

I COLLEGI DI GARANZIA STATUTARIA TRA ESIGENZE DI RAZIONALIZZAZIONE E NUOVE ISTANZE PROVENIENTI DALLA COSTITUZIONE MATERIALE*

MARTA FERRARA**

Sommario

1. Alcune ragioni (e una prova) di un bilancio deludente - 2. Gli elementi traibili dal contesto nazionale e locale - 3. Due percorsi de iure condendo per i Collegi di garanzia statutaria – 3.1 Il monitoraggio di garanzia sul rispetto dell’equilibrio strutturale di bilancio regionale – 3.2 Il controllo nella partecipazione regionale alla fase ascendente Ue - 4. Per concludere.

Suggerimento di citazione

M. FERRARA, *I collegi di garanzia statutaria tra esigenze di razionalizzazione e nuove istanze provenienti dalla costituzione materiale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione dell’intervento programmato svolto 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.

** Dottore di ricerca in Diritto pubblico italiano ed europeo, Università degli Studi di Teramo
Contatto: martaferrara85@gmail.com

1. Alcune ragioni (e una prova) di un bilancio deludente

L'incerta fase attraversata dai Collegi di garanzia statutaria¹ è testimoniata in parte dalle *forme alternative di vita* con cui questi si presentano a livello territoriale, stante la loro non necessarietà nell'assetto regionale.

Se tale circostanza denota una certa indecisione da parte del legislatore nell'indirizzare la propria autonomia costituzionalmente riconosciuta (art. 123, I cost.) verso una forma compiuta di Collegio statutario, essa non esaurisce, tuttavia, le ragioni della debolezza di quest'ultimo. I motivi sembrano anzi essere molteplici e di diverso tenore: ontologici, ossia legati alla natura dei Collegi², strutturali³ e politici; nella presente sede ci si soffermerà brevemente solo su questi ultimi, non foss'altro perché di recente corroborati da un caso di *worst practice*.

Fatto salvo il momento immediatamente successivo alle modifiche del Ti-

¹ All'interno della vasta letteratura prodotta sul tema a partire dall'istituzione delle Consulte statutarie si segnalano, senza alcuna esaustività, gli studi di: 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*, relazione svolta al Convegno *L'attuazione degli Statuti regionali*, presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010; *ID.*, Art. 57, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, 283; ancora, *ID.*, *L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, t. IV, Jovene, Napoli, 2008, 1994; L. PANZERI, *La tutela della rigidità statutaria alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia costituzionale?*, in *Giur. cost.* 1, 2005, 813 ss.; C. COMBI, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2008; S. ALOISIO, R. PINARDI, *Il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce di una visione complessiva delle competenze loro assegnate: tra aspettative e pessimismi eccessivi?*, in *Consulta on line*, 24 dicembre 2010; G. FALCON, *Le consulte di garanzia come organi giurisdicenti*, in *Ist. fed.*, 4, 2011, 809 ss.; S. GAMBINO, *Le consulte statutarie nella giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, 817 ss.; A. SPADARO, *Dal «custode della Costituzione» ai «custodi degli Statuti»*. *Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, 6, 2006; *ID.*, *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, relazione al Convegno *Gli organi di garanzia nelle regioni italiane* tenutosi a Bologna il 3-4 dicembre 2009, pubblicata in *Le Regioni*, 3, 2010, 465 ss.; N. LUPO, *Gli organi di garanzia statutaria, i metodi della legislazione e i Consigli regionali*, in *Ist. fed.*, 3, 2011, 623 ss.; E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Autonomia, indipendenza e poteri «decisori» degli organi di garanzia statutaria, con particolare riferimento alla Commissione garante della Lombardia*, in *Federalismi*, 6, 2012; G. PIPERATA, *La Consulta di garanzia statutaria*, cap. IX, *Garanzie e controlli*, in M. BELLETTI, F. MASTRAGOSTINO, L. MEZZETTI (a cura di) *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Giappichelli, Torino, 2016, 249 ss.; infine, C. TUBERTINI, *Organi di garanzia regionale e prospettive di riforma istituzionale*, *Editoriale*, in *Ist. fed.*, 4, 2017, 901 ss.

² Relativamente a cui, in disparte la nota posizione della Corte costituzionale (sentt. nn. 378/2004; 12/2006 e 200/2008) sulla non assimilabilità del controllo di statutarietà al giudizio costituzionale (cfr. A. MORRONE, *Fonti normative*, Bologna, 2018, 179), non è sempre agevole discernere tra una funzione giurisdicente e una esclusivamente consultiva.

³ Dovuti, ad esempio, alla mancanza di una autonoma struttura organizzativa e finanziaria, di cui il Collegio possa servirsi, come pure alla scelta effettuata da alcune Regioni (Puglia e Piemonte, ad esempio) di affiancare alla componente tecnico-soggettiva dell'organismo, anche una politica, individuata nelle figure di ex consiglieri regionali.

tolo V, in cui i Collegi sono stati interpretati anche dalla Corte costituzionale quali custodi del neonato assetto statutario e della relativa autonomia normativa⁴, le forze politiche regionali sembrano aver riposto poco affidamento nel ruolo anche solo pedagogico rivestito dagli organi di garanzia. In questo senso, dunque, la *tendenziale* inefficienza funzionale dei Collegi che si registra in molte esperienze regionali può essere letta quale riflesso di un *deficit* di legittimazione dell'organismo.

Accade così, nella prassi, che i Collegi siano funzionalmente isolati da quegli stessi attori politici che ne hanno previsto l'inserimento entro la cornice istituzionale della Regione. Sussiste infatti negli organi rappresentativi una carenza di interesse a sottoporre eventuali questioni giuridico-istituzionali al monitoraggio dei Collegi, giacché, per quanto le decisioni da questi ultimi emesse siano prive di vincolatività e definitività (Corte cost., sentt. nn. sent. n. 378 del 2004 e 200 del 2008), il rischio potenziale di un'incisione sull'indirizzo politico della maggioranza o sugli equilibri consiliari⁵ ne inibisce concretamente il ricorso.

La prova del "deliberato" stato di isolamento in cui sembrano versare i Collegi può essere dimostrata con un caso specifico che ha riguardato il Presidente-senatore della Regione Abruzzo⁶. Eletto a Palazzo Madama nella tornata politica del marzo 2018, il Presidente abruzzese ha conservato le due cariche nelle more della verifica delle incompatibilità ex art. 122, II cost.⁷ effet-

⁴ In senso conforme, I. CARLOTTO, *Il procedimento di formazione degli Statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2007, 76 ss., secondo cui l'introduzione dei Collegi ha costituito un elemento di rinforzo per la sovraordinazione degli Statuti nelle fonti del diritto.

⁵ Sulla partecipazione all'indirizzo politico degli organi esecutivo e legislativo regionali e sui rispettivi strumenti utilizzabili per segnare l'evoluzione, cfr. G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale fra legislativo ed esecutivo*, ne *il Filangieri*, *Quad.* 2009, 167 ss., e disponibile in www.astrid-online.it, n. 22, 2009.

⁶ Più a ritroso, e sempre in Abruzzo, il Consiglio regionale aveva già dimostrato il suo disinteresse per l'attività del Collegio, a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 12/2006, inerente ad alcune parti dello Statuto abruzzese (a commento, v. T. GROPPI, *Ecco tutti i paletti allo statuto abruzzese*, in *Dir. giust.*, 6, 2006, 64 ss.). Sebbene la Corte non avesse rinvenuto nell'impugnato art. 79 alcun profilo di illegittimità, la volontà del Consiglio si è espressa (in ottica preventiva) nella direzione di una attenuazione degli effetti del monitoraggio di garanzia del Collegio. Il legislatore ha infatti alleggerito il superamento del parere contrario espresso dal Collegio (art. 79, II St.), sostituendo al previsto onere di motivazione, la riapprovazione a maggioranza assoluta della delibera legislativa (art. 80, II St. Ab., poi recepito all'art. 5, II della l.r. n. 42 del 2007, istitutiva del Collegio per le garanzie statutarie abruzzese).

⁷ La disposizione, come noto, inibisce all'eletto la contestuale appartenenza a Consiglio o Giunta regionali e ad una delle Camere del Parlamento, sul presupposto che la somma tra la rappresentanza degli interessi regionali e di quelli nazionali possa favorire l'insorgenza di conflitti in grado di compromettere il suo *ius in officio* ed alterare, in definitiva, il regolare funzionamento del raccordo tra Parlamento e Governo, cuore della forma di governo parlamentare. Per un commento alla disposizione si rinvia a M. BELLETTI, *Art. 122*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, II, Il Mulino, Bologna, 2018, 390-95.

tuata dalla *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari* della XVIII legislatura⁸. Nell'arco dei cinque mesi intercorsi tra il verificarsi *de facto* della situazione di incompatibilità e la relativa dichiarazione⁹, il Collegio di garanzia previsto dallo Statuto abruzzese (artt. 79 e 80)¹⁰ non è stato interpellato da nessuno dei soggetti statutariamente legittimati.

L'uscita dall'*impasse* è stata, nello specifico, tentata attraverso: un parere reso dal settore legislativo regionale, su richiesta di una minoranza consiliare¹¹; quindi, una decisione rimessa al Consiglio regionale, che ha ritenuto insussistenti i profili di incompatibilità, in esito ad una votazione di stretta misura (16 a 15 i voti favorevoli)¹²; infine, una mozione di sfiducia presentata avverso il Presidente regionale e respinta dall'Assemblea (15 a 10)¹³. Negli ultimi due casi, determinante è stato il voto espresso dal Presidente del Consiglio regionale il quale, derogando al suo ruolo di garante dei lavori dell'organo e dei diritti delle minoranze¹⁴, si è esposto a favore della conservazione del cumulo di incarichi da parte dell'organo di vertice¹⁵.

Al di là del merito della vicenda, gli organi regionali hanno dunque dato prova di privilegiare una soluzione politica altamente *partigiana* e non priva di distorsioni¹⁶ ad una, invece, di ordine tecnico, affidata ad un organo terzo,

⁸ Sed. plen., 2 agosto 2018, pres. Gasparri, in cui la Giunta ha rilevato l'incompatibilità, invitando il senatore ad effettuare la scelta relativa alla conservazione di uno dei due incarichi. Il *Resoconto sommario* (n. 49) della seduta, conclusasi con una votazione a maggioranza dei componenti, dopo l'astensione dei membri del gruppo parlamentare di afferenza del senatore, è disponibile in www.senato.it (*spec.* 5-7).

⁹ Cui è seguita la rassegna delle dimissioni da Presidente della Regione, in *B.U.R.A.*, ord., n. 32, 22 agosto 2018.

¹⁰ Il *Collegio regionale per le garanzie statutarie* è stato istituito con dalla l.r. 11 dicembre 2007, n. 42. L'art. 3, 1 riconosce la legittimazione a richiedere al Collegio l'esercizio della funzione consultiva ai Presidenti di Giunta e Consiglio regionale, al Consiglio, alle Commissioni, ad un 1/5 dei Consiglieri, e, infine, alla Giunta.

¹¹ Il parere che si esprimeva positivamente sull'esistenza dell'incompatibilità non è stato reso pubblico, sebbene sulla stampa locale siano stati pubblicati alcuni stralci dell'atto, peraltro disponibili sul *web*.

¹² Cfr. "Non c'è incompatibilità tra il ruolo di governatore e senatore". Il *consiglio regionale dell'Abruzzo salva d'Alfonso*, *Huffington Post*, 8 maggio 2018.

¹³ Per dovere di completezza, si rileva come nella votazione sulla mozione di sfiducia presentata dal gruppo regionale del Movimento cinque stelle e da alcuni esponenti dell'area di centro-destra, il Presidente della Regione si sia astenuto, mentre il Presidente dell'assemblea abbia espresso il suo voto contrario.

¹⁴ Al riguardo vv. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VII ed., Giuffrè, Milano, 2005, 52 e F. CORVAJA, *Le Regioni a statuto ordinario. L'autonomia statutaria e l'organizzazione fondamentale*, cap. V, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, 2012, 182.

¹⁵ Nonostante l'astensione adottata nella precedente votazione, in seno alla Giunta per il regolamento (26 aprile).

¹⁶ Come, appunto, la cennata deroga all'imparzialità che dovrebbe caratterizzare la figura del Presidente dell'organo assembleare (v. *supra*, nt. 14).

come il Collegio statutario.

È questo il segno di quanto la conduzione interamente politica di vicende che, invece, più di altre dovrebbero richiedere un coefficiente di imparzialità elevato, rassicuri i pubblici poteri dai rischi di un'opacizzazione del loro consenso elettorale e di quanto, viceversa, un garante regionale che agisca in modo imparziale incarni un ruolo recessivo in un contesto territoriale ad alto tasso di politicizzazione¹⁷.

Detto ultimo rilievo si pone peraltro in controtendenza rispetto al quadro nazionale ed unionale, in cui gli organi che presentano un'elevata componente tecnica¹⁸ e che si caratterizzano per un agire indipendente dal circuito rappresentativo tendono invece a godere di largo credito istituzionale, anche quando non sono dotati di poteri decisionali e definitivi.

Gli esempi cui attingere sono molteplici, ma tutti variamente accomunati nella loro origine dall'impossibilità per le parti politiche di esprimere decisioni ora per ragioni di inopportunità-illegittimità, ora di sconvenienza elettorale, ora di congestione dei meccanismi deliberativi. In questo solco si collocano la progressiva implementazione di quello che è ormai l'*arcipelago* delle *Authorities* giurisdicenti; quindi, l'affidamento di alcuni tra i passaggi centrali per l'ordinamento ai governi tecnici¹⁹; nonché i vari tentativi di riforma dell'assetto statale, nell'ambito dei quali si distinguono i *due gruppi ristretti di personalità* nominati da Napolitano nel 2013, il cui tasso di tecnicismo ha peraltro goduto di un *plus* di saggezza, proprio quale riflesso della nomina presidenziale²⁰.

2. Gli elementi traibili dal contesto nazionale e locale

Appare chiaro come, nella fase attuale, i Collegi di garanzia statutaria siano di

¹⁷ Sebbene in una forma non mediata dai partiti politici. Ne parlava già nel 1988 T. MARTINES, *L'intricco delle politiche» tra partiti e regioni. Alla ricerca dell'autonomia regionale*, ora in *Opere*, III, Giuffrè, Milano, 2000, 921, individuando nell'assenza di radicamento dei partiti politici nazionali sul territorio regionale una delle cause del mancato decollo dell'autonomia dell'ente, intesa in questo caso come capacità della classe politica locale di autodeterminarsi.

¹⁸ Al nesso esistente tra tecnica e politica fa accenno N. LUPO, *Gli organi*, cit., 626, allo scopo di introdurre la tendenziale svalutazione dei poteri consultivi che si registrerebbe a livello locale e nazionale e che varrebbe a distanziare i processi decisionali italiani da quelli di altre esperienze europee, come quella spagnola.

¹⁹ Come l'ingresso nella moneta unica europea, o, venti anni più tardi, la formalizzazione del principio di tendenziale pareggio di bilancio (art. 81 cost.).

²⁰ Ci si riferisce all'esperimento istituzionale avviato dal Presidente emerito con la nomina di un *Gruppo di lavoro per le riforme istituzionali*, che nelle intenzioni del Quirinale avrebbe dovuto prospettare al legislatore le linee-guida per una modifica della Costituzione. In tema, e non senza taluni spunti critici riguardo alla carenza di un collegamento tra il mandato conferito ai saggi e l'attività parlamentare maturata sul tema delle riforme costituzionali, v. A. MORELLI, *La saggezza del Presidente. Ancora sul mandato "non esplorativo" dei gruppi di esperti nominati dal Capo dello Stato*, in *Consulta online*, 19 aprile 2013.

fronte al bivio tra la loro soppressione o rivitalizzazione.

Nulla quaestio sulla prima opzione, che costituisce la risposta politica alle esigenze di *spending review* e che è stata sinora seguita da Liguria²¹ e Calabria²²; la seconda e differente scelta di valorizzazione delle Consulta, sinora effettuata in modo significativo dalla sola Campania (art. 57 St.), richiede invece taluni approfondimenti. A livello teorico, la ricerca di nuove competenze di garanzia da affidare agli organismi statutari impone infatti una disamina dei dati non disaggregata, che importi nel quadro analitico alcuni elementi di contesto ricavabili sia dal livello istituzionale sia da quello territoriale, allo scopo precipuo di vagliare le condizioni di fattibilità di taluni percorsi *de iure condendo*.

In tale ultima direzione, alcune indicazioni importanti sembrano provenire dal *referendum* costituzionale del 2016²³. E' noto che il quesito sottoposto a consultazione popolare non investisse direttamente l'assetto regionale²⁴, quanto un profilo specifico dell'autonomia riconosciuta all'ente, ossia la competenza legislativa concorrente tra il legislatore statale e quello regionale (art. 117, III cost.)²⁵.

Tuttavia, proprio dalla carenza di interesse del legislatore costituzionale a ritoccare l'ordinamento regionale e la sua fonte statutaria, nonché da vicende più recenti, è possibile trarre due indicazioni: un'indiretta conferma del sistema delle autonomie; la conseguente occasione per i Consigli regionali di potenziare il modello regionale e le sue garanzie, tanto più alla luce delle recenti attivazioni dello strumento di cui all'art. 116, III cost. da parte di Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, a cui si è accompagnata la richiesta di altre regioni.

Quanto, poi, alle esperienze locali, è indiscutibile che il controllo di statu-

²¹ L. Stat. 18 maggio 2015, n. 1, *Modifiche e integrazioni alla legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1 (statuto della regione Liguria)*.

²² L. r. 19 gennaio 2010, n. 3, *Modifiche allo Statuto della Regione Calabria*. Per un commento sulla scelta effettuata dal Consiglio regionale calabro, cfr. S. GAMBINO, *Le Consulte statutarie, cit.*, 817 ss., secondo cui la soppressione del Collegio dall'assetto regionale eliderebbe le opportunità offerte al legislatore regionale di armonizzare lo Statuto al testo costituzionale e ai suoi contenuti materiali (*spec.* 818-19).

²³ Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione.

²⁴ Semmai, la Regione sarebbe stata interessata dalle ricadute amministrative e organizzative provocate dalla soppressione delle Province, pure prevista dal *ddl* di revisione, dopo che la l. n. 56/2014 ne aveva previsto il riordino (Cfr. Corte cost., sent. n. 50/2015).

²⁵ Prevedendone la soppressione, unitamente alla espressa elencazione delle competenze esclusive che sarebbero dovute spettare alle Regioni (art. 32 del *ddl cost*); critico, già prima del fallimento referendario, M. OLIVETTI, in risposta alle *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, poste dalla rivista *Quad. cost.*, 2, 2016, secondo cui il progetto di revisione avrebbe determinato un riaccanamento della potestà normativa, a vantaggio del legislatore nazionale (304).

tarietà abbia rappresentato e continui a rappresentare la competenza di maggior peso tra quelle assegnate ai Collegi statutari. D'altro canto, seppur nelle modulazioni rintracciabili negli Statuti quanto ad estensione del relativo sindacato²⁶, l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di superiorità statutaria sulle altre fonti regionali (art. 123 cost.) sotteso al carattere rigido²⁷ si è posta sin da subito come prioritaria nella nascente *Repubblica delle autonomie*²⁸. A voler restringere il campo alla sola Regione Abruzzo, su un totale di 29 pareri, resi nell'arco temporale di sei anni (dal 2011 al 2017, con una media di circa 5 atti per ciascun anno), il Collegio si è infatti espresso in sede di controllo di statutarietà delle delibere legislative ben 10 volte²⁹.

Tuttavia, accanto a questa competenza è dato registrare in alcune specifiche realtà regionali un aumento dei casi in cui gli organismi di garanzia sono stati chiamati ad attivarsi anche in materia referendaria o su iniziative popolari. Non si tratta evidentemente di una funzione inedita, giacché tutte le leggi istitutive delle Consulte attribuiscono dette competenze ai Collegi. Appare nuovo, piuttosto, il dinamismo di giudizio con cui l'organismo garante, proprio attraverso le questioni legate alle consultazioni popolari, si apre ad una dimensione dei poteri di tipo verticale, spostando così il fuoco funzionale della sua azione dalla forma di governo alla forma di Stato.

Dalla prassi relativa ai controlli in materia referendaria emerge infatti che le Regioni in cui si registra una più forte istanza popolare e, in modo riflesso, una attivazione dei Collegi, tendono a coincidere con quelli che godono di forme speciali di autonomia o hanno maturato a fondo l'esperienza autonoma.

²⁶ In Piemonte, ad esempio, il parere sulla conformità può inerire a progetti di legge e di regolamento, mentre nel Lazio (art. 68, comma 6, *lett. b*) esso riguarda le leggi regionali, fatta salva la possibilità per il Collegio di esprimere parere sulle proposte di regolamento regionale (*lett. c*). Infine, lo Statuto campano (art. 57, II), recentemente modificato, adotta una formula ampia, nella quale si prevede che la Consulta di garanzia possa esprimersi con parere sulla legittimità delle leggi e dei regolamenti regionali, nonché sugli atti preparatori con cui 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*".

²⁷ La rigidità di un atto, che deriva dalla previsione normativa di un aggravio per la sua modifica, è il precipitato procedurale che conferma la superiorità di una data fonte sulle altre. Per il parallelismo sostanziale esistente con l'*iter* di revisione costituzionale, cfr. T. GROPPI, *Art. 138*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Utet, Torino, 2006, 2703.

²⁸ Richiamando l'efficace titolo del lavoro di T. GROPPI e M. OLIVETTI (cur.), *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001.

²⁹ A fronte dei 5 pareri resi in materia referendaria; 13 sugli altri profili oggetto di normazione regionale e 1 in conflitto di attribuzione tra Consiglio e Giunta in materia di spettanza della potestà regolamentare, riservata dallo Statuto abruzzese al solo Consiglio regionale. Tutti gli atti consultivi sono consultabili sul sito www2.consiglio.regione.abruzzo.it, all'interno della sezione dedicata al Collegio regionale per le garanzie statutarie.

Territori come la Valle d'Aosta³⁰ e la Toscana hanno registrato, seppur per ragioni diverse e in altrettanto differenziati momenti, una crescente sollecitazione rispettivamente della *Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare*³¹ e del *Collegio di garanzia statutaria*³².

Ebbene, a tale ultimo riguardo, ciò che si intende porre in rilievo non è tanto la coincidenza tra forma compiuta di autonomia³³/modello democratico-partecipativo³⁴/attivazione dell'organismo di garanzia a tutela del rispetto dell'equilibrio istituzionale tra le parti³⁵; piuttosto, riflettere sul fatto che, a distanza di quasi venti anni, le Consulte statutarie nella prassi dimostrino di riuscire ad avere un ruolo *diverso* rispetto al controllo di statutarietà per cui principalmente sono state istituite. In particolare, dalle citate esperienze valdostana e toscana emerge la capacità delle rispettive Consulte di rispondere alle esigenze avanzate dal tessuto materiale regionale in modo coerente e “socialmente” credibile.

³⁰ In senso difforme G.F. FERRARI, *Valle d'Aosta*, in *Le Regioni*, 5, 2011, 903-05, il quale ritiene l'esperienza valdostana maturata in tema di *referendum* abrogativo quantitativamente deludente rispetto alle potenzialità derivanti dal carattere speciale dello Statuto, ravvedendo invece maggiori spazi attuativi per la variante propositiva del *referendum*, introdotta dalla l.r. n. 19 del 2003 (*Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale*).

³¹ In Valle d'Aosta non è stato previsto un Collegio di garanzia, ma si è avvertita comunque l'esigenza di istituire presso il Consiglio regionale (*rectius*, il Consiglio della Valle) una autonoma *Commissione regionale per i referendum popolari* (art. 40, l. r. n. 19/2003).

³² Istituito con l.r. 4 giugno 2008, n. 34, *Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia*, e modificato per quanto riguarda la durata in carica e la composizione, dalla più recente l.r. 9 ottobre 2015, n. 65.

³³ A date condizioni geografiche o per un raggiunto virtuosismo competitivo: si noti che la Regione Toscana ha manifestato con apposita risoluzione consiliare la volontà di procedere alla richiesta di una maggiore autonomia differenziata (art. 116, III cost.), seguendo gli esempi di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia, che il 28 febbraio 2018 hanno raggiunto un accordo in tal senso con il Governo. Per parte della dottrina, le richieste di maggiori spazi di autonomia testimonierebbero l'avvento di una nuova stagione autonomistica, tesa ad invertire la rotta ri-centralizzante che ha caratterizzato la fase della crisi economico-finanziaria; sul punto cfr. R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 757.

³⁴ Quale come forza democratica di contrasto alle scelte politiche; al riguardo, E. GIANFRANCESCO sostiene l'importanza della democrazia partecipativa quale spazio aperto in cui “*effettivamente l'autonomia regionale è posta di fronte a sé stessa ed alle proprie responsabilità, senza essere schiacciata da un dato normativo costituzionale restrittivo ovvero da una giurisprudenza costituzionale di ispirazione “centralista”*”. Così ne *L'Autonomia di fronte a se stessa: il caso degli Statuti regionali ordinari*, in *Consulta on line*, 1, 2016, 46 s.

³⁵ L'orizzonte di una autonomia differenziata che si sta profilando per più Regioni lascia presagire una futura e più intensa attività consultiva dei Collegi di garanzia nell'ambito del controllo di statutarietà sulle leggi regionali che di questo maggiore spazio costituiranno l'attuazione. Per una lettura estensiva, che proietta la prospettiva di rafforzamento delle istanze di equilibrio su tutti gli organi di regionali di garanzia, tra cui il *Co.re.com* e il Difensore civico, cfr. C. TUBERTINI, *Organi di garanzia*, cit., 906.

Allora, volendo trarre alcune parziali conclusioni dagli elementi finora disseminati, la conferma del modello autonomistico, da un lato, e l'emersione in date realtà locali di una prassi dei Collegi non solo appiattita sul controllo di statutarietà ma più versatile, dall'altro, inducono a ritenere che i Collegi debbano e possano ormai rappresentare "altro"³⁶. Ciò abilita lo studioso ad immaginare nuovi percorsi funzionali per gli organi di garanzia a partire dalle necessità poste dalla Costituzione materiale regionale³⁷, che siano diversi dagli esistenti nell'approccio metodologico, ma non, evidentemente, nel fondamento costituzionale (art. 123, I cost).

Si sta sostenendo, in altri termini, che una diversità funzionale degli organismi di garanzia è immaginabile a livello teorico solo se si è disposti ad adottare una logica differenziale, che metta definitivamente in discussione quello che è stato sinora l'archetipo dello studio dei Collegi, ovvero, il modello della Corte costituzionale³⁸. D'altra parte, la prassi richiamata lascia emergere come il parallelismo con la Consulta - che pure poteva essere naturale all'indomani della modifica del Titolo V della Costituzione, per intuibili ragioni analitiche - non è più da solo sufficiente a ricomprendere le istanze di garanzia statutaria che possono venire in rilievo a livello regionale³⁹.

Inoltre, come anticipato, un eventuale allargamento dell'attività dei Collegi statuari trarrebbe la legittimazione ancora una volta nei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" di cui all'art. 123, I cost.⁴⁰, che è presupposto fondante dell'autonomia regionale. In questo solco, l'operazione che si intende delineare varrebbe anzi a rafforzare la differenza ontologica che separa gli organi *di garanzia* dagli organi *di contrappeso istituzionale* - rias-

³⁶ In questo senso, ancora C. TUBERTINI, *ibidem*, 902.

³⁷ Anni orsono, la dottrina ha effettuato talune proposte che muovevano dalla necessità di ricoprire aree delle dinamiche istituzionali regionali ancora prive di un titolare; in tal senso, v. D. BALDAZZI, *Le "Consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione (commento a Corte cost. n. 200 del 2008)*, in *Ist. fed.* 2, 2008, 197 ss., il quale ha inserito tra le nuove competenze eventualmente attribuibili ai Collegi, la valutazione della legittimità dei regolamenti esecutivi, (*spec.* 210).

³⁸ In questa direzione, 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.*, 3, 2008, 2277, a commento della sent. n. 200/2008, *cit.*

³⁹ In questa direzione, il piano semantico meriterebbe forse un'attenzione maggiore. Il tema dei Collegi si contraddistingue infatti per una certa polisemia, in virtù della quale detti organismi sono variamente denominati ora *Commissione di garanzia statutaria* (Veneto), ora *Consiglio statutario* (Puglia), ora, infine, *Commissione garante dello Statuto* (Lombardia). Un'epurazione dalle riflessioni della dottrina come da alcuni Statuti (Molise, Basilicata, Campania) del fuorviante *nomen* di *Consulta statutaria* potrebbe invece porsi nella logica della differenziazione del modello di garanzia regionale qui sposata.

⁴⁰ Per i limiti all'autonomia statutaria, si rinvia al commento di G. D'ALESSANDRO, *Art. 123*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Il Mulino, Bologna, 2018, *spec.* 398-400.

sunta, con sintesi icastica, nella formula: “*tutti gli organi di garanzia sono contrappesi istituzionali, ma non tutti i contrappesi sono organi di garanzia istituzionale*”⁴¹-, ovvero l’estensibilità funzionale dei primi, corollario della loro natura soggettiva di organi costituzionalmente non necessari.

3. Due percorsi *de iure condendo* per i Collegi di garanzia statutaria

La necessità storico-istituzionale di ripensare i Collegi⁴² come *camere di compensazione* di nuove e più evolute esigenze di equilibrio regionale consente di individuare in prospettiva futura due possibili ambiti rispetto ai quali gli Statuti potrebbero legittimare l’attivazione degli organismi *de quibus*: il controllo e la consulenza sul rispetto regionale del principio di tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81 cost.), quindi, la partecipazione dei Collegi alla fase ascendente del diritto europeo, nelle materie di competenza regionale (art. 117,V cost.; art. 5, prot. 2 allegato al trattato di Lisbona). Si tratta di una duplice prospettiva che assume qui mera valenza propositiva e che, nel secondo caso, ha trovato già un parziale riconoscimento nello Statuto campano, con le forme cui oltre si farà cenno⁴³.

In via preliminare, preme sottolineare come entrambe le prospettive funzionali indicate debbono essere vagliate alla stregua di due criteri principali: il raccordo con i procedimenti di controllo già attivi a livello regionale, per cui risulta indispensabile anche un coordinamento con la fonte regolamentare di disciplina del Consiglio regionale; quindi, la definizione della natura delle nuove forme di controllo che potrebbero essere affidate ai Collegi, in relazione ai poteri regionali ed all’effettivo ruolo espletato dalle strutture serventi di questi ultimi.

Si tratta di coordinate nient’affatto inedite, che ricalcano la logica argomentativa con cui la Corte costituzionale ha verificato, nella seconda stagione statutaria, la legittimità delle competenze attribuite ai Collegi. Esse costituiscono, dunque, espressione dell’obbligo gravante sul legislatore regionale di soddisfare nella trama statutaria e in ogni sua parte un coefficiente di coerenza formale e sostanziale con l’intero contesto costituzionale, ai sensi dell’art. 123, I cost.⁴⁴. La prospettiva di un allargamento funzionale degli organi di garanzia che sarà di seguito approfondita non può costituire certo eccezione in questo senso, pena la sua collocazione al di fuori del perimetro della legittimi-

⁴¹ Così A. SPADARO, ne *Ancora sugli organi*, cit., 471.

⁴² Adesione che non è scontata, visto che a rimanere in piedi è sempre la richiamata alternativa di una razionalizzazione degli organismi *de quibus* dal quadro regionale.

⁴³ V. *ultra*, § 3.2.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 12/2006, cit., p.to 3, *in diritto*. In senso conforme, v. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di Diritto amministrativo*, XXXV, Cedam, Padova, 2004, 206.

tà costituzionale.

3.1 Il monitoraggio sul rispetto dell'equilibrio strutturale di bilancio regionale

Rispetto alla seconda stagione statutaria la fisionomia della Costituzione economica⁴⁵ è mutata, anche per effetto della formalizzazione della regola di tendenziale equilibrio di bilancio avutasi con l'art. 81 cost.⁴⁶, e, a livello regionale, con la legge 24 dicembre 2012 n. 243⁴⁷. Senza poter qui precisare in ordine al fatto che il principio in questione fosse già regola ordinamentale, rimane la constatazione che, ad oggi, manca un organismo regionale che possa coadiuvare il Consiglio nella redazione e nel controllo preventivo sulla regolarità di bilancio e, allo stesso tempo, fungere da contrappeso alla possibilità che il Presidente della Giunta ponga la *questione di fiducia* sull'approvazione delle leggi finanziarie e di bilancio, facoltà che pure trova riconoscimento in alcuni Statuti e regolamenti consiliari⁴⁸.

La necessità di una struttura tecnica di supporto all'assemblea è resa oltremodo evidente dalle difficoltà che gli organi regionali incontrano nella gestione e nel controllo della spesa pubblica locale⁴⁹: lo testimoniano la costante attività monitoria svolta nei confronti di Regioni ed Enti locali dall'Ufficio parlamentare di bilancio, sul punto della necessità di assicurare la sostenibilità finanziaria dei conti pubblici⁵⁰; quindi, il controllo espletato dalle sezioni

⁴⁵ Per una lettura a più livelli dei cambiamenti materiali che hanno anticipato e in qualche modo pre-formato la formalizzazione dei vincoli economici v. G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la costituzione economica della crisi globale*, in G.C. FERRONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2012, spec. 98 ss.

⁴⁶ E con le correlate modifiche costituzionali agli artt. 97, I, 117, II lett. e) e 119 cost. Per la tesi che ravvisa nell'obbligo di pareggio di bilancio e nella partecipazione al debito pubblico da parte delle Regioni un elemento che tende a rafforzare la dipendenza economica degli enti territoriali dal sistema statale, in deviazione dal concetto di autonomia finanziaria, cfr., *ex multis*, G. G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2, 2014, 19.

⁴⁷ Recante le *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*. Con specifico riguardo a Regioni ed Enti locali, il legislatore ha previsto l'equilibrio dei relativi bilanci (art. 9), il ricorso all'indebitamento (art. 10), il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali (art. 11) e, infine, il concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico (art. 12). La legge rinforzata è stata modificata nel 2016 (l. n. 164) per superare alcune delle difficoltà incontrate da Regioni ed Enti in sede applicativa.

⁴⁸ Come nel regolamento del Consiglio regionale molisano (art. 63, III), o, ancora nello Statuto della Basilicata (art. 52, II). Per un approfondimento sul tema si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia negli ordinamenti regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016.

⁴⁹ Per una lettura conforme, cfr. S. GAMBINO, *Costituzione e autonomie*, relazione nell'ambito del ciclo di conferenze magistrali "La più bella del mondo? La Costituzione italiana nel suo 70° anniversario", Bologna, 1° ottobre 2018, 53, disponibile in *Rassegna Astrid*, 12, 2018.

⁵⁰ *Rapporto sulla politica di bilancio 2018*, 7 dicembre 2017, 147, in www.upbilancio.it.

regionali della Corte dei conti⁵¹; infine, la giurisprudenza della Corte costituzionale, che, seppur con un *trend* non sempre lineare⁵², da tempo valorizza i principi di continuità, coerenza e trasparenza nella redazione dei documenti contabili, richiedendo un accertamento preventivo, complesso e a base concreta sulle poste di bilancio, che debbono essere “*credibili, sufficientemente sicure, non arbitrarie o irrazionali*” (sent. n. 49/2018)⁵³.

In questo quadro, una modifica delle competenze degli organi di garanzia che annoveri tra i poteri consultivi dei Collegi anche un controllo *giuridico* sulla copertura economica degli atti legislativi ex art. 81 cost. potrebbe forse contribuire al rispetto dei principi connessi alla tenuta del bilancio regionale.

Vero è che la determinazione puntuale delle condizioni procedurali per una competenza siffatta incorrerebbe, come evidente, in molteplici nodi da sciogliere, a partire dalla composizione dell'organismo. Se è vero, infatti, che l'effettività dell'azione di garanzia dipende anche dalla struttura dell'organo che la espleta, il Collegio dovrebbe annoverare nel suo seno anche una componente tecnico-finanziaria, senza per questo vedere alterata la tipologia del controllo.

In verità, nel tessuto regionale sono già presenti strutture di monitoraggio contabile, competenti ad effettuare un riscontro di natura *tecnica* sulla copertura degli atti⁵⁴. Da queste ultime, il monitoraggio del Collegio di garanzia potrebbe pertanto distinguersi, ad esempio, svolgendo un accertamento a base giuridica prevalente⁵⁵.

⁵¹ Secondo quanto previsto dal d.l. n. 174 del 2012 (*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*). Per un approfondimento sul tema, si rinvia a O SPATARO, *L'impatto dei controlli della Corte dei conti sul sistema finanziario locale*, in *Federalismi*, 21, 2018.

⁵² Specie in materia di copertura economica dei diritti costituzionali. A riguardo, ci si limita a richiamare due casi emblematici dell'atteggiamento bipolare assunto dalla Corte: nel noto caso che ha riguardato la c.d. *Robin Hood Tax* (sent. n. 10/2015), la Corte ha dichiarato illegittima l'imposizione tributaria gravante sulle imprese del settore carburanti, modulando gli effetti temporali di retroazione della sentenza sulla scorta del principio di tendenziale pareggio di bilancio; per un approfondimento si rinvia a G. TESAURO, *Ragioni di bilancio e diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Giappichelli, Torino, 2016, 2399 ss.; a distanza di un anno, nella pronuncia n. 89/2016, la stessa Corte ha dato prevalenza, invece, alla tutela del diritto all'istruzione per gli studenti disabili rispetto alle esigenze di bilancio.

⁵³ P.to 3.1, *in diritto*. La sentenza dichiara la parziale illegittimità della l. r. Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 recante il *Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare*.

⁵⁴ In Regione Abruzzo, ad esempio, il *Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio* è organismo di supporto tecnico in materia economica e di bilancio per i Consiglieri regionali, le Commissioni consiliari, e, in modo particolare, la Commissione regionale di Bilancio, durante lo svolgimento delle attività legislative, amministrative, di programmazione e di controllo degli organi consiliari.

⁵⁵ L'impossibilità per gli organi di garanzia di svolgere un sindacato *puramente* giuridico su questioni di finanza pubblica è testimoniata dai frequenti richiami effettuati dalla Corte costituzionale

Si dovrebbe poi discutere dell'obbligatorietà o meno del controllo in esame, giacché nel primo caso il monitoraggio, pur avendo rilievo interno, sarebbe destinato a rappresentare un momento dell'*iter legis*, mentre nel secondo implicherebbe la necessità ulteriore di individuare i soggetti legittimati a richiedere parere al Collegio⁵⁶.

Ammettendo che si opti per una funzione consultiva a carattere stabile e non eventuale, si porrebbe poi l'ulteriore questione legata all'individuazione del segmento temporale in cui collocare l'attività del Collegio nell'ambito della procedura di produzione legislativa. Al riguardo, il solco è quello già tracciato dalle decisioni costituzionali in merito ai pareri di statutarità, ovvero l'inserzione nella fase che precede la promulgazione e che è destinata ad incidere su una delibera legislativa, non già su un atto legislativo perfetto⁵⁷. Si tratterebbe in ogni caso di un parere non vincolante, se è vero che l'attività legislativa non può essere in alcun modo compressa, tanto più in una materia, il bilancio, che assume rilievo strutturale nella realizzazione dell'indirizzo politico.

In conclusione, non può non rilevarsi come in questa plurima e complessa prospettiva *de iure condendo*, l'eventuale previsione statutaria che attribuisse ai Collegi di garanzia una competenza sul rispetto della regola di pareggio del bilancio regionale potrebbe costituire oggetto di impugnazione di fronte alla Corte costituzionale, in sede di legittimità. Resterebbe infatti ferma anche in questo caso la necessità di un accertamento in merito alla compatibilità di norme attributive di nuove competenze al Collegio con la Costituzione, ribadita nella sent. n. 12/2006 (p.to 7, *in diritto*) ed espressa due anni prima nella decisione n. 378, in tema di valenza culturale delle disposizioni statutarie a

nelle sue decisioni ai pareri della Corte dei conti; per un approfondimento sulla giustiziabilità della regola di bilancio, in cui la Corte arriva, in taluni casi, a utilizzare le delibere della Corte dei conti quali parametri interposti all'art. 81 cost, sia consentito il richiamo a M. FERRARA, *Il bilancio di previsione della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale (nota alla sent. n. 250/2013)*, in *Rass. parl.*, 1, 2014, 191-93. Quanto, invece, alle prospettive anche future di interazione tra i giudici di Palazzo della Consulta e l'Ufficio parlamentare di bilancio, v. G. DI PLINIO, *Giustizia costituzionale e Costituzione finanziaria*, in L. MEZZETTI, E. FERIOLI (a cura di), *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, Bonomo Editore, Bologna, 2018, 382 s.

⁵⁶ Sotto il profilo oggettivo, andrebbe poi chiarito se l'organismo sarebbe tenuto ad esercitare le sue funzioni in relazione alla copertura finanziaria di tutti gli atti consiliari o solo di quelli in materia di bilancio o a questo collegati.

⁵⁷ In senso conforme, il parere di inammissibilità n. 1/2011 reso dal Collegio per le garanzie statutarie della Regione Abruzzo, in merito all'*iter* formativo della delibera legislativa n. 65/1, recante le *Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo (legge finanziaria regionale 2011)*. Nello specifico, l'organismo ha ritenuto di non potersi esprimere su un atto regionale che era stato promulgato prima della richiesta di parere, e che, pertanto, esulava dall'ambito oggettivo del controllo di garanzia.

carattere programmatico (p.to 5, *in diritto*)⁵⁸.

3.2 Il controllo nella partecipazione regionale alla fase ascendente Ue

Un secondo percorso di potenziamento del ruolo dei Collegi di garanzia statutaria potrebbe essere individuato in un loro coinvolgimento nelle attività connesse alla partecipazione dell'ente ai processi di formazione del diritto europeo (art. 117, V cost., l. n. 234/2012).

Detta innovazione si porrebbe in linea con i contenuti del recente rapporto predisposto dalla *task force sulla sussidiarietà e proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente"* (*Report on the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently"*), voluto dalla Commissione Juncker⁵⁹, in cui appare centrale la necessità di implementare i processi decisionali regionali e locali per assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà nella fase ascendente.

In quest'ottica, la nuova formulazione dell'art. 57, II dello Statuto campano⁶⁰ appare dunque pionieristica: con una struttura aperta, che riconosce la legittimazione a interpellare l'organismo di garanzia da parte di "*qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale*"⁶¹, la norma attribuisce un potere consultivo, di natura preventiva e facoltativa, al Collegio nella fase ascendente di formazione del diritto unionale⁶².

Con riserva di valutare le ricadute regionali di questa competenza⁶³, che occorre peraltro fare in una fase di ricentralizzazione a favore dello Stato del-

⁵⁸ Le pronunce sono consultabili rispettivamente in *Giur. cost.*, 1, 2006, 71 ss., osservata da A. BURATTI e S. CATALANO ed in *Giur. cost.*, 6, 2004, 4111 ss., commentata da D. NOCILLA e M. BENVENUTI.

⁵⁹ Istituito nel novembre 2017, il gruppo di lavoro ha consegnato il successivo 10 luglio la relazione finale che comprende, oltre ad alcune riflessioni di portata generale, nove raccomandazioni, munite di indicazioni su misure specifiche, per le autorità nazionali, regionali e locali, nonché gli organi istituzionali dell'Ue. Il report è disponibile all'indirizzo ec.europa.eu.

⁶⁰ A tenore del quale: "La Consulta di garanzia statutaria esprime pareri sulla legittimità delle leggi, dei regolamenti regionali, degli atti preparatori con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, degli schemi di accordo con Stati esteri e degli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato."

⁶¹ Salva poi l'indicazione tassativa contenuta all'art. 3 della legge istitutiva della Consulta (l.r. n. 25/2018) che annovera tra i soggetti legittimati a richiedere un parere il Presidente del Consiglio regionale (su deliberazione dell'Ufficio di Presidenza), il Presidente della Regione (su deliberazione della Giunta Regionale) e un quarto dei consiglieri regionali in carica.

⁶² Per una lettura in chiave comparata sulla fase ascendente dell'*early warning system*, v. C. FASSONE, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Ist. fed.*, 3-4/2009, spec. 422 ss.

⁶³ Giacché la Consulta statutaria campana è stata istituita solo di recente (l.r. Campania n. 25/2018, sulla *Costituzione e funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria ai sensi dell'articolo 57 dello Statuto della Regione Campania*).

le materie trasversali che interessano a vario titolo il livello europeo⁶⁴, la modifica merita di essere positivamente accolta. Ad oggi, infatti, le Regioni che presentano al loro interno un supporto organico per il Consiglio in materia europea sono poche; tra queste Emilia-Romagna, Puglia e Abruzzo. Una ragione, quest'ultima, che depone certamente a favore di un accrescimento del peso istituzionale dei Collegi nel settore.

Tuttavia, in quelle realtà regionali in cui è presente una struttura attiva sui temi europei, una competenza del Collegio nello stesso ambito richiederebbe necessariamente un intervento di armonizzazione, potendo trovare allocazione solo entro uno spazio consultivo-facoltativo lasciato libero dall'operato di altri organi⁶⁵.

4. Per concludere

Il tentativo del contributo è stato quello di continuare, per quanto possibile, l'avviato dialogo sulle ragioni della debolezza, di legittimazione e di funzioni, che caratterizza nella fase attuale l'attività dei Collegi di garanzia.

Nello studio si sono prospettati due tra i possibili ampliamenti funzionali degli organismi statutari. Si tratta di mere proposte che intendono tratteggiare i termini teorici in cui una maggiore "attrattività" funzionale potrebbe contribuire a rinverdire il tema della garanzia statutaria e, per questa via, dimostrare quanto la non necessità degli organismi di garanzia nella cornice di governo regionale rappresenti un campo aperto alla meccanica statutaria.

Al di là delle decisioni che ciascun Consiglio regionale riterrà di prendere nell'alveo della propria autonomia, rimane la sensazione che i Collegi di garanzia siano ormai di fronte ad un crocevia istituzionale, per cui l'avvio di un processo di modifica, che sia razionalizzante o, all'opposto, funzionalmente accrescitivo, pare ormai un passaggio imprescindibile. Ciò ad una condizione: il rispetto del rapporto di coerenza tra le singole esigenze della garanzia regionale e le istanze provenienti dalla forma di governo, dalla Costituzione

⁶⁴ Ne parla, tra gli altri, G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, in *Dir. reg.*, fasc. 1, 2018, 328-9, il quale evidenzia come la giurisprudenza della "crisi economica" abbia potenziato la clausola trasversale soprattutto nei settori di concorrenza e tutela dell'ambiente, con il risultato di attrarre alla competenza normativa statale anche aree, come la disciplina dei servizi pubblici, in cui il legislatore regionale poteva avere una qualche voce in capitolo.

⁶⁵ In Regione Abruzzo, ad esempio, il *Settore Affari istituzionali ed europei*, che cura le attività normative regionali di conformazione al diritto Ue, è organo permanente di supporto alla IV Commissione del Consiglio regionale (*Politiche europee, internazionali, Programmi della Commissione europea, Partecipazione ai processi normativi dell'Unione europea*). Pertanto, l'acquisizione da parte del Collegio di competenze su questioni europee avrebbe senso solo se fosse funzionalmente differenziata dalle attività già in essere, e dunque afferente ad un circuito specifico consultivo o di controllo, attivabile dal Consiglio, dalla Giunta e dal Presidente regionale.

economica e dalla dimensione verticale dei poteri.