

I MODELLI ORGANIZZATIVI DEGLI ORGANISMI DI GARANZIA STATUTARIA REGIONALE. COMPOSIZIONE E ORGANIZZAZIONE*

MASSIMO CAVINO E GIAMPIERO DI PLINIO**

Sommario

1. Premessa (dove abbiamo sbagliato?) – 2. Le norme sulla composizione dell'organo. – 3. Autonomia regolamentare e organizzativa. – 4. Le indennità. – 5. Accesso e poteri istruttori. – 6. Sedute e delibere. – 7. Incompatibilità. – 8. Conclusioni (il difetto sta nel manico).

Suggerimento di citazione

M. CAVINO, G. DI PLINIO, *I modelli organizzativi degli organismi di garanzia statutaria regionale. Composizione e organizzazione*, 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.

** Massimo Cavino, al quale si devono i paragrafi 2, 3, 4 e 8, è Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università del Piemonte Orientale. Giampiero di Plinio, al quale si devono i paragrafi 1, 5, 6, e 7, è Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università ‘G. D’Annunzio’ di Chieti/Pescara.
Contatto: massimo.cavino@ip.unipmn.it giampiero.diplinio@unich.it

1. Premessa (dove abbiamo sbagliato?)

Il tema «Composizione e organizzazione», assegnato al Collega Massimo Cavino e al sottoscritto, è, almeno a prima vista, noioso che di più non si potrebbe ... e si deve parlare di dettagli, e si debbono comparare minuzie, e si devono maneggiare piccoli oggetti (ancora in apparenza) insignificanti, e si devono descrivere strutture figlie di un dio minore, e mettere le mani in letterature grigie più di una mattina nuvolosa di gennaio ... Ebbene, lo faremo. Per la nostra gioia e soprattutto la vostra. E forse potremmo anche scoprire che è solo grattando la vernice opaca che vien fuori il luccichio dell'oro, e che i demoni, o meglio ancora gli dei, stanno (quasi) sempre nei dettagli. Forse. Non siete dunque autorizzati a crearvi troppe aspettative.

Prima di tuffarci nei modelli organizzativi degli organi di garanzia statutaria, può essere utile qualche riflessione di ordine generale. Come è stato già ampiamente rilevato, l'interesse della politica per tali organismi è, ove più ove meno, debolmente platonico, teoricamente evanescente, praticamente inesistente. E il saluto portato al Convegno dal Presidente del Consiglio della Regione Toscana, il Dott. Eugenio Giani, così ricco di spunti in tema di autonomia regionale, ne costituisce la prova empirica. Nel pur eccellente intervento del Presidente, infatti, non vi è stato alcun riferimento all'attività del Collegio toscano, né ai problemi generali di cui trattiamo in questa sede, insomma, neppure un accenno allo stato e al futuro dei Collegi di Garanzia, sorprendentemente dimenticati in uno *speech* esposto appunto al Convegno intitolato "Gli organi di garanzia statutaria nella forma di governo regionale fra bilanci e prospettive future". Ma se i bilanci, come stiamo purtroppo verificando, virano inesorabilmente verso il rosso, le prospettive future sono allegramente deprimenti. A dire il vero, tutta la storia delle Consulte statutarie è costellata di evidenze empiriche che danno robusta conferma al suddetto, probabilmente rassegnato, giudizio. Eppure, la loro introduzione produsse parecchie serie aspettative¹, nei primi dieci anni dopo la riforma costituzionale del 1999 esperimenti di inquadramento organico delle nuove istituzioni regionali di garanzia scaturirono praticamente da tutte le riforme statutarie del periodo², e se la stessa Corte costituzionale intervenne in forma tutt'altro che

¹ V. da ultimo P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria a un bivio: o riforma o progressiva scomparsa per desuetudine*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2017, p. 909 ss., e in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018.

² Su undici statuti riformati, ben dieci introdussero le Consulte, disciplinandone in dettaglio struttura e funzionamento. Sulla vicenda, per tutti, 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*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, disponibile in www.forumcostituzionale.it.

distruttiva, solo per delimitarne, necessariamente, i confini³, l'evoluzione del loro destino è stata drammatica, per quella serie nota di motivi, ma soprattutto per un meccanismo strutturale (si attivano *'on demand'*) e per una causa efficiente di carattere funzionale: infatti la politica, dopo i primi entusiasmi, ha realizzato che non è affatto gradevole, per le sue logiche, acquisire opinioni oggettive e scientificamente fondate, che, alla fine, le legano le mani. Così non solo le maggioranze, ma pure le opposizioni hanno capito che, per non avere noie, per negoziarsi dialetticamente le scelte importanti senza che un giudizio oggettivo e tombale ne limiti la discrezionalità, basta ... *'non'* chiedere.

Una esibizione formidabile di questo atteggiamento, che poi è anche una ulteriore, potente prova empirica della *'ineffettività per desuetudine'*⁴ dell'organo, si attinge dall'anno di passione che ha investito la mia Regione, l'Abruzzo, tra la storia infinita delle dimissioni *'fantasma'* del Presidente/Senatore e quella sbalorditiva della fissazione della data del rinnovo del Consiglio, con il contorno di riforme elettorali di controverso valore approvate in zona Cesarini, e senza che le opposizioni, bollenti e polemiche sulla stampa e nei *social*, ritenessero di attivare il controllo per riesame del Collegio.

Sia nella prima, che nella seconda vicenda, infatti, le forze politiche e le loro proiezioni istituzionali, tra cui i titolari della legittimazione a sollevare questioni di legittimità statutaria davanti al Collegio di Garanzia — compresi dunque i rappresentanti dell'opposizione consiliare — hanno ritenuto di far ricorso non solo a *expertise* di varia e talora dubbia natura, ma anche a pareri formali della Direzione Affari della Presidenza e Legislativi del Consiglio regionale e dell'Avvocatura regionale⁵, accuratamente evitando di ricorrere

³ Corte cost., sentenze 29 novembre 2004 n. 378, 20 gennaio 2006 n. 12, 13 giugno 2008 n. 200 (per tutti, S. GAMBINO, *Statuti regionali, Consulte statutarie e Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, 3/2010).

⁴ La suggestiva immagine *'caducativa'* di Caretti è sviluppata da M. Ferrara, *I Collegi di garanzia statutaria a quasi vent'anni dalla revisione del Titolo V della Costituzione. È il tempo dell'autoriforma?*, in corso di pubblicazione. Una delle più evidenti spiegazioni della crisi dei collegi statutarî sta nella mancanza di interesse (se non addirittura nella presenza di interesse contrario) degli organi politico-rappresentativi alla sottoposizione di questioni al controllo degli organismi di garanzia, nonostante che le loro decisioni siano formalmente prive di efficacia vincolante. Probabilmente i politici percepiscono un rischio "potenziale" che il parere *neutrale* del collegio possa condizionare, o essere usato per condizionare, l'indirizzo politico della maggioranza o gli equilibri consiliari. A ciò si sommano talora esibizioni di atteggiamenti inerziali della minoranza consiliare, anche per effetto di una dilagante «cultura detrattiva» del ruolo dell'opposizione.

⁵ I pareri relativi alla fissazione della data delle elezioni della Direzione Affari della Presidenza e Legislativi del Consiglio regionale (rimesso con nota 10 settembre 2018, prot. 16585/PRE5-02) e dell'Avvocatura regionale (rimesso con nota dell'11 settembre 2018, prot. 249706 PA 49/18), sono stati formalmente recepiti nelle motivazioni della relativa intesa tra il vice-Presidente della Giunta regionale e il Presidente della Corte d'Appello dell'Aquila (riprodotta nel numero speciale n. 91 del

all'unica razionale soluzione coerente con Statuto e legislazione attuativa, lasciando così il Collegio Regionale di Garanzia Statutaria nel suo ovattato limbo personale⁶. Ovviamente, non poteva non esserci, nelle istituzioni e nelle forze politiche, la consapevolezza che il soggetto direttamente deputato dagli artt. 79 e 80 dello Statuto della Regione Abruzzo a dare risposte di rango tecnico-scientifico alle questioni controverse di interpretazione dello Statuto e di legittimità statutaria (e, per via interposta, costituzionale) dell'azione regionale avrebbe dovuto essere individuato nel Collegio regionale delle garanze statutarie, perché, a prescindere dalla qualità e dalla competenza, gli Uffici della Regione non sono 'indipendenti' dalle istituzioni politiche. È, al contrario, al Collegio che lo Statuto e la legge attribuiscono il ruolo di organismo di garanzia e di protezione dello Statuto stesso, configurando il Collegio, e *solo* il Collegio, come organo imparziale e indipendente, dotato di autonomia dalla politica e di competenza tecnico-scientifica. E se l'omissione della sua consultazione evidenzia un innegabile *vulnus corsivo* ai valori racchiusi nello Statuto regionale e nella sua legislazione attuativa, la frattura tra modello e realtà, tra *law in the book* e *law in action*, contestualmente mette alla luce il nucleo duro del problema e spiega la ragione per la quale la stagione delle Consulte regionali di garanzia sia, forse irreversibilmente, avviata verso il proprio personale *Sunset Boulevard*.

Al futuro degli organismi di garanzia, dunque, si deve pensare con questa precisa consapevolezza.

Ovvio che vanno reinventati i passaggi chiave su cui quella *Committees' Wave* è nata, in primo luogo la problematica della composizione, ma non so quanto pagherebbe una più o meno ampia dose di politicizzazione, che rendesse *mista* (tecnici e politici) la sua struttura⁷, non solo e non tanto perché ne attenuerebbe, fino a renderli opachi, i caratteri di autonomia, imparzialità,

2018 del Bollettino Ufficiale della Regione, rinvenibile in http://bura.regione.abruzzo.it/2018/Speciale_91_21_09.pdf.

⁶ Chissà se le cose avrebbero seguito un differente corso e avuto un differente epilogo se nella legge abruzzese ci fosse stata una norma analoga all'articolo 15 della legge emiliana, L.R. n. 27 del 2007? Resto comunque scettico, considerato lo stupefacente *exceptionalism* della mia Regione, ma riporto volentieri di seguito, a futura memoria, il testo di quell'articolo («Art. 15. *Competenze in materia di sfiducia e prorogatio*. 1. Nei casi di scioglimento anticipato dell'Assemblea legislativa e di decadenza della Giunta regionale, secondo quanto previsto dagli articoli 32 e 48 dello Statuto, il Presidente dell'Assemblea legislativa informa immediatamente il Presidente della Consulta. 2. La Consulta, dopo aver ascoltato il Presidente dell'Assemblea e il Presidente della Giunta, individua gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili che possono essere compiuti fino all'elezione della nuova Assemblea. 3. I pareri espressi dalla Consulta ai sensi del presente articolo sono trasmessi al Presidente della nuova Assemblea legislativa, prima che essa adotti gli atti di ratifica di cui all'articolo 48 dello Statuto regionale»).

⁷ Lo propone con forza P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., p. 918, che prova a dimostrarne la razionalità ricorrendo all'esempio del *Conseil Constitutionnel*, a mio avviso un *bit* alieno rispetto ai modelli in oggetto.

indipendenza, quanto perché rischierebbe in ogni momento di trasferire direttamente dentro l'organo la negoziazione politica delle scelte e le tensioni che ad esse si accompagnano. Una Consulta di garanzia politicizzata, insomma, non sarebbe solo inutile. Sarebbe, soprattutto, anche dannosa.

Altre proposte, più razionalmente attrezzate, riguardano la già sottolineata fragilità originaria dei Collegi di Garanzia Statutaria, vale a dire la loro azionabilità soltanto 'esterna' e soltanto, in genere, dalla politica tramite le sue proiezioni istituzionali negli Organi statutari della Regione, le quali, come abbiamo visto, la considerano ormai soltanto, appunto, un 'optional'. In questa ottica sembra razionalmente fondata la proposta di prevedere l'obbligo di Giunta e Consiglio di trasmettere ai Collegi le proposte di legge o regolamento al fine di consentire un intervento 'eventuale' d'ufficio sulla legittimità statutaria dei medesimi.

Ovvio che sarebbe comunque necessario ridefinire la natura e la procedura del controllo, non solo sotto il profilo dei parametri⁸, ma anche su altri aspetti, ad esempio sulle tipologie di soggetti legittimati ad attivarlo, oppure su una ulteriore peculiare problematica, finora mai battuta, attinente alla disciplina dell'equilibrio della finanza regionale. È piuttosto nota, e anche abbastanza commentata, la sentenza della Corte costituzionale n. 275/2016 relativa al finanziamento del trasporto scolastico dei disabili nella 'finanziaria' 2018 della Regione Abruzzo. A prescindere dalle valutazioni critiche, che pure ci sono state, qui mi pare utile una riflessione, soprattutto in relazione al seguito che ha avuto la sentenza, ovvero la necessità di operare tagli al bilancio da parte della Regione, allo scopo di rientrare in pareggio, dopo il diktat della Corte. La questione centrale che si è posta all'indomani della decisione è stata infatti relativa alle modalità con cui potessero essere effettuati i tagli alla spesa. Alcuni hanno artisticamente vagheggiato la costruzione di un 'bilancio [regionale] costituzionalmente orientato'⁹. Seguendo questa logica, potrebbe immaginarsi di introdurre anche a livello regionale di una valutazione scientifica, la cui competenza consultiva potrebbe anche essere assegnata al Collegio di

⁸ P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., p. 919, propone 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 la 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)».

⁹ A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, 10/2017, in part. pp. 11 ss. Sul punto sia consentito rinviare, per una differente lettura, al mio *Giustizia costituzionale e costituzione finanziaria*, in L. MEZZETTI e E. FERIOLI (cur), *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, Bonomo, Bologna, 2018, pp. 367 ss.

garanzia¹⁰. Una proposta in tal senso, da un lato, sarebbe una iniezione dell'equivalente costituzionale dell'elisir di giovinezza per l'organismo e, dall'altro, confermerebbe il bisogno per le Regioni di dotarsi di *expertise* aggiuntiva e di personale altamente qualificato.

Veniamo all'amaro calice. Il collega Cavino e io ci siamo divisi il lavoro di analisi spezzettando la tematica in frammenti il più possibile dotati di autosufficienza espositiva. Ovviamente omettiamo di raccontarvi in base a quali sapientissimi criteri ci siamo spartiti i frammenti in questione.

Così, Massimo si è occupato di struttura dell'Organo, di qualificazione dei componenti, di durata in carica, di prerogative economiche, di contatti e strutture di supporto, mentre a me son toccati i modelli organizzativi e funzionali delle sedute e delle deliberazioni, le potestà nei confronti degli apparati regionali (in particolare quella di accesso agli atti e alle documentazioni), e infine il sistema delle incompatibilità dei componenti (che forse sarebbe toccato al Collega, ma allora il carico di lavoro — in applicazione ai principi appunto di “sana e robusta” organizzazione della ricerca — sarebbe risultato eccessivo, originando noiose ma pericolose derive sindacali). E adesso facciamo i compiti, cominciando dal professor Cavino — per gli ovvi diktat “non bibliometrici” di “ragionevolezza di impianto e di esposizione” — proseguendo col sottoscritto, e tornando infine a Massimo, che tirerà anche qualche serena, e non necessariamente provvisoria, conclusione.

2. Le norme sulla composizione dell'organo

La composizione numerica e le caratteristiche personali dei membri degli organi di garanzia sono oggetto di specifica disciplina da parte degli statuti regionali (ad eccezione di quello umbro che rinvia alla legge istitutiva e di quello lombardo che rinvia alla legge istitutiva solo in relazione alla definizione delle caratteristiche personali).

I legislatori regionali si sono orientati su tre soluzioni: sette¹¹, cinque¹², o tre membri¹³.

¹⁰ Sviluppi sulla proposta in FERRARA, *I Collegi di garanzia*, cit.

¹¹ Piemonte (art. 91 dello Statuto), Toscana (art. 57, comma 5, dello Statuto), Umbria (art. 3, L.R. n. 27 del 2007), Lazio (art. 68 dello Statuto).

¹² Lombardia (art. 59, comma 2 dello Statuto), Liguria [art. 74, comma 2, dello Statuto], Emilia Romagna (art. 69, comma 3, dello Statuto), Abruzzo (art. 79, comma 1, dello Statuto), Puglia (art. 48 dello Statuto), Calabria [Art. 57 dello Statuto], Campania (l'art. 57, comma 4, dello Statuto, per il vero, stabilisce in cinque il numero massimo dei componenti della Consulta di garanzia statutaria. La L.R. n. 25 del 2018 ha comunque stabilito che i membri siano cinque).

¹³ Veneto (art. 62, comma 2, dello Statuto), Basilicata (art. 21, comma 1, dello Statuto), Molise (art. 67, comma 2 dello Statuto.)

Per quanto invece concerne le caratteristiche personali¹⁴ si registrano due scelte differenti: l'una indica come requisito la competenza tecnica (Liguria, Veneto, Emilia, Toscana, Umbria, Abruzzo, Lazio, Basilicata, Molise); l'altra ammette, accanto a membri di provata competenza tecnica, la presenza di membri di "origine politica" ovvero di ex consiglieri regionali (Piemonte e Puglia).

Su ciascuna è possibile svolgere qualche rapida considerazione.

Per quanto concerne la componente di origine politica si deve ritenere che la scelta sia stata orientata dalla volontà di portare nel collegio sensibilità ed esperienze capaci di integrare le valutazioni tecniche dell'organo che ha prevalso sulla preoccupazione di incorrere in potenziali conflitti di interesse¹⁵.

Rispetto a questa finalità, ferma la natura comunque amministrativa delle decisioni assunte dai collegi, potrebbe comunque non risultare indifferente la proporzione tra "tecnici" e "politici". Nel caso piemontese quest'ultima non è numericamente rilevante (2 su 7)¹⁶.

Diverso il caso pugliese ove la componente politica costituirebbe la maggioranza del collegio (3 su 5)¹⁷. Non solo: l'articolo 48 dello statuto pugliese prevede che possano essere eletti nel Consiglio statutario regionale gli ex consiglieri regionali che abbiano esercitato la funzione per almeno dieci anni. La perdurante inattuazione impedisce tuttavia di valutare le conseguenze della scelta di attribuire un peso significativo ad una componente politica "di lungo corso".

Relativamente alla componente tecnica si registrano disposizioni normative estremamente generiche che si riferiscono a "esperti" in ambito giuridico o amministrativo (Liguria, Veneto¹⁸, Basilicata, Puglia); e disposizioni più

¹⁴ Sul tema cfr. ancora utilmente D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, pp. 857 e s.; C. NAPOLI, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, pp. 171 e ss.; 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*, cit., pp. 5 ss.

¹⁵ Che ha invece condotto ad una scelta di segno opposto i legislatori abruzzese e campano. L'articolo 2 della legge n. 42 del 2007 della regione Abruzzo, al secondo periodo del primo comma, stabilisce che l'ufficio di componente del collegio «È altresì incompatibile con qualsiasi candidatura presentata alle assemblee elettive nei cinque anni precedenti»; mentre l'articolo 2, comma 2, della legge n.25 del 2018 della regione Campania dispone che «In ogni caso non possono essere eletti o nominati membri della Consulta, nei cinque anni successivi alla cessazione del loro mandato, coloro che abbiano ricoperto la carica di consigliere o assessore regionale, provinciale o comunale».

¹⁶ Per altro nessuna norma, positiva, convenzionale o consuetudinaria, attribuisce una differente connotazione ai membri di origine politica. Ci si riferisce, in particolare, alla elezione del Presidente dell'organo che ha visto l'avvicendamento tra componenti "politici" e "tecnici" senza che ciò destasse alcun dibattito.

¹⁷ Molto critica rispetto a questa scelta T. GROPPI, *La consulta dell'Emilia Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, p. 77.

¹⁸ Il progetto di legge regionale n. 398 depositato il 1° ottobre 2018 stabilisce all'articolo 1, comma

dettagliate che prevedono specifiche figure professionali e in particolare:

- a) professori universitari in materie giuridiche (o politologiche, in Umbria)
 - a 1) genericamente intesi: Piemonte, Emilia Romagna, Umbria, Molise, Campania
 - a 2) ordinari: Abruzzo, Lazio (ove si richiede per tutti i membri il quarantesimo anno di età), Calabria (con almeno 15 anni di carriera)
 - a 3) ordinari e associati: Toscana (docenti della regione e abilitati alla I e II fascia con competenze di diritto pubblico)
- b) avvocati
 - b 1) genericamente intesi (Molise)
 - b 2) con esperienza pluriennale (Piemonte 15 anni; Emilia 10 anni, Toscana 7 anni e particolari competenze nel diritto costituzionale e amministrativo; Umbria 15 anni, Abruzzo 15 anni, Lazio 10 anni; Calabria 20 anni, Campania 20 anni)
- c) magistrati a riposo: Piemonte, Emilia Romagna (anche fuori ruolo), Toscana (anche ex componenti della Corte costituzionale), Umbria, Abruzzo, Lazio (la formula è generica, aver svolto le funzioni di magistrato – si aggiunge anche l'aver svolto le funzioni di avvocato dello Stato), Molise, Campania
- d) magistrati in servizio: Calabria, Campania
- e) ex dirigenti: Toscana (con almeno 15 anni di professione e laurea in giurisprudenza) Lazio (almeno 10 anni)
- f) esperti in materia di pubblica amministrazione: Umbria, Abruzzo (con almeno 15 anni di esperienza), Emilia Romagna.

Si deve però notare che la formulazione delle disposizioni normative non impone la necessaria presenza di tutte le professionalità, limitandosi a stabilire che i membri delle consulte devono essere scelti tra le figure indicate. Si distingue solo l'articolo 91 dello Statuto del Piemonte che vuole la Commissione di garanzia statutaria composta da un magistrato a riposo, due professori, due avvocati, due ex consiglieri regionali; e si distingueva la legge regionale della Calabria n.2 del 2007 che prevedeva che dovesse essere garantita la presenza di tutte le professionalità elencate (magistrati, professori, avvocati).

Questo lascerebbe intendere che la disciplina dettagliata dei requisiti professionali sia orientata a garantire l'indipendenza¹⁹ delle consulte statutarie

1, che la Commissione di garanzia statutaria sia composta da: a) magistrati in quiescenza o avvocati iscritti all'albo da almeno dieci anni; b) docenti universitari in materie giuridico amministrative; c) esperti che abbiano maturato una significativa esperienza di almeno quindici anni nel settore giuridico amministrativo

¹⁹ Sul punto cfr. G. CONTE, *Il controllo di statutarietà delle leggi regionali e gli organi di garanzia: verso uno pseudo-modello di giustizia costituzionale?*, in *Revista catalana de dret public*, 2009, pp. 176 ss.

piuttosto che a fornire loro una pluralità di competenze tecniche.

L'indipendenza delle consulte statutarie è del resto presidiata anche dalle norme relative alla elezione dei membri: i legislatori regionali hanno infatti generalmente stabilito che i componenti devono essere eletti dal Consiglio regionale²⁰ a maggioranza qualificata, anche particolarmente elevata²¹.

Alla stessa finalità dovrebbero essere orientate le disposizioni relative alla durata del mandato (anche in rapporto alla durata della legislatura) e alla possibile rielezione dei membri.

Tutti i legislatori regionali, ad eccezione di quello campano, hanno espressamente previsto la non immediata rieleggibilità dei membri.

Per quanto concerne la durata dell'organo essi hanno, fino ad ora²², adottato tre differenti soluzioni: una durata superiore a quella della legislatura, stabilita in sei anni²³; una durata di cinque anni²⁴, potenzialmente ma non necessariamente corrispondente a quella della legislatura; una durata collegata a quella della

²⁰ Si segnalano però le eccezioni della Lombardia il cui statuto (art. 59, comma 2) prevede che uno dei cinque membri sia eletto dal CAL e dell'Emilia Romagna il cui statuto (art. 69, comma 3) prevede che due dei cinque membri siano nominati dal CAL.

Lo statuto dell'Abruzzo prevede invece (articolo 79, comma 1) il CAL indichi uno dei cinque membri che dovranno essere eletti dal Consiglio regionale.

La scelta di stabilire un legame "organico" tra CAL e organi di garanzia statutaria potrebbe indurre a qualche perplessità. Ove si consideri che essi possono essere chiamati ad esprimersi sugli stessi oggetti, e che l'efficacia dei pareri degli uni e degli altri è del tutto analoga (cfr. M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 65 ss.), si potrebbe configurare una sorta di contaminazione tra l'ambito, politico, della consultazione e della concertazione dei CAL e quello, essenzialmente tecnico, del controllo degli organi di garanzia statutaria. Tuttavia uno sguardo sulla attività delle consulte dell'Abruzzo e dell'Emilia Romagna (in attesa di vedere all'opera quella lombarda) non fornisce elementi per alimentare queste perplessità.

²¹ È richiesta la maggioranza dei due terzi in Veneto (art. 62, comma 1, dello statuto), Piemonte (art. 91, comma 1, dello Statuto e art. 3, comma 1, L.R. n. 25 del 2006), Umbria (art. 81, comma 1, dello Statuto), Basilicata (art. 21, comma 1, dello Statuto), Lombardia per le prime 3 votazioni, poi assoluta (art. 59, comma 2, dello Statuto), Campania per le prime cinque votazioni, poi assoluta (art. 1, comma 4, L.R. n. 25 del 2018); Calabria [art.57 dello statuto; art. 2 L.R. n. 2 del 2007]. È prevista la maggioranza dei tre quarti in Abruzzo (art. 79, comma 1, dello Statuto), Lazio su proposta congiunta del Presidente della Giunta e del Presidente del consiglio regionale (art. 68, comma 1, dello statuto). Dispongono l'elezione con voto limitato lo statuto del Molise (art. 67, comma 2), della Puglia (art. 48, comma 1) e della Toscana (art. 57, comma 5, così come modificato dalla legge regionale n. 55 del 2015; originariamente prevedeva la maggioranza dei tre quarti). Rappresenta una anomalia la disciplina regionale dell'Emilia Romagna che nulla dispone in ordine alla maggioranza necessaria all'elezione (art. 69, comma 3, dello Statuto e art. 3 L.R. n. 23 del 2007).

²² Il progetto di legge regionale n. 398 depositato il 1° ottobre 2018 presso il Consiglio regionale del Veneto prevede, all'articolo 1, comma 3, un mandato di tre anni per i membri della Commissione di garanzia statutaria.

²³ Piemonte (art. 91, comma 3, dello Statuto), Lombardia (art. 59, comma 4, dello Statuto), Toscana (art. 57, comma 5 dello Statuto), Umbria (articolo 3, comma 3 L.R. n. 27 del 2007), Lazio (art. 68, comma 2, dello Statuto), Calabria [art. 2, comma 3, L.R. n. 2 del 2007], Liguria [art. 74, comma 4, dello Statuto].

²⁴ Abruzzo (art. 59, comma 2, dello Statuto), Campania (art. 1, comma 3, L.R. n. 25 del 2018).

legislatura²⁵.

Come è ovvio, ragionando in termini meramente teorici, si può ipotizzare che la tutela dell'indipendenza dell'organo sia inversamente proporzionale al legame tra la sua durata e quella della legislatura.

3. Autonomia regolamentare e organizzativa

È stato giustamente osservato che l'autonomia "funzionale"²⁶, che non può non caratterizzare l'azione degli organi di garanzia statutaria, dovrebbe trovare il proprio sostegno procedimentale nell'autonomia regolamentare e organizzativa.

Rispetto a questi profili si possono notare alcune problematiche.

Accanto a normative che prevedono espressamente che l'organo di garanzia adotti il proprio regolamento interno²⁷ si segnala la scelta, di segno opposto, di attribuire la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento ad una delibera dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale²⁸.

E all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale è generalmente attribuita – anche nelle regioni ove è garantita l'autonomia regolamentare – la definizione della dotazione organica della struttura di supporto all'attività delle consulte. Si distingue soltanto la previsione contenuta all'art. 7, comma 2, della L.R. n. 23 del 2007 dell'Emilia Romagna che prevede espressamente un

²⁵ Basilicata (art. 21, comma 1, dello Statuto), Emilia Romagna (art. 69, comma 3, dello statuto). La disciplina adottata dallo statuto dell'Emilia Romagna prevede che la Consulta di garanzia statutaria sia eletta non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea. Poiché l'articolo 5, comma 2, della L.R. n. 23 del 2007 prevede che le funzioni della consulta cessano all'atto dell'insediamento di quella nuova, si può concludere che la durata dell'organo di garanzia si prolunghi, nei termini stabiliti, oltre la legislatura che ha portato alla sua elezione.

²⁶ Così la definisce Enzo Balboni: «Ora, se per un verso va certamente esclusa l'autonomia finanziaria dell'organo, almeno in senso proprio (in breve: entrate proprie o destinategli in via automatica), irrinunciabile appare, invece, una completa autonomia che si potrebbe definire funzionale. Accanto ad essa, andrebbe poi prevista, nelle leggi di attuazione delle disposizioni statutarie, anche un'adeguata autonomia regolamentare, collegata, quest'ultima, alla previsione di un regolamento interno, al fine di disciplinare innanzitutto le modalità di scelta/elezione del proprio presidente» (E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Autonomia, indipendenza e poteri "decisori" degli organi di garanzia statutaria, con particolare riferimento alla Commissione garante della Lombardia*, in *Federalismi.it*, n. 6/2012, p. 5).

²⁷ Emilia Romagna (art. 69, comma 6, dello Statuto; art. 7, L.R. n.23 del 2007; regolamento adottato con le delibere n.3 del 2009, n. 4 del 2011 e 9 del 2013); Toscana (L.R. n. 34 del 2008, art. 15, comma 2; regolamento adottato con delibera n.1 del 2011); Lazio (L.R. n. 24 del 2007, art.2); Campania (Art. 8, comma 3 L.R. n. 25 del 2018); Calabria [Art. 1, comma 3, L.R. 2 del 2007].

²⁸ Abruzzo (art. 2, comma 3, L.R. n. 42 del 2007; l'Ufficio di presidenza ha provveduto con delibera n.32 del 2011); Umbria (L.R. n. 27 del 2007, art. 4, comma 3). Particolare il quadro normativo del Piemonte ove l'art. 4, comma 3, della L.R. n. 25 del 2006, prevede che l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale definisca le modalità di organizzazione e funzionamento della Commissione di garanzia e la delibera dell'Ufficio di presidenza del Consiglio n. 35 del 2008 ha disposto, all'art. 3, comma 4, che la Commissione disciplini ulteriori modalità di organizzazione e funzionamento con proprio regolamento interno (adottato con la deliberazione n. 1 del 2010).

coinvolgimento dell'organo di garanzia disponendo che «Ogni anno, prima della predisposizione del bilancio dell'Assemblea legislativa, la Consulta definisce con l'Ufficio di presidenza il fabbisogno finanziario e le risorse umane necessarie per il proprio funzionamento».

La definizione della struttura di supporto rappresenta un elemento di particolare interesse per il funzionamento delle consulte statutarie; non solo per le scontate esigenze di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Essa può divenire rilevante anche rispetto al procedimento decisorio.

Può infatti accadere – è il caso del Piemonte – che i funzionari e i dirigenti assegnati alla struttura di supporto dipendano dalla direzione amministrativa per il processo legislativo: ove si consideri che sono le strutture di supporto a svolgere una parte significativa dell'istruttoria si può comprendere come, in molte occasioni, si determini una sorta di “tracimazione” tra l'attività istruttoria compiuta in relazione alla presentazione dei progetti di legge e quella che si svolge in sede di garanzia statutaria.

Rispetto ad una possibile prevalenza, di fatto, delle strutture amministrative di supporto, assumono una importanza significativa la competenza tecnica dei componenti e l'autorevolezza nell'esercizio dei poteri direttivi da parte del presidente dell'organo di garanzia.

È infatti il presidente a stabilire il contenuto dell'ordine del giorno delle sedute e, soprattutto, ad assegnare le relazioni sui pareri ai singoli commissari.

4. Le indennità

Il trattamento economico dei membri dei collegi regionali di garanzia è disciplinato nella forma di indennità che viene corrisposta secondo due differenti criteri; ovvero in relazione alla attività effettivamente svolta oppure con assegnazione annua onnicomprensiva.

Il primo criterio è declinato prevalentemente nella attribuzione di un gettone di presenza relativo alla partecipazione alle sedute²⁹. Si distingue il legislatore toscano che ha adottato la formula del compenso in relazione ai singoli atti³⁰.

Il secondo criterio è stato accolto soltanto da tre legislatori regionali. Il

²⁹ Piemonte (L.R. n. 25 del 2006, art. 5, 220 euro), Emilia Romagna (L.R. n. 23 del 2007, art. 6, dai 305 ai 610 euro), Umbria (L.R. n. 27 del 2007, art. 5, 250 euro), Abruzzo (L.R. n. 42 del 2007, art. 8, 250 euro), [Liguria (L.R. n. 19 del 2006, art. 7, 250 euro)].

³⁰ L'articolo 18 della legge regionale n.34 del 2008 dispone che siano corrisposti 800 euro ai componenti che hanno partecipato alle sedute relative all'atto e 1200 euro all'estensore; per le consulenze rispettivamente 400 e 600). Il progetto di legge regionale n. 398 depositato il 1° ottobre 2018 presso il Consiglio regionale del Veneto prevede (art.6) un sistema misto: gettone di presenza (250 euro) per le sedute relative alle decisioni di conformità allo statuto degli atti normativi e all'ammissibilità dei referendum; compenso ad atto per i pareri relativi ai conflitti tra gli organi regionali.

legislatore laziale³¹ ha stabilito una indennità annuale pari al 60% del trattamento annuale dei consiglieri regionali, per il presidente; al 40% per gli altri componenti. Il legislatore della Campania³² ha fissato l'indennità al 60% del trattamento annuale dei consiglieri regionali. Il legislatore calabrese³³ aveva invece disposto una retribuzione equivalente a quella iniziale di un magistrato di cassazione idoneo alle funzioni direttive superiori.

Non si può non sottolineare la sproporzione irragionevole tra le due soluzioni adottate che porterebbe (qualora il Comitato di garanzia statutaria sia effettivamente istituito nella regione Lazio), avrebbe portato (la consulta calabrese è stata abolita³⁴) o porterà (se la Consulta di garanzia statutaria sarà effettivamente istituita in Campania) le regioni che hanno adottato la seconda a sostenere costi assai più alti di quelli imposti dalla prima.

Il tema del trattamento economico dei membri delle consulte statutarie deve per altro essere letto alla luce delle norme di coordinamento della finanza pubblica.

In tale prospettiva rileva il fatto che, come abbiamo visto, la normativa di molte regioni prevede la possibilità che a comporre l'organo concorrano magistrati a riposo, ex dirigenti o esperti (che possono quindi essere anch'essi a riposo).

Rispetto ad essi è di particolare interesse la vicenda dell'impugnazione governativa della delibera statutaria della regione Basilicata.

Con il ricorso n. 24 del 9 aprile 2016 il Governo ricorreva alla Corte costituzionale per la declaratoria della illegittimità costituzionale, tra gli altri, dell'articolo 21 dello Statuto della regione Basilicata approvato dal Consiglio

³¹ L'art. 9 della L.R. n. 24 del 2007, stabilisce che al Presidente del Comitato è attribuito il trattamento economico stabilito per il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Agli altri componenti spetta il medesimo trattamento, ridotto del 20 per cento. In forza dell'art. 3 della L.R. n. 31 del 2003 Al garante e ai due coadiutori è attribuita un'indennità di funzione pari, rispettivamente, al 60 per cento e al 40 per cento dell'indennità mensile lorda spettante ai consiglieri regionali.

³² Art. 8, comma 5, della L.R. n. 25 del 2018.

³³ [L.R. n. 2 del 2007, art. 3, comma 2].

³⁴ Il costo elevato potrebbe essere alla base della scelta radicale del legislatore calabrese di abolire la Consulta statutaria. Come è stato opportunamente rilevato da C. NAPOLI, *Abrogazione della Consulta statutaria calabrese: svista o disillusione?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009, l'esigenza di contenimento della spesa avrebbe potuto «essere soddisfatta attraverso la revisione dell'art. 3, c. 2 della l.r. Calabria n. 2 del 2007, relativo allo *status economico* dei componenti la Consulta calabrese, il quale, parificato alla retribuzione iniziale di magistrato di Cassazione dichiarato idoneo alle funzioni direttive superiori, avrebbe potuto essere modificato con la previsione, pressoché generalmente accolta dalle altre normative regionali, di semplici gettoni di presenza accompagnati da un rimborso delle spese di vitto e di alloggio». L'autrice giunge alla conclusione che «la motivazione dell'abrogazione in oggetto debba, con tutta probabilità, essere rintracciata altrove e più precisamente in una vera e propria «perdita di interesse» da parte dell'ordinamento regionale (nella fattispecie, quello calabrese) nei confronti dell'organo garante del rispetto dello Statuto».

regionale il 15 dicembre 2015. Esso disponeva l'istituzione della Consulta di garanzia statutaria composta da tre esperti, di cui un magistrato in quiescenza delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile, un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi alle magistrature superiori, un ex consigliere regionale, eletti a maggioranza dei due terzi dal Consiglio regionale.

Si sottolineava nel ricorso che «Se non può dubitarsi che si sia in presenza, formalmente, di norma avente natura organizzativa, pare altrettanto certo che la stessa - come si andrà qui di seguito a chiarire - incide anche, e non secondariamente, nella materia del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.), rimessa alla competenza concorrente dello Stato e della Regione, materia per la quale è rimessa alla potestà legislativa statale la potestà di determinazione dei principi fondamentali. E ciò in quanto deve naturalmente e ragionevolmente presumersi - almeno fino all'approvazione della legge regionale di cui al comma 3 della disposizione in discorso - che per i componenti della Consulta, a fronte di ampie responsabilità ed attribuzioni non certamente di mera rappresentanza, ma profondamente incidenti nell'amministrazione della cosa pubblica e pertanto destinate ad assorbire in misura consistente l'opera dei componenti stessi, sarà contemplato un adeguato compenso. Invero, nella parte in cui, determinando la composizione della Consulta, viene prevista la possibilità che di essa faccia parte personale già collocato in quiescenza, la disposizione si pone in aperto contrasto con l'art. 5, comma 9, del D.L. 06.07.2012, n. 95 (come ora vigente dopo esser stato a più riprese modificato), che testualmente dispone "è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 ... di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati... Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata"».

La norma da ultimo richiamata può essere considerata come principio fondamentale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

Si potrebbe pertanto ritenere che le norme regionali che prevedono la corresponsione di una indennità per membri delle consulte statutarie eletti tra

personale in quiescenza siano viziate da illegittimità costituzionale sopravvenuta.

Non possiamo avere, fino ad ora, il conforto della giurisprudenza costituzionale; neppure in relazione al caso dello statuto della Basilicata poiché la regione ha provveduto ad una nuova deliberazione dello Statuto che ha rimosso le norme impugnate determinando (Corte cost., sentenza n.92/2017) l'estinzione del giudizio.

Pare però significativo il fatto che il legislatore Campano, primo ad intervenire dopo la vicenda lucana, nel disciplinare l'indennità annuale ne abbia definito il regime, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (art. 8, comma 6, L.R. 25 del 2018).

5. Accesso e poteri istruttori

Appare necessario, nell'impostare la problematica comparativa in oggetto, prendere in considerazione l'accesso e i poteri istruttori come *potestà*, o più precisamente come *prerogative*³⁵, piuttosto che come *diritti* o libertà, dei Collegi statutari nei confronti dell'intero apparato regionale (compresi gli enti strumentali)³⁶.

In riferimento ai consiglieri delle assemblee elettive territoriali infatti è indiscutibile che le norme statutarie o legislative che ne prevedono le potestà istruttorie e di accesso hanno una ratio profondamente diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto ai sensi degli art. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241³⁷. Va rilevato che la

³⁵ Sviluppi in P. LOGROSCINO, *Il diritto di accesso ai documenti come libertà e come prerogativa tra differenze di natura, di disciplina, di fonte. sulla proposta di legge a.c. 1761*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014.

³⁶ In riferimento alla potestà di accesso in riferimento ai consiglieri regionali, nei confronti degli enti e delle strutture 'dipendenti' dalla Regione il Collegio regionale per le garanzie statutarie della Regione Abruzzo ha adottato due pareri, il primo relativo all'accesso a documenti relativi ad una gara di appalto bandita dalla Asl, il secondo riguardante la piattaforma contabile della Giunta regionale (*Pareri* n. 6/2014 e n. 5/2015, in www2.consiglio.regione.abruzzo.it/legislativo/CRGS/Pareri.asp).

³⁷ Che garantisce il diritto di accesso a «chiunque sia portatore di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento». Fattispecie completamente differente da «il diritto di accesso riconosciuto ai titolari di cariche elettive [che] è direttamente funzionale non tanto a un interesse personale del consigliere, quanto alla cura di un interesse pubblico connesso al mandato conferito e, quindi, alla funzione di rappresentanza della collettività» (cfr. Garante per la protezione dei dati personali, nota 20 maggio 1998 in www.garanteprivacy.it, doc. web n. 40979; conf. Id., comunicato stampa 9 giugno 1998, n. doc web 48924; parere 10 giugno 1998, doc. web n. 39348; nota 8 giugno 1999, doc. web n. 40369; nota 8 febbraio 2001, doc. web 1075036; nota 4 aprile 2001, doc. web n. 42070; Prov. 14 luglio 2005, doc. web n. 1157675;) e da ultimo – specificamente in riferimento alla potestà di accesso agli atti di una ASL da parte di un consigliere regionale – Id., Prov. n. 369 del 25 luglio 2013, il quale aggiunge che «la finalizzazione dell'accesso all'espletamento del mandato costituisce, al tempo stesso, il presupposto che legittima l'accesso e che ne delimita la portata». Anche il Consiglio di Stato ha rilevato che «tra l'accesso dei soggetti interessati di cui agli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e l'accesso del Consigliere comunale di cui all'art. 43 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (testo unico

peculiare configurazione giuridica di questo tipo di potestà di accesso ne circoscrive le condizioni di attivazione, dovendosi ritenere che esso è esercitabile solo in collegamento funzionale all'esercizio dei poteri attribuiti dalla Costituzione, dalla legge o dagli statuti; ciò ne estende la portata soggettiva a tutte le amministrazioni che hanno un rapporto di subordinazione con l'ente territoriale di riferimento e la portata oggettiva a tutte le informazioni suscettibili di fornire utilità al migliore svolgimento della funzione costituzionale degli enti rappresentativi a carattere elettivo, costituenti, in virtù dell'art. 114 Cost., la Repubblica. Questa più ampia potestà è ovviamente controbilanciata da altri valori costituzionalmente tutelati, *in primis* la tutela della riservatezza dei dati personali, fermo restando che, come già si poteva rilevare da tempo nella giurisprudenza e nelle decisioni del Garante, anche la disciplina europea, nella sua più recente versione, conferma lo stretto collegamento in termini di ragionevolezza, affidamento e proporzionalità tra la missione istituzionale pubblicistica e i dati che è consentito raccogliere senza uno specifico assenso delle persone fisiche interessate.

In tale contesto, e venendo ad esaminare le specifiche normative regionali, dovrebbe risultare pacifico che ai Collegi di garanzia siano attribuibili quanto meno gli stessi poteri istruttori e di accesso dei singoli consiglieri regionali. Senonché, essendo come sempre il diavolo nei dettagli, le soluzioni sono non solo variegata, ma anche peculiari sia nell'estensione, che nei limiti, che nelle modalità. E così, mentre la norma più ricorrente è che i componenti del Collegio, nello svolgimento delle funzioni loro attribuite, hanno accesso agli uffici e agli atti della Regione, purché tale accesso sia connesso allo svolgimento del loro incarico³⁸, sulle modalità si tace o si specifica che i relativi poteri non sono autonomamente esercitabili, ma debbono passare per la struttura di

sull'ordinamento degli enti locali) sussiste una profonda differenza: il primo è un istituto che consente ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti, al fine di poter predisporre la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, mentre il secondo è un istituto giuridico posto al fine di consentire al consigliere di poter esercitare il proprio mandato, verificando e controllando il comportamento degli organi istituzionali decisionali del Comune (cfr. ad esempio, Sezione IV, sent. 21 agosto 2006, n. 4855).

³⁸ Abruzzo L.R. n. 42 del 2007, art. 2, comma 3; Umbria L.R. n. 27 del 2007 (abrogata), art. 4 comma 2, Piemonte L.R. n. 25 del 2006, art. 4; Emilia Romagna, Deliberazione della Consulta di garanzia statutaria 15 febbraio 2013, n. 9 (*Approvazione del Regolamento della Consulta di Garanzia Statutaria*, di qui in poi *Regolamento*) art. 10, comma 1 («La Consulta nello svolgimento delle sue funzioni può acquisire memorie e qualsiasi altro documento o atto utile per i lavori della Consulta stessa»). Nella recentissima legge campana (L.R. n. 25 del 2018) nulla è detto al riguardo, e pertanto si dovrà far riferimento al regolamento interno previsto dall'art 8 comma 3, che peraltro difficilmente potrà essere utilizzato alla bisogna senza una previsione legislativa adeguata.

supporto³⁹, in altri casi è addirittura previsto che all'Organo di garanzia sono attribuiti gli stessi poteri riconosciuti dallo Statuto, dal regolamento dell'Assemblea legislativa e dalla legislazione regionale vigente, alle commissioni assembleari d'inchiesta⁴⁰, o che il Collegio disponga della potestà di convocare in audizione i direttori generali e i dirigenti delle strutture regionali interessate⁴¹, ma anche i soggetti legittimati a richiedere le deliberazioni anche per il tramite di loro delegati, e perfino di ogni altro soggetto dalla Consulta ritenuto utile per lo svolgimento delle proprie funzioni⁴². Non solo, ma vi è anche la possibilità di costituire *strutture istruttorie ad hoc*⁴³ e persino la simpatica normativa emiliana che prevede che per l'esercizio dei compiti istituzionali, qualora non sia possibile provvedere con risorse interne alla struttura o all'Ente regionale, la Consulta *può disporre l'affidamento di incarichi di collaborazione e di consulenza* a soggetti esterni, nel rispetto dell'ammontare previsto in sede di definizione del fabbisogno con l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea⁴⁴.

Il mondo è bello perché è vario, se si ha un budget adeguato, ovviamente. Tuttavia, nulla è come sembra, perché, sul piano pratico, i Collegi raramente attivano tutte queste meraviglie, le quali, se da un lato incontrano spessissimo sorde resistenze interne, vere e proprie *viae crucis* procedurali, dall'altro oggettivamente ritardano l'emanazione del parere, che rischia altrettanto spesso di arrivare quando il conflitto, all'inizio bollente, si è ampiamente raffreddato, o è stato addirittura archiviato.

6. Sedute e delibere

³⁹ Abruzzo, *Disciplina recante la Organizzazione ed il funzionamento del Collegio Regionale per le Garanzie Statutarie, approvata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale con deliberazione 15 febbraio 2011, n. 32* (di qui in poi *Disciplina*), art. 11.

⁴⁰ Emilia Romagna, L.R. n. 23 del 2007, art. 8, comma 5.

⁴¹ Toscana, *Regolamento interno del Collegio di garanzia della Regione Toscana*, adottato dal delibera del medesimo Collegio n.1 del 2011, di qui in poi *Regolamento*, art. 8, comma 1; Emilia Romagna, *Regolamento*, art. 10, comma 2.

⁴² Emilia Romagna, *Regolamento*, art. 10, comma 2.

⁴³ In Piemonte, ma solo per le funzioni relative alla legittimità dei referendum (Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Piemonte, Delibera n. 35 del 2008, *Modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione di garanzia*, art. 1, comma 3: «L'Ufficio di Presidenza, su richiesta della Commissione di garanzia, può deliberare la costituzione di una struttura flessibile composta da personale del Consiglio regionale per procedere alla verifica di ricevibilità delle proposte di referendum». V. anche Deliberazione della Commissione di garanzia statutaria n. 1 del 2010, *Ulteriori modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione di garanzia*, art. 13, commi 3 e 4).

⁴⁴ Emilia Romagna, *Regolamento*, art. 7, comma 6 («Per l'esercizio dei compiti istituzionali, qualora non sia possibile provvedere con risorse interne alla struttura o all'Ente regionale, la Consulta può disporre l'affidamento di incarichi di collaborazione e di consulenza a soggetti esterni, nel rispetto dell'ammontare previsto in sede di definizione del fabbisogno con l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea»).

Generalmente, malgrado la declamazione della definitiva sostituzione del principio generale di pubblicità a quello di segretezza che aleggia nei costituzionalismi più compatti⁴⁵, le sedute degli organismi regionali di garanzia statutaria *non sono* — correttamente, a mio avviso — *pubbliche*⁴⁶, eccezion fatta ora per la Campania, ove si prevede di default la pubblicità, salvo la decisione di svolgere i lavori a porte chiuse in casi particolari⁴⁷.

La convocazione è più o meno minuziosamente disciplinata, in genere dalla normazione secondaria⁴⁸.

Il più delle volte, il quorum *funzionale* è misurato sulla maggioranza dei presenti (ma in Toscana si richiede la maggioranza dei componenti), mentre il quorum *strutturale* è stabilito nella maggioranza dei componenti nei collegi a cinque membri, mentre è prevista una quota più alta (cinque membri su sette) in quelli più numerosi (Piemonte, Toscana). È appena il caso di osservare che se il numero dei componenti in carica scende al di sotto di tale quorum, l'organo si paralizza, a fronte della sostanziale inesistenza sia di norme specifiche sulla *prorogatio*, sia di obblighi per il Consiglio di procedere alla tempestiva elezione dei nuovi membri. E forse può essere divertente qui raccontare che per quasi un anno e mezzo, tra il 2015 e il 2016, il Collegio abruzzese non ha letteralmente potuto funzionare, per l'inerzia assoluta del Consiglio a fronte della scadenza di tre dei quattro membri. Ciò malgrado, all'unico membro rimasto (sfido a indovinare di chi si trattasse!) sono state rivolte richieste di pareri, ovviamente dagli stessi consiglieri che graziosamente omettevano di deliberare sulla ricostituzione dell'organo. Ancor più ovviamente, l'unico membro in questione ha (tanto doverosamente quanto poco gentilmente) sempre dovuto declinare. Mi domando che avrebbe potuto fare, quell'unico membro, nel lungo inverno 2015, se in Abruzzo fosse stata

⁴⁵ Ricostruzione molto motivata in P. MARSOCCHI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova, 2002.

⁴⁶ Toscana, *Regolamento*, art. 7, comma 2; Piemonte, Deliberazione della Commissione di Garanzia Statutaria n. 1 del 2010, cit., art. 4, comma 2; Emilia Romagna, *Regolamento*, art. 9, comma 1 (che apre a soluzioni flessibili: «Le sedute della Consulta non sono pubbliche, salvo che la legge non disponga diversamente o sia disposto diversamente dalla Consulta stessa»); Abruzzo, *Regolamento*, art. 8, comma 1.

⁴⁷ L.R. n. 25 del 2018, art. 8: «Le udienze della Consulta sono pubbliche, ma il Presidente può disporre che si svolgano a porte chiuse quando la pubblicità può nuocere alla sicurezza o all'ordine pubblico o alla morale, ovvero quando avvengono, da parte del pubblico, manifestazioni che possano turbare la serenità».

⁴⁸ Particolarmente dettagliata la normativa abruzzese: «1. Nei casi previsti dallo Statuto e dalla legge regionale, il Collegio: a) si riunisce su convocazione del Presidente o su richiesta di almeno due componenti; b) può autoconvocarsi e validamente deliberare qualora siano presenti e favorevoli tutti i componenti, tenuto conto delle esigenze organizzative della struttura di supporto di cui all'art. 6. 2. La convocazione, contenente l'ordine del giorno, è effettuata entro due giorni dalla richiesta di parere e deve pervenire ai componenti, anche per posta elettronica o fax o fonogramma, almeno cinque giorni prima della seduta» (Abruzzo, *Disciplina*, art. 7).

vigente una norma, come quella emiliana sull'obbligatorietà della riunione del Collegio almeno una volta ogni anno per la predisposizione del budget⁴⁹. Solo gli dei possono saperlo.

Quasi tutte le Regioni prevedono un termine per il rilascio dei pareri⁵⁰, trascorso il quale le istituzioni o l'amministrazione regionale, a seconda dei casi, possono, ovviamente ma talune normative ci tengono a specificarlo, comunque procedere. Però, in Abruzzo, il Presidente della Regione può "disporre" (*so long*, autonomia!) un termine specifico ridotto⁵¹.

In alcuni Organi di garanzia è previsto — anche se a non pochi piacerebbe vederlo installato in ben più alto Collegio — il principio di *dissenting opinion*, attivato, a dire il vero nella forma di opinione concorrente, in rarissime circostanze⁵².

7. Incompatibilità e ineleggibilità

Fermo restando che le nozioni di incompatibilità e ineleggibilità sono tra le più pasticciate del diritto pubblico⁵³, nella disciplina dei Collegi di garanzia, l'immaginario degli stessi o come *avatar* regionali della Corte costituzionale, o all'opposto come figure assimilabili ai componenti dei legislativi regionali, ha prodotto in qualche caso regimi forse eccessivamente, e talora irrazionalmente, restrittivi. In sostanza, da un lato, è stato esteso ai membri dei Collegi il regime di incompatibilità dei consiglieri regionali, e, dall'altro⁵⁴, si è imposta

⁴⁹ Emilia Romagna, *Regolamento*, art. 8 comma 3: «La Consulta si riunisce necessariamente ogni anno, prima della predisposizione del bilancio dell'Assemblea legislativa per definire, d'accordo con l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, il fabbisogno finanziario e le risorse umane e strumentali a garanzia del regolare espletamento dei compiti istituzionali».

⁵⁰ Trenta giorni dalla richiesta in Piemonte (L.R. n. 25 del 2006, art. 6, prorogabile di ulteriori trenta; venti giorni, prorogabili una sola volta di ulteriori dieci giorni in Abruzzo (L.R. n. 42 del 2007, art. 4, comma 1) e in Umbria (L.R. n. 27 del 2007, art. 6 comma 1).

⁵¹ La L.R. n. 42 del 2007, art. 4, comma 2 dispone che «in caso di urgenza, il termine di venti giorni di cui al comma 1 può essere ridotto a dieci giorni, ma la citata *Disciplina recante la Organizzazione ed il funzionamento del Collegio Regionale per le Garanzie Statutarie*, all'art. 10, comma 4, prevede perentoriamente che «Il Presidente del Consiglio regionale può *disporre*, in caso di urgenza, la riduzione del termine per l'espletamento dei pareri di cui all'art. 4 della L.R. 11 dicembre 2007, n. 42 "Istituzione e disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie", anche su istanza dei richiedenti».

⁵² Lo prevede la normativa emiliana (*Regolamento*, art. 9, comma 10) e quella dell'Abruzzo (*Disciplina*, art. 12, comma 5), in cui è stato attivato, appunto come *concurring opinion*, un paio di volte.

⁵³ V. per tutti N. LUPO, G. RIVISECCHI, *La disciplina di ineleggibilità e incompatibilità a livello europeo, nazionale e locale*, in G. MELONI (cur.), *I sistemi di ineleggibilità e incompatibilità ai differenti livelli rappresentativi: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, Formez, Roma, 2007, pp. 11-45.

⁵⁴ Lo Statuto dell'Emilia Romagna, art. 69, comma 4, si limita - ragionevolmente - a disporre l'incompatibilità con la carica di consigliere e assessore regionale, provinciale e comunale, di parlamentare nazionale ed europeo. Tuttavia la L.R. emiliana n. 23 del 2007, art. 5, comma 1, come

l'incompatibilità, in genere assoluta, con qualsiasi altra funzione in grado di attivare conflitti di interesse con l'Ente Regione⁵⁵. Quasi mai, tuttavia, le normative regionali stabiliscono con cura soggetti e procedure idonei a individuare l'esistenza di incompatibilità e decidere su di esse. La disciplina più completa al riguardo è quella toscana, che affida la relativa competenza al Collegio stesso⁵⁶. Dove invece nulla è previsto, sarà probabilmente necessario risalire alla competenza sull'attribuzione della carica, cioè al Consiglio regionale, con ovvie conseguenze sulla già problematica configurazione della reale autonomia e dell'effettiva indipendenza degli Organi di garanzia statutaria.

8. Conclusioni (il difetto sta nel manico)

Pur nella sua rapidità questa rassegna sulla normativa regionale relativa alla disciplina della struttura e del funzionamento delle consulte statutarie permette di giungere ad una conclusione: non è in essa che si devono cercare le ragioni del loro insuccesso.

pure la L.R. Liguria n. 12 del 2006, art. 2, comma 3 e la L.R. Toscana n. 34 del 2008, art. 4 comma 1, estendono ai membri degli Organi di garanzia statutaria tutto il regime di incompatibilità e di ineleggibilità previsto per i consiglieri regionali, La L.R. Lazio n. 24 del 2007, art. 5, non solo richiama le cause di ineleggibilità e incompatibilità previste per i consiglieri regionali, ma in più fa un elenco dettagliato di posizioni incompatibili di diritto (dirigenti di associazioni politiche o partiti, parlamentare nazionale ed europeo, Ministro, Vice Ministro e Sottosegretario di Stato, componente della Giunta o del Consiglio regionale, componente di Giunta o di Consiglio di qualsiasi autonomia locale territoriale, amministratore di società che abbiano rapporti contrattuali con la Regione o che siano a qualunque titolo destinatari di incentivazioni regionali).

⁵⁵ In particolare, la L.R. Abruzzo n. 42 del 2007 prevede che l'ufficio di componente del Collegio sia incompatibile con l'espletamento di attività professionali, imprenditoriali, commerciali o di pubblica funzione *che possano determinare situazioni di conflitto di interessi con la Regione*; in aggiunta è prevista l'incompatibilità in caso di candidatura presentata alle assemblee elettive nei cinque anni precedenti; in Piemonte, la L.R. n. 25 del 2006, all'art. 4, c. 1, prevede l'incompatibilità con qualsiasi attività professionale, imprenditoriale, commerciale o di pubblica funzione *che possa costituire conflitto di interessi con la regione*. La L.R. Umbria, n. 27 del 2007, statuisce l'incompatibilità con qualsiasi attività pubblica o privata idonea a *costituire conflitto di interessi con la regione*.

⁵⁶ Si veda l'art. 4 della L.R. come modificato e integrato dalla L.R. 25 marzo 2015, n. 34, art. 3 e dalla L.R. 9 ottobre 2015, n. 67, art. 3, in cui si dispone, oltre alla richiamata incompatibilità con attività e funzioni dirigenziali o comunque attive politiche e sindacali (comma 1 bis), che a prescindere dalle cause di incompatibilità e di ineleggibilità, il componente del Collegio che si trovi in un procedimento in conflitto di interesse personale, rispetto alla materia sottoposta alla valutazione del Collegio, ha l'obbligo di astenersi (comma 1 ter). In questo caso, il Presidente del Collegio, ove riscontri la sussistenza di cause di conflitto di interesse, invita all'astensione dal procedimento il componente del Collegio che non abbia rispettato l'obbligo di astensione. Se le ragioni di astensione riguardano il Presidente del Collegio, prima dell'apertura del procedimento la questione può essere sollevata da qualunque componente del Collegio (comma 1 quater). È inoltre disposta, in presenza di situazioni di incompatibilità anche sopravvenuta, la decadenza dalla carica (comma 2). Tuttavia, è opportunamente previsto che l'accertamento delle cause di incompatibilità, impedimento permanente, conflitto di interesse e decadenza dei propri componenti spetta al Collegio stesso, secondo le modalità e le procedure previste dal già richiamato *Regolamento* interno (comma 4).

Già, perché di insuccesso si deve parlare: rispetto alle aspettative che avevano condotto i legislatori regionali ad istituirle e la dottrina costituzionalistica ad occuparsene, le consulte di garanzia statutaria sono davvero poca cosa.

E ciò, come dicevamo, non dipende da ragioni di carattere strutturale.

La disciplina statutaria, legislativa e regolamentare assicura loro la necessaria autonomia.

Non è mancata la competenza tecnica posto che il livello dei membri (esclusi gli scriventi!) è sempre stato molto elevato.

Né si può dire che l'atrofizzazione (o meglio il mancato sviluppo) sia da imputarsi a ragioni di bilancio: abbiamo visto che le consulte costano poco.

Ci piacerebbe poter dire che la svalutazione del ruolo delle consulte di garanzia statutaria sia la conseguenza di una presa d'atto. Dopo l'enfasi neofederalista dei primi anni duemila, che ha riempito di preamboli i nostri statuti regionali, che ci ha fatto conoscere governatori diversi da quello della Banca d'Italia, si è dunque compreso e accettato il fatto che il nostro è uno Stato regionale? Che quindi gli statuti non sono costituzioni regionali? E che pertanto le consulte statutarie non sono corti costituzionali regionali?

Ci piacerebbe, ma non ci pare di poterlo dire.

La responsabilità di quella che rappresenta una evidente inattuazione degli statuti regionali (da questo punto di vista meritano il nostro apprezzamento i legislatori liguri e calabresi che hanno agito con coerenza) deve essere ascritta semplicemente alla incapacità della classe dirigente regionale di riflettere sulla natura delle istituzioni che è chiamata a governare.