

GLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA NELLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE FRA BILANCI E PROSPETTIVE FUTURE.
INTRODUZIONE*

ELISABETTA CATELANI**

Suggerimento di citazione

E. CATELANI, *Gli organi di garanzia statutaria nella forma di governo regionale fra bilanci e prospettive future. Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione dell'introduzione 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 Istituzioni di diritto pubblico, Università di Pisa
Presidente del Collegio di garanzia statutaria della Regione Toscana.
Contatto: elisabetta.catelani@unipi.it

Il Convegno sugli organi di garanzia statutaria, i cui atti si pubblicano in questo fascicolo dell'*Osservatoriosullefonti.it*, si è tenuto a Firenze presso il Consiglio regionale, grazie al sostegno del Presidente del Consiglio che ha creduto e appoggiato un'idea sorta all'interno del Collegio di garanzia della Regione Toscana.

Il lavoro fino ad ora svolto dagli attuali componenti del Collegio all'interno della Regione ci ha indotti a ritenere essenziale una discussione pubblica e scientifica sul ruolo degli organi di garanzia che in questi ultimi anni pare appannato e comunque marginale all'interno delle vicende istituzionali regionali. Si è ritenuto, quindi, utile l'organizzazione di una giornata di studio al fine di capire innanzitutto il ruolo e le funzioni, ma in particolare cercare d'indirizzare in maniera evolutiva il dialogo che si deve creare fra Consiglio regionale ed organi di garanzia, ed infine capire se esistono prospettive d'incentivazione delle loro funzioni che appaiono in quest'ultimo periodo assai indebolite o comunque marginali all'interno dell'organizzazione regionale.

D'altra parte, parlare degli organi di garanzia può costituire anche uno strumento per comprendere l'evoluzione del regionalismo in Italia, almeno nel senso di comprendere la sensibilità delle stesse regioni sul ruolo che si vuole attribuire non solo a tali organi, ma più in generale a quegli strumenti di trasparenza dell'operato degli organi politici regionali, ai metodi di controllo e di verifica della legittimità e del rispetto dello Statuto.

Constatazioni queste che hanno trovato riscontro anche nei colleghi di altre Consulte statutarie, nonché negli studi che sono stati fatti anche con riguardo alle regioni che non hanno istituito tali organi o che, addirittura, hanno modificato i propri Statuti eliminando completamente la previsione della loro istituzione.

La domanda che dunque occorre porsi è se in futuro le Consulte statutarie siano destinate ad estinguersi o comunque a veder ridotto ancor di più il loro coinvolgimento nella vita delle istituzioni regionali o viceversa se vi siano delle strade per valorizzare la loro partecipazione nel sistema.

Si è ritenuto quindi utile perseguire tali obiettivi chiamando a discutere in questa giornata colleghi che vivono o hanno vissuto un'esperienza concreta all'interno degli organi di garanzia. Relatori che, per scelta organizzativa, sono tutti colleghi costituzionalisti o comunque studiosi di queste tematiche, ma nello stesso tempo attuali componenti, Presidenti o che comunque hanno fatto parte di precedenti organi di garanzia e che quindi ben conoscono pregi e limiti dei rispettivi organi.

Relatori che hanno da subito dimostrato grande interesse all'iniziativa ed ora alla pubblicazione dei propri studi, forse anche perché vi è una percezione comune di come il ruolo di questi organi, enfatizzato nella prima fase di

riforma degli Statuti regionali, debba essere ora rivitalizzato. Occorre cioè capire se sia appannato negli anni successivi, a causa innanzitutto del forte ridimensionamento operato dalla Corte costituzionale in varie sentenze (fra cui nn. 378 /2004, 12/2006 ed in particolare n. 200 del 2008) e poi di conseguenza anche a causa della mancata nomina di questi organi da parte della maggioranza delle regioni ad autonomia ordinaria, nonostante che i rispettivi Statuti regionali prevedessero l'istituzione (salvo quello della regione Marche e poi la soppressione operata con modifica statutaria dalla Liguria e dalla Calabria che originariamente ne prevedevano l'istituzione) o se, invece, vi siano altre motivazioni connesse alle caratteristiche degli organi.

Mi pare utile a tal fine segnalare che, nonostante questa marcia indietro della Calabria e della Liguria più per ragioni di controllo della spesa che di carattere istituzionale, le altre regioni, quelle in particolare che sono intervenute dopo la stagione statutaria del 2004/2005, ossia dopo l'adozione di quelle sentenze costituzionali che hanno contribuito in parte alla riduzione del ruolo di questi organi, hanno ugualmente ritenuto opportuno prevedere nei propri statuti la possibile istituzione di tali organi, a prescindere poi dall'effettiva istituzione successiva (si pensi agli Statuti della Lombardia, Campania, Molise e Basilicata).

E' significativo, peraltro, che anche le Regioni speciali che hanno minor interesse ad istituire organi di garanzia statutaria, sentano l'esigenza d'istituire soggetti che possano affiancare il Consiglio regionale in alcune competenze: si pensi limitatamente al tema del giudizio sui referendum, la creazione in Valle d'Aosta della Commissione regionale per i procedimenti referendari della Valle d'Aosta, la cui attività viene in questa sede analizzata dalla Prof.ssa Palici di Suni componente di tale Commissione.

Deve essere quindi ribadito come, nonostante la non obbligatorietà della previsione e poi dell'istituzione di tali organi, si percepisca l'importanza di poter garantire attraverso di essi quei "principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento" a cui fa riferimento l'art. 123 Cost. Le Consulte statutarie costituiscono pertanto uno strumento non solo di garanzia della legittimità dell'ordinamento regionale e di rispetto del contenuto statutario, ma strumento anche di controllo rispetto ai poteri di una maggioranza di governo regionale, che si trasfonde nella maggioranza del Consiglio regionale (poteri che, d'altra parte, la riforma del titolo V ed i nuovi Statuti regionali hanno oggettivamente incentivato).

Ci si potrebbe dunque chiedere ed in dottrina si è dibattuto a lungo su quale possa essere l'utilità delle attuali maggioranze di governo di favorire questi organi di controllo e di garanzia e la risposta dovrebbe essere semplicemente nella necessità di creare un sistema di pesi e contrappesi regionali nello svolgimento della funzione normativa che garantisca i diritti dei singoli

ed i diritti dell'opposizione. Nello stesso tempo occorrerebbe anche affidarsi alla lungimiranza della maggioranza di oggi consapevole che potrà essere minoranza di domani, cosicché l'istituzione ed il rafforzamento di un organo di bilanciamento dovrebbe essere percepito come interesse di tutti. Fra l'altro l'attuale volatilità dell'elettorato, la trasformazione dei partiti ed in particolare le nuove fratture socio-politiche, intorno alle quali sta prendendo forma l'attuale dinamica di competizione partitica, dovrebbero costituire un ulteriore incentivo in tale direzione da parte di tutte le attuali maggioranze di governo regionale.

Gli interventi che vengono qui raccolti hanno quindi come obiettivo primario quello di consentire di fare il punto della situazione sulle varie competenze degli organi di garanzia, di quello che ciascuno dei Relatori/Autori ha svolto finora, dei problemi incontrati e delle incongruenze anche normative che forse potrebbero essere riviste per agevolare il lavoro e le relative competenze. Da qui la individuazione di tematiche che consentono di comprendere: innanzitutto le varie tipologie di composizione e di organizzazione degli organi di garanzia presenti nelle regioni (Cavino e Di Plinio), l'analisi delle competenze esercitate, ossia il giudizio di legittimità (Volpi e Politi), l'attività consultiva (Scaffardi) ed il giudizio sull'ammissibilità del referendum (Palici di Suni e Catelani) ed infine il non facile nodo rappresentato dalla giustiziabilità delle decisioni adottate dagli organi di garanzia (Pignatelli e Tagliaferri). Temi questi che possono consentire di comprendere la natura delle Consulte statutarie attualmente operative (Grosso, Grisolia ed anche le conclusioni del Prof. Cheli), ma possono costituire anche motivo di stimolo per le Regioni che ancora non hanno istituito tali organi ed attivarsi in proposito. Il coinvolgimento della Prof.ssa Violini dell'Università di Milano deve essere visto proprio come strumento per percepire l'indirizzo di una regione come la Lombardia particolarmente intenzionata, fino alla precedente legislatura, ad attivare il proprio organo di garanzia.

In questa prospettiva di rilancio e d'incentivo degli organi di garanzia, i lavori che oggi si pubblicano possono rappresentare uno strumento di approfondimento e di analisi, non solo del ruolo affidato agli organi di garanzia, ma di valutazione generale delle istituzioni regionali.