

IL GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ (CON PARTICOLARE RIGUARDO ALL'ESPERIENZA DELLA REGIONE ABRUZZO)*

FABRIZIO POLITI**

Sommario

1. Considerazioni introduttive - 2. Il quadro generale. Un rapido esame dei testi degli Statuti regionali - 3. La normativa statutaria e la disciplina posta dalla legge reg. Abruzzo n. 42 del 2007. L'esperienza del Collegio regionale per le garanzie statutarie della Regione Abruzzo - 3.1 Il controllo sul rispetto del regolamento del Consiglio regionale in sede di approvazione della legge regionale - 3.2 Il parere sulla "legittimità dell'azione regionale". Le questioni sollevate nella vicenda del metanodotto Sulmona-Foligno - 3.3 Il controllo sulla "coerenza interna" della legge regionale - 3.4 Il problema del contraddittorio dinanzi al Collegio - 4. Considerazioni conclusive.

Suggerimento di citazione

F. POLITI, *Il giudizio di legittimità (con particolare riguardo all'esperienza della Regione Abruzzo)*, 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, Università degli studi dell'Aquila, già Presidente del Collegio regionale per le garanzie statutarie della Regione Abruzzo.
Contatto: fabrizio.politi@univaq.it

1. Considerazioni introduttive

Il panorama delle discipline poste dagli statuti regionali¹ e dalle rispettive legislazioni regionali in materia di giudizio di legittimità degli organi di garanzia statutaria si presenta caratterizzato da un ampio ventaglio di opzioni, di cui alcuni aspetti caratterizzati da vicende eterogeneità ed altri aspetti invece accomunati dalla ricorrente presenza di elementi comuni.

Con riguardo specifico al “giudizio di legittimità” svolto dagli organi regionali di garanzia statutaria, bisogna innanzitutto evidenziare che le (tipologie di) competenze affidate dai diversi statuti regionali ai rispettivi collegi di garanzia si presenta variamente articolata con riguardo sia al parametro del relativo giudizio (statuto e/o legge)², sia per la peculiare efficacia delle decisioni adottate dai collegi (a volte aventi funzione meramente consultiva; a volte aventi la capacità di imporre una nuova deliberazione dell’organo deliberante – Consiglio regionale o Giunta regionale - o di imporre una motivazione in caso di decisione di tenore contrario; altre volte aventi la capacità di innalzare il quorum deliberativo per la riapprovazione dell’atto legislativo nel caso in cui il Consiglio regionale intenda riapprovare l’identico testo; altre volte ancora aventi la capacità di incidere direttamente sull’azione amministrativa regionale, ecc.), sia per le differenze relative ai soggetti che possono attivare la relativa procedura. Ma, ancora prima, va sottolineata, anche a questo proposito, l’attenzione prestata dagli Statuti regionali nella definizione dei singoli organi di garanzia statutaria, oscillandosi fra molteplici formulazioni (da organi di “alta consulenza” a quella di “organi di garanzia statutaria”, ecc.). E la dottrina non ha mancato di mettere in luce (e di approfondire) tutti i sopra illustrati aspetti³.

¹ St. Abruzzo artt. 79 e 80; St. Basilicata artt. 21 e 22; St. Campania art. 57; St. Emilia Romagna art. 69; St. Lazio art. 68; St. Lombardia art. 59; St. Piemonte artt. 91 e 92; St. Puglia artt. 47, 48 e 49; St. Toscana art. 57; St. Umbria artt. 81 e 82; St. Veneto art. 62. Si può operare una prima distinzione fra gli statuti regionali a seconda che prevedano o meno un organo di garanzia statutaria (non prevedono organi di garanzia statutaria le regioni Sicilia, Marche, Sardegna, Molise, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia). Il primo insieme, a sua volta, può essere suddiviso fra le regioni che (nonostante la previsione statutaria) non hanno approvato alcuna legge attuativa o comunque non hanno istituito tali organi (Veneto, Lombardia, Lazio) e le regioni che hanno istituito tali organi; quest’ultimo sottoinsieme, a sua volta, può essere suddiviso fra quelle regioni nelle quali le consulte non sono (perché non lo sono mai state o non lo sono più) operanti (Liguria, Calabria, Umbria, Veneto, Lazio, Basilicata, Campania, Lombardia) e quelle invece nelle quali le stesse continuano ad operare.

² E così, ad esempio, con riguardo alla Regione Abruzzo, si prevede che il Collegio regionale per le garanzie statutarie si pronunci, oltre che per questioni relative alla interpretazione e al rispetto dello Statuto, anche “su ogni altra questione di legittimità dell’azione regionale, anche con riferimento ad iniziative legislative” (art. 3 l. reg. Abruzzo n. 42 del 2007).

³ La dottrina sugli organi di garanzia statutaria è relativamente consistente. Vedi, in ordine cronologico, M. BARBERO, *Lo stato dell’arte dei procedimenti di revisione degli statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria*, in *federalismi.it*, n. 7/2004; T. GROPPI, *La “consulta” dell’Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di Garanzia Statutaria*, in *Federalismi.it*, n. 24/2004; D. BALDAZZI, *Gli*

2. Il quadro generale. Un rapido esame dei testi degli Statuti regionali

Il panorama degli statuti regionali oscilla fra formulazioni statutarie più asciutte (ad esempio quella della Toscana) ed altre più ampie (ad esempio quella della Lombardia). E così lo Statuto della Regione Toscana, all'art. 57, primo comma, istituisce il "Collegio di garanzia statutaria" al quale è assegnato "il compito di verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo statuto" ed il successivo terzo comma specifica che "il giudizio del Collegio di garanzia di non conformità allo Statuto comporta il riesame della fonte normativa, con le modalità previste dalla legge". La legge attuativa della

organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, fasc. 5; A. SPADARO, *Dal "custode" della Costituzione ai "custodi degli Statuti". Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, 2006, 6, pagg. 1059 ss.; A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in *Issirfa.cnr*, 2006; P. SALVATELLI, *Il ruolo degli "organi di garanzia statutaria" di nuovo al vaglio della Consulta*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007; C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quaderni regionali*, 2007, 1-2, pagg. 287 ss.; M. CARLI, *Il chiarimento non c'è stato (a proposito degli organi di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti delle regioni ordinarie)*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 2271 ss.; S. ALOISIO, *Un piccolo (e claudicante) passo verso la definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria*, *ibidem*, pagg. 2278 ss.; F. COZZOLINO, *Gli organi di garanzia statutaria e l'autonomia delle regioni in una nuova pronuncia della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2008, pp. 830 ss.; e F. BAIOLO, *La natura delle decisioni delle Consulte statutarie: questioni ancora aperte dopo il caso calabrese*, *ibidem*, pagg. 837 ss.; C. COMBI, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, n. 3; A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, n. 2 pagg. 159 ss.; C. NAPOLI, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, *ibidem*, pagg. 167 ss.; D. BALDAZZI, *Le "consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, *ibidem*, pagg. 197 ss.; C. NAPOLI, *La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 2008; A. MASTROMARINO, *Gli organi di garanzia statutaria nelle regioni a regime ordinario: uno sguardo d'insieme*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009; C. NAPOLI, *Abrogazione della consulta statutaria calabrese: svista o disillusione?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009; 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 *Consultaonline*, 2010; G. CONTE, *Problemi politico-costituzionali della messa a regime dei Comitati di garanzia statutaria, Il caso della regione Campania*, in *Amministrazione in cammino*, 2010; R. ROMBOLI, *La natura ed il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010; A. SPADARO, *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010; N. Lupo, *Gli organi di garanzia statutaria, i metodi della legislazione e i Consigli regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, n. 3, pagg. 623 ss.; B.G. MATTARELLA, *Le consulte di garanzia statutaria tra amministrazione e giurisdizione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, fasc. 4, pagg. 801 ss.; G. FALCON, *Le consulte di garanzia come organi giurisdicenti*, *ibidem*, pagg. 809 ss.; S. GAMBINO, *Le consulte statutarie nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, *ibidem*, pagg. 817 ss.; M. MACCARINI, *La Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna*, *ibidem*, pagg. 851 ss.; G. CASALE, *L'esperienza della Consulta di garanzia statutaria della Regione Liguria*, *ibidem*, pagg. 861 ss.; G.U. RESCIGNO, *Spunti e suggerimenti in tema di organi di garanzia (e in particolare delle consulte regionali di garanzia statutaria)*, *ibidem*, pagg. 877 ss.; E. BALBONI, *Autonomia, indipendenza e poteri "decisori" degli organi di garanzia statutaria, con particolare riferimento alla commissione garante della Lombardia*, in *Federalismi.it*, 2012.

Regione Toscana (n. 34 del 2008, “Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia”), dopo avere specificato (art. 6) che il Collegio “valuta la conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti della Regione”, dispone (art. 8) l’obbligo del riesame dell’atto ritenuto dal collegio non conforme allo statuto (con onere di motivazione nel caso in cui il Consiglio o la Giunta ritengano di non adeguare l’atto ai rilievi del Collegio).

Lo Statuto della Regione Veneto (art. 62) dispone che la Commissione di garanzia statutaria “è organo di consulenza e garanzia della regione” e (oltre a decidere in tema di legittimità e ammissibilità delle richieste referendarie e delle proposte legislative di iniziativa popolare) “esprime parere in relazione a questioni di interpretazione statutaria e normativa”, oltre ad “ogni altra funzione prevista dalla legge regionale” (bisogna però aggiungere che la legge di attuazione non è stata ancora adottata e conseguenzialmente neppure la Commissione di garanzia statutaria è stata istituita).

Lo Statuto della Regione Umbria (art. 81) istituisce la “Commissione di garanzia statutaria” cui (art. 82) è assegnata la competenza ad esprimere “pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, sulle questioni interpretative delle norme statutarie e sulla ammissibilità dei referendum regionali” (ed in seguito la legge regionale n. 27 del 2007 ha introdotto la normativa di attuazione)⁴.

Lo Statuto della Regione Calabria (art. 57) istituiva la Consulta statutaria quale “organo di consulenza e garanzia della Regione, chiamato ad esprimersi sull’applicazione e sull’interpretazione delle norme statutarie” (ed il quinto comma, lett. c), dell’art. 57 prevedeva fra le competenze della Consulta statutaria il parere sulla compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo statuto). Con la successiva legge regionale n. 2 del 2007 è stata introdotta la normativa di attuazione, a sua volta oggetto del giudizio della Corte costituzionale nella nota sentenza n. 200 del 2008⁵; in seguito la Regione

⁴ La Commissione di garanzia statutaria della Regione Umbria, istituita e funzionante negli scorsi anni, è attualmente in stato di “letargo” dovuto al mancato rinnovo dei membri decaduti *ratione temporis*.

⁵ Al riguardo v. P. SALVATELLI, *Il ruolo degli “organi di garanzia statutaria” di nuovo al vaglio della Consulta*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007; C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quaderni regionali*, 2007, 1-2, pagg. 287 ss.; M. CARLI, *Il chiarimento non c’è stato (a proposito degli organi di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti delle regioni ordinarie)*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 2271 ss.; S. ALOISIO, *Un piccolo (e claudicante) passo verso la definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria*, *ibidem*, pagg. 2278 ss.; F. COZZOLINO, *Gli organi di garanzia statutaria e l’autonomia delle regioni in una nuova pronuncia della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2008, pp. 830 ss.; e F. BAILO, *La natura delle decisioni delle Consulte statutarie: questioni ancora aperte dopo il caso calabrese*, *ibidem*, pagg. 837 ss.; C. COMBI, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, n. 3; A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, n. 2 pagg. 159 ss.; C. NAPOLI, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione*

Calabria ha deciso di eliminare tale organo dallo Statuto abrogando i relativi articoli⁶.

Lo Statuto della Regione Campania (art. 57) prevede la “Consulta di garanzia statutaria”⁷ chiamata ad esprimere “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”. Tale disposizione prevede anche che “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”⁸.

Lo Statuto della Regione Piemonte (artt. 91 e 92) prevede la Commissione di garanzia, istituita con la legge regionale n. 25 del 2006 e chiamata ad esprimere pareri (non vincolanti ma che danno luogo ad un obbligo di riesame) “sul carattere invasivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato”; “sulla coerenza statutaria delle proposte e dei disegni di legge, dei progetti di regolamento del Consiglio regionale” e “sulla coerenza statutaria dei progetti di regolamento della Giunta regionale” (nonché in materia di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali, ed esprime giudizio sulla irricevibilità ed ammissibilità delle proposte di referendum abrogativo).

L’art. 59 dello Statuto della Regione Lombardia istituisce la “Commissione garante dello statuto”⁹ quale “organo regionale autonomo e indipendente di valutazione della conformità dell’attività regionale allo statuto”. Il successivo

regionale, ibidem, pagg. 167 ss.; D. BALDAZZI, Le “consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione, ibidem, pagg. 197 ss.; C. NAPOLI, La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali, in Le Regioni, 2008; A. MASTROMARINO, Gli organi di garanzia statutaria nelle regioni a regime ordinario: uno sguardo d’insieme, in Forum di Quaderni costituzionali, 2009; C. NAPOLI, Abrogazione della consulta statutaria calabrese: svista o disillusione?, in Forum di Quaderni costituzionali, 2009; R. ROMBOLI, La natura ed il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale, in Forum di Quaderni costituzionali, 2010; A. SPADARO, Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra, in Forum di Quaderni costituzionali, 2010;

⁶ Identica sorte è toccata alla Consulta delle Regione Liguria, su cui v. G. CASALE, *L’esperienza della Consulta di garanzia statutaria della Regione Liguria*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, fasc. 4, pagg. 861 ss.

⁷ Al riguardo v. G. CONTE, *Problemi politico-costituzionali della messa a regime dei Comitati di garanzia statutaria, Il caso della regione Campania*, in *Amministrazione in cammino*, 2010;

⁸ Con Legge regionale 23 luglio 2018, n. 25 (“Costituzione e funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria ai sensi dell’articolo 57 dello Statuto della Regione Campania”), la Regione Campania ha provveduto a dare attuazione a tale disposizione statutaria.

⁹ Al riguardo v. E. BALBONI, *Autonomia, indipendenza e poteri “decisori” degli organi di garanzia statutaria, con particolare riferimento alla commissione garante della Lombardia*, in *Federalismi.it*, 2012.

art. 60 elenca le funzioni della Commissione: a) presentazione al Consiglio regionale di una relazione sui progetti di legge in materia statutaria; b) pronuncia sulla compatibilità statutaria della proposta di regolamento generale del Consiglio regionale; c) adozione dei provvedimenti di competenza ed adozione dei pareri previsti dallo statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum; d) parere sulla conformità allo statuto dei progetti di legge; e) parere in ordine alla impugnazione avanti la Corte costituzionale di atti dello Stato o di altra regione che violino attribuzioni costituzionalmente garantite; f) parere sull'interpretazione dello Statuto, anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi della regione; g) pareri su ulteriori materie "ad essa assegnate dalla legge". Il secondo comma dell'art. 59 specifica che "il consiglio regionale può discostarsi dal parere di cui alla lettera d) a maggioranza assoluta dei componenti". La legge istitutiva di tale Commissione (che deve essere "approvata a maggioranza assoluta dei componenti il consiglio regionale") non è stata ancora adottata.

Lo Statuto della Regione Emilia-Romagna (art. 69) istituisce la Consulta di garanzia statutaria¹⁰ quale "organo autonomo e indipendente della Regione" chiamato, fra l'altro, ad esprimere "parere di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali" ed il secondo comma dell'art. 69 precisa 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" (la disciplina della Consulta è posta dalla legge regionale n. 23 del 2007).

L'art. 68 dello Statuto della Regione Lazio prevede il "Comitato di garanzia statutaria", definito "organo regionale indipendente" chiamato a pronunciarsi "sulla conformità allo Statuto delle leggi regionali approvate dal Consiglio, prima della loro promulgazione", e ad esprimere "parere sulle proposte di regolamento regionale", e a pronunciarsi "sull'interpretazione dello Statuto anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi costituzionali della regione e tra gli altri organi regionali previste dallo statuto". L'ultimo comma dell'art. 68 specifica che "se il comitato si pronuncia nel senso della non conformità della legge regionale allo Statuto" la legge deve essere sottoposta all'esame del Consiglio regionale e "qualora il Consiglio intenda approvare la legge regionale senza modificarla sulla base dei rilievi contenuti nella pronuncia del Comitato occorre il voto favorevole della maggioranza dei componenti" (la disciplina di dettaglio è stata posta dalla legge regionale n. 24 del 2007, ma non risulta che il Comitato sia stato istituito).

¹⁰ Al riguardo v. M. MACCARINI, *La Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, fasc. 4, pagg. 851 ss.

L'art. 21 dello Statuto della Regione Basilicata istituisce la "Consulta di garanzia statutaria" quale "organo indipendente della regione", ulteriormente definito nel successivo art. 22 "organo di consulenza della regione" competente a pronunciarsi sulla coerenza statutaria delle proposte dei disegni di legge nonché sulle proposte di schemi di regolamento del consiglio regionale, e sull'interpretazione di norme dello statuto nei casi di conflitti di attribuzione tra gli organi della regione e tra la regione e gli enti locali (oltreché sulla ammissibilità dei referendum e delle iniziative legislative popolari). Il successivo art. 22, secondo comma, afferma che "il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri della Consulta a maggioranza assoluta dei componenti" (e che è possibile "provvedere in senso contrario pareri della consulta indicandone la motivazione").

Questo rapido e volutamente sommario esame dei testi degli Statuti regionali (e – laddove adottate – delle relative leggi regionali di attuazione) conferma la ricchezza del fenomeno e le potenzialità (purtroppo per la gran parte dei casi ancora inespresse) insite in tali istituti¹¹, ma evidenzia anche alcune ambiguità di fondo che forse hanno anch'esse inciso sul risultato attuale dell'esperienza degli organi di garanzia statutaria.

Si deve dunque prendere atto dell'esistenza di un quadro ampio, eterogeneo, ma caratterizzato anche dalla presenza di alcuni elementi di fondo che tendono ad accomunare le molteplici previsioni degli statuti regionali e delle relative discipline legislative di attuazione.

3. La normativa statutaria e la disciplina posta dalla legge reg. Abruzzo n. 42 del 2007. L'esperienza del Collegio regionale per le garanzie statutarie della Regione Abruzzo

Il giudizio di legittimità svolto dal Collegio regionale per le garanzie statutarie della Regione Abruzzo si esplica in più di una "sede", giacché il Collegio può essere chiamato a svolgere diverse tipologie di giudizio di legittimità: un giudizio di legittimità statutaria in senso stretto (cioè di conformità allo Statuto da parte delle leggi regionali, delle proposte di legge regionale e degli atti amministrativi), ma anche un giudizio di legittimità in senso più ampio (di rispetto cioè sia dello Statuto che della legge sia regionale che statale) all'interno di conflitti fra organi regionali (o anche in sede di ammissibilità di referendum) o con riguardo ad ogni aspetto della "azione regionale" (v. *infra*).

¹¹ Al riguardo v. le riflessioni di B.G. MATTARELLA, *Le consulte di garanzia statutaria tra amministrazione e giurisdizione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, fasc. 4, pagg. 801 ss.; G. FALCON, *Le consulte di garanzia come organi giudicanti*, *ibidem*, pagg. 809 ss.; S. GAMBINO, *Le consulte statutarie nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, *ibidem*, pagg. 817 ss.; G.U. RESCIGNO, *Spunti e suggerimenti in tema di organi di garanzia (e in particolare delle consulte regionali di garanzia statutaria)*, *ibidem*, pagg. 877 ss.

L'art. 80 dello Statuto della Regione Abruzzo elenca le funzioni del Collegio regionale per le garanzie statutarie, specificando che lo stesso "esprime pareri: a) sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione; b) sull'ammissibilità dei referendum e delle iniziative popolari; c) sui rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative sollevati da un quinto dei consiglieri; d) negli altri casi previsti dallo Statuto"; ed aggiunge che la legge elettorale demanda al Collegio "compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni"¹². Lo Statuto richiede inoltre la maggioranza assoluta qualora il Consiglio regionale intenda deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio.

La legge regionale n. 42 dell'11 dicembre 2007 ("*Istituzione e disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie*"), in attuazione di quanto previsto dagli artt. 79 e 80 dello Statuto, disciplina il Collegio regionale per le garanzie statutarie "quale organo di consulenza della regione". Questa legge, oltre a ripetere le competenze già assegnate dallo Statuto, conferisce al Collegio la possibilità di esprimere pareri (su richiesta dei soggetti ivi elencati) "su ogni altra questione di legittimità dell'azione regionale, anche con riferimento ad iniziative legislative".

Il giudizio di legittimità svolto dal Collegio si estrinseca dunque in diverse "sedi": in quella del conflitto fra organi della Regione (e, ad esempio, proprio in questa sede si è registrata una tensione significativa fra Consiglio regionale e Giunta in merito alla titolarità della potestà regolamentare)¹³, in quella del giudizio di compatibilità con lo statuto della legge regionale *in fieri*; in quella della legittimità dell'azione amministrativa regionale ed in quella della legittimità dell'iniziativa legislativa regionale.

Con riguardo all'attività concreta¹⁴ espletata dal Collegio abruzzese in questi anni nel giudizio di legittimità, meritano di essere segnalate alcune questioni affrontate e gli orientamenti interpretativi adottati.

¹² A questo proposito l'art. 6 della legge n. 42 del 2007 afferma che il Collegio "svolge i compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni allo stesso demandati dalla legge elettorale" ed il secondo comma aggiunge che "Nel caso di annullamento delle elezioni regionali, il Collegio nomina la Commissione prevista dall'art. 86, comma 2 dello Statuto, composta da tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, sorteggiandoli da una lista di dodici nomi predisposta dal Consiglio regionale e rinnovata ogni cinque anni".

¹³ Parere n. 2 del 2012 (in sede di conflitto fra organi – fra Consiglio regionale e Giunta regionale – ma relativo alla conformità allo Statuto della Regione Abruzzo del potere regolamentare della Giunta); Pparere n. 4 del 2012.

¹⁴ Il primissimo parere (n. 1 del 2011) adottato dal Collegio ha la forma di una pronuncia di inammissibilità della questione perché, nelle more dell'emissione del parere, il Presidente della Regione aveva già provveduto a promulgare e a pubblicare la relativa legge regionale. Questo esito era dipeso dal fatto che il Presidente del Consiglio regionale aveva ritenuto non applicabile alla deliberazione legislativa impugnata (approvata dal Consiglio regionale il 29 dicembre 2010) la normativa introdotta con le modifiche del regolamento del Consiglio regionale (approvate nei mesi precedenti ed introdotte

3.1. Il controllo sul rispetto del regolamento del Consiglio regionale in sede di approvazione della legge regionale

Una questione che spesso è stata posta all'attenzione del Collegio è quella relativa al rispetto del regolamento consiliare nel procedimento di approvazione della legge regionale¹⁵. Infatti il Collegio spesso è stato investito di questioni fondate sulla lamentela, sostenuta da parte di consiglieri regionali di opposizione, di approvazione di emendamenti, nel procedimento legislativo, in violazione di norme del regolamento del Consiglio regionale¹⁶. E così nel caso concreto di cui al parere n. 3 del 2011, era stato operato (in Consiglio regionale) uno stralcio di alcuni articoli da un progetto di legge molto ampio (il regolamento del Consiglio regionale consente lo stralcio solo quando i singoli articoli stralciati siano "suscettibili costituire un'autonoma normativa") e, secondo i consiglieri ricorrenti, si era in tal caso realizzata una violazione del regolamento consiliare perché gli articoli oggetti di stralcio non costituivano una "autonoma normativa" poiché "risultavano organicamente, funzionalmente e logicamente collegati con numerosi altri articoli dell'originario disegno". Inoltre si lamentava la violazione dei diritti dell'opposizione discendente dalla reintroduzione mediante subemendamento, del testo di un articolo iniziale del disegno di legge oggetto di stralcio. Pertanto i consiglieri ricorrenti lamentavano la violazione dello Statuto quale conseguenza del "consentirsi che un singolo emendamento o un singolo subemendamento riscriva non il testo di un singolo articolo o di un singolo subemendamento, ma diversi articoli e finanche l'intero articolato di una legge".

Nel parere n. 3 del 2011 il Collegio svolge alcune considerazioni di carattere generale (che si ricollegano esplicitamente agli esiti della giurisprudenza costituzionale in materia di regolamenti parlamentari) ponendo principi di carattere generale cui il Collegio si richiamerà anche in successivi pareri vertenti su questioni simili. E così il Collegio, al fine di individuare il principio di legittimazione del proprio intervento, si pone innanzitutto il problema della possibilità della ricostruzione del controllo del mancato rispetto, da parte del

proprio per rapportare l'attività del Consiglio regionale al funzionamento del neo-istituito Collegio regionale) modifiche di cui si prevedeva l'entrata in vigore il 1° gennaio 2011. In realtà, a ben vedere, le modifiche apportate al regolamento del Consiglio regionale, in quanto funzionali alla operatività del Collegio e dunque all'attuazione di norme statutarie, avrebbero dovuto ritenersi immediatamente operative (non trattandosi di una semplice modifica di istituti preesistenti) ma, indipendentemente da tale questione, il Collegio non ha potuto che prendere atto dell'avvenuta promulgazione della legge e, citando espressamente quanto dichiarato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 200 del 2008, ha dichiarato l'impossibilità per lo stesso di pronunciarsi su un atto oramai divenuto "legge regionale".

¹⁵ Nei pareri n. 6 e 7 del 2012 si discuteva, oltre che della interpretazione e del rispetto del regolamento consiliare, del ruolo del presidente del Consiglio regionale.

¹⁶ Vedi anche Parere n. 3 del 2012; v. anche Pareri n. 6 e n. 7 del 2012.

Consiglio regionale, del proprio regolamento quale manifestazione di violazione dello Statuto regionale. Riguardo al caso specifico (stralcio di articoli non ritenuti capaci di introdurre da soli un'autonoma normativa), il Collegio riconosce che lo stralcio debba avvenire alle condizioni poste dal regolamento consiliare e pertanto lo stralcio di articoli, affinché non sia in violazione del regolamento consiliare, deve avvenire con riguardo a disposizioni che ("al momento dello stralcio") costituiscano una "autonoma normativa", non potendo ritenersi ammissibile una "sanatoria" di un'eventuale deficienza "iniziale" del requisito richiesto (capacità di essere "autonoma normativa") mediante l'approvazione di successivi emendamenti o subemendamenti agli articoli oggetto di stralcio.

Il Collegio riconosce dunque in via astratta la possibilità che il mancato rispetto del regolamento consiliare possa configurare una ipotesi di violazione statutaria. Indi il Collegio verifica se concretamente, nel caso di specie, si sia verificata una violazione dello Statuto. A questo proposito, dopo aver riconosciuto che "la formula utilizzata dal regolamento consiliare ... introduce un concetto largamente indeterminato", il Collegio esamina nel merito la formulazione del testo legislativo oggetto di stralcio e riconosce che lo stesso «consente di affermare la capacità di tali enunciati di essere ritenuti "autonoma normativa"». In merito alla ulteriore questione relativa alla possibilità che un emendamento (o un subemendamento) riproduca il contenuto testuale di articoli facenti parte del progetto di legge originario ma non oggetto di stralcio, il Collegio riconosce la sussistenza di una situazione "astrattamente idonea a pregiudicare le prerogative dei consiglieri regionali", ma al tempo stesso riscontra che "nessuna preclusione al potere di emendamento del singolo consigliere è previsto dal Regolamento" e pertanto esclude, nel caso di specie, "lesione delle norme statutarie relative alle prerogative dei consiglieri o ai diritti dell'opposizione".

In merito alla generale questione dell'utilizzo del regolamento del Consiglio regionale come parametro interposto per valutare la compatibilità statutaria di una deliberazione legislativa, il Collegio ricorda la giurisprudenza costituzionale (in particolare gli esiti della sent. n. 9 del 1959) e a questo proposito prende atto della inesistenza di precedenti specifici con riguardo all'impiego dei regolamenti interni dei consigli regionali come norme interposte¹⁷. Come noto, con riguardo a tale questione, la prevalente dottrina ritiene che le disposizioni del regolamento del consiglio regionale non possano essere impiegate come norme interposte (anche nel caso in cui lo statuto

¹⁷ La sentenza n. 40/1960 della Corte costituzionale concerneva disposizioni regolamentari del Consiglio del Trentino Alto-Adige ma riproductive di «norme poste dalla Costituzione per regolare la validità delle sedute e delle votazioni».

regionale rinvii al regolamento interno) in ragione della posizione di indipendenza costituzionalmente riconosciuta al Consiglio regionale. Per il Collegio dunque “le violazioni rilevanti, anche nei confronti del regolamento, sono dunque quelle incidenti direttamente su specifiche previsioni statutarie”. La giurisprudenza del Collegio (in questa come in altre successive occasioni) ha optato dunque per un orientamento rispettoso dell’autonomia normativa interpretativa del Consiglio regionale sulla scia della giurisprudenza costituzionale in materia di regolamenti parlamentari.

3.2. Il parere sulla “legittimità dell’azione regionale”. Le questioni sollevate nella vicenda del metanodotto Sulmona-Foligno

Come detto, la legge reg. Abruzzo n. 42 del 2007 prevede la possibilità di richiedere pareri sulla “legittimità dell’azione regionale” e “anche con riferimento ad iniziative legislative”. Il parere n. 5 del 2011 è stato reso in risposta appunto alla richiesta della legittimità (o ammissibilità) di un progetto di legge regionale volto ad introdurre norme restrittive in materia di ambiente e di gestione del territorio al fine di bloccare la realizzazione di un gasdotto destinato ad attraversare longitudinalmente il territorio interno abruzzese. Di fatto si chiedeva al Collegio un giudizio sulla conformità a Costituzione (dunque, un giudizio di costituzionalità per così dire “anticipato”) su una proposta di legge regionale ritenuta lesiva delle sfere di competenza legislativa riservate allo Stato.

Il problema di fondo (che si ripresenterà dinanzi al Collegio anche sotto altre vesti) è rappresentato dal progetto di metanodotto Sulmona-Foligno (a sua volta segmento del maggiore metanodotto - di interesse nazionale - volto a collegare la Puglia all’Emilia-Romagna) che, correndo lungo l’appennino abruzzese, attraversa zone altamente sismiche e di particolare pregio naturalistico (e ricadenti anche all’interno di parchi ed aree protette), progetto che vede anche la costruzione di una centrale di compressione presso Sulmona. Nel caso di specie i consiglieri vicini alle forze politiche contrarie alla realizzazione dell’opera avevano presentato un disegno di legge regionale volto ad escludere nelle predette aree la possibilità di localizzazione e realizzazione di gasdotti aventi “diametro superiore o uguale ad 800 mm. e lunghezza superiore a 40 Km” (aggiungendo inoltre anche le zone sismiche di seconda categoria).

La potestà legislativa regionale in materia, rientrando nel novero di quella ripartita o concorrente, deve muoversi (come noto) all’interno dei principi fissati dalla legislazione statale ed in particolare appariva problematica la questione relativa alla ammissibilità di preclusioni così nette quali quelle contenute nel testo proposto. Il Collegio dichiara espressamente la difficile situazione nella quale veniva a trovarsi, essendo di fatto chiamato ad

“anticipare” l’esito di un giudizio di costituzionalità (che è e che deve rimanere nella esclusiva competenza della Corte costituzionale). Inoltre il Collegio evidenzia che, nel caso di specie, lo stesso era chiamato a pronunciarsi su una proposta di legge, ma che, al tempo stesso, in caso di approvazione del testo da parte del Consiglio regionale, il Collegio avrebbe potuto essere chiamato di nuovo a pronunciarsi sullo stesso ai sensi dell’art. 80 dello Statuto. Svolte tali (doverose) premesse, il Collegio precisa che il parere “deve essere rigorosamente delimitato ad una valutazione *ex ante* di compatibilità generale con l’ordinamento costituzionale”. Il Collegio prende inoltre atto dell’esistenza di differenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale la quale, mettendo l’accento a volte sulla protezione dell’ambiente ed altre volte sulle esigenze di governo del territorio, percorre in varie pronunce itinerari argomentativi non sempre del tutto sovrapponibili.

Nello specifico, con riguardo ai principi fondamentali nella materia delle reti energetiche, la legge statale n. 239 del 2004, all’art. 1, commi 7 e 8, elenca i compiti assegnati allo Stato (fra questi la programmazione di grandi reti infrastrutturali energetiche e l’individuazione, d’intesa con la Conferenza unificata, della rete nazionale di gasdotti). Il testo del disegno di legge regionale, andando a disciplinare le opzioni della Regione in sede di stipula dell’intesa, di per sé non sembrava (almeno per questo aspetto) porsi in contrasto con la legislazione statale (giacché incidente sulle regole che la Regione stessa si pone per disciplinare il proprio comportamento in sede di intesa), ma al tempo stesso, ampliando il novero delle aree completamente sottratte alla possibilità di insediamento dei gasdotti di determinate dimensioni, appariva al Collegio passibile di vizio di incostituzionalità per varie ragioni (dalla irragionevolezza di scelte legislative che ponevano preclusioni assolute – quale appunto quella che affermava che “in ogni caso” la Regione nega l’intesa - alla invasione di ambiti – quale quello della protezione ambientale o della legislazione di principio in materia di gestione del territorio - riservati alla potestà legislativa statale). In merito alle dimensioni dei gasdotti, ponendo il decreto legislativo n. 4 del 2008, proprio con riguardo ai gasdotti aventi almeno la dimensione individuata dal progetto di legge regionale, la necessità di una valutazione di impatto ambientale di competenza statale, anche la relativa potestà legislativa è da riconoscersi di appartenenza dello Stato. E pertanto il Collegio evidenziava che la preclusione, da parte della legislazione regionale, di opere sottoposte a valutazione di impatto ambientale statale potrebbe adombrare il rischio di una possibile invasione di una sfera materiale riservata alla legislazione statale.

Il parere del Collegio, pur caratterizzato, per le ragioni sopra esposte, dal riconoscimento di un elevato tasso di problematicità “costituzionale” del progetto di legge regionale in questione, non precludeva però l’avvio dell’iter

legislativo regionale (anche in ragione degli imprevedibili sviluppi del dibattito consiliare), iter che si concludeva con l'approvazione del testo della legge regionale n. 28 del 2012 (che veniva impugnata, dal Governo, dinanzi alla Corte costituzionale).

Nel frattempo la Snam avviava la procedura per la realizzazione della centrale di compressione a Sulmona e gli uffici amministrativi della Regione Abruzzo convocavano la conferenza di servizi per il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.). La questione tornava (sotto altra veste) dinanzi al Collegio giacché alcuni consiglieri regionali lamentavano l'illegittimità del procedimento amministrativo in itinere in quanto in contrasto con la predetta legge regionale n. 28 del 2012 (che appunto dichiarava "incompatibile" con le aree sismiche classificate come "zona 1" la localizzazione e la realizzazione di gasdotti aventi diametro superiore o uguale a 800 millimetri e lunghezza superiore a 40 km e di impianti di compressione connessi agli stessi). Tale legge regionale inoltre disponeva che in siffatti casi "la Regione nega l'intesa con lo Stato" anche "qualora si tratti di opere in contrasto con il Piano regionale per la Tutela della Qualità dell'Aria".

Secondo i consiglieri richiedenti (che ovviamente non desideravano che si avviasse la conferenza di servizi) il progetto presentato dalla Snam si poneva in contrasto anche con il Piano regionale per la Tutela della Qualità dell'Aria (Deliberazione del C.R. n.74/4 del 25/09/2007), che pone il "*divieto di insediamento di nuove attività industriali e artigianali con emissioni in atmosfera in aree esterne alle aree industriali infrastrutturate nell'ambito delle procedure di autorizzazione ai sensi del Decreto legislativo 3/4/2006 n.152*", giacché, essendo l'area individuata dalla Snam classificata come agricola dal P.R.G. del Comune di Sulmona, in essa non poteva ritenersi consentito l'insediamento di attività industriali.

Veniva inoltre sollevato il contrasto con due risoluzioni adottate all'unanimità dal Consiglio regionale in cui si impegnava il Presidente della Regione a *trasmettere al Ministero dello Sviluppo Economico il parere contrario della Regione Abruzzo sull'opera* e a *sospendere ogni procedimento in atto, relativo all'opera in oggetto, da parte di organi o strutture della Regione Abruzzo in merito al rilascio di pareri o autorizzazioni*.

Si chiedeva dunque al Collegio di pronunciarsi "*sulla legittimità del procedimento relativo alla realizzazione della centrale di compressione*" (chiedendo nello specifico la sospensione della Conferenza di Servizi per il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, c.d. A.I.A.).

Da evidenziare che in tale occasione, vertente su una questione particolarmente "sensibile" per l'opinione pubblica abruzzese, si è registrata una significativa attenzione nei confronti del Collegio regionale per le garanzie statutarie

da parte dell'amministrazione regionale che ha sospeso il relativo procedimento, ha trasmesso tutta la relativa documentazione e, infine ha recepito il contenuto del parere espresso dal Collegio (mentre in altri casi i pareri resi dal Collegio sono stati completamente ignorati dagli organi regionali)¹⁸.

Il Collegio innanzitutto riscontra che, nella richiesta di parere, il quesito prospettato si articolava, a sua volta, in due distinte questioni: la prima attinente alla localizzazione dell'opera in zona sismica (la legge regionale n. 28 del 19 giugno 2012 disponeva infatti l'incompatibilità della localizzazione e della realizzazione di gasdotti aventi determinate dimensioni e degli impianti di compressione connessi agli stessi in aree sismiche classificate come "zona 1"); la seconda concernente il contrasto dell'opera con il Piano regionale per la tutela della qualità dell'aria. E, dopo aver ricordato il contenuto dell'art. 3 della legge reg. n. 28/2012¹⁹ e dell'art. 52-quinquies ("*Disposizioni particolari per le infrastrutture lineari energetiche facenti parte delle reti energetiche nazionali*) del

¹⁸ Questo è quanto è avvenuto con riguardo a ben due pareri resi dal Collegio in merito alla potestà regolamentare della Giunta regionale in cui, in ragione di quanto disposto dallo Statuto regionale (e dei relativi lavori preparatori), il Collegio ha ritenuto non spettante alla Giunta regionale una potestà regolamentare (da ritenersi assegnata al solo Consiglio), ma la Giunta regionale ha continuato ad esercitare tale potestà ed il Consiglio regionale non ha ritenuto di dover dare alcun seguito a quanto espresso dal Collegio nei relativi pareri. Ma anche il contenuto del parere.... relativo a è rimasto di fatto....

¹⁹ Tale disposizione aggiungeva alla legge regionale n. 2 del 2008 il seguente ulteriore articolo: "*Art. 1-bis (Competenza della Regione nell'ambito della localizzazione di opere di interesse statale). 1. Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 1 dell'art. 1 nel rilascio, da parte della Regione Abruzzo, dell'intesa ai sensi del comma 5 dell'art. 52 quinquies del D.P.R. 8.6.2001, n. 327, come integrato dal D.Lgs. 27.12.2004, n. 330, la localizzazione e la realizzazione di oleodotti e gasdotti che abbiano diametro superiore o uguale a 800 millimetri e lunghezza superiore a 40 km e di impianti termoelettrici e di compressione a gas naturale connessi agli stessi, è incompatibile nelle aree di cui alla lettera d), del comma 2, dell'art. 1.*

2. *Per la localizzazione e la realizzazione delle opere di cui al comma 1, ricadenti nelle aree di cui alla lettera d), del comma 2, dell'art. 1, la Regione nega l'intesa con lo Stato e si applicano le procedure di cui al comma 6 dell'art. 52 quinquies del D.P.R. 8.6.2001, n. 327.*

3. *La Regione nega altresì l'intesa qualora si tratti di opere in contrasto con il Piano regionale di Tutela della Qualità dell'Aria, approvato con delibera del Consiglio regionale n. 79/4 del 25.9.2007".* E l'art. 1 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale) della legge reg. n. 2/2008 così recita: 1. *La Regione Abruzzo nell'esercizio delle proprie competenze legislative in materia di governo del territorio, valorizzazione dell'ambiente ed agricoltura ai sensi dell'art. 117, comma terzo della Costituzione ed in conformità a quanto stabilito dall'art. 9 dello Statuto, detta disposizioni programmatiche per il rilascio dell'Intesa prevista dall'art. 1, comma 7, lettera n) della legge 23 agosto 2004, n.239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) e di indirizzo per il Comitato di coordinamento regionale – V.I.A., finalizzate a garantire nel territorio regionale l'attuazione del principio di tutela della salute umana sancito dall'articolo 32 della Costituzione, dall'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato Istitutivo dell'Unione Europea, nonché dall'articolo 152 del Trattato di Amsterdam, la tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici individuati ai sensi del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e del vigente Piano paesaggistico regionale e la preservazione degli habitat prioritari indi-*

D.P.R. n. 327 del 2001 (articolo aggiunto dal D. lgs. 27 dicembre 2004, n. 330)²⁰, il Collegio prende atto che allo stesso era richiesto un parere concer-

viduati nel territorio regionale ai sensi del DPR 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), nell'ottica generale di promuovere, attraverso un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, uno sviluppo sostenibile nel rispetto dell'ambiente e nella salvaguardia della sua qualità.

2. Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi indicati al comma 1 nel rilascio dell'Intesa prevista dall'art. 1, comma 7, lettera n) della legge n. 239 del 2004 da parte della Regione Abruzzo, la localizzazione di ogni opera relativa ad attività di prospezione, ricerca, estrazione e coltivazione di idrocarburi liquidi presenta profili di incompatibilità nelle aree di seguito elencate:

a) aree naturali protette individuate dalla normativa statale e regionale;

b) aree sottoposte ai vincoli dei beni ambientali o ricadenti nel Piano paesaggistico regionale ai sensi del D.Lgs. 22 aprile 2004 n. 42;

c) Siti di Interesse Comunitario (SIC), Zone di Protezione Speciale (ZPS) e altri siti di interesse naturalistico, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007, n. 184 "Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)" e relativa normativa regionale di attuazione;

d) aree sismiche classificate di prima categoria in attuazione della normativa statale vigente in materia.

3. Nelle aree non ricomprese nell'elenco di cui al comma 2, la compatibilità delle medesime opere deve essere valutata tenendo conto, in particolare, della effettiva interazione sia con le problematiche sismiche, ai sensi della normativa statale vigente, ed idrogeologiche ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 settembre 1998 (Atto di indirizzo e coordinamento per l'individuazione dei criteri relativi agli adempimenti di cui all'art. 1, commi 1 e 2 del D.L. 11 giugno 1998, n. 180), sia con le esigenze di protezione e valorizzazione della produzione agricola imposte dalla normativa comunitaria nelle aree agricole destinate alle coltivazioni ed alle produzioni vitivinicole, olivicole, frutticole di pregio, di origine controllata garantita (d.o.c.g.), di origine controllata (d.o.c.), di indicazione geografica tipica (i.g.t.), di origine protetta (d.o.p.), di indicazione geografica protetta (i.g.p.) di cui al Piano Regionale di Sviluppo Rurale approvato in attuazione del Regolamento CE n. 1698/05.

4. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 hanno valore di norma di indirizzo per il Comitato di coordinamento regionale – V.I.A. per l'esercizio delle competenze ad esso spettanti".

²⁰ "1. Alle infrastrutture lineari energetiche facenti parte della rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica, individuate nel piano di sviluppo della rete elettrica di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, ed all'articolo 1-ter, comma 2, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1-sexies del citato decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, come modificate dall'articolo 1, comma 26, della legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché le disposizioni di cui al comma 6 e all'articolo 52-quater, comma 6.

2. Per le infrastrutture lineari energetiche, individuate dall'Autorità competente come appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, e per gli oleodotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto, l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio delle stesse, rilasciata dalla stessa amministrazione, comprende la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, la valutazione di impatto ambientale, ove prevista dalla normativa vigente, ovvero la valutazione di incidenza naturalistico-ambientale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi e la variazione degli strumenti urbanistici. L'autorizzazione inoltre sostituisce, anche ai fini urbanistici ed edilizi, ogni altra autorizzazione, concessione, approvazione, parere, atto di assenso e nulla osta comunque

nente la “*legittimità del procedimento*” volto alla concessione dell’Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) per la realizzazione in Sulmona di una “centrale di compressione e spinta” e che l’illegittimità di tale procedimento è fatta discendere dalla violazione di parametri concernenti la localizzazione dell’opera, prospettandosi dunque una illegittimità del procedimento discendente dalla irrealizzabilità dell’opera – in quanto *contra legem* – nell’area indicata.

Il Collegio rileva che la legge reg. Abruzzo n. 28/2012 dispone chiaramente il divieto di localizzazione e di realizzazione in area sismica di prima categoria sia di gasdotti di determinate dimensioni che degli impianti di compressione “*connessi agli stessi*” ed impone alla Regione Abruzzo di negare l’intesa nell’ambito del procedimento volto alla concessione dell’autorizzazione ministeriale. Il Collegio dà atto parimenti che sulla conformità a Costituzione di tale

denominati, previsti dalle norme vigenti, costituendo titolo a costruire e ad esercire tutte le opere e tutte le attività previste nel progetto approvato, fatti salvi gli adempimenti previsti dalle norme di sicurezza vigenti. Per il rilascio dell’autorizzazione, ai fini della verifica della conformità urbanistica dell’opera, è fatto obbligo di richiedere il parere motivato degli enti locali nel cui territorio ricadano le opere da realizzare. Il rilascio del parere non può incidere sul rispetto del termine entro il quale è prevista la conclusione del procedimento. Al procedimento partecipano i soggetti preposti ad esprimersi in relazione a eventuali interferenze con altre infrastrutture esistenti. Il procedimento si conclude, in ogni caso, entro il termine di nove mesi dalla data di presentazione della richiesta, o di sei mesi dalla stessa data ove non sia prescritta la procedura di valutazione di impatto ambientale. Il provvedimento finale comprende anche l’approvazione del progetto definitivo e determina l’inizio del procedimento di esproprio di cui al Capo IV del titolo II.

3. Qualora l’avvio dei lavori rivesta carattere di urgenza, oltre ai casi previsti dagli articoli 22, comma 2, e 22-bis, comma 2, il decreto di esproprio o di occupazione anticipata può altresì essere emanato ed eseguito, in base alla determinazione urgente delle indennità di espropriazione, senza particolari indagini o formalità, con le modalità di cui all’articolo 52-nonies, per le infrastrutture lineari energetiche, dichiarate di pubblica utilità. Gli stessi decreti sono emanati nel termine di sessanta giorni dalla data di ricevimento dell’istanza del beneficiario dell’espropriazione.

4. L’autorizzazione di cui al comma 2 indica le prescrizioni e gli obblighi di informativa posti a carico del soggetto proponente per garantire il coordinamento e la salvaguardia del sistema energetico nazionale e la tutela ambientale e dei beni culturali, nonché il termine entro il quale l’infrastruttura lineare energetica è realizzata.

5. Per le infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2, l’atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 è adottato d’intesa con le Regioni interessate.

6. In caso di mancata definizione dell’intesa con la Regione o le Regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell’autorizzazione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, si provvede, entro i successivi sei mesi, a mezzo di un collegio tecnico costituito d’intesa tra il Ministro delle attività produttive e la Regione interessata, ad una nuova valutazione dell’opera e dell’eventuale proposta alternativa formulata dalla Regione dissenziente. Ove permanga il dissenso, l’opera è autorizzata nei successivi novanta giorni, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, integrato con il Presidente della Regione interessata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro competente, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

7. Alle infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2 si applicano le disposizioni dell’articolo 52-quater, commi 2, 4 e 6”.

legge regionale pende giudizio di costituzionalità, ma al tempo stesso non può non rilevare che la legge regionale, fino alla eventuale decisione di incostituzionalità (rimessa alla esclusiva competenza della Corte costituzionale), è da ritenersi operante e vincolante per tutti gli organi regionali, e che non è possibile al Collegio “anticipare” un giudizio di costituzionalità sia perché lo stesso (secondo l’ordinamento costituzionale) è di esclusiva competenza della Corte costituzionale, ma anche perché è precluso al Collegio ogni intervento in proposito proprio in ragione di quanto fissato dalla giurisprudenza costituzionale che ha delimitato gli ambiti di intervento degli organi regionali di garanzia statutaria, specificando che gli stessi non possono minimamente invadere il campo riservato in via esclusiva alla Corte costituzionale²¹.

Significative sono anche le considerazioni svolte dal Collegio in merito alla vincolatività delle risoluzioni del Consiglio regionale (ritenute, in alcuni atti amministrativi regionali, in quanto “atti non vincolanti”, privi di qualunque capacità di efficacia nei confronti dell’operato dell’amministrazione regionale). Il Collegio per le garanzie statutarie sottolinea invece come la natura delle risoluzioni quali “atti politici” non possa essere funzionale ad una ricostruzione di una teoria delle stesse quali *inutiliter data*. Le risoluzioni del Consiglio regionale non possono essere ridotte a “valutazioni meramente interne” del Consiglio regionale o ad un *tamquam non essent*, giacché l’efficacia da riconoscere alle stesse si collega strettamente «alle modalità di funzionamento della forma di governo regionale e pongono un vincolo politico-istituzionale sugli organi di governo della regione destinatari delle risoluzioni medesime e, in caso

²¹ In tale vicenda il Collegio ha affrontato anche la questione relativa alla ragionevolezza della concessione dell’autorizzazione all’esercizio di un impianto prima dell’autorizzazione alla costruzione dell’impianto medesimo. Il Collegio prende atto che, ai sensi della normativa vigente, «Perché l’impianto possa entrare in esercizio è necessario il rilascio della VIA, dell’Autorizzazione unica e dell’AIA (che riguarda in particolare gli aspetti relativi alle emissioni a carico dell’ambiente)» e se la giurisprudenza amministrativa (Tar Lazio, sent. 12 giugno 2012, n. 5327, ma v. già Cons. Stato, 10 settembre 2008, n. 4333) ha affermato che tra autorizzazione unica e Aia non vi è rapporto di presupposizione, essendo la seconda una autorizzazione all’esercizio (art. 5, comma 1, lett. o-bis, d. legis. n. 152 del 2006) che può essere rilasciata “oltre che successivamente al rilascio dell’autorizzazione unica, anche successivamente alla realizzazione dell’impianto” (ma non antecedentemente all’autorizzazione unica), il Collegio conclude che «è preferibile che l’autorizzazione unica preceda l’AIA». Infatti «nella vicenda in esame l’autorizzazione all’esercizio verrebbe a precedere l’atto di localizzazione dell’impianto, che ... deve avvenire comunque di intesa tra lo Stato le regioni interessate, salvo la possibilità di superare il dissenso regionale mediante una deliberazione del Consiglio dei ministri (secondo il modello dell’art. 81 DPR n. 616/1977). Pertanto nel procedimento per l’autorizzazione alla localizzazione, a mente dell’art. 3 della legge reg. n. 28 del 2012 la Regione Abruzzo non potrà che pronunciarsi in modo negativo nei confronti del progetto in parola. Anche a prescindere da questo elemento (che però è in concreto di indubbio rilievo), ci si chiede se – al di là della regola astratta sulla autonomia tra il procedimento di localizzazione e quello di autorizzazione integrata ambientale – sia conforme al principio di ragionevolezza e di buon andamento, anche sotto il profilo della completezza e congruità dell’istruttoria, pronunciarsi su una richiesta di autorizzazione all’esercizio quando non solo l’impianto non esiste, ma non si è neanche dato avvio alla procedura per la sua localizzazione».

di inadempienza, il Consiglio regionale potrebbe anche giungere a votare una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente o della Giunta (con tutte le conseguenze costituzionalmente previste)»²². Ed il Collegio ricorda parimenti che «gli uffici amministrativi non possono fondare la propria azione sul contenuto esclusivo di una risoluzione, ma il vertice politico del relativo settore amministrativo deve, nell'ambito della propria competenze, fornire indicazioni coerenti con quanto deliberato dal Consiglio regionale pena lo scadimento a *tamquam non esset* dell'operato del Consiglio e del venir meno del dovuto rispetto istituzionale per l'operato e per la stessa figura del Consiglio regionale». Il Collegio evidenzia dunque l'importanza delle risoluzioni del Consiglio regionale, la cui configurazione quali atti privi di alcuna efficacia corre il rischio di trasmettere ai cittadini la visione di «uno svuotamento completo dell'istituto della rappresentanza politica».

Il Collegio giunge così all'adozione di un "Parere" in cui dichiara il procedimento volto al rilascio dell'A.I.A. con riguardo al progetto relativo alla realizzazione della centrale di compressione della Snam in contrasto con la legge regionale n. 28/2012, «giacché, allo stato, la legge impedisce la localizzazione e la realizzazione dell'opera in zona sismica di prima categoria»²³.

3.3. Il controllo sulla "coerenza interna" della legge regionale

Nel parere n. 1 del 2012 il Collegio era chiamato a pronunciarsi su una "incoerenza interna" di una legge regionale (composta di un solo articolo) la quale disponeva la ripermimetrazione di una riserva naturale regionale. Più precisamente la legge regionale prevedeva la ripermimetrazione dell'area "secondo l'allegata planimetria e di estensione di ettari 1150" mentre nella planimetria (cui si faceva esplicito rinvio) si affermava espressamente che l'estensione dell'area era di "ettari 1148". Di fronte a tale evidente incongruenza, il Collegio prendeva atto che la (futura) legge regionale avrebbe avuto «un contenuto irrimediabilmente contraddittorio giacché, da un lato, dispone che i confini della riserva devono essere stabiliti *come da cartografia allegata*" per una superficie

²² Ed a questo proposito il Collegio ricorda che, secondo lo Statuto (art. 13) "*Il Consiglio regionale è l'organo della rappresentanza democratica della Regione; esercita la funzione legislativa e regolamentare, di indirizzo e di programmazione; svolge l'attività ispettiva e di controllo*" e che secondo l'art. 41 (*Atti programmatici e di indirizzo generale*) il Consiglio "*può adottare una risoluzione volta ad impegnare la responsabilità politica della Giunta*".

²³ Il Collegio si è trovato ad affrontare questione simile (e sempre in sede di giudizio sulla legittimità dell'operato di uffici amministrativi della Regione Abruzzo), nel Parere n. 1 del 2013 (relativo alla realizzazione di una centrale a biomasse) e nel Parere n. 2 del 2013 (in cui si discuteva della legittimità dell'operato di uffici amministrativi della Regione con riguardo all'applicazione di legge regionale ritenuta dagli uffici amministrativi in contrasto con sentenza di accoglimento della Corte costituzionale ma relativa ad altra legge regionale).

di h. 1.150, ma, dall'altro lato, nella richiamata cartografia si legge che l'estensione della Riserva è di "b. 1.148". La disposizione infatti assegnava ("contemporaneamente") alla Riserva due differenti estensioni (una volta di ettari 1150 ed un'altra di ettari 1148), provocando così "un'insanabile indeterminazione" in merito alla reale estensione assegnata alla Riserva da parte della legge regionale: «E questa indeterminazione – aggiunge il Collegio - si rivela ancora più grave se si considera che l'estensione (e, sulla base di questa, la successiva perimetrazione) di una Riserva naturale incide su numerosi diritti e doveri di soggetti privati e pubblici, sicché è doveroso che tale indeterminazione non si produca affatto». Il Collegio individua il fondamento statutario del principio di doverosità di coerenza del testo legislativo nell'art. 40 dello Statuto della Regione Abruzzo (secondo cui "*I testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole fissate dalla legge sulla qualità della normazione*"). Ed il Collegio ravvisa nella disposizione legislativa regionale un "oggettivo contrasto interno", contrasto che determina la violazione del principio di chiarezza della legislazione imposto dallo Statuto. Ed è da sottolineare che il Consiglio regionale, in seguito al parere del Collegio, ha provveduto a correggere il testo della legge regionale.

3.4. Il problema del contraddittorio dinanzi al Collegio

L'esperienza del Collegio regionale per le garanzie statutarie della Regione Abruzzo ha evidenziato la necessità di una riflessione (innanzitutto da parte del legislatore regionale e, di conseguenza, da parte della dottrina) in merito al profilo della necessità della previsione di strumenti di garanzia del contraddittorio, nel giudizio di legittimità che si svolge dinanzi agli organi di garanzia statutaria, in particolare con riguardo alla possibilità di eventuali controinteressati.

Infatti, la semplice lettura dei vari articoli degli Statuti regionali che istituiscono i diversi collegi statuari (elencandone le competenze) dimostra che il "figurino" presupposto dalle discipline statutarie (e sul quale si fondano anche le diverse leggi regionali di attuazione) ha come modello di riferimento quello rappresentato dalla impugnativa, da parte di una minoranza qualificata di consiglieri regionali, della deliberazione legislativa consiliare per contrasto con norme statutarie. Ed in questa ipotesi (pur potendo non escludersi la previsione di modalità di partecipazione al giudizio – oltre che dei consiglieri regionali richiedenti - anche dei consiglieri di maggioranza a sostegno della delibera legislativa) si presuppone che il giudizio dell'organo di garanzia statutaria si svolga esclusivamente in base alle considerazioni fatte valere dai ricorrenti. Ma, oltre che nel conflitto fra organi (ove pure manca una specifica

disciplina del contraddittorio)²⁴, nella Regione Abruzzo è proprio con riguardo alla competenza del Collegio di pronunciarsi sulla “legittimità dell’azione amministrativa regionale” che si determina la possibilità di pronunce del Collegio che (quantunque aventi la forma del “parere”) concernono posizioni giuridiche soggettive²⁵ ed in cui la posizione istituzionale del Collegio può incidere sulle determinazioni che l’amministrazione regionale sarà chiamata ad assumere. Al tempo stesso bisogna però parimenti ricordare che la decisione del Collegio è appunto un “parere” che, a sua volta, va ad inserirsi all’interno di un più ampio procedimento amministrativo (all’interno del quale la posizione dei controinteressati troverà forme di manifestazione secondo le modalità previste dalla legge).

4. Considerazioni conclusive

La dottrina²⁶ ha da tempo messo in luce come l’istituzione delle consulte regionali (variamente denominate) corrisponda essenzialmente ad una visione

²⁴ Sui conflitti fra organi v.: Pareri n. 2 e n. 4 del 2012 entrambi relativi alla funzione regolamentare della Giunta regionale; Parere n. 2 del 2016 in cui i consiglieri regionali richiedenti contestano la conformità allo Statuto e alla relativa disciplina legislativa regionale di un Decreto del Presidente della Regione che rideterminava i poteri del Presidente della Regione.

²⁵ E così, oltre ai ricordati casi relativi al metanodotto Snam o alla costruzione di una centrale a biomasse, può ricordarsi ad esempio, il Parere n. 3 del 2014, in cui il Collegio era stato chiamato a pronunciarsi sulla sussistenza o meno di una posizione di conflitto di interessi della persona nominata commissario liquidatore di una comunità montana; ma v. anche parere n. 6 del 2014 riguardante il diritto dei consiglieri regionali all’accesso agli atti della Asl ed il parere n. 2 del 2015 concernente l’applicazione dello *spoils system* per la sostituzioni di componenti di un organismo previsto da leggi regionali.

²⁶ Vedi in particolare A. SPADARO, *Dal “custode” della Costituzione ai “custodi degli Statuti”. Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, 2006, 6, pagg. 1059 ss.; M. CARLI, *Il chiarimento non c’è stato (a proposito degli organi di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti delle regioni ordinarie)*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 2271 ss.; F. COZZOLINO, *Gli organi di garanzia statutaria e l’autonomia delle regioni in una nuova pronuncia della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2008, pp. 830 ss.; F. BAILO, *La natura delle decisioni delle Consulte statutarie: questioni ancora aperte dopo il caso calabrese*, *ibidem*, pagg. 837 ss.; C. COMBI, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, n. 3; A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, n. 2 pagg. 159 ss.; C. NAPOLI, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, *ibidem*, pagg. 167 ss.; D. BALDAZZI, *Le “consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, *ibidem*, pagg. 197 ss.; A. MASTROMARINO, *Gli organi di garanzia statutaria nelle regioni a regime ordinario: uno sguardo d’insieme*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009; 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 *Consultaonline*, 2010; R. ROMBOLI, *La natura ed il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010; A. SPADARO, *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010; N. LUPO, *Gli organi di garanzia statutaria, i metodi della legislazione e i Consigli regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, n. 3, pagg. 623 ss.; B.G. MATTARELLA, *Le consulte di garanzia statutaria tra amministrazione e giurisdizione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, fasc. 4, pagg. 801 ss.; G. FALCON, *Le consulte di*

di valorizzazione dello statuto regionale ed in particolare della “rigidità” dello stesso, in ragione appunto della funzione, svolta da tali organi, di garanzia dello statuto (funzione che trova il proprio fondamento nell’articolo 123 della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999).

Bisogna però parimenti prendere atto che questa impostazione teorica non ha trovato adeguato sostegno nella giurisprudenza costituzionale avendo la Corte costituzionale (in particolare nella sentenza n. 200 del 2008, ma in tal senso operano anche le precedenti decisioni n. 378/2004 e n. 12/2006) optato per un orientamento limitativo degli ambiti di intervento riconosciuti a tali organi ed anzi la Corte costituzionale ha sempre ribadito che l’introduzione di un organo di garanzia nell’ordinamento regionale, pur non ponendosi, di per sé, in contrasto con la Costituzione, impone la necessità di valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità con la Costituzione delle norme attributive allo stesso di competenze determinate²⁷. E così la Corte costituzionale, se ha ritenuto ammissibile l’attribuzione agli organi di garanzia statutaria di un potere consultivo (e che può giungere anche a determinare l’obbligo di riesame dell’atto, v. sent. n. 378 del 2004), ha parimenti specificato 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” (sent. n. 200 del 2008). Pertanto le competenze assegnate agli organi regionali di garanzia statutaria, non possono invadere la sfera di attribuzione assegnata alla Corte costituzionale e agli organi giudiziari e pertanto “devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso del procedimento di formazione degli atti”. Di conseguenza “Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali” (sent. n. 200 del 2008).

Queste considerazioni della giurisprudenza costituzionale, se limitano (ed hanno limitato) fortemente le potenzialità “espansive” degli organi regionali di garanzia statutaria (e dunque non solo del giudizio di legittimità svolto dagli stessi), si sommano al retaggio di una tradizione giuridica (quale quella imperante nel nostro Paese, soprattutto a livello amministrativo-burocratico) che tende a non dare adeguato peso ad istituti di soft law o di moral suasion (basati cioè più sulla autorevolezza che sulla autorità delle singole decisioni). Bisogna inoltre aggiungere che tali organi, in quanto potenziali istanze di contrappeso

garanzia come organi giurisdicenti, ibidem, pagg. 809 ss.; S. GAMBINO, *Le consulte statutarie nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ibidem*, pagg. 817 ss.; G.U. RESCIGNO, *Spunti e suggerimenti in tema di organi di garanzia (e in particolare delle consulte regionali di garanzia statutaria), ibidem*, pagg. 877 ss.

²⁷ Vedi già Corte cost. sent. n. 12 del 2006.

rispetto al potere politico sono state viste con un occhio non di favore da parte dei soggetti della politica (paradossalmente anche da parte della opposizione di turno la quale non sempre ha utilizzato pienamente tale strumento che invece si presta a fornire alle opposizioni – nei casi adeguati - un formidabile mezzo di contrasto verso le scelte della maggioranza).

La (purtroppo) ridotta esperienza concreta degli organi regionali di garanzia statutaria non consente di esprimere un esauriente giudizio in merito al rapporto intercorrente fra gli stessi e gli organi di governo regionale (consiglio regionale, giunta regionale, presidente della regione)²⁸. Il risultato concreto appare piuttosto quello di una non piena consapevolezza (da parte degli attori istituzionali regionali) del ruolo (se non addirittura della stessa esistenza) di tali organi, che dunque registrano uno scarso interesse concreto (se non un sostanziale disinteresse). Il mancato successo degli organi di garanzia statutaria può dunque ritenersi espressione diretta della più estesa crisi del regionalismo italiano, che, a sua volta, è espressione della più ampia crisi delle autonomie e dunque crisi del tessuto pluralistico della nostra democrazia. La riduzione del tasso di pluralismo incide infatti sul tasso di democraticità del sistema e gli anni di crisi culturale che stiamo attraversando hanno inciso anche sull'idea della necessità di un presidio della legalità statutaria (la quale, come è evidente, risponde ad un'esigenza, oltre che istituzionale, innanzitutto valoriale, e dunque culturale).

²⁸ Al riguardo v. N. LUPO, *Gli organi di garanzia statutaria, i metodi della legislazione e i Consigli regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, n. 3, pagg. 623 ss.