

CONCLUSIONI\*

**ENZO CHELI\*\***

**Suggerimento di citazione**

E. CHELI, *Conclusioni*, 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.

\*\* Vice-presidente emerito della Corte costituzionale.

Contatto: [e.cheli@virgilio.it](mailto:e.cheli@virgilio.it)

A dieci anni di distanza dall'avvio della seconda esperienza statutaria, la vicenda legata agli organi di garanzia è significativa per cogliere il grado di realizzazione e le linee di tendenza del nostro modello di Stato regionale. Un modello che, dagli anni '70 con la nascita delle Regioni ordinarie, non ha ancora trovato un punto di equilibrio, dal momento che ha continuato ad oscillare tra una prospettiva di avanzamento verso un modello quasi federale o addirittura federale, ed una opposta linea di arretramento verso una Regione esclusivamente amministrativa, ossia depotenziata nei suoi poteri legislativi e politici.

Gli organi di garanzia nascono nella seconda stagione statutaria come effetto diretto di riforme costituzionali (1999-2001) che puntano nella prima direzione, verso il rafforzamento del potenziale politico delle Regioni e introducono di conseguenza all'art. 123 Cost. un modello di Statuto regionale che ricalca tendenzialmente, su scala, il modello di Costituzione nazionale, attraverso un aumento del livello di rigidità degli stessi Statuti regionali. Di qui, l'esigenza di introdurre un meccanismo di garanzia statutaria ricalcato su quello nazionale e in grado di svolgere una funzione di controllo sulla statutarietà della legge e dei regolamenti regionali. In questo quadro si colloca il Collegio di garanzia, modulato sul modello dei Consigli consultivi delle comunità autonome spagnole. Un organo cui affidare un giudizio preventivo sulla conformità delle fonti regionali agli Statuti, la risoluzione dei conflitti tra organi regionali, l'ammissibilità degli istituti di democrazia diretta presenti a livello regionale, ossia il *referendum* e l'iniziativa legislativa popolare.

Si tratta di organi che, nati con tali caratteri, manifestano una sottintesa vocazione giurisdizionale. Ma nel momento in cui non trovano fondamento in Costituzione, ma nello spazio di autonomia assegnato agli Statuti, ecco che essi trovano limiti precisi e insuperabili che la Corte non manca di mettere in luce nelle tre note sentenze del 2004, del 2006 e specie del 2008, dove ci si addentra nella qualificazione della particolare natura degli organi in esame, riconoscendone la natura amministrativa e, di conseguenza, prevedendo la loro sottoponibilità al sindacato del giudice amministrativo.

Così un organo nato con una naturale vocazione giudiziaria è stato inchiodato dalla Corte costituzionale entro il recinto di una funzione amministrativa e la sua attività è stata connotata come attività di controllo preventivo, prevalentemente consultiva, con la possibilità di alcuni poteri decisionali, ma dove l'attività consultiva prevale su quella decisionale.

Sin qui la storia dell'istituto, ma se si va a guardare la prassi che si è sviluppata attorno a questi organi negli ultimi dieci anni emerge una vicenda difficile da valutare anzitutto per la varietà delle soluzioni adottate. Non tutti gli Statuti regionali hanno previsto tali organi mentre non tutti gli Statuti che li prevedono li hanno poi attuati, mentre altre Regioni hanno abrogato l'organo

dopo averlo istituito. La situazione, pertanto, è estremamente fluida.

Davanti a questo stato di cose, la prassi sembra giustificare la tesi di Paolo Caretti sul futuro di questi organi, per cui o questi organi si rilanciano mediante una modifica della loro disciplina attuale, o essi sono destinati ad una progressiva emarginazione, fino alla scomparsa per desuetudine.

Se questa è l'alternativa, convalidata dai lavori di oggi, la via più ragionevole da seguire non è tanto quella dell'accentuazione di un percorso di decadenza, ma quella di una valorizzazione della presenza di tale organo. Se si parte dalla convinzione che il futuro delle Regioni, in considerazione della stagione critica che oggi esse stanno attraversando, è legato all'esistenza di condizioni di sicurezza in ordine alla legittimità del loro operato, il senso di un loro rafforzamento dovrebbe condurre a dare forza agli Statuti regionali, accentuando la sensazione che la legalità statutaria è una cosa seria, in quando si affianca alla legalità costituzionale.

Come percorrere questa linea di valorizzazione? Le strade sono diverse, ma dovrebbero essere percorse in modo parallelo sia mediante l'*auctoritas*, inteso quale livello qualitativo dell'importanza delle decisioni, sia mediante la *potestas*, quale accrescimento delle competenze dell'organo.

Così, quanto alla composizione, potrebbero essere accentuate le professionalità tecniche, riducendo le eventuali componenti politiche in modo da accrescere l'imparzialità del Collegio; potrebbero altresì rafforzarsi le incompatibilità, con la previsione di un divieto di rielezione. Si potrebbe poi aumentare il valore delle decisioni e lo spazio delle competenze, sia decisionali che consultive, puntando soprattutto sulle prime. Ancora, nel rispetto dei limiti tracciati dalla Corte costituzionale si potrebbe caratterizzare la risoluzione dei conflitti tra i poteri come funzione arbitrale-decisionale e non meramente consultiva. Inoltre, si potrebbero arricchire i canali di accesso all'organo, pensando al difensore civico o aprendo al corpo dei cittadini. Vi è una linea di fondo che potremmo seguire nel rispetto dei limiti tracciati dalla Corte costituzionale e questa linea potrebbe essere quella adottata per le Autorità amministrative indipendenti, che svolgono oggi attività che non sono soltanto amministrative nel senso tradizionale, ma anche para-giurisdizionali o arbitrali.

In conclusione, l'ampliamento ed il rafforzamento dei collegi di garanzia può avvenire, ma ad una condizione precisa: che la classe politica regionale si convinca dell'importanza che la legalità statutaria assume nel futuro delle Regioni, se le stesse vogliono tornare in un circuito di consenso sociale e di sostegno da parte dell'opinione pubblica.