

INTRODUZIONE ALLA SESSIONE POMERIDIANA DEL CONVEGNO “GLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA NELLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE TRA BILANCI E PROSPETTIVE FUTURE”*

MARIA CRISTINA GRISOLIA**

Suggerimento di citazione

M. C. GRISOLIA, *Introduzione alla sessione pomeridiana del Convegno “Gli organi di garanzia statutaria nella forma di governo regionale tra bilanci e prospettive future”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

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

** Professore ordinario di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università degli Studi di Firenze, già membro del Collegio di garanzia statutaria della Regione Toscana.

Contatto: cristina.grisolia@unifi.it

1. Questa mattina abbiamo ripercorso la lunga stagione che ha contrassegnato, prima, l'ideazione e, poi, l'istituzione degli organi di garanzia statutaria. Organi pensati, nel fervore seguito alla riforma del titolo V, quali nuovi ed importanti strumenti di garanzia della futura realtà regionale.

Una realtà che, radicalmente trasformata rispetto al passato, appariva povera dei contrappesi necessari ad equilibrare il maggior rilievo assunto dai titolari delle scelte di indirizzo politico. E per questo concepiti quali destinatari di funzioni ritenute essenziali per il buon funzionamento del sistema: prima, fra tutte, il controllo della rigidità statutaria, ma anche il giudizio sui conflitti di competenza fra gli organi regionali, il giudizio sull'ammissibilità delle richieste di referendum e di iniziativa legislativa.

È un fatto, tuttavia – lo hanno ampiamente sottolineato stamane – che gli organi di garanzia statutaria, nonostante l'entusiasmo e la buona volontà iniziale hanno visto progressivamente scemare il loro rilievo per motivi che, a ben vedere, non appaiono tutti ancora chiaramente decifrabili.

Quello che possiamo dire con certezza è che, a tacere d'altro, la causa prima di tale involuzione è stata proprio la Corte costituzionale. La quale, subito preoccupata delle potenzialità insite nella creazione di organismi che aspiravano a condividere con essa importanti funzioni di garanzia, ne ha subito ridimensionato natura e competenze; riducendoli, da un lato, a meri soggetti amministrativi, e limitandone, dall'altro, le funzioni ad attività di tipo consultivo e, comunque, non in grado di inficiare la libertà di decisione degli organi di governo.

Tutto ciò attraverso una serie di sentenze, già ampiamente citate, ma, prima ancora, attraverso il radicale ridimensionamento della stessa fonte statutaria e dei suoi contenuti programmatici: la prima ridotta a mera legge regionale, sia pure a competenza "specializzata e riservata" (v. sentenza n. 304/02); i secondi privati di alcun contenuto "prescrittivo" e "vincolante" e piuttosto ridotti ad una funzione di "natura culturale o anche politica, ma certo non normativa" (v. sentenze nn. 372,378,379/04).

All'opposto dei loro omologhi spagnoli, che tanto avevano contribuito alla ideazione di tali organismi, essi hanno così visto scemare assai presto gli entusiasmi iniziali, registrando, nei fatti, una assai modesta attuazione: solo otto quelli istituiti a fronte della quasi totalità delle regioni che gli avevano previsti nei loro statuti (le consulte dell'Abruzzo, Emilia Romagna, Calabria, Liguria, Toscana, Piemonte, Umbria); oggi ridotti a sei dopo l'abolizione degli organi statutari della Calabria e della Liguria (che, va detto, fu la prima ad attuarli).

2. E, tuttavia, nonostante l'intervento della Corte costituzionale, tutt'altro che secondarie rimangono le competenze ad essi attribuite, che mal giustificano il così scarso seguito registrato.

Anche a non tenere conto di quella principale – e cioè la competenza relativa ai giudizi sulla conformità statutaria delle leggi e dei regolamenti regionali – di sicuro rilievo per il buon funzionamento del sistema le competenze, per lo più comuni ai vari organismi oggi in vigore, relative alla legittimità e alla ammissibilità delle richieste dei referendum regionali e delle proposte di legge di iniziativa legislativa, il giudizio sui conflitti di competenza tra gli organi regionali, la risoluzione di questioni di rilievo istituzionale, anche legate all'interpretazione ed attuazione dello statuto.

Fra quelle appena richiamate, proprio le competenze che andremo ad esaminare fra breve hanno di fatto costituito la parte più importante dell'attività svolta in questi anni.

Certamente importanti i giudizi relativi all'ammissibilità dei referendum e dell'iniziativa legislativa, che hanno rappresentato una "fetta" consistente delle decisioni operate.

Decisioni, questa volta, non a natura consultiva, ma decisionale e quindi in grado di bloccare il procedimento relativo all'attuazione di questi importanti istituti di democrazia diretta. Per di più, a differenza di quanto accadeva prima della riforma (dove tali decisioni erano affidate ad organi politici: i Consigli o i loro uffici di presidenza), decisioni circondate da garanzie assai maggiori di quelle assicurate prima della riforma.

E ciò vuoi in virtù dell'autonomia e dell'indipendenza dei nuovi organi, vuoi in virtù della giustiziabilità degli atti assunti di fronte al giudice ordinario o amministrativo (v. il caso verificatosi proprio in Toscana relativo al ricorso cautelare *ex art. 700 c.p.c.* promosso dinanzi al Tribunale di Firenze dai promotori del referendum abrogativo della legge regionale in materia di riassetto del servizio sanitario: legge n. 28 del 2015. Ricorso promosso contro la decisione del Collegio di garanzia della Toscana di non dare seguito alla richiesta referendaria dopo l'approvazione di una legge modificativa delle disposizioni impugnate.

L'iniziativa non ebbe poi seguito. L'impugnativa fu, infatti, respinta dal Tribunale che non ha ritenendo sussistere il *periculum in mora*, data l'inesistenza di alcun pregiudizio per l'avvenuta sospensione del procedimento relativo al referendum, comunque esperibile in tempi successivi. Il fatto però resta significativo delle ben più ampie possibilità di tutela offerte nelle procedure che caratterizzano tali istituti.

A fronte di ciò, guardando all'esperienza trascorsa, mi sentirei anzi di affermare che sarebbe addirittura auspicabile che le tre regioni (Abruzzo, Piemonte, Umbria) che ancora demandano ad organi politici (rispettivamente, al Consiglio, all'Ufficio di presidenza del Consiglio e al Presidente della Giunta) la decisione finale di tali giudizi, provvedessero a modificare la propria disciplina, uniformandosi alle scelte più garantiste delle altre regioni.

Ugualmente importante – sempre a guardare l’esperienza trascorsa – la competenza relativa all’ampia attività consultiva che, con la sola eccezione dell’Emilia Romagna, viene attribuita a tali organi in materie di particolare rilievo istituzionale.

Attività che va dal generico riferimento ad “ogni questione di legittimità dell’azione regionale” (come recita l’art. 3, lett. e) della legge della regione Abruzzo n. 42 del 2007), al richiamo a questioni “di carattere giuridico-istituzionale di particolare rilievo, attinenti, in particolare, all’interpretazione ed applicazione delle disposizioni statutarie e all’esercizio delle funzioni consiliari” (come recita l’art. 14 bis della legge della regione Toscana n. 7 del 2011, modificativa della legge n. 34 del 2008), fino al più preciso riferimento a “questioni tecnico-giuridiche che concernono l’interpretazione e l’applicazione al caso concreto delle norme statutarie e delle leggi regionali in materia di istituti di partecipazione, nonché delle altre leggi nazionali e regionali di cui si renda necessaria l’interpretazione e l’applicazione nel corso dei predetti procedimenti” (come recita l’art. 8, comma 2, legge regione Piemonte n. 25 del 2006).

Non ci sfugge, naturalmente, la scarsa effettività di tali pareri, mai obbligatori e mai in grado di vincolare in alcun modo le relative decisioni.

Né possiamo sottovalutare la limitata giustiziabilità che, in questo caso, caratterizza i relativi atti; tutti a natura consultiva e, quindi, con efficacia meramente interna.

E, tuttavia, nonostante ciò, sicuro il loro indubbio rilievo istituzionale, in quanto atti legati a materie ed attività niente affatto secondarie per il sistema regionale e per il suo corretto funzionamento.

3. A fronte di ciò, risulta allora difficile capire – come ho già sottolineato all’inizio di questo breve intervento - lo “scarto” verificatosi tra il rilievo dell’organo e delle sue competenze e la sua scarsa attuazione.

Già si è ricordato come, Roberto Romboli, ragionando qualche anno fa sul futuro degli organi di garanzia statutaria, aveva affermato che la loro fortuna non potendo dipendere dalla *potestas* (in ragione appunto della scarsa vincolatività delle competenze attribuite), sarebbe stata essenzialmente affidata all’*auctoritas* che tali organi sarebbero stati in grado di conquistarsi attraverso l’acquisizione di una posizione di reale indipendenza e in ragione della forza e persuasività delle motivazioni poste a base dei loro pronunciamenti.

Non credo che l’*auctoritas* abbia fatto difetto nell’attività svolta in questi anni.

Non conosco l’esperienza delle altre regioni, ma, quando facevo parte del Collegio toscano, mi fu facile constatare l’ampio dibattito che ha sempre caratterizzato il “seguito” dei nostri pareri e la conseguente “presa d’atto” dei rilievi formulati al momento della decisione finale.

Nè, d'altra parte, ho motivo di ritenere che tale esperienza sia cessata nell'attuale consiliatura.

A guardar bene, dunque, sembrerebbe allora più probabile, come ha sottolineato Paolo Caretti in un recente convegno svoltosi a Bologna su questi stessi temi, che la ragione della scarsa fortuna di tali organismi vada piuttosto ricollegata ad una qualche "diffusa e radicata diffidenza cui gli organi politici guardano all'attività di organi che presentano una diversa legittimazione e che tuttavia esercitano funzioni destinate ad incrociarsi con quelle attribuite ai primi".

Effettivamente questo potrebbe essere un buon motivo di giustificazione dell'attuale realtà.

Mi sentirei anche di aggiungere che tale "diffidenza" potrebbe pure dipendere da una struttura e una composizione divenute in qualche modo "strabiche" rispetto all'asse ottica delle competenze esercitate.

Non vi è dubbio, infatti, che, struttura e composizione, inizialmente plasmate sulla falsariga di organi assai vicini alla Corte costituzionale, appaiono ormai eccedenti rispetto al tipo di funzioni concretamente esercitate.

Senza rinunciare alle non eliminabili garanzie di autonomia e imparzialità che debbono assistere tale organo, potrebbe dunque essere opportuno riaggiustare l'"asse ottica" che lo unisce alle sue competenze, ridimensionando quella troppo ampia aurea di autorevolezza che forse ha contribuito ad alimentare la diffusa diffidenza verso di esso, magari privilegiando, rispetto agli attuali requisiti di nomina, i profili più strettamente tecnico-professionali.

Quanto alle funzioni attribuite, sempre a seguire le indicazioni di Paolo Caretti, si potrebbe pensare a dare maggiore obbligatorietà ai pareri in materia di conformità statutaria; ovvero ad ampliare i soggetti legittimati ad attivare l'organo, aprendo l'accesso alle varie associazioni (culturali, economiche, sociali) che agiscono nella regione.

Non credo invece opportuno aumentare o, peggio, diminuire le competenze esercitate. Le quali, così come sono, conservano intatte le ragioni istituzionali che le avevano ispirate. E cioè non solo quella di garantire la rigidità statutaria, ma anche di assicurare la legittimità degli atti e dei comportamenti posti in essere dalla nuova realtà regionale.

In definitiva, insomma, di fronte al dilemma che ci viene proposto se conservare o eliminare tali organismi, la risposta non potrebbe che essere la prima, evitando, come comunemente si dice (e come purtroppo spesso accade), di "buttar via il bambino con l'acqua sporca".

Mi parrebbe, invece, necessario un serio ripensamento e una più attenta riconsiderazione dell'organo proprio da parte di quelle regioni che, più delle altre, si sono dimostrate sensibili a tali esigenze, evitando che le garanzie poste a fondamento di meccanismi istituzionali sempre più complessi e delicati, quali quelli regionali, vengano definitivamente accantonate.

L'auspicio è dunque che, proprio dall'esperienza trascorsa, si traggono le ragioni per potenziare, piuttosto che abbandonare, quella che all'inizio appariva una delle più significative novità della nuova stagione statutaria, cedendo il passo al pessimismo e alla rassegnazione.