

LA NATURA GIURIDICA DEGLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA, TRA
ATTUAZIONE E INATTUAZIONE*

ENRICO GROSSO **

Sommario

1. Premessa. Il ruolo degli organi di garanzia statutaria negli intenti originari di chi ne suggerì e ne promosse l'introduzione – 2. Esercizio di funzioni consultive e natura giuridica: una questione complessa. Le precisazioni della Corte costituzionale – 3. (*segue*). Attività materialmente giurisdizionali, atti privi del valore di sentenze. La natura degli organi di garanzia non dipende dagli effetti giuridici concreti che l'ordinamento assegna ai loro provvedimenti – 4. Dalla speranza al fallimento: la parabola discendente delle Consulte statutarie. La vicenda delle norme “di principio e programmatiche” degli Statuti – 5. (*segue*) Il caso della Commissione di garanzia della Regione Piemonte – 6. (*segue*) Le possibili spiegazioni dell'inattuazione. Insofferenza delle maggioranze, ignavia delle opposizioni: è il potere a non tollerare controlli – 7. *Auctoritas vs. potestas*? Il vero problema è la tenuta della “consuetudine di riconoscimento” – 8. Una conclusione in chiaroscuro: poche speranze nel futuro immediato.

Suggerimento di citazione

E. GROSSO, *La natura giuridica degli organi di garanzia statutaria, tra attuazione e inattuazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno “Gli organi di garanzia statutaria nella forma di governo regionale fra bilanci e prospettive future”, che si è svolto il 13 aprile 2018 presso il Consiglio regionale della Toscana, Sala Gonfalone, Firenze.

** Professore ordinario di diritto costituzionale presso il dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino. Presidente della Commissione di garanzia della Regione Piemonte.

Contatto: enrico.grosso@unito.it

1. Premessa. Il ruolo degli organi di garanzia statutaria negli intenti originari di chi ne suggerì e ne promosse l'introduzione

A più di dieci anni dall'introduzione, nella maggior parte degli Statuti delle Regioni ordinarie approvati dopo la riforma del Titolo Quinto, dei c.d. "organi di garanzia statutaria"¹, è giunto il momento di soffermarsi a riflettere sulle ragioni della scarsa "resa" che tale istituto, nato sotto i migliori auspici e poi, progressivamente, deperito fino quasi a morire di inedia, ha offerto nella pratica delle relazioni istituzionali. Da questo punto di vista, può apparire utile ripercorrere brevemente le ragioni che portarono all'inserimento di quelle previsioni statutarie, l'inquadramento giuridico che agli organi in parola fu originariamente offerto da coloro che ne avevano preconizzato l'introduzione negli Statuti, nonché le successive vicende che li hanno interessati, rispetto alle quali una responsabilità non indifferente deve essere attribuita alla Corte costituzionale, che ne ha palesemente sottovalutato le potenzialità fino a ridurli, di fatto, a poco attraenti organi consultivi di soggetti politici per la verità scarsamente interessati a consultarli.

Ma andiamo con ordine. La dottrina che si è occupata nel tempo delle ragioni dell'istituzione di organi regionali cui affidare funzioni di garanzia statutaria ha unanimemente individuato, quale principale *ratio* dell'istituto e giustificazione della sua esistenza, la profonda trasformazione che l'Ente Regione avrebbe subito a seguito delle riforme costituzionali del 1999/2001. Gli organi di garanzia statutaria costituirebbero, in sintesi, parte di una strategia più ampia, volta al rafforzamento complessivo del sistema delle autonomie regionali, alla valorizzazione della normatività degli Statuti, a sancirne la supremazia gerarchica rispetto alle altre fonti regionali oltre che – va da sé – agli atti amministrativi prodotti dai suoi organi².

¹ Gli organi in oggetto sono come noto variamente denominati: Consulte statutarie, Commissioni di garanzia, Collegi o Consigli di garanzia statutaria, e simili. Nel testo si utilizzerà indifferentemente l'una o l'altra delle denominazioni di volta in volta utilizzate.

² Cfr. sul punto R. ROMBOLI, *L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene, Napoli, 2008, tomo 4, spec. 1994 ss., ove si osserva che l'introduzione di tali soggetti costituisca un aspetto particolare della più generale volontà, emergente dalle riforme costituzionali degli anni 1999-2001, di procedere, in tutti i possibili aspetti del rapporto Stato-Regioni-Enti locali, ad un rafforzamento del sistema delle autonomie, anche ed in particolare attraverso una più adeguata garanzia della supremazia gerarchica degli Statuti. Già prima delle revisioni costituzionali in oggetto, la stessa esigenza era stata manifestata da chi auspicava l'individuazione di «un organo collocato in posizione di autonomia rispetto ai soggetti dell'indirizzo politico-regionale, che abbia la funzione di essere il garante della rigidità statutaria» (così T. GROPPI, *Regioni ed Enti locali. Organo regionale di garanzia statutaria*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Giappichelli, Torino, 2002, 67). Si veda altresì, nei medesimi termini, R. BILLÉ, *Gli organi di garanzia statutaria: semplici consulenti o reali custodi dello Statuto regionale?*, in *Dir. soc.*, 2008, 421 ss.; G. PIPERATA, *Gli organi di garanzia statutaria nel «nuovo» sistema regionale italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, spec. 385 ss. Da ultimo la medesima prospettiva è stata assunta

Forse bisogna partire da qui, dalle ragioni originarie che condussero a suggerire la previsione statutaria di collegi “imparziali” di garanzia, per comprendere i motivi della deludente parabola di cui tali organi si sono resi protagonisti. Delle 14 Regioni a Statuto ordinario che hanno inserito le Consulte statutarie tra i propri organi³, solo sette li hanno poi effettivamente istituiti, due delle quali li hanno, in un momento successivo, espressamente soppressi⁴. Nelle altre sette, all’astratta previsione statutaria (e in un caso anche legislativa) non è mai seguita l’effettiva istituzione⁵. Inoltre, anche nei pochi casi in cui tali organi sono divenuti formalmente operativi, essi si sono caratterizzati fin da subito (e sempre di più nel corso del tempo) per una scarsa capacità prestazionale e per un debolissimo, per non dire inesistente, impatto sul sistema di funzionamento complessivo delle istituzioni regionali. La loro introduzione, in sintesi, ha suscitato uno scarso interesse concreto da parte degli attori politici, i quali hanno manifestato sostanziale indifferenza nei confronti del loro lavoro, fino al punto di procedere – in due casi – alla loro formale soppressione e – in un altro caso – alla loro sostanziale liquidazione per desuetudine.

La spiegazione, come si diceva, deve essere rintracciata proprio nei motivi che indussero alla loro introduzione. Era stata manifestata l’esigenza di garantire effettività al principio di gerarchia tra Statuti e altre fonti regionali (leggi e regolamenti). Ciò aveva condotto una parte della dottrina a ipotizzare che un vero e proprio “custode dello Statuto” potesse essere investito di “questioni di legittimità statutaria” delle fonti regionali. Non dimentichiamo che, nel frattempo, i controlli “esterni” sugli atti della Regione erano stati o semplicemente aboliti o resi di fatto inefficaci. Inoltre, se da un lato è vero che l’illegittimità costituzionale della legge regionale per contrasto con lo Statuto può essere fatta valere, in teoria, di fronte alla Corte costituzionale sotto il profilo della violazione interposta dell’articolo 123 Cost., si era fatto giustamente notare come tale presidio fosse, in realtà, scarsamente efficace: da un lato l’unico soggetto che avrebbe il potere di far valere il vizio in via diretta, ossia il governo, ha

da P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria a un bivio: o riforma o progressiva scomparsa per desuetudine*, in *Ist. fed.*, 2017, n. 4, 909 ss., il quale inquadra nuovamente l’istituzione delle Consulte statutarie nell’ambito dell’esigenza, sentita soprattutto in sede scientifica, «di affidare ad appositi organi il compito di garantire e tutelare le disposizioni statutarie rispetto ad una legge o un regolamento regionale che non ne rispettassero i contenuti».

³ Solo la Regione Marche, tra le Regioni ordinarie, non ha mai inserito tra i propri organi un consiglio di garanzia dello Statuto.

⁴ Oggi organi di garanzia statutaria sono effettivamente operanti in Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana e Abruzzo. Sono stati istituiti, per poi essere soppressi, in Liguria e in Calabria. In Umbria l’organo è ancora, astrattamente, esistente, ma non è più stato rinnovato dopo il 2016, per cui risulta di fatto inoperante.

⁵ Si tratta delle Regioni Veneto, Lombardia, Lazio, Molise, Campania, Basilicata e Puglia.

sempre mostrato scarso interesse ad impugnare la legge regionale per violazione dello Statuto; dall'altro lato «i caratteri ed i necessari presupposti (pregiudizialità, rilevanza, non manifesta infondatezza) del giudizio in via incidentale hanno reso quasi inesistente la possibilità che il vizio in questione giungesse all'esame del Giudice costituzionale»⁶. Non parliamo poi delle fonti sub legislative e della materia dei conflitti interorganici regionali, dei quali – come noto – la Corte non ha neppure la formale competenza ad essere investita.

Si pensò allora, in quella breve stagione di illusioni regionaliste, che potesse sorgere un nuovo e diverso “custode” della “statutorietà”. In assenza di un tale soggetto – si diceva – sarebbe pregiudicata nei fatti la posizione di supremazia teorica dello Statuto sulle altre fonti regionali. Parafrasando ciò che si sostiene a proposito della stessa rigidità costituzionale, non basta proclamare la rigidità dello Statuto, occorre altresì garantirne la supremazia pratica. Anche la Costituzione francese della Terza Repubblica, e per qualcuno lo stesso Statuto albertino, erano proclamati o teoricamente intesi come “rigidi”, ma in assenza di un'istanza giurisdizionale che ne garantisse la effettiva supremazia, quella rigidità restava un mero simulacro.

Tante avrebbero potuto essere le soluzioni *costituzionali* idonee a colmare l'individuata lacuna. Si sarebbe potuto completare la riforma del Titolo Quinto mediante una revisione delle competenze della Corte costituzionale o una nuova disciplina della sua organizzazione interna. Si sarebbe potuto, in alternativa, prevedere (sempre mediante apposita revisione costituzionale) di devolvere le controversie concernenti il rapporto tra lo Statuto e la legge regionale ai giudici comuni (introducendo in tal modo una sorta di sindacato diffuso di statutorietà)⁷.

Ovviamente nessuna di queste soluzioni avrebbe potuto essere autonomamente adottata dalle Regioni attraverso previsioni statutarie. Si trattava di una grande scelta sistemica, di cui avrebbe dovuto farsi carico il legislatore costituzionale. Ma sotto questo profilo la già monca riforma del Titolo Quinto si mostrò ancor più carente.

Nell'attesa di una (improbabile) nuova stagione di revisione costituzionale, gli Statuti hanno potuto “soltanto” istituire organi di garanzia statutaria aventi natura essenzialmente consultiva, rispetto ai quali la formula “custode dello Statuto”, che pure la dottrina aveva ampiamente utilizzato anche in funzione “promozionale”, rischia di apparire impropria. E qualora non se ne fosse resa conto la dottrina, la Corte costituzionale ha presto chiarito – come si vedrà – a quali limiti costituzionali fossero assoggettate le Consulte, sia con riferimento alle loro modalità di organizzazione, sia rispetto ai poteri ad esse attribuibili “a

⁶ Così R. ROMBOLI, *L'esperienza*, cit., 1995.

⁷ R. ROMBOLI, *Ibid.*

Costituzione invariata”. Come noto, in tre successive decisioni⁸ il giudice delle leggi ha puntualmente delimitato il perimetro istituzionale entro cui l’organo in questione può ragionevolmente essere collocato e soprattutto, ciò che più conta, ne ha pesantemente sacrificato il ruolo funzionale.

2. Esercizio di funzioni consultive e natura giuridica: una questione complessa. Le precisazioni della Corte costituzionale

La giurisprudenza costituzionale ha contribuito a incidere – né forse poteva fare altrimenti, in assenza di esplicite previsioni costituzionali a riguardo – sia sulla *struttura*, sia sulla *funzione* delle Consulte statutarie, stabilendo che a tali organi non possono essere attribuite competenze propriamente giurisdizionali, e che in ogni caso non può essere loro riconosciuto il potere di bloccare definitivamente la volontà politica diretta all’approvazione e alla successiva promulgazione/emanazione degli atti normativi regionali. In definitiva, è stato precisato dalla Corte che a tali organi può essere esclusivamente attribuita la competenza ad esprimere pareri di conformità allo Statuto⁹, sempre superabili dalla contraria volontà politica di chi ha il potere di adottare leggi o regolamenti regionali. A tali organi non potrebbe comunque essere assegnato alcun potere di annullamento di atti già definitivamente approvati, né essi potrebbero inserirsi all’interno del procedimento di formazione di quegli atti con poteri tali da impedirne l’approvazione.

Le Consulte statutarie, in definitiva, non possono annullare leggi o regolamenti già in vigore, né possono (mediante l’esercizio di una sorta di potere di “veto”) impedire che una legge o un regolamento, in ipotesi contrari a disposizioni contenute nello Statuto, sia definitivamente approvato ed entri in vigore. Possono soltanto esprimere pareri non vincolanti, benché in tal caso lo Statuto possa prevedere che, al fine di superare l’eventuale parere negativo, l’approvazione del provvedimento sia accompagnata da idonea motivazione¹⁰.

⁸ Cfr. C. Cost., 6 dicembre 2004, n. 378; C. Cost. 20 gennaio 2006, n. 12; C. Cost. 13 giugno 2008, n. 200.

⁹ Così, in particolare, Corte cost., n. 378/2004, cit., la quale chiarisce che in tanto le disposizioni statutarie istitutive delle Consulte possono ritenersi conformi all’art. 123 della Costituzione, in quanto riconoscano a tali organi meri poteri consultivi, «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».

¹⁰ Cfr. Corte cost., n. 12/2006, la quale, decidendo in ordine alla legittimità costituzionale di una disposizione contenuta nello Statuto della Regione Abruzzo, ha statuito che «la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerte 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». In definitiva la Corte ritiene conforme a Costituzione la norma statutaria in quanto non comporta alcuna

Insomma. Si tratta di organi consultivi. Deve quindi concludersi che sono anche organi amministrativi?

È stato giustamente osservato che anche il Consiglio di Stato in Francia è nato come mero organo consultivo, e solo a partire dal 1872 è diventato un organo giurisdizionale a tutti gli effetti¹¹. Ciò offrirebbe qualche speranza, in prospettiva, anche agli organi di garanzia statutaria. Ciò che conta, in fondo, non sarebbe tanto l'effetto giuridico immediato dei provvedimenti emessi da tali organi, bensì la loro causa: il *Conseil d'Etat* diventò giurisdizionale perché di fatto prendeva decisioni, risolveva controversie e rispondeva a specifiche richieste ed esigenze. E in tal modo acquisì, col tempo, prestigio e autorevolezza.

Per ragionare sulla natura giuridica degli organi di garanzia statutaria quel paragone può essere assai appropriato. La Corte costituzionale ha espressamente stabilito che le decisioni delle Consulte devono essere considerate alla stregua di atti amministrativi. Si tratterebbe, più precisamente, di «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*»¹². Il che peraltro sembra voler dire che, al di là della natura formalmente non giurisdizionale delle Commissioni, il loro compito è comunque quello di *applicare il diritto*. Ciò attribuisce loro, al di là delle classificazioni nominalistiche, il ruolo di *decisori imparziali* e in qualche modo, come è stato osservato, di «*organi materialmente giurisdizionali*»¹³, ovvero – come altri ha suggerito – «*giusdicenti*»¹⁴. Il termine non mi convince, perché rischia di confondere i piani, ma dà l'idea dell'esistenza di un confine labile e non pienamente definito, di una zona grigia tra la natura formalmente amministrativa dei provvedimenti emessi e il loro carattere sostanzialmente “decisorio”, sia pure non accompagnato dalle caratteristiche proprie delle sentenze dei giudici, idonee ad assumere “autorità di cosa giudicata” e a diventare di conseguenza “esecutive”.

Non è d'altronde un caso che, secondo la disciplina statutaria prevalente, i Collegi di garanzia siano composti – anche – di magistrati o ex magistrati, comunque sempre di giuristi. Evidentemente la constatazione che il compito essenziale di tali organi è quello di prendere “decisioni” su questioni di diritto ha influenzato anche l'individuazione dei criteri di selezione dei loro componenti.

«illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione», né alcuna «nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi».

¹¹ Cfr. B.G. MATTARELLA, *Le consulte di garanzia statutaria tra amministrazione e giurisdizione*, in *Ist. fed.*, 2011, n. 4, 801 ss.

¹² Cfr. Corte cost., n. 200/2008, cit., corsivo non testuale.

¹³ B.G. MATTARELLA, *Le consulte*, cit., 805.

¹⁴ G. FALCON, *Le consulte di garanzia come organi giusdicenti*, in *Ist. fed.*, 2011, n. 8, 809 ss.

In fondo, le Consulte applicano lo Statuto senza esercitare, in proposito, poteri discrezionali e adottando sempre provvedimenti giuridicamente motivati. Se anche non sono giudici, esse svolgono un controllo che concerne la validità (almeno in via ipotetica) degli atti sottoposti alla loro attenzione. Alla fin fine, l'ascrivibilità dell'attività di tali organi alla funzione amministrativa o giurisdizionale, così come anche l'attribuzione ai loro atti della natura di atti amministrativi piuttosto che giurisdizionali, finisce per risultare un falso problema o comunque un problema poco più che terminologico. Più interessante mi sembra la loro collocazione *in concreto*, come potenziali organi di contrappeso rispetto al potere *politico* regionale, che agiscono *imparzialmente* e che tuttavia, a differenza delle autorità amministrative indipendenti, non curano interessi¹⁵ ma affermano il contenuto dell'ordinamento giuridico, avvicinandosi così all'attività che è propria dei giudici, avente a che fare con lo *ius-dicere*.

Del resto, è bene ricordare che gli Statuti prevedono idonei strumenti atti a tutelare (almeno potenzialmente) le decisioni degli organi di garanzia statutaria dall'interferenza degli interessi su cui essi sono chiamati ad intervenire, attraverso, ad esempio, l'individuazione di criteri imparziali per la loro elezione.

3. (*segue*). Attività materialmente giurisdizionali, atti privi del valore di sentenze. La natura degli organi di garanzia non dipende dagli effetti giuridici concreti che l'ordinamento assegna ai loro provvedimenti

Il modo in cui gli Statuti hanno disciplinato composizione e funzioni degli organi di garanzia statutaria consentiva – potenzialmente – uno sviluppo che avrebbe potuto “naturalmente” accompagnarli verso la conquista di uno *status* paragonabile a quello delle autorità giurisdizionali, o comunque delle autorità cui è affidato il ruolo di affermare e definire le singole situazioni di diritto ad essi devolute in una posizione terza rispetto agli interessi sottesi alle questioni giuridiche in gioco.

A tale proposito, se scorriamo le disposizioni contenute nei diversi Statuti, troviamo soluzioni parzialmente convergenti e alcune peculiarità. Le caratteristiche complessive che emergono dall'analisi delle singole disposizioni disciplinanti struttura e funzioni degli organi in oggetto ci consentono peraltro di concludere che – se anche formalmente essi non possono essere ascrivibili alla funzione giudiziaria, di sicuro – per le ragioni che si ricordavano sopra – non possono essere qualificati come organi amministrativi in senso proprio.

In primo luogo i componenti degli organi di garanzia sono tutti, o quasi tutti, scelti con riguardo alle loro specifiche competenze tecnico-giuridiche. I

¹⁵ Come osserva G. FALCON, *Le consulte*, cit., 811, tali organi «si caratterizzano per non essere chiamati a perseguire interessi» in quanto «il loro unico interesse è l'affermazione dell'ordinamento giuridico in quello che esso regola e pretende».

requisiti di elettorato passivo richiesti orientano le scelte possibili quasi esclusivamente tra professori universitari in materie giuridiche, magistrati o ex-magistrati, avvocati. A costoro sono garantite condizioni di indipendenza dagli organi (politici) che li hanno eletti. Le maggioranze previste per la loro elezione sono sempre qualificate, a testimonianza della volontà di comporre organi dotati di imparzialità e terzietà rispetto all'indirizzo politico di maggioranza perseguito all'interno del Consiglio regionale.

Quanto alle funzioni, tutti gli organi in oggetto sono chiamati a esprimere "pareri di conformità statutaria" di proposte di legge o di regolamento regionale. Il termine è di somma ambiguità, ma qualifica in ogni caso il parere reso come il frutto di un ragionamento giuridico che mette a confronto due fonti che si assumono gerarchicamente ordinate tra di loro, al fine di valutare la conformità (e dunque – si sottintende – la *validità*) della prima rispetto alla seconda. Non avrebbe alcun senso, infatti, predicare la "conformità" di una fonte ad un'altra se non si assumesse l'obbligo giuridico che tale conformità sussista, e che dunque l'assenza di conformità comporti invalidità della norma gerarchicamente subordinata. Altro e distinto problema è che – dalla rilevata potenziale invalidità della proposta di legge o di regolamento, per difformità rispetto allo Statuto – discendano poi specifiche conseguenze ordinamentali dirette, ovvero che – come nei casi sottoposti a "parere" degli organi di garanzia – il Consiglio (o la Giunta) regionale possa ugualmente assumersi la responsabilità di approvare definitivamente un atto invalido, senza che alle Consulte sia assegnata l'ulteriore competenza di annullarlo.

A molti dei Collegi di garanzia previsti dagli Statuti regionali è inoltre affidata la competenza a dirimere conflitti di attribuzione tra organi della Regione¹⁶. A quasi tutti è affidato il giudizio di ricevibilità/ammissibilità dei referendum regionali (sia abrogativi che consultivi e di indirizzo). A molti è affidato altresì il giudizio preventivo di ricevibilità/ammissibilità dei progetti di legge di iniziativa popolare o degli Enti Locali. Anche in tali casi, si tratta di attività che, a prescindere dagli effetti concreti che l'ordinamento ascriva alle decisioni assunte, attengono tipicamente alla funzione di chi, trovandosi in una posizione di terzietà e imparzialità rispetto agli interessi politici coinvolti, *accerta* se i comportamenti tenuti da taluni organi pubblici (siano essi appartenenti allo Stato-apparato o allo Stato-comunità) si pongano in contrasto con il riparto delle attribuzioni che a tali soggetti sono assegnate dall'ordinamento giuridico, ovvero se richieste referendarie o proposte di legge di iniziativa popolare siano

¹⁶ Non, invece, tra Regione e Enti locali, stante il divieto stabilito dalla Corte nella sentenza n. 200/2008, la quale ha precisato che le decisioni degli organi di garanzia statutaria devono mantenersi «nell'ambito dell'organizzazione regionale, che comprende "tutti gli enti ed organi della regione"», e non possono pertanto vincolare soggetti esterni alla Regione, come gli Enti locali, «la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall'art. 114, 1° e 2° comma, Cost.».

state presentate in conformità con quanto il medesimo ordinamento giuridico prescrive. Anche in questo caso, la “prestazione tecnica” richiesta all’organo di garanzia è proprio quella di accertare se l’ordinamento (ed in particolare le norme statutarie la cui corretta collocazione nel sistema delle fonti del diritto si vuole preservare) è stato violato. E anche in questo caso poco importa – ai fini della qualificazione della natura materiale dell’attività svolta (financo sul piano dell’impegno “*intellettuale*” richiesto) – se poi il medesimo ordinamento non attribuisce alle decisioni assunte un effetto assimilabile alla “autorità di cosa giudicata”.

In altre parole, la natura giuridica degli organi di garanzia non dipende dagli effetti giuridici che l’ordinamento formalmente assegna ai loro provvedimenti, bensì dal carattere sostanziale delle attività che essi concretamente svolgono. I pareri rilasciati dalle Consulte (sia con riferimento alla “conformità statutaria” dei progetti di legge e regolamento regionale, sia con riferimento agli eventuali vizi nell’esercizio delle attribuzioni assegnate dallo Statuto ai vari organi della Regione, sia con riferimento ai limiti di ammissibilità di referendum regionali o di iniziative legislative popolari o degli Enti locali che il medesimo Statuto disciplina) riguardano – per contenuto, per stile argomentativo, per conclusioni sostanziali raggiunte – la validità di (futuri) atti giuridici. Tale validità è messa in discussione mediante il raffronto tra il contenuto di quegli atti e una fonte che si assume – rispetto ad essi – come gerarchicamente sovraordinata.

Di conseguenza, se anche agli organi in oggetto non è assegnato l’ulteriore potere di *annullare* tali atti, ovvero di impedirne l’entrata in vigore, ciò non fa venir meno la loro natura di soggetti che *accertano la sussistenza di un’antinomia* nel sistema delle fonti¹⁷. Se tale attività, per le ragioni ampiamente chiarite dalla giurisprudenza costituzionale sopra menzionata, non può essere qualificata formalmente come “giurisdizionale” (dal momento che nessun vincolo potrebbe discenderne a carico degli organi regionali destinatari del parere¹⁸, che quest’ultimo potrebbe sempre essere superato dalla decisione politica del competente organo regionale di approvare ugualmente l’atto viziato¹⁹, che in ogni caso sarebbe precluso alle consulte qualsiasi intervento “successivo” su atti già

¹⁷ Come correttamente osserva R. BILLÉ, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., 469, in definitiva gli organi di garanzia statutaria sono «soggetti che, mediante un’attività di controllo, *proteggono il testo statutario da possibili violazioni commesse dalle fonti ad esso subordinate*» (corsivo non testuale). Che poi a tale controllo l’ordinamento non faccia discendere alcuna ulteriore conseguenza sul piano dell’annullamento o del definitivo arresto del procedimento di formazione degli atti che tali violazioni abbiano commesso, poco importa ai fini che ci interessano.

¹⁸ Come chiarito da Corte cost., n. 378/2004 e da Corte cost., n. 200/2008.

¹⁹ Come chiarito da Corte cost., n. 12/2006.

definitivamente approvati²⁰), non si capisce per quale ragione essa debba essere *sic et simpliciter* ascritta, quasi per esclusione, alla sfera dell'azione amministrativa.

Sotto tale profilo, la Corte costituzionale, con un ragionamento di cui si intuisce una certa fatica argomentativa, ha concluso che le Consulte sarebbero organi amministrativi in quanto il loro potere di prendere «decisioni» su oggetti da esse stesse determinati non sarebbe di per sé incompatibile «con la natura amministrativa dell'organo»²¹. Seguendo l'argomentazione della Corte, «la competenza ad emanare atti decisori non [sarebbe] riservata agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative». Secondo il giudice delle leggi, «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», senza che da ciò possa discendere in alcun modo l'annullamento dell'atto segnalato come viziato, che potrà eventualmente spettare a organi giurisdizionali come la Corte costituzionale o i giudici comuni ordinari e amministrativi.

Con il che, tuttavia, mi pare che la Corte abbia scambiato la causa con l'effetto, e abbia fatto dipendere la natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria dalla circostanza che ... *non* sono loro assegnati *ulteriori* poteri rispetto a quelli consistenti nel mero *accertamento* della (potenziale) violazione statutaria. Il fatto che alle Consulte non possano essere assegnati tali *ulteriori* poteri, ossia – come è stato osservato – che ad esse non sia consentito «porre in essere una forma di garanzia che consista nel realizzare un sistema di “giustizia” parallelo a quello statale, potendo solo dar vita ad un tipo di garanzia in certo senso “addizionale”, del rispetto dello Statuto»²², a mio giudizio non consente di ascrivere “automaticamente” l'attività delle Consulte alla funzione amministrativa, neppure richiamando per analogia l'attività delle c.d. “autorità amministrative indipendenti”. L'attività, intesa come azione materiale, di tali organi, è quella di *accertare antinomie*. L'accertamento di antinomie si realizza mediante un'attività di interpretazione e confronto di norme, che fa perno sul ragionamento giuridico. L'attitudine mentale e la sensibilità giuridica richieste,

²⁰ Come chiarito in particolare da Corte cost., n. 200/2008, la quale ha precisato che «ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi. Le competenze della consulta statutaria ... devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti».

²¹ Cfr. ancora Corte cost., n. 200/2008.

²² Così R. ROMBOLI, *La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria e delle relative decisioni: la Corte costituzionale infrange il sogno di un'alta corte per la regione calabrese*, in *Foro it.*, 2009, I, 1352 s.

se non i poteri esercitati, sono quelle dei giudici. Nulla di più lontano, quindi, dall'adozione di provvedimenti amministrativi²³.

La drastica conclusione di molti autori – suffragata dalle perentorie affermazioni della Corte costituzionale sopra ricordate – secondo cui l'attività delle Consulte dovrebbe essere ascritta alla sfera dell'azione amministrativa²⁴, dipende in definitiva da una sorta di ragionamento “per esclusione”, che tuttavia non persuade. Non partecipando alla funzione legislativa (in quanto le loro decisioni non sono formalmente “parte” del procedimento legislativo), non essendo tecnicamente dei giudici (in quanto, per le ragioni esposte sopra, le loro decisioni non hanno le caratteristiche delle sentenze), allora le Consulte *non potrebbero che* essere organi amministrativi. Il fatto è che, come detto, le decisioni di cui parliamo non sono *neanche* provvedimenti amministrativi.

E allora dobbiamo forse rassegnarci a inquadrare tali organi in un quarto e diverso *genus*: i collegi di garanzia statutaria, nell'esercizio dei poteri che sono loro attribuiti dall'ordinamento, *accertano* il diritto, mediante atti motivati che illustrano il modo in cui, in un certo ambito normativo, è *strutturato* l'ordina-

²³ Come lucidamente osservato da G. FALCON, *Le consulte di garanzia*, cit., 811, «gli organi di garanzia non fanno “provvedimenti” amministrativi neanche quando assumono vere “decisioni”, esercitando poteri che nella tradizione italiana sono sempre stati esercitati da organi giurisdizionali, e che in effetti portano a determinazioni dotate di effetto giuridico ... che non corrispondono per nulla allo schema del provvedimento come esercizio del potere di costituire rapporti *voluti* dal provvedimento».

²⁴ Sotto questo profilo, vi è una generale convergenza, pur con qualche distinguo. Per un inquadramento delle Consulte tra gli organi amministrativi, magari nella forma di “autorità amministrative indipendenti” di tipo particolare, cfr. R. ROMBOLI, *La natura amministrativa degli organi*, cit., 1352; C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quad. reg.*, 20017, n. 1, 287 ss.; A. MASTROMARINO, *Gli organi di garanzia statutaria nelle regioni a regime ordinario: uno sguardo d'insieme*, in *Nomos*, 2009, 41; E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Autonomia, indipendenza e poteri “decisori” degli organi di garanzia statutaria, con particolare riferimento alla Commissione Garante della Lombardia*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo www.federalismi.it, 21 marzo 2012, 27 ss.; F. COZZOLINO, *Gli organi di garanzia statutaria e l'autonomia delle regioni in una nuova pronuncia della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2009, spec. 833 ss.; G. PANZERI, *La tutela della «rigidità statutaria» alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionale?*, in *Giur. cost.*, 2005, I, 836. Più sfumata la posizione di B.G. MATTARELLA, *Le consulte di garanzia statutaria*, cit., 803, secondo il quale esse sarebbero «pubbliche amministrazioni che applicano il diritto», ma anche, e contemporaneamente, «organi materialmente giurisdizionali» che garantiscono un contrappeso contro-maggioritario «nei confronti dello strapotere delle maggioranze politiche». All'attitudine «*counter-majoritarian*» fa riferimento anche N. LUPO, *Gli organi di garanzia statutaria, i metodi della legislazione e i Consigli regionali*, in *Ist. fed.*, 2011, n. 3, 632, il quale, pur senza disconoscere la natura di organi amministrativi di “consulenza” dei consigli regionali, ne valorizza il ruolo sostanziale di garanzia del sistema delle fonti e «la funzione in qualche misura necessariamente “anti-maggioritaria”» e di «garanzia in senso forte» (la quale però, lo si ripete, è funzione tipica degli organi giurisdizionali di garanzia, indipendentemente dagli effetti concreti che l'ordinamento ascrive ai loro atti). Per l'individuazione di un *genus* diverso cui ascrivere le funzioni delle Consulte, e una differente configurazione della natura giuridica della loro attività, è invece G. FALCON, *Le consulte*, cit., 809 ss.

mento giuridico. I loro atti hanno la funzione, l'obiettivo concreto (quantomeno sotto il profilo *persuasivo*) di ripristinare l'ordine giuridico violato (o che sta per essere violato), mettendo in rilievo una (almeno potenziale) antinomia. Sono quindi, ancorché “senza corazza e senza spada”, custodi della validità dell'ordinamento. I loro atti non possono essere qualificati come giurisdizionali non perché manchi a tali organi l'astratta natura di giudici, non perché essi non esercitino *materialmente* funzioni tipiche dei giudici (l'accertamento di situazioni giuridiche mediante l'interpretazione del diritto e attraverso l'adozione di provvedimenti motivati da parte di soggetti terzi e imparziali rispetto agli interessi in gioco), ma perché l'ordinamento non attribuisce a tali provvedimenti gli effetti propri delle decisioni giurisdizionali. Ciò tuttavia non ha nulla a che fare con la *materiale attività* che all'adozione di quei provvedimenti è prodromica.

Insomma, i provvedimenti delle Consulte, per il modo in cui sono concepiti, per l'elaborazione intellettuale che porta alla loro adozione, per le modalità di discussione interna dei singoli collegi, financo per lo stile e il linguaggio utilizzato, hanno tutto delle decisioni giudiziarie ... meno che gli effetti giuridici (ossia l'autonoma e specifica forza coercitiva che l'ordinamento assegna alle sentenze dei giudici). È sufficiente tutto ciò per concludere drasticamente, come fa la Corte, che si tratterebbe di organi amministrativi.²⁵

4. Dalla speranza al fallimento: la parabola discendente delle Consulte statutarie. La vicenda delle norme “di principio e programmatiche” degli Statuti

Agli organi di garanzia statutaria, come si è detto, sarebbe teoricamente assegnato dagli Statuti regionali un ruolo molto vicino a quello che normalmente svolgono i giudici nel momento in cui “riparano” l'ordine giuridico violato e rimettono ordine nel sistema delle fonti, attivando i meccanismi che sovrintendono all'applicazione dei criteri di validità del diritto. Farebbero anch'essi parte, nel loro piccolo, di quei “presidi” cui è affidato il delicato compito di difendere la sopravvivenza nel tempo dello Stato di diritto. In tal modo essi svolgono (o almeno dovrebbero svolgere) un ruolo *sostanziale* di contrappeso contro-maggioritario al potere politico regionale. Del resto proprio l'esistenza di soggetti cui sia affidato il compito di “rimettere in ordine” i rapporti tra le

²⁵ Cfr. *contra* R. ROMBOLI, *La natura amministrativa*, cit., 1352, il quale invece ritiene che l'organo di garanzia statutaria «vada ricondotto alla sua reale natura di organo amministrativo regionale ... con ruolo di garanzia della rigidità dello statuto, nella sua funzione antimaggioritaria». Resta l'interrogativo sulle ragioni per cui un organo cui è affidata la «garanzia della rigidità dello statuto» e una «funzione antimaggioritaria» debba per forza di cose essere qualificato come amministrativo soltanto per il fatto che ai suoi atti la legge non assegna la forza coercitiva propria delle sentenze.

fonti del diritto, eventualmente violati dall'assunzione di decisioni politiche "illegali"²⁶, è ciò che caratterizza lo Stato di diritto e lo mette al riparo dall'esercizio arbitrario del potere. Se da un lato, infatti, le fonti normative possono essere considerate come «atti espressivi di processi di integrazione politica»²⁷, dall'altro lato esse *formalizzano* la volontà politica organizzandola *secondo diritto*, e dunque sottomettendo a quest'ultimo qualsiasi esercizio di potere pubblico. Niente di più, e niente di meno, che il weberiano fondamento legale-razionale del potere.

Il vero problema è che tale delicata funzione di presidio e garanzia di validità dell'ordinamento regionale, affidata dagli Statuti – in forma esplicita o sottintesa – agli organi di garanzia statutaria e in qualche modo confermata dal modo in cui le singole leggi attuative di quelle norme statutarie hanno disciplinato in concreto le modalità di esercizio delle loro competenze, non è stata presa sul serio.

Non è stata presa sul serio dagli attori politici che delle Consulte avrebbero dovuto servirsi (specie – visto che stiamo parlando di una garanzia contro-maggioritaria diretta a difendere il principio della sottoposizione del potere al diritto – dalle *opposizioni* politiche). Non è stata presa sul serio, come abbiamo visto, dalla Corte costituzionale e dalla dottrina dominante. Non è stata presa sul serio, alla fin fine, neppure dalle stesse Consulte, che hanno di fatto rinunciato a combattere per l'affermazione del proprio ruolo di garanti del principio di legalità statutaria.

È certamente vero che lo spazio di manovra dei Collegi di garanzia è stato obiettivamente limitato dalle tre pronunce della Corte più volte richiamate in precedenza. Ed è vero altresì che lo stesso giudice delle leggi non ha certo favorito le potenzialità espansive della loro attività, quando a più riprese ha precisato che le norme di principio e programmatiche contenute negli Statuti, sebbene non di per sé illegittime, non hanno specifico valore normativo e sono prive di concreta ed immediata efficacia giuridica²⁸, sebbene conservino un significato ed esercitino un qualche (indefinito) ruolo sul piano culturale e, tutt'al più, politico. È chiaro allora che i supposti "custodi" della legittimità statutaria in realtà non sono stati messi nelle migliori condizioni per "custodire"

²⁶ Si utilizza qui il termine "illegali" nel senso di "non adeguati" ai criteri formali (di ordine procedurale, organizzativo, contenutistico) posti dalle norme sulla produzione del diritto che ne fondano la validità.

²⁷ L'espressione, notissima, è di G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Eges, Torino, 1984, 14.

²⁸ Cfr. Corte cost., 2 dicembre 2004, n. 372; Corte cost., 29 novembre 2004, n. 378; Corte cost., 6 dicembre 2004, n. 379.

adeguatamente i diritti dei cittadini regionali. Al massimo, si è detto, potrebbero intervenire sulla separazione dei poteri. Non riuscirebbero ad essere garanti del pluralismo, ma tutt'al più della dinamica dei poteri pubblici regionali.

Orbene, a parte il fatto che, già così, alle Consulte sarebbe comunque restato un non indifferente potere di controllo sulle modalità concrete di esercizio di quei poteri regionali, deve sottolinearsi con fermezza che, come è stato a più riprese messo in evidenza dalla dottrina, la conclusione suggerita dalla Corte in ordine alle norme "di principio e programmatiche" non era affatto obbligatoria: queste ultime non sono state dichiarate incostituzionali e sono tuttora valide ed efficaci. L'affermazione della Corte circa loro valore solo "culturale" non è affatto, di per sé, vincolante per i Collegi di garanzia statutaria, nel loro rapporto con gli altri organi della Regione²⁹.

Al contrario, proprio per il fatto che le Consulte non possono esercitare i poteri propri di una Corte costituzionale (in quanto ai loro provvedimenti l'ordinamento non riconosce l'efficacia propria delle decisioni di quest'ultima), esse avrebbero potuto valorizzare al massimo, nell'ambito delle funzioni formalmente "consultive" loro assegnate, il significato e il contenuto sostanziale di quelle norme statutarie, allorché rilasciano i richiesti pareri. Nessuno avrebbe potuto impedire ai soggetti legittimati a richiedere alle Consulte i previsti pareri di conformità statutaria di chiedere loro di pronunciarsi *anche* sulla conformità dei progetti di legge o di regolamento regionale rispetto alle norme di principio e programmatiche. E nessuno avrebbe potuto impedire alle Consulte di valorizzare il significato di quelle disposizioni statutarie nelle motivazioni dei loro provvedimenti. Anzi, proprio l'assenza di uno specifico "impatto" di ordine formalmente giurisdizionale da parte di tali provvedimenti avrebbe potuto favorire un più franco e libero approccio alle questioni che quelle norme di principio, pur in assenza di specifico "valore giuridico", pongono rispetto alla vita complessiva degli ordinamenti regionali.

Ebbene, tutto ciò non è avvenuto. Progressivamente, la vita delle Consulte si è adattata a una nuova stagione del regionalismo italiano, più scettica e meno intraprendente. Di fatto, i poteri di cui gli organi di garanzia disponevano, quali che fossero il loro specifico ambito di azione e i loro specifici limiti, non sono stati *concretamente* attivati. Delle loro prestazioni – che fossero ad alto o scarso impatto effettivo sulle dinamiche dei poteri pubblici regionali – in pochi,

²⁹ Cfr. sul punto R. ROMBOLI, *L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria*, cit., 2003; S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *le Regioni*, 2005, 11 ss.; M. CARRILLO, *Costituzione e statuto: la garanzia dei diritti da parte degli organi consultivi nell'ambito delle Autonomie*, in *le Regioni*, 2008, 1125 ss.; D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle regioni*, in *Giur. cost.*, 2004, 4134 ss.; G. PANZERI, *La tutela della «rigidità statutaria»*, cit., 813 ss.

tra coloro che erano giuridicamente titolati a farlo, hanno chiesto di potersi servire.

Il caso del Piemonte è, da tale punto di vista, emblematico.

5. (*segue*) Il caso della Commissione di garanzia della Regione Piemonte

Gli artt. 92 e 81 dello Statuto piemontese attribuiscono alla Commissione di garanzia funzioni particolarmente estese e rilevanti. Ad essa è infatti riconosciuto il potere di:

- a) esprimere pareri sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti di attribuzione tra organi della Regione e tra Regione e Enti locali³⁰;
- b) esprimere pareri sul carattere lesivo o invasivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato;
- c) esprimere pareri sulla coerenza statutaria di progetti di legge o di progetti di regolamento regionale.
- d) giudicare ricevibilità e ammissibilità delle proposte di referendum, nonché dei progetti di legge di iniziativa popolare o degli Enti locali.

La legge regionale istitutiva della Commissione³¹ ha inoltre stabilito che essa è altresì «organo consultivo della Regione» e può dunque esprimere pareri «sulle questioni tecnico-giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione al caso concreto delle norme statutarie e delle leggi regionali in materia di istituti di partecipazione di cui al Titolo IV dello Statuto, nonché delle altre leggi nazionali e regionali di cui si renda necessaria l'interpretazione o l'applicazione nel corso dei predetti procedimenti».

I pareri in questione possono essere richiesti dal Presidente della Giunta, dal Presidente del Consiglio, da un terzo dei consiglieri, da ciascuna commissione consiliare, dal Consiglio delle Autonomie Locali nelle materie di sua competenza.

Si tratta, come si può notare, di un ampio ventaglio di competenze, che a loro volta possono essere attivate da un ampio spettro di soggetti politici. Tale ultima circostanza è di straordinaria rilevanza, sul piano delle potenzialità dell'organo. Le minoranze consiliari avrebbero una serie di rilevanti occasioni, mediante la richiesta di pareri alla Commissione, per “continuare con altri mezzi” la politica da essi esercitata in opposizione a una maggioranza politica

³⁰ Sulla questione dei conflitti tra Regione ed Enti locali si pone per la verità un potenziale problema, che finora nessuno ha sollevato, di compatibilità con quanto stabilito dalla sentenza n. 200/2008 della Corte costituzionale, che come si è detto in precedenza nega alle decisioni degli organi di garanzia statutaria il potere di vincolare soggetti esterni alla Regione, come gli Enti locali. La questione non è finora emersa perché fino ad oggi nessun conflitto intersoggettivo di tal genere è stato sollevato.

³¹ Cfr. l. Reg. Piemonte n. 25/2006, art. 8.

che spesso viene denunciata come “opprimente” e “numericamente blindata” in conseguenza degli effetti distorsivi del sistema elettorale³².

Orbene, la Commissione di Garanzia della Regione Piemonte si è insediata nel 2008. Ad oggi ha reso, in tutto, 25 pareri, così distribuiti: due nel 2009, dieci nel 2010, due nel 2011, due nel 2012, uno nel 2013, cinque nel 2015, tre nel 2017. Nessun parere è stato richiesto o rilasciato negli anni 2014, 2016 e 2018.

Il Piemonte, da questo punto di vista, si trova peraltro in ottima compagnia. Come è stato recentemente rilevato, i provvedimenti assunti dalle Consulte statutarie sono complessivamente pochissimi, e tra questi assolutamente insignificanti sono quelli che – teoricamente – dovrebbero essere i più rilevanti e valorizzati, ossia le decisioni in tema di “conformità statutaria” di delibere legislative o proposte di regolamenti regionali³³.

Il Piemonte, anche sotto tale ultimo profilo, non fa eccezione. Con riferimento ai “tipi” di provvedimento, si può osservare che la Commissione di garanzia, tra il 2008 e il 2017, ha rilasciato in tutto tre pareri concernenti l’interpretazione dello Statuto nei conflitti di attribuzione tra organi della Regione, due pareri sulla lesione delle attribuzioni regionali da parte di leggi statali e *nessun parere* sulla conformità di leggi o regolamenti allo Statuto. Sono stati invece emessi diciassette pareri sulla ricevibilità/ammissibilità di progetti di legge di iniziativa popolare o di Enti locali e tre pareri sulla ricevibilità/ammissibilità di referendum abrogativi, consultivi o di indirizzo.

Se quindi escludiamo i pareri “obbligatori” (ossia quelli che sono rilasciati “in automatico”, come mera conseguenza necessaria della circostanza di fatto che un Ente locale o una frazione del corpo elettorale piemontese abbia assunto una sua – autonoma – iniziativa legislativa o referendaria), la Commissione di garanzia ha svolto la sua funzione (più propriamente) consultiva *in sole cinque occasioni in dieci anni*, e non è stata *mai* chiamata ad esercitare la com-

³² Su tali questioni si consenta di rinviare, da ultimo, a E. GROSSO, *Il consiglio regionale e la legge elettorale*, in M. DOGLIANI, J. LUTHER, A. POGGI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Giappichelli, Torino, 2018, spec. 199 ss.

³³ Cfr. P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., 916, il quale nota con rammarico «la percentuale assolutamente minoritaria delle decisioni degli organi di garanzia statutaria in tema di “statutorietà”», mentre di converso appaiono «assolutamente prevalenti le delibere adottate in relazione a stimoli provenienti da soggetti esterni, con riferimento alle richieste referendarie o alle proposte di legge di iniziativa popolare o degli enti locali».

petenza che avrebbe dovuto – nelle intenzioni del legislatore statutario – costituire il fulcro della sua attività: ossia il parere di conformità statutaria delle leggi e dei regolamenti regionali³⁴.

Non è privo di significato, inoltre, che i cinque pareri resi in totale su iniziativa “discrezionale” di organi della Regione si concentrano tutti nei primi 3 anni di funzionamento della Commissione (2009-2011)³⁵. Dal 2012 ad oggi la Commissione è stata convocata soltanto in conseguenza del deposito di proposte di referendum o di leggi di iniziativa popolare o degli Enti locali.

È opportuno aggiungere che, se si eccettua uno scontro politico abbastanza acceso verificatosi nel 2010 in ordine alla nomina del Presidente della Commissione (che le opposizioni consigliari rivendicavano a favore di un esponente da esse designato, proprio in ossequio alla pretesa funzione contro-maggioritaria dell’organo)³⁶, le forze politiche si sono sostanzialmente e progressivamente sempre più disinteressate della complessiva attività della Commissione e addirittura della sua composizione (fino al punto di ritardare per anni – per mero abbandono e indifferenza e non certo per un significativo contrasto politico sull’individuazione del possibile candidato – la nomina di un nuovo componente in sostituzione del Presidente scaduto in data 22 ottobre 2015, e costringere pertanto il collegio a riunirsi in composizione incompleta)³⁷.

6. (*segue*) Le possibili spiegazioni dell’inattuazione. Insofferenza delle maggioranze, ignavia delle opposizioni: è il potere a non tollerare controlli

Insomma, l’esperienza piemontese sembra insegnare (ma i dati provenienti dagli altri organi di garanzia statutaria confermano sostanzialmente la tendenza)

³⁴ Si noti bene: stiamo facendo ovviamente riferimento al parere di conformità statutaria delle leggi di iniziativa consiliare o della Giunta. Un certo numero di pareri è stato in effetti rilasciato sulla conformità a Statuto delle leggi di iniziativa popolare, ma non è certo questa la preconizzata funzione di “garanzia contro-maggioritaria” che si riteneva propria dell’organo di garanzia statutaria.

³⁵ Si tratta di un parere richiesto nel 2009 da parte dei consiglieri di minoranza di centro-destra nei confronti di un’iniziativa politica della giunta di centro-sinistra, di due pareri richiesti nel 2011 da parte dei consiglieri di minoranza di centro-sinistra nei confronti di un’iniziativa politica della giunta di centro-destra, e di due pareri richiesti nel 2010 da parte del presidente della giunta di centro-sinistra nei confronti di un decreto legge adottato dal governo nazionale (di centro-destra). I pareri della Commissione di garanzia, oltre ad essere reperibili sul sito del Consiglio Regionale del Piemonte (www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/commissione-di-garanzia) sono tutti pubblicati sulla rivista *Consulta Online*, disponibile all’indirizzo www.giurcost.org.

³⁶ Per una completa ricostruzione della vicenda cfr. J. LUTHER, *Osservazioni sulle prime esperienze della Commissione di garanzia della Regione Piemonte*, in *Ist. fed.*, 2011, n. 4, 846 ss.

³⁷ Quando poi, in data 24 aprile 2018, il consigliere scaduto è stato finalmente sostituito dal Consiglio regionale con quasi tre anni di ritardo, alla nomina non è seguita alcuna ulteriore riunione della Commissione. Alla data di pubblicazione del presente contributo il nuovo consigliere nominato non ha potuto neppure insediarsi, in quanto la Commissione non è più stata investita di alcuna richiesta di parere.

che l'organo non ha funzionato proprio con riferimento alle funzioni più rilevanti che gli erano state assegnate, quelle poste al crocevia del rapporto tra sistema delle fonti ed esercizio del potere. Quali spiegazioni?

Non può accontentare la spiegazione che fa riferimento agli effetti della più volte citata giurisprudenza costituzionale. Si argomenta spesso che le tre sentenze che si sono occupate dei poteri delle Commissioni di garanzia statutaria avrebbero ristretto le possibilità di manovra degli stessi Statuti, di fatto snaturando la funzione dell'organo come originariamente immaginata. La Corte avrebbe derubricato le Consulte – che in un altro contesto avrebbero potuto anche “svilupparsi” come soggetti para-giurisdizionali – a meri organi amministrativi di tipo consultivo, e avrebbe messo dei paletti talmente rigidi da rendere di fatto l'attività di controllo ad esse affidata priva di reale efficacia.

D'altro canto – e per altro verso – le altrettanto note decisioni che hanno negato efficacia giuridica alle c.d. “disposizioni di principio e programmatiche” avrebbero fatto perdere agli Statuti quella natura più propriamente “costituzionale” che avrebbe potuto alimentare una più copiosa “giurisprudenza” delle Commissioni di garanzia.

Insomma, ai Collegi di garanzia statutaria sarebbero state fin da subito “sabotate”, fino a pregiudicarne la concreta possibilità di esercizio, proprio le funzioni per le quali erano stati concepiti. Inoltre sarebbe stato loro sottratto, fin da subito, il più fecondo tra i parametri di “statutorietà” su cui avrebbero dovuto basare i propri pareri.

Tutto ciò è sicuramente vero, ma è solo una parte della verità.

È vero che le Consulte – se mai qualcuno ha pensato che potessero rappresentare una sorta di Corti costituzionali regionali – non possono svolgere (ripeto: non per ragioni legate all'attività *materiale* da loro esercitata, ma in conseguenza degli effetti giuridici che l'ordinamento assegna ai loro provvedimenti) un ruolo paragonabile a quello di un'istanza propriamente giurisdizionale o comunque “definitiva”, in grado di “sanzionare” l'eccesso di potere legislativo e regolamentare (o l'esercizio arbitrario dello stesso o comunque l'esercizio del potere in contrasto con le norme statutarie).

È vero anche che la possibilità di superare, o semplicemente di non considerare, il parere (che la Corte stessa ha ritenuto pienamente ammissibile, argomentando addirittura che la eventuale richiesta di motivazione per superarlo sarebbe una semplice richiesta di motivazione sulle ragioni per cui si ritiene opportuno non tenere conto del parere)³⁸, priva automaticamente la Commissione di una rilevante fetta della sua “*potestas*”.

³⁸ Cfr. ancora Corte cost., n. 12/2006, cit., laddove si precisa – come si ricordava in precedenza (cfr. *retro*, nota 10) – che «la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerte agli atti legislativi, ma

È vero, più in generale, che «dalla giurisprudenza costituzionale si evince una chiara vocazione uni-direzionale verso una interpretazione restrittiva delle potenzialità normative dello Statuto sul piano della gerarchia»³⁹, e quindi della possibilità di «innalzare precisi paletti alla politica»⁴⁰.

Tutto ciò, tuttavia, non è sufficiente a spiegare le ragioni della scarsa propensione manifestata da tutti gli attori in gioco ad impegnarsi per un vero, sistematico e concreto utilizzo dello strumento.

Dei venticinque pareri rilasciati dalla Commissione di Garanzia della Regione Piemonte, neppure uno è stato oggetto di sindacato, discussione o superamento da parte degli organi politici della Regione. Sono stati tutti recepiti senza una parola di dissenso. Segno che non si è mai manifestato, sul contenuto di quei provvedimenti, alcuno scontro politico degno di nota. Quanto alle norme programmatiche, il fatto che non abbiano efficacia giuridica “esterna” non significa che esse non potessero essere assunte come parametro “interno” ai fini della formulazione dei pareri. E non significa che, a tale obiettivo, non potessero essere indirizzate le richieste di parere da parte di opposizioni politiche agguerrite, capaci di utilizzare quelle norme come possibile base programmatica di un indirizzo politico alternativo. Inoltre, proprio perché di pareri, e non di vere e proprie decisioni giudiziarie, si tratta, un’efficacia sostanziale di quei principi avrebbe potuto essere recuperata e valorizzata nei rapporti tra Consiglio e Commissione di garanzia (ancora una volta, soprattutto se opportunamente chiamata in causa dalle opposizioni consiliari).

Con riferimento alla competenza, potenzialmente assai feconda, relativa ai pareri sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato, una delle spiegazioni della pressoché totale assenza di richieste potrebbe anche risiedere in una forma di chiusura e ostilità da parte dei “corpi burocratici”, e in particolare dell’avvocatura regionale⁴¹. I giuristi interni della Regione resisterebbero all’espansione dei poteri della Commissione, per dimostrare la propria competenza e per non perdere lo spazio che hanno nell’“istruire” le questioni di costituzionalità che successivamente potrebbero essere sollevate. Inoltre, il parere rilasciato dalla Commissione di garanzia alla Giunta e al suo Presidente può essere utilizzato anche per la preparazione di atti politici o giurisdizionali coperti dalla responsabilità politica del Presidente della Giunta di fronte al Consiglio. E pertanto, al di là

alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa».

³⁹ R. BILLÉ, *Gli organi*, cit., 422.

⁴⁰ *Ivi*, 428.

⁴¹ Tale suggestione è stata avanzata, in passato, da J. LUTHER, *Osservazioni sulle prime esperienze*, cit., 840.

delle gelosie dell'avvocatura regionale, lo stesso Presidente potrebbe essere restio a chiedere pareri quando non fosse relativamente certo – per ragioni politiche che concernono le dinamiche concrete della forma di governo – che “andranno in una certa direzione”. Il parere della Commissione potrebbe contraddire quello di altri soggetti o la volontà politica della maggioranza espressione della Giunta regionale, o potrebbe scongiurare il promovimento di giudizi manifestamente inammissibili o infondati. In altre parole, sarebbe la politica, non il quadro istituzionale, a produrre il fallimento del modello.

Forse però la verità è assai più semplice, come da ultimo è stato osservato. Essa risiede «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»⁴². Insomma, il potere politico non ama e non accetta di buon grado i controlli. Questo vale per le maggioranze, ma paradossalmente vale in ugual misura, e forse a maggior ragione, per le opposizioni, potenziali maggioranze di domani, che non hanno alcun interesse a valorizzare un soggetto terzo che potrebbe controllare anche il loro operato quando avranno conquistato il potere. Ogni maggioranza sa che domani può diventare opposizione, e viceversa. Ciò depotenzia la tentazione di utilizzare l'organo di garanzia statutaria a fini ostruzionistici o comunque per ritardare l'approvazione di leggi o regolamenti.

Si potrebbe anche evocare il timore, da parte dei membri delle commissioni consiliari e dell'ufficio di presidenza (ai quali sarebbe in teoria riconosciuto, in Piemonte, il potere di promuovere pareri su tutte le numerose questioni statutarie che vengono quotidianamente in discussione nel corso dei lavori consiliari), che il rivolgersi alla Commissione di garanzia finisca per “trasformare” questioni politiche in questioni tecniche. Detta in altri termini, in Consiglio regionale (e nelle relative commissioni) si preferisce trattare le questioni statutarie come questioni politiche anziché come questioni tecniche. Ciò fa tornare alla mente quello che si diceva, prima degli Anni '90, a proposito dei conflitti di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale. Non se ne sollevavano quasi mai, ad eccezione di quelli promossi dai giudici (che infatti sono fuori dal circuito politico). Non lo si faceva perché si preferiva risolvere anche i più alti conflitti interorganici, quando coinvolgevano organi politici, sul piano della dialettica politica, tra attori politici, senza coinvolgere soggetti esterni ed “imparziali”. Il patto – si dice – è saltato nella c.d. “seconda Repubblica”. Non

⁴² Cfr. P. CARETTI, *Gli organi di garanzia*, cit., 917, ma vedi già, negli stessi termini, G.U. RESCIGNO, *Spunti e suggerimenti in tema di organi di garanzia (ed in particolare delle consulte regionali di garanzia statutaria)*, in *Ist. fed.*, 2011, n. 4, 884, ove si osservava che «il potere oggi più che mai non vuole controlli».

pare davvero che sia saltato a livello regionale. Sembra paradossale, ma neppure il CAL solleva conflitti di attribuzione (pur avendone il potere e spesso ampie ragioni per esercitarlo).

Con riferimento alle opposizioni, poi, una ragione del mancato ricorso ai pareri dell'organo di garanzia è sicuramente legata alla forma di governo. La "saisine" dell'opposizione consigliere non è certo favorita dal sistema elettorale maggioritario. La richiesta di parere, ai sensi dell'art. 92, comma 1, dello Statuto del Piemonte, può essere presentata da «un terzo dei consiglieri». Raccogliere la sottoscrizione di un terzo dei consiglieri non è facile, nel quadro di un sistema elettorale che non promuove alcuna coesione tra i diversi e spesso frammentati gruppi di minoranza. Il fatto che in sole due occasioni, in Piemonte, i consiglieri di opposizione siano riusciti a raccogliere le firme necessarie a presentare una richiesta di parere alla Commissione di garanzia su una questione relativa al procedimento per l'approvazione di due delibere in materia sanitaria⁴³, è significativo del fatto che il contrasto politico, anche quello più acceso e concernente materie di forte impatto sociale, in genere non produce richieste di intervento della Commissione.

7. *Auctoritas vs. potestas?* Il vero problema è la tenuta della "consuetudine di riconoscimento"

La questione dello scarso interesse nei confronti dell'utilizzazione dello strumento messo a disposizione dagli Statuti merita un ulteriore approfondimento. Come si diceva, le forze politiche non individuano nell'organo di garanzia statutaria un luogo utile per "continuare la lotta politica con altri mezzi". Non viene quindi valorizzata la possibilità, pur sovente prevista dagli Statuti, della richiesta di parere da parte delle minoranze consiliari. Esse – salvo pochi isolati casi – preferiscono perdere definitivamente in aula piuttosto che provare a continuare la lotta di fronte al Collegio di garanzia. Tra le ragioni di questa rinuncia vi è anche, a mio giudizio, il fatto che vi è profondo e crescente scetticismo – e comunque scarso interesse – nei riguardi della capacità conformativa delle opinioni tecnico-giuridiche.

La "saisine" delle minoranze funziona nei sistemi in cui detta "saisine" può ragionevolmente condurre ad un esito "definitivo" in termini di mancata adozione dell'atto. In Francia, la "saisine parlementaire" al *Conseil constitutionnel* ha fin da subito funzionato benissimo. Anzi, ha rivitalizzato un istituto, quello del giudizio di legittimità costituzionale *a priori* delle leggi, che in Francia era rimasto sostanzialmente asfittico fino al 1974.

⁴³ Cfr. i pareri n. 1/2011 e 2/2011 della Commissione di garanzia della Regione Piemonte, in *Consulta Online*, disponibile all'indirizzo www.giurcost.org.

La forma “attenuata” di “*saisine*” prevista dallo Statuto piemontese (e dalla maggior parte degli altri Statuti che disciplinano analoghi poteri di accesso all’organo di garanzia statutaria da parte delle opposizioni consiliari) non ha prodotto frutti apprezzabili per una ragione di fondo: le forze politiche sanno che il parere della Commissione non è vincolante. Ma sanno soprattutto (e perlopiù apprezzano) che non vi è “ragionevolezza” giuridica che tenga, di fronte alla pervicace volontà politica di condurre a tutti i costi in porto un provvedimento o una decisione politica sotto forma di legge o regolamento.

Attenzione: qui non ci troviamo di fronte al problema, che pure è stato ampiamente evocato, del rapporto tra *potestas* e *auctoritas* della Commissione. È stato giustamente fatto notare in dottrina che, in assenza di effetti vincolanti delle proprie decisioni, l’organo di garanzia statutaria potrebbe utilmente scommettere sulla capacità persuasiva dettata dalla propria “*auctoritas*”⁴⁴. Il problema, però, non è – a mio giudizio – la carenza di *auctoritas*, bensì la totale e crescente carenza di qualsiasi forma di sensibilità al rispetto della Costituzione, degli Statuti, del sistema delle fonti del diritto, da parte della classe politica complessivamente intesa.

Viviamo in un’epoca in cui il fatto prevale sistematicamente sul diritto, in cui vengono considerati con fastidio financo i vincoli alla politica fissati dai giudici (comuni e costituzionali), figuriamoci quelli fissati da un organo meramente “consultivo”. In definitiva è il rispetto del principio della divisione dei poteri ad essere in discussione. Principio che, come è stato autorevolmente sottolineato «si basa sulla rigorosa distinzione tra porre regole, attuare regole, giudicare sulla conformità dell’attuazione rispetto alle regole»⁴⁵. Per funzionare, questo modello «esige l’indipendenza dei controllori ... di tutti coloro che per varie ragioni anticipano il controllo dei giudici, come sono appunto i collegi di garanzia»⁴⁶.

Mi sia consentita, su questo punto, una breve digressione, che peraltro si collega strettamente alle già illustrate spiegazioni in ordine alla totale marginalità alla quale gli organi di garanzia statutaria sembrano essere stati condannati. Abbiamo notato come la dottrina abbia a lungo insistito sulla possibilità che –

⁴⁴ Sul punto, con accenti diversi ma sostanzialmente con il medesimo intento, R. ROMBOLI, *I poteri delle «consulte statutarie»*, cit., 1352, il quale rinviene il senso dell’azione delle Consulte nella «forza persuasiva degli argomenti» più che in «quella coercitiva delle proprie decisioni»; G. PIPERATA, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., 425, secondo il quale «la forza dei loro pareri dipenderà sostanzialmente dalla capacità di *moral suasion* che sapranno esprimere»; J. LUTHER, *Osservazioni*, cit., 843 s., che ragiona in termini di «responsabilità e autorevolezza» dei singoli componenti; R. BILLÉ, *Gli organi*, cit., 451, che parla invece di «professionalità e senso di equilibrio»; P. CARETTI, *Gli organi*, cit., 920, che fa un appello per il progressivo formarsi di un’*auctoritas* oggi scarsamente riconosciuta.

⁴⁵ Così, con parole del tutto condivisibili, G.U. RESCIGNO, *Spunti e suggerimenti*, cit., 884.

⁴⁶ *Ibid.*

attraverso l'attività delle Consulte – si desse un senso a quelle norme di principio la cui portata giuridica la Corte costituzionale aveva sconfessato. Ciononostante, pressoché inesistente è stata la richiesta, da parte delle opposizioni politiche, di confrontare con quei principi una serie di disposizioni regionali assai “sensibili” sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali (pensiamo alle leggi regionali in tema di prestazioni sanitarie, di diritti dei migranti, di assistenza, ecc.). A tale proposito, per inciso, manifesto il mio più radicale dissenso nei confronti di chi ritiene che la scarsa capacità prestazionale degli organi di garanzia statutaria sia in qualche modo connessa allo scarso impatto concreto che la legislazione regionale avrebbe sull'ordinamento giuridico nel suo complesso. Ciò è semplicemente falso. Basta scorrere un qualsiasi rapporto sulla produzione normativa regionale, infatti, per rendersi conto di quali e quante disposizioni (siano esse legislative o regolamentari), in grado di impattare in maniera assai rilevante sui diritti e sugli interessi concreti dei consociati, entrino in vigore ogni anno.

Il problema è che non è affatto detto che quei diritti e principi rappresentino davvero, nel momento storico attuale, un patrimonio comune, riconosciuto e soprattutto *indiscusso* – di cui è universalmente richiesta protezione – delle comunità regionali e locali. Per anni lo abbiamo dato per scontato, ma è davvero ancora così? Sempre più spesso decisioni politiche – contrarie al diritto e pertanto giustamente oggetto di sindacato giurisdizionale – sembrano rispecchiare una forma di “volontà popolare” alternativa ai contenuti degli Statuti (e della Costituzione), che è sempre più difficile riuscire ad arginare con il solo ricorso all'argomento dell'illegittimità statutaria o costituzionale. Si tratta ovviamente di un problema che trascende ampiamente il ruolo e i poteri delle Consulte di garanzia, ma che può spiegare anche le ragioni della marginalizzazione di queste ultime, le quali – rispetto ai giudici – non possono neanche far valere l'esecutività delle loro decisioni.

Anche il giudice il quale – facendo applicazione dei poteri che l'ordinamento gli riconosce e degli strumenti giuridici che gli sono affidati – brandisca la Costituzione per privare di effetti le decisioni pubbliche lesive dei diritti fondamentali rischia di esercitare un faticoso ruolo di supplenza, che alla lunga non può reggere. Neppure alla giurisdizione, del resto, tanto meno quindi agli organi di garanzia statutaria, può competere un improprio incarico di resistenza culturale. Non è il loro compito, e comunque essi non potrebbero, alla lunga, contrastare il montare di un'ostilità popolare sorda e diffusa a riconoscere quei diritti come effettiva base e cemento del legame sociale. Non sarà

che la spesso evocata “consuetudine di riconoscimento” di Hart e MacCormick⁴⁷ stia drammaticamente venendo meno?

Quando all’azione politica è richiesto proprio ciò che la giurisdizione è chiamata (dalla Costituzione) ad impedire, l’equilibrio tra i poteri rischia di saltare, e l’intero edificio su cui si regge la teoria dei diritti fondamentali è minacciato di implosione. Oggi le famose norme di principio contenute negli Statuti sono prive di effettività non perché lo ha sancito la Corte costituzionale, o comunque non soltanto per tale ragione. Il fatto è che quei principi non sembrano essere più al centro dell’azione e dell’attenzione politica. In un momento storico in cui sono gli stessi attori politici, i rappresentanti della c.d. “volontà popolare”, a non assumere più su di sé, sistematicamente, una precisa responsabilità sul piano culturale, educativo, financo pedagogico, in nome della Costituzione e della sua effettività, non saranno certo i giudici – e dunque tanto meno le Consulte – a poter svolgere in proposito un ruolo di supplenza.

8. Una conclusione in chiaroscuro: poche speranze nel futuro immediato

Quando si manifesta un crescente deficit di attenzione e di sensibilità – se non addirittura un’aperta e strumentale ostilità – nei confronti della legalità costituzionale (o statutaria) da parte di chi esercita il potere politico, è molto difficile una reazione da parte della giurisdizione, ed è del tutto impossibile che tale reazione possa essere affidata ai piccoli e deboli organi di garanzia statutaria, che proprio dalla politica devono attendere di essere interrogati. Le maggioranze non sono interessate, le opposizioni, sembra di poter concludere, nemmeno. Quand’anche le Commissioni di garanzia rilascino pareri di non-conformità statutaria delle decisioni politiche (si manifestino esse attraverso leggi, regolamenti o altri atti di potere sindacabili in sede di conflitto di attribuzioni), nessuno si aspetta che a quei pareri sia dato un seguito, perché oggi tende a prevalere la pura e semplice affermazione della supremazia del “*fait majoritaire*”.

Se è così, il problema della rivitalizzazione degli organi di garanzia statutaria, più che di ordine normativo, è di ordine culturale. Sono giunte in effetti, da parte di molti di coloro che da anni riflettono su queste tematiche, interessanti proposte e spunti di riflessione, nella prospettiva di un rilancio delle Consulte attraverso ritocchi o vere e proprie riforme sul piano normativo⁴⁸, sulle quali

⁴⁷ Si fa qui riferimento alla nota teoria dei filosofi istituzionalisti e neo-istituzionalisti che individua il criterio di validità della Costituzione nella consuetudine «di ricondurre tutte le questioni giuridiche in ultima istanza ai criteri e alle disposizioni poste nel documento costituzionale» (cfr. N. MACCORMICK, *La morale istituzionale e la costituzione*, in N. MACCORMICK, O. WEINBERGER, *Il diritto come istituzione*, tr. it. di M. La Torre, Giuffrè, Milano, 1990, 232; più diffusamente, sulla norma di riconoscimento come criterio di validità degli ordinamenti giuridici, cfr. H.L.A. HART, *Il concetto di diritto*, tr. it. di M.A. Cattaneo, Einaudi, Torino, 1965, spec. 118 ss.).

⁴⁸ Cfr. da ultimo le proposte avanzate da P. CARETTI, *Gli organi*, cit., 917 ss.

non è questa la sede per soffermarsi. Si tratta in gran parte di proposte ampiamente condivisibili. Tuttavia la questione centrale è un'altra, e solo in parte ha a che fare con l'attuale stato di crisi del regionalismo, e con le speranze di rilanciarlo attraverso interventi normativi. Si tratta di un problema culturale generale che riguarda l'odierna dimensione dell'autonomia regionale. Qui si apre un tema che non può essere adeguatamente sviluppato. Ma è ovvio che la stagione in cui furono immaginate e poi disciplinate le Consulte, quella successiva alla revisione costituzionale del Titolo Quinto, è tramontata. Oggi il clima politico pare cambiato, anche se le recenti vicende legate alla c.d. "autonomia regionale differenziata" e alla richiesta di attivazione di ulteriori forme e condizioni di autonomia *ex art. 116 u. c. Cost.* potrebbero anche costituire un segnale in controtendenza.

La questione centrale, che riguarda (in piccolo) le Consulte come riguarda (ben più in grande) l'attività dei giudici e della stessa Corte costituzionale, è dunque quella del modo in cui oggi vengono intesi l'autonomia regionale, il rispetto della gerarchia delle fonti, la tutela dei diritti costituzionali, più in generale i limiti giuridici al potere. La vicenda degli organi regionali di garanzia statutaria è solo lo specchio di una vicenda più grande. La scommessa, oggi, si gioca sulla capacità, da parte delle classi politiche regionali (e statali), di accettare l'esistenza di luoghi neutrali ove i legittimi interessi politici contingenti, e il relativo sistema delle fonti, possano essere eventualmente ricondotti a sistema entro un quadro costituzionale superiore universalmente riconosciuto e accettato.

Consentire che le Commissioni di garanzia possano offrire in concreto quell'ausilio che è loro richiesto in astratto, e tutelare lo spirito degli Statuti, e con esso quello della Costituzione, sarebbe una prova di maturità e di responsabilità politica che francamente, per il momento, non si intravede all'orizzonte.