit., p. 8.

ISSN 2036-7821

di poter istituire delle "Corti costituzionali regionali"»[72].

Ecco dunque individuati con maggiore dettaglio quegli elementi che hanno «di fatto messo in discussione l'importanza degli organi di garanzia nel breve e nel lungo periodo e tra essi non può non menzionarsi la piena e definitiva presa di coscienza dell'inderogabile natura amministrativa degli organi e delle relative pronunce, il carattere meramente programmatico dei principi di diritto collocati in apertura di tutti gli Statuti regionali da cui deriva (se non altro) una notevole difficoltà per i medesimi di porsi come parametro di statutarietà delle leggi e dei regolamenti regionali, e, ancora, la scarsa omogeneità - in alcuni aspetti – delle normative regionali in proposito»[73].

Se parte della dottrina, come visto, non si è minimamente sorpresa dell'"inderogabile natura amministrativa" degli organi in quanto una posizione diversa sarebbe stata "giuridicamente impraticabile", tale consapevolezza può aver demotivato la volontà della classe politica regionale.

Se la demotivazione, o la delusione appaiono categorie poco indagabili giuridicamente, vi è l'esperienza della Regione Calabria sopra ricostruita e, di nuovo, la dottrina ha osservato che «non pochi politici regionali, infatti, considerano la Commissione di garanzia una "piccola Corte costituzionale", ragione per cui si pensava anche di dover soprattutto controllare leggi e regolamenti regionali»[74]. A questo si aggiunga che «in Italia dobbiamo fare i conti con una sensibile sottovalutazione della funzione consultiva, che risulta non solo non adeguatamente valorizzata, ma il più delle volte mal sopportata dagli organi politici destinatari dei pareri e delle consulenze emesse da soggetti a forte connotazione tecnica»[75] «A me pare invece che la vera ragione che spiega il dato appena rilevato stia altrove e precisamente nella diffusa e radicata diffidenza con cui gli organi politici guardano all'attività di organi che presentano una diversa legittimazione e che tuttavia esercitano funzioni destinate ad incrociarsi (ad interferire in vario modo) con quelle attribuite ai primi»[76].

Un altro aspetto da tenere in conto si lega anche alla mancata istituzione in diverse Regioni, cioè l'idea che l'organo di garanzia statutaria possa o debba avere anche una funzione antimaggioritaria: «c'è anche una funzione in qualche misura necessariamente "anti-maggioritaria". C'è, in altri termini, una funzione che è a

[72] S. ALOISIO, R. PINARDI, *Il ruolo degli organi di garanzia statutaria*, cit.
[73] C. NAPOLI, *Abrogazione della Consulta statutaria calabrese*, cit., p. 3.
[74] J. LUTHER, *Osservazioni sulle prime esperienze*, cit., p. 838.
[75] N. LUPO, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., p. 626.
[76] P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria a un bivio*, cit., p. 8. Acutamente, ma forse semplicemente con l'esperienza del politico, prevedeva uno scarso successo M. MARTINAZZOLI, *Quale garanzia per lo Statuto regionale*, in *Osservatorio sui federalismi*, 2002, oggi rintracciabile in *www.assemblea.emr.it*.

ISSN 2036-7821

disposizione pure delle minoranze, e pure degli enti locali in alcuni ordinamenti regionali; a tali organi spetta, quindi, non solo una funzione consultiva, ma altresì una qualche funzione di garanzia intesa in senso forte»[77]. Ancora, altri in dottrina hanno osservato che «va rimarcato che erano state eccessive e fuori misura le velleità iniziali manifestate in sede regionale circa il ruolo degli organi di garanzia. La ragione più importante è tuttavia un'altra e attiene all'atteggiamento della classe politica regionale, sia di maggioranza, sia (e ciò è più sorprendente) di opposizione»[78].

Tuttavia, degli organi, sia pure qualificati e di alta consulenza, se privi di poteri cogenti difficilmente possono essere significativi nella dialettica maggioranza-opposizione[79], da cui forse il disinteresse per la stessa maggioranza in Consiglio sul punto di attivazione da parte delle Regioni che non hanno istituito l'organo. L'idea che l'organo di garanzia "sia forte o non sia" riappare come possibile spiegazione.

In sintesi, tutte le ragioni addotte e, si crede, argomentate depongono in modo pressoché unilaterale verso un limitato interesse da parte della politica verso gli organi che qui interessano. Fanno eccezione contesti, altrettanto limitati, in cui per diverse ragioni, che vanno forse indagate al di fuori della scienza giuridica, tali organi sono stati istituiti e funzionano con efficacia.

Conclusioni. Annotazioni per un ripensamento dell'organo di garanzia statutaria.

Quali che siano le ragioni e quali che siano le valutazioni, è un dato oggettivo che la possibilità offerta alle Regioni di avere un organo "di garanzia" o di "alta consulenza" sia sottodimensionato. Le esperienze regionali mostrano chiaramente che, laddove gli organi di garanzia hanno trovato fertile terreno, la loro funzione si è rivelata non trascurabile. L'impressione è che gli organi di garanzia statutaria abbiano già raggiunto il bivio[80] e si siano avviati verso una limitata significatività.

Eppure, il loro ruolo non è né astrattamente privo di interesse, come dimostra il dibattito ricostruito a tutti i livelli, né concretamente irrilevante, basti pensare all'ambito della verifica di ammissibilità dei referendum[81], pur senza che ciò li renda indispensabili nel sistema regionale. Al contrario, la capacità di incidere sulle

[77] N. LUPO, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., p. 632.

[78] M. VOLPI, *Il giudizio di legittimità degli organi di garanzia statutaria: fra statuti, leggi di attuazione e effettività*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, p. 12.

[79] Si leggano le illuminanti pagine di J. LUTHER, *Osservazioni sulle prime esperienze*, cit. specie p. 846 ss. per un esempio concreto di come il Consiglio regionale possa premere sull'organo di garanzia.

[80] Per usare l'espressione di P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria a un bivio*, cit., p. 1.

[81] Compito che definisce «di grande portata» G.U. RESCIGNO, *Spunti e suggerimenti in tema di organi di garanzia (e in particolare delle consulte regionali di garanzia statutaria)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2011, p. 878. V. altresì E. CATELANI, *Organi di garanzia statutaria e referendum abrogativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, p. 1 ss.

ISSN 2036-7821

dinamiche legislative e amministrative appare generalmente limitata, soprattutto quando i pareri non sono vincolanti e si scontrano con una percezione politica che spesso li considera strumenti accessori piuttosto che centrali.

Vi ricorrono poche Regioni, con una produzione di pareri numericamente modesta. L'alto tasso di tecnicità dell'analisi e – per moto parallelo e contrario – la necessità di scendere nella prassi e nelle dinamiche concrete di ogni singolo organo per valutarne impatto e significatività, portano al risultato che si è descritto.

Nonostante non competa di per sé alla dottrina proporre soluzioni, tanto più se innovative, pare interessante, al termine dell'esposizione, offrire una possibilità che si è ravvisata nello studio della normativa e, più in generale, nelle possibilità offerte dalla revisione costituzionale del 2001.

La dicotomia tra un "o un garante forte o nessun garante" emerge di nuovo come una questione fondamentale. Si sono già commentati i limiti per l'istituzione di un organo di garanzia forte, dotato di poteri decisori o comunque vincolanti, il quale potrebbe di certo assumere un ruolo centrale nel rafforzare l'autonomia statutaria, ma, alla luce di quanto visto, sarebbe altro rispetto agli organi di garanzia così come sono disegnati nel regionalismo italiano, per struttura e non semplicemente per previsione di statuto o di legge regionale.

Dunque, come rafforzare un organo senza cambiarne la natura, le tipologie di atto?

La premessa necessaria è che seguire la proposta che qui si avanza comporterebbe comunque sfide significative, sia sul piano istituzionale, per evitare conflitti con altri enti e altri organi, sia su quello politico, per giustificarne l'esistenza e l'impegno (anche finanziario, posto che talune Regioni hanno attualmente budget pari a zero per tale tipologia di organi e qualsiasi budget, anche piccolo, sarebbe superiore a zero).

La base costituzionale di un tale modello potrebbe essere fondata sul penultimo comma dell'art. 117 Cost., secondo cui «la legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni».

Questa norma, che sottolinea la possibilità per le Regioni di accordarsi per individuare organi comuni, aprirebbe a un organo di garanzia statutaria unico: non nel senso di un unico organo previsto da tutti gli statuti, bensì di concentrare, ovviamente in modo concertato, le attribuzioni dei diversi statuti in un unico organo, necessariamente centrale, che possa svolgere tale ruolo per ognuna delle Regioni aderenti alla forma di accordo e si ponga come ente di riferimento nazionale per tutte le Regioni ordinarie (e, sia pure con prospettiva diversa, anche per quelle a statuto speciale).

ISSN 2036-7821

L'istituzione di un organo garante di tutti e di ciascuno degli Statuti comporterebbe una serie di vantaggi, tanto sul piano pratico quanto su quello qualitativo.

Un organo centralizzato potrebbe porsi come interlocutore unico rispetto sia allo Stato che alle Regioni, attraendo le migliori competenze giuridiche (ad esempio, con un collegio formato da un membro eletto da ogni Consiglio regionale), con la possibilità non solo di selezionare esperti di riconosciuto prestigio e competenza (cosa che, non si nega, è perfettamente possibile anche a livello regionale) ma offrendo un palcoscenico di livello nazionale all'organo, anche come circolazione delle decisioni, a livello di analisi da parte della dottrina ma anche di visibilità comunicativa. Un organo che, facilmente, diverrebbe la "viva voce" del regionalismo e degli Statuti in particolare, come la Corte costituzionale lo è per la Costituzione.

Sotto il profilo di spesa, talune Regioni hanno già raggiunto livelli di sobrietà notevoli, dovuti, com'è ovvio immaginare, alla natura del tutto discontinua dell'organo, tale per cui è previsto solo un rimborso a seduta per i membri. La Corte costituzionale dimostra che un collegio a tempo pieno può scrivere centinaia di decisioni ogni anno, ossia un numero che al momento non avrebbe riscontro nelle necessità della garanzia statutaria, anche sommata tra tutte le Regioni e aumentata delle ulteriori Regioni che potrebbero partecipare. Dunque, con i numeri di decisioni finora visti nella realtà concreta, un organo dal costo contenuto sarebbe sicuramente possibile.

Altresì, se vi fosse necessità in futuro di un maggior numero di pronunce, di certo un solo organo centrale potrebbe garantire una continuità e omogeneità, oltre che a un risparmio di spesa rispetto a tanti organi quanti sono le Regioni.

L'imparzialità, poi, sarebbe garantita dalla composizione (che si è ipotizzata da tutte le Regioni parti dell'accordo) con scarsissime possibilità per le dinamiche del Consiglio, o generalmente della politica regionale, di trovare terreno fertile lontano da quella sede consiliare dove l'organo di garanzia è radicato dagli Statuti.

Un organo unico avrebbe una maggiore visibilità a livello nazionale, aumentando l'incisività, anche solo comunicativa, dei pareri o decisioni resi e, in questo, sarebbe un interlocutore tra Regioni e Stato anche attraverso la possibilità per la dottrina giuridica di interessarsi con continuità dei suoi lavori.

Non si nascondono i problemi pratici: il primo sarebbe la necessità, per lo stesso organo, di lavorare quotidianamente con tanti statuti e ordinamenti diversi quante sarebbero le Regioni aderenti, facendone un esempio di organo giuridicamente poliglotta. Tuttavia, il carico di lavoro presumibile dai dati concreti sopra visti non ne farebbero una missione impossibile, senza contare che, per quanto differenziate, le Regioni appartengono comunque alla medesima dinamica costituzionale complessiva dunque, per seguitare la metafora, si tratterebbe di un organo poliglotta

ISSN 2036-7821

ma di lingue della medesima famiglia.

Il punto critico, si crede, è un altro: la creazione di un organo unico richiederebbe la rinuncia da parte delle Regioni a un presidio interno, accettando di sacrificare quella che appare non di rado essere una forma di campanilismo istituzionale in favore di una soluzione unitaria. Le Regioni che hanno un organo funzionante potrebbero non trovare motivazioni per condividere l'esperienza con le altre, e le Regioni che non hanno finora attivato alcun organo potrebbero domandarsi perché farlo. È ovvio che tale passaggio richiederebbe un consenso politico ampio e una chiara visione delle opportunità offerte dal nuovo modello, dato, questo, che presenta difficoltà quasi insormontabili, poiché il primo passaggio sarebbe quello di accettare di non avere un "nostro" (dal punto di vista della Regione) organo di garanzia, ma di condividerlo. Il che, come accennato, non sarebbe di per sé un problema, a patto che il decisore politico non intenda, in qualsiasi modo, detenere una forma di controllo o influenza sull'organo stesso, controllo che può essere anche indiretto, o influenza che può non sostanziarsi in nessuna procedura precisa, ma che potrebbe anche soltanto tendere a considerare l'organo di garanzia statutaria come "attratto" nell'orbita degli organi regionali.

A ulteriore sostegno di questa proposta, si può richiamare l'esperienza dell'Alta corte per la regione siciliana, organo che aveva sede a Roma, pur previsto dallo Statuto siciliano. La localizzazione nella capitale, lontana dal capoluogo della Regione, era forse simbolica della volontà di garantire imparzialità e collaborazione istituzionale rispetto allo Stato. L'Alta corte ebbe ad affrontare dei problemi di convivenza con la Corte costituzionale, che, tuttavia possono considerarsi risolti quanto all'organo di garanzia statutaria.

L'istituzione di tale organo potrebbe rappresentare un cambiamento significativo verso il rafforzamento del controllo statutario, superando le inefficienze e le disparità che caratterizzano l'attuale panorama regionale, senza evocare "sogni" regionalisti ma semplicemente sfruttando appieno gli strumenti costituzionali. Tale soluzione, tra l'altro, consentirebbe non solo di valorizzare la qualità delle funzioni consultive, ma anche di promuovere una visione più integrata e collaborativa dell'autonomia regionale nell'ordinamento italiano.

I tempi potrebbero essere maturi per una valutazione scevra sia da – pur pregevoli – slanci tanto appassionati quanto irrealistici sia da – pur comprensibili – disillusioni ed elementi di disinteresse[82], per «dare vita ad un regionalismo forte ma non

[82] Come rileva C. COMBI, *Gli organi regionali*, cit., «Il successo e i margini di crescita delle potenziali funzioni delle consulte statutarie dipenderanno [e hanno già dipeso, si aggiunge] comunque dall'interesse della classe politica regionale ad attivarne l'intervento» p. 13.

ISSN 2036-7821

velleitario»[83].

In quest'ottica, ripensare il modello italiano degli organi di garanzia statutaria, superando le difficoltà dimostrate e immaginando un'evoluzione che renda tale strumento più incisivo ed efficace è un'alternativa che si crede di non disprezzare, tra l'altro con l'indubbio vantaggio di non cambiare in nulla la dinamica giuridica e gli strumenti finora messi, non senza fatica, a punto, con l'obiettivo di valorizzare costituzionalmente l'autonomia e la *governance* regionale.

In questo modo, gli organi di garanzia statutaria troverebbero una nuova centralità, seppur senza cambiare in nulla le previsioni statutarie che ne sono la base, offrendo uno spaccato emblematico non solo dei limiti ma anche delle potenzialità dell'ordinamento regionale italiano.

[83] M. VOLPI, *Il giudizio di legittimità degli organi di garanzia*, cit., p. 13.

ISSN 2036-7821