

**GLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA A UN BIVIO: O RIFORMA O
PROGRESSIVA SCOMPARSA PER DESUETUDINE***

PAOLO CARETTI**

Sommario

1. Le origini e le aspettative. – 2. La disciplina statutaria e la giurisprudenza costituzionale. – 3. La “resa” del nuovo istituto. – 4. Qualche idea per il futuro.

Abstract

Approximately ten years ago, with the approval of new regional statutes, an original institution has been introduced: the so-called council for statute’s guarantee (consiglio di garanzia statutaria), with the main purpose to make safe statute’s regulation from possible attempt by other regional sources of law. This essay deals with origin, development and present crisis of this institution.

Suggerimento di citazione

P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria a un bivio: o riforma o progressiva scomparsa per desuetudine*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Testo rivisto della relazione presentata al Convegno “La funzione degli organi di garanzia statutaria nel vigente ordinamento”, Bologna, Assemblea regionale, 12 febbraio 2018.

** Professore emerito di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Firenze.
Contatto: paolo.caretti@unifi.it

1. Le origini e le aspettative

A un decennio dalla seconda stagione statutaria, è giunto forse il momento di interrogarsi sulla “resa” di un istituto che allora era apparso come una delle non molte novità interessanti dei nuovi statuti, potenzialmente in grado di inserirsi utilmente nella dialettica istituzionale del livello di governo regionale.

In sintesi, come è noto, le ragioni dell'introduzione di questi organi si lega alla diversa natura attribuita alla fonte statutaria dalla riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione del 2001 e più precisamente dalla legge cost. n.1/1999. Quest'ultima, infatti, da un lato riconduce pienamente lo statuto nel novero delle fonti regionali, ridisegnandone la procedura di approvazione sul calco di quanto previsto dall'art.138 Cost. per le leggi costituzionali o di revisione costituzionale (approvazione a maggioranza assoluta da parte del Consiglio, con due deliberazioni successive, a distanza non minore di due mesi l'una dall'altra; possibilità di indizione di un referendum sul testo approvato dal Consiglio), dall'altro ne amplia i contenuti (estendendoli alla forma di governo) e ne circoscrive i limiti (alla sola “armonia” con la Costituzione).

Subito all'indomani dell'entrata in vigore della riforma ci si era chiesti in sede scientifica se non fosse necessario immaginare di affidare ad appositi organi il compito di garantire e tutelare le disposizioni statutarie rispetto ad una legge o un regolamento regionale che non ne rispettassero i contenuti. Un'esigenza questa resa ancora più forte dalla rilevante valorizzazione del potere legislativo e regolamentare regionale disposto dalla riforma, nonché, in sede di redazione degli statuti, dalla generale tendenza ad inserire nella loro prima parte una serie di principi di carattere generale, destinati (almeno nelle intenzioni) ad informare di sé la successiva attività del legislatore regionale. Si trattava, in altre parole, di immaginare un organismo in grado di preservare quella che appariva una sorta di “rigidità” non solo formale, ma anche sostanziale degli statuti.

In realtà, la rigidità statutaria non poteva considerarsi, almeno in linea di principio, priva di garanzia, dovendosi ritenere operante l'intervento della Corte costituzionale, ve fosse chiamata in causa per accertare la violazione dell'art.123, sub specie violazione da parte di una legge regionale dello statuto (secondo la tecnica della norma interposta). E, d'altra parte, il regolamento regionale contrario a statuto ben poteva essere impugnato, a seconda dei casi davanti al giudice ordinario o amministrativo, Ma, come è stato da più parte rilevato, si tratta di una garanzia molto debole, se si tiene conto, per un verso, dello scarso interesse del Governo ad impugnare, in via d'azione, leggi regionali che non ritenga invasive delle sue competenze e, per altro verso, della difficoltà che una questione di “statutarietà” possa nascere in via incidentale, nonché della scarsa efficacia della tutela assicurata dai giudici comuni nei casi di regolamenti regionali in contrasto con disposizioni statutarie. Se a tutto questo

si aggiunge l'incompetenza della Corte a dirimere conflitti di attribuzione tra organi regionali, si comprende bene la spinta ad individuare un istituto che evitasse il rischio di trasformare la rigidità statutaria in poco più che una parola vuota¹.

In questa prospettiva hanno così cominciato a fiorire le prime proposte: da quella di affidare la funzione di garanzia statutaria ad un comitato paritetico maggioranza-opposizione², da istituire in seno al Consiglio con il compito di esprimersi al riguardo nel corso dell'iter del procedimento di approvazione di una legge o di un regolamento a quella, analoga, di istituire un'apposita commissione consiliare (sul modello della commissione affari costituzionali di Camera e Senato), la cui presidenza avrebbe dovuto essere assegnata ad un rappresentante dell'opposizione³, alla previsione di un potere di veto sospensivo alla minoranza consiliare e al Consiglio delle autonomie⁴, all'attribuzione al Presidente della Regione di un potere di rinvio delle leggi al Consiglio prima della loro promulgazione⁵ (potere analogo a quello del Capo dello Stato)⁶.

Molte di queste soluzioni avevano il pregio di poter essere adottate senza necessariamente toccare lo statuto, ma con semplici (e più agevolmente modificabili) disposizioni del regolamento del Consiglio, ma tutte parevano viziate da un limite di fondo, quello di affidare la garanzia della rigidità statutaria agli stessi soggetti i cui atti avrebbero dovuto essere controllati e se del caso censu-

¹ Tra i primi studi al riguardo si vedano quelli di T. GROPPi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001; EADEM, *La Consulta dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organismi regionali di garanzia statutaria*, in *www.federalismi.it*, 2004, n. 24.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forme di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002; R. ROMBOLI, *Collegio di garanzia, Commento all'art.57*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto delle Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005.

² Così P. PASSAGLIA, *Intervento*, in T. GROPPi, E. ROSSI, R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Giappichelli, Torino 2002.

³ Così M. OLIVETTI, *op. cit.*, 446.

⁴ Così A. SPADARO, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. RUGGIERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001.

⁵ Così L. PANZERI, *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e sugli altri possibili istituti "compensativi"*, in *Le Regioni*, 2005.

⁶ Ma non mancarono allora anche proposte più impegnative volte a rafforzare la rigidità statutaria attraverso la modifica delle modalità di accesso alla Corte costituzionale (L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001), o la modifica della sua composizione, con la previsione dell'ingresso di giudici espressione delle autonomie (C. CALVIERI, *Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie*, in E. BETTINELLI, R. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, per arrivare all'idea di riconoscere a tutti i giudici un potere diffuso di sindacato sul rispetto dello statuto da parte delle altre fonti regionali (S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000).

rati. Di qui il prevalere dell'idea di istituire un organo terzo, esterno al Consiglio, composto da membri di nomina politica, ma a forte competenza tecnico-giuridica, la cui disciplina doveva trovare definiti direttamente nello statuto i suoi tratti essenziali. Da questo punto di vista, del resto, la scelta dello statuto come sede della disciplina di massima degli organi di garanzia statutaria poteva avvalersi dell'ormai pacifico superamento della tesi che la fonte statutaria non potesse prevedere altri organi oltre a quelli "necessari" indicati nell'art.121, c.1 Cost.; tesi oggetto di giuste critiche anche prima della riforma del 1999/2001.

Il modello al quale molti si ispirarono fu rappresentato dai Consigli consultivi spagnoli, introdotti originariamente solo da tre Comunità autonome (Catalogna, Canarie ed Extremadura) e oggi invece previsti da tutti gli statuti di autonomia. Si tratta, infatti, di organi esterni ed indipendenti rispetto alle assemblee rappresentative; i loro membri sono eletti da queste ultime tra soggetti dotati di particolari competenze giuridiche; esprimono pareri (non vincolanti) non solo sulla "statutarietà" delle leggi della Comunità, ma anche sulle eventuali invasioni di competenza dello Stato a danno delle Comunità o degli enti locali (in questo caso il loro parere è obbligatorio qualora si intenda promuovere ricorso al Tribunale costituzionale)⁷. Come ora vedremo, il modello italiano di organo di garanzia statutaria presenta molti elementi comuni a quello spagnolo.

2. La disciplina statutaria e la giurisprudenza costituzionale

Ad oggi, le Regioni che hanno previsto nei loro statuti l'istituzione di organi di garanzia statutaria sono 15, ma di questi solo 4 sono in funzione (Abruzzo, Emilia-Romagna, Toscana e Piemonte). In 5 Regioni, pur essendo statutariamente previsti, non sono mai stati istituiti (Basilicata, Lazio, Lombardia, Puglia e Veneto); in 2 Regioni sono stati istituiti, ma successivamente soppressi (Calabria e Liguria). Si tratta di dati che già dicono qualcosa sulle difficoltà che questo istituto ha incontrato e sul quale tornerò più avanti.

L'esame della normativa statutaria di riferimento è caratterizzata da una sostanziale omogeneità, pur con qualche differenziazione non del tutto irrilevante. Infatti, al di là della denominazione dell'organo, che varia da statuto a statuto (consulta statutaria, commissione di garanzia statutaria, collegio di garanzia, comitato di garanzia statutaria, consiglio di garanzia) gli elementi comuni sono decisamente prevalenti.

Quanto alla composizione, essi sono l'elezione dell'organo da parte del consiglio, con maggioranze qualificate che vedano coinvolte necessariamente

⁷ L'esperienza, giudicata in genere positiva, dei Consigli consultivi spagnoli è richiamata in sintesi da R. ROMBOLI, *Collegio di garanzia*, cit. Per maggiori informazioni su questa esperienza si veda, ad esempio, ROQUEJO RODRIGUEZ, *Consejos consultivos autonómicos: modelos competenciales y organizativos*, Madrid, 1998.

anche le opposizioni (gli statuti di Abruzzo, Emilia-Romagna e Lombardia demandano l'elezione di un componente l'organo al Consiglio delle autonomie locali); la previsione di requisiti di alta competenza tecnico-giuridica per i suoi membri (in certi casi si è ricorsi ai requisiti richiesti per la nomina a giudice costituzionale) e la loro non immediata rieleggibilità; la durata in carica superiore a quella del consiglio (con l'eccezione degli statuti di Abruzzo e Toscana, dopo la modifica del testo originario della relativa disposizione, che invece prevedono una eguale durata in carica dei due organi).

Quanto alle funzioni, ricorrono sempre quella di esprimere pareri sulla conformità allo statuto dei progetti di leggi o regolamenti regionali, quella di esprimere pareri su conflitti di attribuzione tra organi della Regione che richiedano un'interpretazione di disposizioni statutarie, quella di decidere sull'ammissibilità formale e sostanziale delle richieste di referendum e sulle proposte di legge di iniziativa popolare o degli enti locali. A queste, in certi casi, si aggiunge il compito di esprimere pareri sul carattere lesivo delle competenze regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato (Piemonte), oppure di esprimere una valutazione sui candidati a ricoprire incarichi pubblici su nomina della Regione (Puglia) o di definire le modalità di amministrazione ordinaria, in caso di anticipata cessazione dalla carica di organi elettivi regionali (Emilia-Romagna) o, ancora, di svolgere alcuni compiti amministrativi relativi allo svolgimento delle elezioni (Abruzzo).

Quanto ai soggetti legittimati a sollecitare l'intervento dell'organo di garanzia statutaria, in genere il riferimento è al Presidente della Giunta e ad una frazione variabile dei membri del consiglio regionale (per lo più 1/3), ma in certi casi tale legittimazione è riconosciuta al Presidente del consiglio delle autonomie locali (Lazio, Calabria), al consiglio stesso (Piemonte, Toscana) o ad una frazione dei suoi membri (Lombardia).

Quanto, infine, all'efficacia dei pareri espressi dall'organo di garanzia, là dove lo statuto disciplina questo aspetto, la soluzione prevalente è quella di imporre un mero obbligo di riesame e riapprovazione dell'atto (Umbria, Basilicata, Lombardia, Toscana), a volte a maggioranza qualificata (Lazio), ovvero con specifica motivazione (Emilia-Romagna) o con maggioranza qualificata e motivazione (Calabria).

Le leggi regionali cui tutti gli statuti fanno rinvio per l'ulteriore disciplina integrativa non hanno introdotto novità di rilievo in ordine alla fisionomia complessiva dell'istituto.

Sulla base degli elementi appena richiamati, la dottrina si è subito interrogata sulla natura di questi organi del tutto inediti all'esperienza precedente, offrendo un ventaglio di ipotesi ricostruttive molto vario: organi di mero controllo, organi di tipo paragiurisdizionale, organi assimilabili alle autorità amministrative indipendenti e così via. Ricostruzioni cui naturalmente si legavano

conseguenze diverse in ordine alla natura, agli effetti delle decisioni di tali organi di garanzia e alla loro giustiziabilità⁸.

A porre dei punti fermi a questo dibattito è intervenuta, come spesso capita, la Corte costituzionale che con una serie di successive sentenze ha avuto modo di affrontarne gli aspetti più problematici. Così, con le sentenze nn. 378/2004 e 12/2006 la Corte ha ricondotto la competenza regionale ad introdurre organi di garanzia statutaria all'art.123 Cost. che demanda agli statuti la disciplina del procedimento legislativo e con la sentenza n.200/2008 ha precisato che tali organi vanno qualificati come organi amministrativi, le cui decisioni sono decisioni amministrative “che non possono alterare il quadro delle competenze degli organi regionali, né precludere o limitare la competenza dei giudici ordinari o speciali, chiamati a pronunciarsi sugli stessi atti, i quali giudici potranno giudicare anche sulle pronunce dei collegi di garanzia”⁹.

Si tratta di una serie di precisazioni che, condivisibili o meno, tolgono ogni dubbio sulla natura necessariamente preventiva dei pareri degli organi di garanzia sulla “statutarietà” del contenuto delle altre fonti regionali, sul carattere non vincolante di tali pareri, sulla giustiziabilità delle loro decisioni¹⁰. Precisazioni che, in definitiva, affidavano più che alle regole giuridiche all'autorevolezza degli organi di garanzia la loro capacità di incidere e condizionare concretamente l'operato degli organi di governo regionali.

3. La “resa” del nuovo istituto

Se dai dati formali spostiamo la nostra attenzione alla prassi, all'esperienza maturata negli anni che abbiamo alle spalle quale è stata la “resa” di questo

⁸ Il dibattito sul punto è ben sintetizzato da A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni di diritto comparato, “paletti” della Corte costituzionale e apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. CARLI, A. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006, 277 ss.

⁹ Su questa pronuncia si veda, ad esempio, R. ROMBOLI, *La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria e delle relative decisioni: la Corte costituzionale infrange il sogno di un'Alta corte per la regione calabrese*, in *Il Foro Italiano*, 2009.

¹⁰ Per altro, si tratta di una giustiziabilità più potenziale che reale, risultando difficile individuare l'interesse ad agire avverso atti amministrativi non vincolanti e che dunque possono venire in gioco davanti al giudice solo se l'organo regionale titolare della competenza ad adottare l'atto ritenuto lesivo della posizione di terzi si sia adeguato al parere espresso dall'organo di garanzia. Ciò vale, tuttavia per i pareri in tema di compatibilità statutaria delle fonti regionali e per quelli in tema di interpretazione delle disposizioni costituzionali in presenza di un conflitto di attribuzioni, ma non vale per le decisioni adottate in tema di ammissibilità del referendum e delle proposte di legge di iniziativa popolare o degli enti locali. Queste ultime, infatti, se negative producono l'arresto di tali iniziative. E non a caso proprio su questo terreno si sono registrati i primi casi giudiziari (su questo aspetto si veda R. TAGLIAFERRI, *La giustiziabilità delle decisioni degli organi di giustizia statutaria*, Relazione presentata al Convegno “La funzione degli Organi di garanzia statutaria nel vigente ordinamento, Bologna, Assemblea regionale, febbraio 2018 (in corso di pubblicazione).

nuovo istituto? Gli organi di garanzia statutaria sono davvero riusciti a spendere la loro autorevolezza a tutela della “rigidità” degli Statuti? Ma prima ancora, sono davvero stati messi in grado di esercitare le loro funzioni? Da quest’ultimo punto di vista ho già ricordato come, nonostante l’enfasi che ne ha accompagnato l’istituzione, in realtà sono state poche le Regioni che l’hanno presa sul serio, tanto che oggi sono solo 4 gli organi attivi e funzionanti, mentre nella maggioranza dei casi non sono stati istituiti o addirittura istituiti e poi soppressi. È un primo dato significativo che non può non pesare su una valutazione complessiva della prassi che si è sviluppata a partire dall’entrata in vigore degli statuti. Ma, altri dati non meno significativi vengono dall’esame più ravvicinato dell’attività degli organi di garanzia, che riporto qui di seguito e che riguardano gli anni dal 2010 ad oggi¹¹.

Abruzzo: totale n. 29 delibere. Tra quelle rilevanti (che non riguardano cioè l’approvazione del regolamento interno dell’organo o decisioni attinenti a questioni di carattere amministrativo interne allo stesso): 8 sulla conformità allo statuto di delibere legislative; 3 sull’interpretazione di disposizioni statutarie, in relazione ad un conflitto d’attribuzione tra organi regionali; 2 su nomine regionali; 4 in tema di ammissibilità di richieste di referendum.

Emilia-Romagna: totale n. 45 delibere. Tra quelle rilevanti: 17 sull’ammissibilità di proposte di legge di iniziativa popolare o degli enti locali. *Nessuna delibera sulla conformità allo statuto di delibere legislative.*

Piemonte: totale n. 25 delibere. Tra quelle rilevanti: 3 sull’interpretazione disposizioni statutarie, in relazione a conflitti d’attribuzione tra organi regionali; 2 su violazioni di competenze regionali da parte dello Stato; 17 su ammissibilità di proposte di legge di iniziativa popolare o degli enti locali.

Nessuna delibera sulla conformità allo statuto di delibere legislative.

Toscana: totale n. 25 delibere. Tra quelle rilevanti: 1 sulla conformità allo statuto di una delibera legislativa; 1 sull’interpretazione di disposizioni statutarie, in relazione ad un conflitto d’attribuzione tra organi regionali; 8 in tema di referendum (ammissibilità o altri problemi interpretativi di singoli aspetti dell’istituto).

¹¹ I dati ufficiali completi sono stati ricavati dai siti on-line degli organi di garanzia delle quattro Regioni interessate.

Mi pare che da questo quadro sintetico emerga con tutta evidenza la percentuale assolutamente minoritaria delle decisioni degli organi di garanzia statutaria in tema di “statutarietà” di delibere legislative o proposte di regolamenti regionali nell’esercizio della funzione principale per la quale tali organi sono stati concepiti (in due casi, addirittura mai esercitata). A fronte di questo dato, appaiono invece assolutamente prevalenti le delibere adottate in relazione a stimoli provenienti da soggetti esterni, con riferimento alle richieste referendarie o alle proposte di legge di iniziativa popolare o degli enti locali.

Si potrebbe sostenere che questo dato trovi almeno una parziale giustificazione nella tendenza della legislazione regionale a svolgersi secondo una logica di mera manutenzione normativa dell’esistente più che secondo una impostazione di carattere innovativo, ma sarebbe una giustificazione del tutto insoddisfacente. Tale tendenza, pur presente, non consente conclusioni generalizzanti: basta scorrere i rapporti annuali sulla produzione legislativa regionale per accorgersi che leggi rilevanti e innovative non mancano certo. A me pare invece che la vera ragione che spiega il dato appena rilevato stia altrove e precisamente nella diffusa e radicata diffidenza con cui gli organi politici guardano all’attività di organi che presentano una diversa legittimazione e che tuttavia esercitano funzioni destinate ad incrociarsi (ad interferire in vario modo) con quelle attribuite ai primi. Si tratta di un elemento di carattere culturale che ha molte evidenze nella nostra storia istituzionale: si pensi al peso praticamente inesistente sull’attività parlamentare delle relazioni che importanti organi dello Stato inviano periodicamente alle Camere (da quella della Corte dei conti a quelle di tutte le Autorità amministrative indipendenti); si pensi ancora allo scarsissimo (per non dire nullo) ruolo che è riuscito a giocare sempre nei confronti dell’organo parlamentare il CNEL, che pure l’art. 99, c.2 Cost. definisce come “organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e le funzioni che gli sono attribuite”; si pensi, infine, alla difficoltà che hanno incontrato e tuttora incontrano le Autorità amministrative indipendenti ad assestarsi nell’ambito di un sistema centrato su un certo tipo di rapporti tra politica e amministrazione (art. 95, c.3 Cost.). Una diffidenza che si traduce nella difficoltà ad accettare di rimettere in discussione le proprie decisioni, ancorate ad una logica politica, di fronte a decisioni che rispondono ad una logica diversa, sostanzialmente quella del diritto (inutile credo richiamare al riguardo la diffidenza con cui si guardò all’inizio al ruolo della Corte costituzionale). Se questo è vero, è con questa ragione di fondo che è necessario fare i conti se ci si vuole interrogare circa il futuro degli organi di garanzia statutaria.

4. Qualche idea per il futuro

Se si misura la distanza che separa le aspettative riposte negli organi di garanzia statutaria e il ruolo effettivo che essi sono stati in grado di giocare nella dialettica istituzionale regionale, l'impressione che si ha (ma forse è qualcosa di più di un'impressione) è che essi si trovino ad un bivio: rassegnarsi ad una posizione assolutamente marginale, che nel tempo potrebbe ulteriormente ridursi fino a farli apparire come degli organi inutili oppure, al contrario, puntare a rilanciarsi attraverso una modifica della loro disciplina attuale (sempre nei limiti, ovviamente dei punti fermi stabiliti dalla Corte costituzionale nelle decisioni che ho richiamato). Una modifica che cerchi se non di superare, quanto meno di attenuare quell'atteggiamento di diffidenza che sin qui la politica ha mantenuto nei loro confronti

In questa prospettiva tre mi paiono gli aspetti che potrebbero essere affrontati.

Il primo e più delicato è quello della composizione dell'organo. Le scelte operate a questo riguardo, pur dettate dall'esigenza di salvaguardarne al meglio l'indipendenza rispetto al circuito politico-partitico non ha pagato sul piano applicativo, nel senso che non ha contribuito a ridurre (ma semmai ha accentuato) le diffidenze nei confronti degli organi di garanzia. Si potrebbe allora pensare ad una composizione mista, senza che si rinunci alla loro caratterizzazione in senso tecnico. Le soluzioni al riguardo possono essere le più diverse: ad esempio prevedere alcuni membri di diritto da individuare nei presidenti dei gruppi consiliari o solo in quelli dei gruppi di minoranza. Non credo che questa o altre soluzioni che puntino a realizzare una composizione mista danneggerebbero l'autonomia dell'organo. Basti pensare al riguardo agli sviluppi che ha avuto il ruolo del Consiglio costituzionale francese, anch'esso chiamato, tra l'altro, ad esprimersi sulla costituzionalità delle proposte di legge approvate dal Parlamento ma non ancora promulgate. Pur avendo una composizione di matrice politica (ai suoi membri non è richiesta alcuna specifica competenza tecnico-giuridica), nel tempo esso ha saputo conquistarsi un ruolo del tutto distinto dalle maggioranze politiche che si sono alternate alla guida del paese sino a diventare oggi una sorta di equivalente di una Corte costituzionale. I due casi non sono ovviamente paragonabili, ma cito il Consiglio francese per sottolineare che di per sé una composizione mista non credo metterebbe automaticamente a repentaglio imparzialità e l'autonomia dell'organo.

Il secondo aspetto sul quale converrebbe riflettere riguarda l'esercizio delle funzioni degli organi di garanzia e più in particolare la loro funzione principale di custodi della "statutarietà" delle fonti regionali : perché non prevedere al riguardo l'obbligo di Giunta e Consiglio di trasmettere a li organi tutte le proposte di legge o regolamento al fine di consentire un intervento anche d'ufficio

sulla loro compatibilità con lo statuto, quando, ad esempio, lo richieda la maggioranza dei loro membri? Non solo ma, in questa logica, si potrebbe pensare di affidare agli organi di garanzia anche il compito di esprimersi sulla compatibilità degli atti normativi regionali (non ancora approvati) anche rispetto alla Costituzione o al diritto dell'Unione europea, così come potrebbe essere generalizzata scelta di affidare ad essi anche la rilevazione delle eventuali invasioni di campo dello Stato a danno delle competenze regionali (e dunque anche dello statuto che è a fondamento, insieme alla Costituzione, di quelle competenze).

Infine, un terzo aspetto su cui intervenire potrebbe essere quello della disciplina degli aventi diritto a chiedere l'intervento degli organi di garanzia statutaria: se non a tutti i cittadini, la legittimazione potrebbe essere estesa all'associazionismo sociale, economico e culturale, per questioni che attengano naturalmente al mancato rispetto delle disposizioni statutarie, a partire da quelle di principio, contenute nella prima parte di tutti gli statuti¹².

Si tratta solo di spunti che credo, tuttavia, meriterebbero di essere approfonditi. Alcune di queste proposte certo richiederebbero delle modifiche statutarie e dunque un percorso né agevole né rapido (ma nemmeno impossibile), mentre per altre potrebbero bastare anche correzioni alle leggi istitutive, modifiche integrative ai regolamenti consiliari o accordi interistituzionali.

Tutto questo, lo si ripete, nel rispetto dei limiti invalicabili posti dalla Corte costituzionale e che si sono richiamati: nessuna alterazione del quadro delle competenze intestate agli organi regionali, nessun valore giuridicamente vincolante alle decisioni degli organi di garanzia. Ma, fermi questi limiti, una riforma della loro disciplina nella direzione indicata potrebbe certamente favorire il formarsi di un' "auctoritas" di tali organi da non sottovalutare ai fini della complessiva dialettica istituzionale.

In conclusione, a me pare che se si ritiene ancora non solo meramente opportuna, ma necessaria la presenza di questi organi nel quadro di una forma di governo quella regionale, caratterizzata come si sa dal ruolo assolutamente prevalente del Presidente, della Giunta e della maggioranza consiliare che entrambi li sostiene, la strada di una loro riforma rappresenti una strada obbligata.

¹² È nota la giurisprudenza costituzionale sulle disposizioni di principio contenute nei nuovi statuti (alludo alla sent. n. 372/2004), la quale ha singolarmente negato valore giuridico vincolante a tali disposizioni, pur contenute in un atto-fonte. Senza tornare su questa giurisprudenza, e anche accogliendone il dispositivo, ben potrebbero essere gli organi di garanzia, con decisioni appunto non vincolanti, a farsi interpreti e portavoce dell'esigenza di una maggiore aderenza della concreta attività della Regione ai principi ispiratori dello statuto.