

L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEGLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA:
L'ESPERIENZA DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA DELLA
REGIONE EMILIA-ROMAGNA*

LUCIA SCAFFARDI**

Sommario

1. Gli organi di garanzia statutaria: prime riflessioni sullo “stato dell’arte” – 2. Le attribuzioni degli organi di garanzia statutaria con specifico riguardo all’attività consultiva. Spunti attraverso un’analisi quantitativa – 3. L’Emilia-Romagna: un primato da invidiare? – 4. Una particolarità tutta emiliana: la cessazione della carica degli organi elettivi e la loro *prorogatio*. Il ruolo affidato alla Consulta di garanzia statutaria – 5. Organi di garanzia e organi di consulenza, quale futuro per le Consulte?

Suggerimento di citazione

L. SCAFFARDI, *L’attività consultiva degli organi di garanzia statutaria: l’esperienza della Consulta di garanzia statutaria della regione Emilia-Romagna*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

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

** Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato presso l’Università degli Studi di Parma. Già Presidente della Consulta di garanzia statutaria dell’Emilia-Romagna.

Contatto: lucia.scaffardi@unipr.it

1. Gli organi di garanzia statutaria: prime riflessioni sullo “stato dell’arte”

Fissare in una panoramica il quadro completo dell’attività svolta dagli organi di garanzia statutaria, variamente denominati, è operazione tutt’altro che semplice. Innanzitutto perché le previsioni normative che attengono a tali organi sul territorio italiano si presentano assai diversificate: sono rinvenibili certamente tratti e soluzioni normative comuni alle varie esperienze regionali, ma vi sono anche molte differenze, a volte solo apparenti¹, in altri casi effettive, da ricercarsi nelle attribuzioni loro affidate². Viene rimessa, infatti, alla sensibilità delle singole Regioni, nei propri Statuti e nelle leggi regionali di istituzione, la facoltà di delineare e definire i contorni e le competenze dell’organo. Ulteriore elemento di complessità è da rinvenirsi in quel difficile processo, iniziato da questi organi di garanzia e in molte Regioni ancora allo stato embrionale o addirittura neppure avviato, che è stato definito di “ricerca della propria identità”³.

I segnali che giungono dalle Regioni⁴ sono infatti discordanti: da un lato alcune di esse rappresentano esperienze operose volte al rafforzamento e alla concreta operatività del ruolo di questi organi, mentre dall’altro vi sono ancora Regioni che permangono in uno stato che potremmo definire di inerzia⁵ - dovuto o alla mancata previsione, nel testo statutario, di disposizioni in merito

¹ Si veda ad esempio il florilegio di denominazioni attribuite a questi organi nei rispettivi Statuti: Collegio regionale per le garanzie statutarie (art. 79 St. Abruzzo), Consulta di garanzia statutaria (art. 57 St. Campania, art. 69 St. Emilia-Romagna, art. 69 St. Molise), Comitato di garanzia statutaria (art. 68 St. Lazio), Commissione di garanzia statutaria (art. 91 St. Piemonte, art. 81 St. Umbria, art. 62 St. Veneto), Consiglio statutario regionale (art. 47 St. Puglia), Collegio di garanzia (art. 57 St. Toscana), Commissione garante dello Statuto (art. 59 St. Lombardia).

² Se infatti esiste una funzione “sempre presente, al punto da poter essere considerata qualificante la natura dell’organo, (è) quella di controllare la compatibilità con lo Statuto dei disegni di legge regionali (...). A questa si affiancano “altre Competenze” alquanto variegata, ma pur sempre riconducibili, in senso lato, alla garanzia statutaria”, T. GROPPI, *La “Consulta” dell’Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *federalismi.it*, 24/2004, 3.

³ G. PIPERATA, *Gli organi di garanzia statutaria nel nuovo sistema regionale italiano*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 2/2011, 381 ss.

⁴ Merita sin da ora sottolineare come si faccia riferimento, in questo elaborato, alle sole Regioni a Statuto ordinario.

⁵ Segnala questa duplicità anche Rodean, che afferma come: “La previsione degli organi di garanzia statutaria così come l’obbligatorietà in capo all’Assemblea di prendere in considerazione i progetti popolari entro termini ben precisi (anche se non sempre identici) raffigurano le novità nel panorama statutario, volte a garantire l’effettività di questo strumento partecipativo. Tuttavia, questi aspetti non riguardano tutte le Regioni e sono contenuti o nelle leggi attuative o nei regolamenti consiliari, per non parlare del fatto che la disciplina dell’organo di garanzia statutaria non è stata sempre regolata da un’apposita legge”, N. RODEAN, *L’iniziativa legislativa popolare e l’asimmetrica regolamentazione nell’ambito regionale*, in *Diritti Regionali*, Fasc. II, 2016, 292.

agli organi di garanzia o all'attesa di approvazione di leggi regionali di attuazione degli organi, pur previsti nello Statuto⁶ - fino ad arrivare all'opposto estremo di realtà regionali che hanno addirittura espunto dalle proprie norme statutarie, abrogandole, le disposizioni concernenti Consulte e/o Commissioni di garanzia⁷.

Certo, il fatto che questi organi non appartengano alla tradizione istituzionale italiana, ma debbano un indubbio tributo all'ordinamento spagnolo⁸, non ha sicuramente reso il processo di attuazione e implementazione della loro operatività coerente con un modello già sperimentato sul piano nazionale.

A rendere ulteriormente controverso un lineare sviluppo degli organi di garanzia statutaria è stata anche la presenza di spinte di segno opposto: da un lato il legislatore regionale, con l'approvazione di Statuti o leggi regionali *ad hoc*, aveva cercato di ricavare spazio nell'assetto istituzionale regionale per questi soggetti, dall'altro il giudice costituzionale⁹, intervenendo per chiarire i confini

⁶ Si fa riferimento alla Regione Marche, nel cui Statuto non vi è alcuna previsione in materia di organi di garanzia statutaria. Più recentemente, e con un iter del tutto particolare, anche gli Statuti delle Regioni Liguria e Calabria risultano privi di riferimenti all'organo di garanzia, come si vedrà più approfonditamente in seguito. È necessario inoltre precisare come in talune Regioni, nonostante organi di garanzia statutaria siano previsti espressamente nel testo statutario, non siano poi mai state approvate le relative leggi regionali, richieste dallo stesso Statuto, volte ad istituire e disciplinare l'operato, la composizione, il funzionamento e i compiti dell'organo, che quindi non risulta essere costituito. Molto spesso infatti la disciplina statutaria in materia risulta estremamente sommaria e rimanda ad una specifica legge regionale di implementazione. In questi casi, dunque, in assenza di una normativa di attuazione, si permane di fatto in una situazione di inerzia (il riferimento è alle Regioni Basilicata, Lombardia, Molise, Puglia e Veneto). Vi sono poi esempi di ulteriore immobilismo in cui, nonostante l'adozione di una legge regionale attuativa, l'organo di garanzia non si sia mai concretamente insediato (è il caso della Regione Lazio). A parte è il discorso relativo alla Regione Campania che ha approvato recentemente la legge regionale (n. 25/2018 del 23 luglio 2018) disciplinante la "Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria ai sensi dell'art. 57 dello Statuto della Regione Campania". Interessante notare anche come in Veneto sia attualmente al vaglio un progetto di legge (n. 398) sulla "Disciplina della Commissione di garanzia statutaria", presentato il 24 settembre 2018. È invece decaduto per fine legislatura il progetto di legge n. 0340 della Regione Lombardia del 22 marzo 2017, per la "Costituzione e disciplina della Commissione garante dello Statuto". Queste recenti proposte e spinte verso la concreta implementazione delle disposizioni statutarie in materia di organi di garanzia possono essere lette come un rinnovato interesse per tali soggetti, nonostante gli esempi concreti e la loro utilità o funzionamento siano quanto meno fino ad ora discutibili. Questa controtendenza, il cui successo pratico è ancora tutto da stabilire, deve certamente essere monitorata nei suoi futuri sviluppi.

⁷ Si legga più oltre quanto specificato al proposito sulle Regioni Liguria e Calabria.

⁸ Ci si riferisce ai *Consejos jurídicos consultivos* presenti nell'ordinamento spagnolo fin dagli anni ottanta dello scorso secolo. Le diverse Comunità autonome hanno, infatti, istituito questi *Consejos* come istituzioni indipendenti che sviluppano una interessante funzione consultiva che attiene alla compatibilità dell'operato dell'Amministrazione con il quadro giuridico di riferimento. Sul tema si consulti V. GARRIDO MAYOL, *Los Consejos jurídicos consultivos en la experiencia regional española*, in *Ist. fed.*, 2/2011, 637 ss.

⁹ La Corte costituzionale si è più volte pronunciata in materia di organi di garanzia statutaria,

operativi e la natura degli organi di garanzia¹⁰ nonché la portata delle loro decisioni, ha finito con il ridimensionare gli iniziali “entusiasmi” regionali sull'utilizzo di tali strumenti¹¹.

Tutti questi elementi di complessità devono essere considerati e letti congiuntamente per permettere di interpretare correttamente lo “stato dell'arte” degli organi di garanzia e valutarne i possibili sviluppi. Il tentativo svolto nelle pagine successive è quello di rendere visibile le molteplici e articolate sfaccettature dell'operato di questi soggetti attraverso l'analisi quantitativa dell'attività da essi svolta, con un particolare *focus* sull'operato della Regione Emilia-Romagna.

2. Le attribuzioni degli organi di garanzia statutaria con specifico riguardo all'attività consultiva. Spunti attraverso un'analisi quantitativa

Oggi le Consulte, sull'esempio dell'esperienza spagnola, hanno assunto anche in Italia un doppio ruolo: garantire la rigidità statutaria attraverso il giudizio di

avendo modo di chiarirne i limiti di operatività e le funzioni. Si vedano a questo proposito, in particolare, le sentenze n. 378/2004, n. 12/2006, n. 200/2008 e sulla loro portata si leggano, tra gli altri, L. PANZERI, *La tutela della “rigidità statutaria” alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?*, in *Giur. cost.*, 2015, 813 ss.; A. MASTROMARINO, *Gli organi di garanzia statutaria nelle Regioni a regime ordinario: uno sguardo d'insieme*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 2009; S. GAMBINO, *Le consulte statutarie nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Ist. fed.*, 4/2011, 817 ss; B. G. MATTARELLA, *Le consulte di garanzia statutaria tra amministrazione e giurisdizione*, in *Ist. fed.*, 4/2011, 801 ss. e, non da ultimo, da D. BALDAZZI, *Le “Consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione (commento a Corte cost. n. 200 del 2008)*, in *Ist. fed.*, 2/2008, 197 ss.

¹⁰ Lo Statuto della Regione Calabria vedeva la previsione all'art. 57 della disciplina della Consulta statutaria: tale disposizione tuttavia è stata abrogata con l. reg. n. 3/2010, ancor prima dell'inizio della sua attività. Se da una prima lettura appariva come alla base dell'intervento abrogativo vi fosse il contenuto della pronuncia della Corte costituzionale (n. 200/2008), è stato invece osservato da molti come essa sia stata “una decisione (forse) non troppo meditata da parte del Consiglio regionale” e 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”, C. NAPOLI, *L'eclissi degli organi di garanzia statutaria?*, in *Quad. cost.*, 1/2010, 108 e più ampiamente, della stessa autrice, C. NAPOLI, *La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*, in *le Regioni*, 4-5/2008, 958 ss.; ma anche A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)*, in *Ist. fed.*, 2/2008; 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 *Foro.it*, 1/2009. Per quanto attiene invece la complessa vicenda della Regione Liguria, si rimanda al secondo paragrafo di questo testo.

¹¹ In tal senso EURPOLIS LOMBARDIA: ISTITUTO SUPERIORE PER LA RICERCA, LA STATISTICA E LA FORMAZIONE, *Gli organi di garanzia statutaria: analisi della normativa, modelli adottati ed esperienze nelle Regioni italiane. Indicazioni per il contesto lombardo*, febbraio 2011, disponibile sul sito: <http://www.consiglio.regione.lombardia.it>. Le speranze riposte in questi organismi possono essere lette in A. SPADARO, *Dal «custode della Costituzione» al «custode degli Statuti». Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, 6/2006, 1059 ss.; C. NAPOLI, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in *Ist. fed.*, 2/2008, 167 ss.

conformità agli Statuti da un lato ed emanare pareri per gli organi di governo della Regione dall'altro. Questo ultimo aspetto in particolare e cioè l'attività consultiva svolta dalle Consulte è, come si diceva, l'oggetto preponderante del lavoro.

Volendo riassumere preliminarmente quelle che sembrano essere le più frequenti funzioni attribuite a questi organi nelle diverse Regioni, possiamo notare come essi siano chiamati ad esprimersi relativamente alla conformità allo Statuto dei progetti di legge¹²; ai conflitti di attribuzione tra organi regionali¹³ e per ciò che attiene al carattere invasivo (ma anche semplicemente lesivo) delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato¹⁴; all'ammissibilità delle proposte di referendum regionali¹⁵ ed infine alla ricevibilità e ammissibilità delle iniziative legislative popolari o di enti locali¹⁶.

Appare fin da subito opportuno sottolineare come, nell'analisi dell'attività svolta dagli organi di garanzia, laddove istituiti ed attivi, in talune Regioni prevalgono - o numericamente o per rilievo - le decisioni relative alla garanzia della rigidità statutaria, cioè quelle che potremmo definire genericamente di "controllo". Pur tuttavia ci sono aspetti di interesse che hanno caratterizzato anche l'attività da considerarsi meramente consultiva di questi organi¹⁷.

La "dimensione" consultiva¹⁸ ha trovato infatti nelle leggi istitutive delle Consulte, ancor più specificamente che nei testi statutari, attribuzioni comuni per quanto attiene alla valutazione delle proposte di legge di iniziativa popolare o di enti locali, ma anche altri strumenti che sono andati diversificandosi da

¹² Già art. 75 St. Liguria; art. 60 St. Lombardia; art. 62 St. Veneto; art. 82 St. Umbria; art. 92 St. Piemonte; art. 68 St. Lazio; art. 57 St. Campania; art. 47 St. Puglia; art. 57 St. Toscana.

¹³ Già art. 75 St. Liguria; art. 68 St. Lazio; art. 57 St. Toscana.

¹⁴ Art. 92 St. Piemonte

¹⁵ Art. 60 St. Lombardia; art. 62 St. Veneto; art. 82 St. Umbria; art. 68 St. Lazio; art. 80 St. Abruzzo; art. 47 St. Puglia; art. 57 St. Toscana.

¹⁶ Art. 60 St. Lombardia; art. 62 St. Veneto; art. 80 St. Abruzzo.

¹⁷ Non può non ricordarsi, tuttavia, come oltre a quelle di "controllo" e quelle più prettamente "consultive", vi siano casi di attribuzione di ulteriori funzioni del tutto particolari, che non hanno mancato di sollevare perplessità e opposizione a livello Statale: si pensi al peculiare caso del recentemente novellato Statuto della Regione Basilicata (legge statutaria n. 1/2016) che, nella sua prima stesura, assegnava alla Consulta di garanzia statutaria il potere di gestione straordinaria della Regione nel caso di decadenza dei suoi organi (art. 91). Proprio tale disposizione, insieme ad altre, era stata oggetto di impugnativa da parte del Consiglio dei Ministri di fronte alla Corte costituzionale ex art. 127 Cost. (ricorso n. 24/2016), in quanto l'attribuzione all'organo di garanzia la possibilità di adottare atti indifferibili ed urgenti veniva considerata incostituzionale. La Regione Basilicata provvedeva dunque, nelle more del ricorso, a modificare le disposizioni impuginate dal Governo, che quindi ha poi rinunciato all'impugnativa stessa (con delibera del 3 marzo 2017). Su questa particolare competenza dell'organo di garanzia, aveva avuto peraltro già modo di pronunciarsi la Corte costituzionale, con sent. 12/2006, di cui si dirà in seguito.

¹⁸ Cfr. G. FALCON, *Le consulte di garanzia come organi giurisdicenti*, in *Ist. fed.*, 4/2011, 809 ss.

Regione a Regione¹⁹. Alcune di queste attribuzioni, in particolar modo, cercano di potenziare e dare rilievo proprio alla funzione più strettamente di consulenza.

La sfida è dunque quella di cercare di leggere il lavoro scaturente da questa attribuzione in modo complessivo, per capire se si tratti di una competenza semplicemente secondaria e recessiva rispetto alle altre già ricordate o, seppur numericamente meno significativa, risulti tuttavia di interesse anche sul piano di un possibile ampliamento del ruolo degli organi di garanzia statutaria.

Per iniziare l'analisi su quella che potremmo definire l'evoluzione materiale in tema di attività consultiva, che si basa – è bene precisarlo sin da ora - sulle informazioni e documentazioni reperite sui siti istituzionali delle Regioni, il lavoro deve prendere le mosse da un caso particolare: quello della Regione Liguria.

Le vicende della Consulta di garanzia statutaria ligure sono infatti interessanti sia con riferimento al contenuto delle prime decisioni adottate, sia con riferimento alla perdita di operatività ed abrogazione delle disposizioni statutarie ad esso riferite²⁰. Partendo da quest'ultimo rilievo, l'organo di garanzia si era insediato, primo in Italia, nel maggio 2007, sulla base della specifica normativa regionale istitutiva²¹. Da quel momento, sino al 2013, la Consulta ha emanato 14 deliberazioni, tutte concentrate però nel periodo dagli anni 2007 a 2010, vivendo dunque un periodo di “inattività”, durante il quale, pur riunendosi, non esprimeva “pareri in senso proprio e nessun parere o decisione era stato richiesto alla Consulta”²². A seguito di decadenza dei componenti della Consulta nel 2013 (la l. reg. istitutiva prevedeva infatti una durata di 6 anni), nel 2014, sulla base della proposta di legge n. 365, 8 agosto 2014 volta a modificare lo Statuto della Regione, l'organo non veniva ricostituito in vista della sua soppressione, avvenuta con legge statutaria n. 1/2015, che ha definitivamente abrogato gli artt. 74 e 75 dello Statuto disciplinanti appunto la Consulta statutaria. Le ragioni di questa decisione sono sostanzialmente da ricercarsi in

¹⁹ Ci si vuol riferire a quelle funzioni consultive previste solo in specifiche norme statutarie come: la compatibilità statutaria della proposta di regolamento generale del Consiglio (art. 60 St. Lombardia), le questioni interpretative sulle norme statutarie (art. 82 St. Umbria), la legittimità degli atti preparatori con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, degli schemi di accordo con Stati esteri e degli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato (art. 57 St. Campania), funzione quest'ultima che potrebbe essere di interessante spunto ma per ora, come già rilevato, ancora inattuata.

²⁰ Al proposito si rimanda a G. CASALE, *L'esperienza della Consulta di garanzia statutaria della Regione Liguria*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2011, 861 ss.

²¹ L. reg. n. 19 del 24.07.2006.

²² Come si legge nel *Rapporto 2015 sullo stato della legislazione della Regione Liguria (relativo all'anno 2014)*, reperibile sul sito <https://www.regione.liguria.it>.

esigenze di contenimento dei costi di gestione regionali: non a caso l'espunzione dal testo statutario è avvenuta in concomitanza con la riduzione del numero dei Consiglieri regionali e la soppressione del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro (peraltro mai costituito)²³.

Sotto il profilo dell'attività svolta, oltre ad una prima deliberazione avente ad oggetto la regolamentazione interna (deliberazione 1/2007), la Consulta si è occupata sin dall'inizio di questioni sostanziali, quali la valutazione dell'ammissibilità dell'istanza di referendum abrogativo della l. reg. 20 febbraio 2007, n. 7 (deliberazione n. 2/2007), l'ambito di applicazione dello Statuto in materia di eleggibilità dei Consiglieri regionali (deliberazione 3/2008), la conformità a Statuto di progetti di legge regionale nonché questioni di carattere più prettamente consultivo quali l'ammissibilità di proposte di legge di iniziativa popolare (ad esempio con la deliberazione n. 6/2008) e ancora l'interpretazione dell'art. 15, co. 2 dello Statuto in materia di elezione dei Consiglieri regionali (deliberazione n. 2/2009 che è peraltro l'ultima, in ordine temporale, che si è riusciti a reperire).

L'esame prosegue con l'analisi dell'operato degli organi di garanzia attualmente operativi, seguendo il dato oggettivo del numero di pareri e delibere adottati dagli organi vigenti basandosi, come anticipato, sui documenti reperiti sui siti istituzionali delle singole Regioni, a partire dall'esperienza della Regione Umbria, che presenta il minor numero di decisioni adottate, complessivamente 3, per poi passare alla Toscana, che ne enumera 25, al Piemonte, anche qui complessivamente 25, quindi all'Abruzzo per un totale di 30 ed infine all'Emilia-Romagna, che presenta il numero più elevato di decisioni adottate e cioè 49. Tuttavia, una sola e arida lettura dei numeri sarebbe fuorviante, mentre risulta necessaria una analisi della casistica.

Partendo dunque dall'esame dell'operato dell'organo di garanzia statutaria della Regione Umbria, la Commissione di Garanzia statutaria, ciò che emerge è innanzitutto la scarsa produttività dello stesso, dovuta sicuramente al novero delle attribuzioni limitate assegnate all'organo. Queste, infatti, sono individuate dallo Statuto del 2005 e dalla normativa regionale istitutiva²⁴ nella possibilità di esprimere pareri: a) sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali; b) sulle questioni interpretative delle norme statutarie; c) sull'ammissibilità delle proposte di referendum regionali. Non viene dunque

²³ Sul punto si veda il *Dossier Regione Calabria "Gli organi di garanzia statutaria nella Regione Calabria e negli altri ordinamenti regionali"*, disponibile all'indirizzo <http://www.consiglioregionale.calabria.it>. In particolare nella relazione di accompagnamento alla proposta di modifica statutaria, si legge che "L'istituzione di tale organo appare francamente superflua e non indispensabile, visto anche che prima della legge di costituzione della Consulta nel 2006 le sue funzioni venivano svolte dagli uffici legislativi della Regione", 5.

²⁴ Artt. 81 e 82 St. Umbria e l. reg. 31 luglio 2007, n. 27, *Istituzione e disciplina della Commissione di garanzia statutaria. Modifiche alla legge regionale 4 luglio 1997 n. 22*.

fatta menzione della possibilità ad esempio di vagliare l'ammissibilità delle proposte di legge di iniziativa popolare, come invece espressamente previsto in altri Statuti o leggi regionali attuative. È pur vero comunque che all'art. 9 della l. reg. n. 27/2007, viene genericamente riconosciuta alla Commissione la natura di organo consultivo sulle questioni giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione al caso concreto delle norme statutarie: questa ampia disposizione pare aprire ad ulteriori competenze dell'organo stesso. Va comunque sottolineato che, dalla tardiva istituzione della Commissione stessa, divenuta operativa solo nell'ottobre 2010, appena 3 decisioni²⁵ sono state adottate.

Merita solo brevemente sottolineare la natura di questi interventi dell'organo, uno riguardante la proposta di regolamento regionale concernente la modificazione e integrazione al regolamento regionale del 4 luglio 2011, n. 2 (disciplina per il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato), nel quale la Commissione si è pronunciata su questioni relative alle attribuzioni degli organi regionali; un altro in cui veniva richiesto all'organo di garanzia di esprimere un parere sulla conformità a Statuto della l. reg. 16 febbraio 2010, n. 14 sulla disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali, che, a seguito di risposta negativa della Commissione, è stata debitamente modificata. L'ulteriore parere atteneva infine alla ammissibilità di un referendum consultivo avente ad oggetto l'istituzione di un nuovo Comune²⁶.

Ben più significativa appare invece l'esperienza della Regione Toscana. Il Collegio di garanzia statutaria, costituito nel 2010, con deliberazione del Consiglio regionale n. 19, 10 febbraio 2010, si vede attribuito dallo Statuto, art. 57 e dalla l. reg. 4 giugno 2008, n. 34 (*Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia*)²⁷, varie funzioni, ben più articolate ed espressamente specificate rispetto all'esperienza umbra: verifica della conformità allo Statuto di leggi e regolamenti della Regione, dopo la loro approvazione e prima dell'entrata in vigore (controllo che può essere richiesto anche dalle autonomie locali, se la violazione ha ad oggetto norme statutarie in materia di enti locali); giudizio sui conflitti di attribuzione tra organi regionali; valutazione dell'ammissibilità e regolarità dei referendum regionali. È di grande rilievo osservare come solo in un secondo momento, con l. reg. 24 febbraio 2011, n. 7, sia stato aggiunto il

²⁵ Indicate con il termine "parere". Vedremo che la Regione Toscana distingue, in base all'uso del *nomen* attribuito alla decisione, la natura del contenuto e la riconducibilità ad una determinata funzione dell'organo di garanzia. Di questa distinzione invece non vi è traccia nell'operato della Regione Umbria, così come in altre Regioni.

²⁶ Sul punto, per una maggiore analisi, si rimanda a N. PETTINARI, *Gli organi di garanzia*, in F. CLEMENTI, M. VOLPI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Giappichelli, Torino, 2017, 232 ss.

²⁷ Questa normativa è stata modificata a più riprese con l. reg. 24 febbraio 2011, n. 7 e poi, solo relativamente agli aspetti relativi alla composizione e modalità di nomina, durata in carica e ineleggibilità, incompatibilità, conflitto d'interesse e decadenza, dalla l. reg. n. 34/2015 e n. 67/2015.

Capo III bis, specificamente dedicato alle funzioni di consulenza in materia giuridico-istituzionale su questioni “attinenti, in particolare, all’interpretazione e all’applicazione delle disposizioni statutarie ed all’esercizio delle funzioni consiliari”. Ciò che emerge, peraltro anche in maniera particolarmente chiara dal sito istituzionale dell’organo di garanzia stesso, è una divisione netta tra le deliberazioni (rientranti dunque nelle competenze di “controllo”) e i pareri, che rappresentano invece frutto dell’attività consultiva intesa in senso stretto. Sino al 2017 si contano 15 delibere, che trattano svariati temi, anche molto diversi tra loro ma di particolare interesse: ammissibilità del quesito referendario, legittimità della presentazione delle firme per referendum, affidamento di rappresentanza alla Avvocatura regionale in caso di contenzioso promosso dai promotori di referendum, giudizi sulla conformità statutaria, disposizioni riguardanti il regolamento interno del Collegio ed infine giudizi di conformità.

Il Collegio toscano ha avuto un ruolo molto incisivo in materia referendaria, determinato anche da una competenza ampia che gli è stata attribuita e che attiene sia al rispetto della regolarità formale del procedimento²⁸, sia al giudizio sull’ammissibilità referendaria, fino a giungere alla possibilità per il Collegio di una eventuale riformulazione del quesito qualora sia intervenuta l’abrogazione parziale delle disposizioni oggetto del referendum²⁹.

È stato significativamente sottolineato al proposito come: “l’organo di garanzia non ha il ruolo di controllore, ma quello di soggetto competente ad esprimere la volontà della Regione - della Toscana ad esempio -, nonché quello di incrementare la partecipazione ai cittadini e stimolare anche il *referendum*. Il ruolo dunque non tanto in qualità di garante, ma di collaboratore dei promotori: laddove il quesito non sia esattamente formulato, o possa essere unificato, il suo compito è quello di provvedere ad una riformulazione”³⁰.

Per quanto concerne i pareri, invece, se ne contano 10 fino al 2017: anche con riferimento a questi ultimi, quanto viene sottoposto all’analisi del Collegio presenta un carattere estremamente vario.

L’ultimo parere in ordine di tempo (28 febbraio 2017) ha ad esempio ad oggetto una consulenza giuridico-istituzionale, richiesta dal Presidente del Consiglio regionale, in merito alla possibilità di indire un doppio referendum consultivo in materia di fusione di Comuni già esistenti, data la presentazione di due proposte di legge ad esso attinenti, una di iniziativa popolare e l’altra

²⁸ Competenza in altre Regioni affidato invece ad uffici interni o al Responsabile del procedimento come avviene in Emilia-Romagna.

²⁹ Secondo quanto disposto dall’ art. 36, c. 2, l. reg. 23 novembre 2007, n. 62, intitolata Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto

³⁰ Si legga per una ampia e interessante analisi al proposito il contributo di E. CATELANI, *Organi di garanzia statutaria e referendum abrogativo*, in questo fascicolo.

della Giunta, tra loro alternative in quanto aventi entrambe ad oggetto la fusione di uno stesso Comune con altri enti locali differenti; o ancora l'interpretazione delle disposizioni relative alla possibilità, da parte dei promotori di referendum, di ottenere altri fogli per la raccolta di firme (parere del 19 ottobre 2015). Spesso il Collegio nei propri pareri, oltre alla soluzione del quesito posto, fornisce indicazioni importanti riguardanti l'interpretazione delle proprie competenze a livello consultivo, definendo un criterio per differenziare questo compito da quello invece avente ad oggetto la conformità allo Statuto di leggi e regolamenti regionali³¹ e sovente si spinge anche a proporre possibili soluzioni per le successive azioni del Consiglio³². Più complessi dal punto di vista dei rilievi che ne derivano, sono alcuni pareri in merito a decisioni del Presidente della Regione, molto legate agli assetti e al funzionamento nonché alle prerogative delle istituzioni regionali: ridefinizione della composizione della Giunta regionale da parte del Presidente (parere del 21 febbraio 2014)³³, violazione delle prerogative delle minoranze attinenti agli atti di iniziativa della Giunta e soggetti all'approvazione del Consiglio (parere del 14 marzo 2014), procedura di revoca dei nominati della Regione Toscana (parere del 19 giugno 2012), surroga di un consigliere regionale eletto al Parlamento nazionale (parere del 25 marzo 2013). Diventa dunque chiaro come in questi pareri la funzione di consulenza del Collegio abbia una forte incidenza sulla vita istituzionale della Regione e assumano dunque un importante rilievo (non è un caso che ad esempio nella richiesta di parere poi emanato in data 21 febbraio 2014, il Presidente del Consiglio Regionale avesse chiesto all'organo di garanzia di pronunciarsi "a tutela delle prerogative del Consiglio regionale" e con richiesta

³¹ Nel parere del 4 febbraio 2015, ad esempio, viene affermato che: "Il parere richiesto verte sulla legittimità di una proposta di legge regionale (n.d.r. avente ad oggetto la dilazione di termini per la stipula di una convenzione tra ASL e Comuni). E, dato che il quesito non è su aspetti procedurali della proposta stessa, ma sul suo contenuto, deve intendersi riferito alla legge che verrebbe posta ove la pdl venisse approvata. Legittimità che, non trattandosi – come si è ora detto – di un giudizio formale di conformità allo Statuto, bensì dell'espressione di un parere, dovrà essere esaminata non limitatamente alla legittimità statutaria, ma anche sotto il profilo costituzionale".

³² Nel parere del 31 maggio 2013, in tema di reperimento del personale di supporto ai gruppi consiliari con riferimento alle limitazioni poste alla possibilità di spesa relativa a tale personale dalla l. reg. 83/12, si legge: "Dopo ampia e approfondita discussione, il Collegio ha concluso esprimendo, all'unanimità, il proprio parere nel senso di affermare l'obbligo, per l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, di proporre al Consiglio una nuova deliberazione per individuare le nuove dotazioni di personale riguardanti tutte le segreterie dei Gruppi consiliari, che consentano di soddisfare il diritto dei Consiglieri del Gruppo misto di avere a disposizione una unità di personale scelta sulla base di un rapporto di fiducia".

³³ Su questo delicato caso si v. G. TARLI BARBIERI, *Una questione "politicamente scottante" all'esame del Collegio di garanzia statutaria della Toscana: la revoca della Vicepresidente della Giunta regionale*, in *Le Regioni*, a. XLIII, n. 2, aprile 2015, 534 ss.

di non pubblicazione del parere prodotto, proprio per la rilevanza e il possibile impatto dello stesso)³⁴.

Molto interessante ed articolata pare anche l'attività della Commissione di garanzia della Regione Piemonte, istituita con l. reg. n. 25, del 26 luglio 2006, e prevista agli artt. 91 e 92 dello Statuto³⁵. Le competenze attribuite risultano essere quelle per così dire classiche di interpretazione dello Statuto nei conflitti di attribuzione tra organi della Regione e tra Regione e gli enti locali, nonché la coerenza statutaria delle proposte, progetti e dei disegni di leggi e di regolamenti regionali (art. 92 dello St. Piemonte e art. 2 della l. reg. n. 25/2006). Accanto a queste vengono però previste sia una competenza (che non molti altri organi di garanzia si vedono assegnati) sulla possibilità di pronunciarsi in merito al carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato (art. 92, co. 1, lett. b) St. Piemonte)³⁶, sia attribuzioni (più frequentemente assegnate anche da altri ordinamenti regionali) in materia di referendum e di procedimenti di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali (art. 8 della richiamata l. reg. n. 25/2006). Con riferimento a tale ultima funzione, viene poi espressamente conferita, con una norma se vogliamo di chiusura, la natura di organo consultivo della Regione alla Commissione stessa, su "questioni tecnico-giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione al caso concreto delle norme statutarie e delle leggi regionali in materia di istituti di partecipazione, nonché delle altre leggi

³⁴ Per approfondire ulteriormente il tema, è possibile consultare le varie pronunce e l'attività del Collegio, anche leggendo le relazioni annuali dell'organo stesso, disponibili all'indirizzo <http://www.consiglio.regione.toscana.it/garanzia/default.aspx?nome=relazioni>

³⁵ Per un iniziale quadro d'insieme delle competenze e attività dell'organo v. J. LUTHER, *Osservazioni sulle prime esperienze della Commissione di garanzia della Regione Piemonte*, in *Ist. fed.*, 4/2011, 835 ss.

³⁶ Con riferimento a questa competenza, merita essere sottolineato il parere n. 1/2010, con il quale la Commissione, con chiarezza, delimita il proprio "raggio d'azione": "Spetta alla Commissione di garanzia solo informare le scelte del Presidente della Regione, giusta l'autorizzazione della Giunta, di promuovere questioni di legittimità costituzionale, di rinunciarvi o di impartire istruzioni a chi rappresenta la Regione in giudizio, scelte che possono condizionare quelle future degli organi della Regione in merito all'esercizio delle attribuzioni in questione. (...) Questa funzione consultiva della Commissione di garanzia, contribuendo alla cultura istituzionale della democrazia regionale, è garanzia dell'autonomia della Regione (art. 114 Cost.) e dei cittadini che la partecipano, osservando la Costituzione e le leggi. (...) Non spetta a questa Commissione di garanzia verificare la necessità ed urgenza del decreto-legge nazionale, ma evidenziare i profili di sacrificio dell'autonomia politica regionale da rappresentare al legislatore, il cui bilanciamento è sindacabile solo dalla Corte costituzionale". E ancora nella decisione 2/2010, riguardante sempre il vaglio sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato, la Commissione ribadisce: "Non potendo interferire nelle funzioni giurisdizionali riservate alla Corte costituzionale (artt. 134 e 127, co. 2, Cost.), si ribadisce che la Commissione di garanzia può solo informare le scelte del Presidente della Regione, giusta l'autorizzazione della Giunta, di promuovere o meno questione di legittimità costituzionale, di rinunciarvi o di impartire istruzioni a chi rappresenta la Regione in giudizio (come già espresso nel parere n. 1/2010, par. 2)".

nazionali e regionali di cui si renda necessaria l'interpretazione o l'applicazione" (art. 8, co. 2, l. reg. 25/2006).

Come anticipato, la Commissione ha sino ad ora adottato 25 pareri³⁷ e, volendone analizzare la natura e l'oggetto, solo una piccola parte (tre) di esse riguardano la ricevibilità e l'ammissibilità di referendum abrogativi³⁸ mentre quasi tutti gli altri hanno ad oggetto la ricevibilità e ammissibilità di proposte di legge di iniziativa di enti locali -nella maggior parte dei casi - e popolare.

Merita rilevare preliminarmente come in molti casi le proposte di legge vagliate dalla Commissione siano risalenti nel tempo e vengano dunque sottoposte alla valutazione e rivalutazione dell'organo di garanzia ad ogni passaggio di Legislatura. Ciò ha comportato non solo una moltiplicazione delle pronunce dell'organo di garanzia aventi ad oggetto la medesima materia e la medesima proposta, ma anche la necessità della Commissione stessa di dover risolvere questioni tecnico-giuridiche attinenti, come si vedrà, alla ripresentazione della proposta, al suo ritiro³⁹, alla sua decadenza in relazione alla fine della legislatura, al caso in cui nelle more della proposta sia intervenuta l'abrogazione della legge oggetto di proposta stessa⁴⁰.

Questa problematica della ripetitività del vaglio e dunque dell'attività consultiva della Commissione deve essere debitamente sottolineata, essendo stata

³⁷ Risulta necessario specificare come l'organo di garanzia utilizzi il termine "parere" per indicare le proprie decisioni. Ciò non deve indurre in errore quanto alla qualifica e al contenuto delle pronunce della Commissione: tale termine infatti non comporta alcuna indicazione qualitativa, non essendo effettuata una distinzione, come avviene invece nella realtà toscana, tra deliberazioni e pareri.

³⁸ Le decisioni attinenti alla ricevibilità e l'ammissibilità di referendum hanno avuto ad oggetto svariate proposte, quali ad esempio quella in materia di abrogazione del cd. Patto per la Salute, conclusosi con parere di inammissibilità della Commissione e successivamente dichiarato inammissibile con delibera del Consiglio; interessante in questo contesto è anche il parere n. 2/2012, che vede la presenza di una opinione dissenziale da parte di uno dei membri dell'organo di garanzia mentre il parere n. 1/2012 è esemplificativo della complessità delle questioni sottoposte all'attenzione della Commissione. Quest'ultima infatti si era trovata a stabilire l'ammissibilità di una proposta di referendum datata 1987 e che aveva visto una vicenda giudiziaria lunghissima, tanto da far affermare "La Commissione di garanzia non può non rilevare che la durata di un procedimento iniziato 25 anni fa, anche a causa dell'irragionevole durata del relativo contenzioso, non corrisponde al principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione".

³⁹ Ad esempio, si veda il parere n. 10/2010 in cui la Commissione, ricostruendo la posizione della dottrina in materia di "ritiro" di una proposta di legge, afferma che per essere efficace il ritiro "deve avvenire con l'osservanza delle forme che hanno presieduto alla sua presentazione (sempre che non sia nel frattempo intervenuta l'approvazione da parte dell'assemblea legislativa destinataria della proposta stessa)". Questa ricostruzione porta l'organo di garanzia, nel caso specifico, a considerare che la "nota del Vicepresidente della Provincia di Torino non possa costituire "ritiro" della proposta di legge a suo tempo approvata dal Consiglio Provinciale e che la stessa debba pertanto essere ammissibile".

⁴⁰ Si richiamano sul punto i pareri n. 7/2010 e n. 8/2010, con i quali la Commissione stabilisce che "l'abrogazione di una legge oggetto di una proposta di modifica esplicita ad iniziativa esterna ne comporta non solo l'obsolescenza, ma anche l'inammissibilità" (parere n. 7/2010).

anche affrontata con attenzione dall'organo stesso, che non ha mancato di rilevarne la criticità. A ciò va a sommarsi anche la complessità delle questioni relative all'azione di controllo di ammissibilità e ricevibilità dell'organo di garanzia, che è dovuto quindi intervenire, in alcune decisioni, per chiarire con precisione i limiti del proprio vaglio. Quest'ultimo infatti non manca di sottolineare come oltre ai limiti espliciti all'esercizio dell'iniziativa popolare (ad esempio lo Statuto stesso esclude iniziative su leggi tributarie e di bilancio), si aggiungano altri "limiti impliciti che lo Statuto o la Costituzione stessa pongono all'esercizio della funzione legislativa da parte del Consiglio" (parere n. 2/2009), che si riflettono dunque anche sull'ampiezza dell'iniziativa popolare. Nel parere n. 2/2009 inoltre la Commissione specifica con chiarezza i contenuti della propria competenza avente ad oggetto le proposte di legge di iniziativa popolare, specificando come "A differenza dei giudizi in materia di referendum abrogativo, non compete alla Commissione assumere la decisione ma soltanto esprimere il parere, destinato all'Ufficio di Presidenza ed al Consiglio regionale, sulla ricevibilità ed ammissibilità della proposta. Per quanto riguarda la ricevibilità, non spetta alla Commissione il controllo delle firme, ma solo il parere sulle questioni giuridiche prospettate dall'ufficio responsabile del procedimento amministrativo, la Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale – Settore Affari istituzionali e Organismi di partecipazione e garanzia, a ciò autorizzati con la richiesta del parere dell'Ufficio di Presidenza. A giudizio della Commissione, il parere richiesto alla stessa deve estendersi anche all'ammissibilità dell'iniziativa".

Di fronte alla necessità di procedere al riesame delle proposte di legge di iniziativa popolare e di enti locali, a causa della sospensione della proposta stessa per fine legislatura, la Commissione ammette una nuova decisione in materia di ricevibilità e ammissibilità solo laddove tale proposta non sia stata esaminata dall'Ufficio di Presidenza o dal Consiglio regionale o dalla Commissione consiliare competente mentre esclude dal riesame le iniziative "sulle quali il plenum del Consiglio precedente ha terminato l'esame con il voto" (parere n. 3/2012). Dunque l'organo di garanzia, in sede di riesame di una proposta già sottoposta al suo vaglio, dovrà verificare innanzitutto e preliminarmente se l'analisi dell'iniziativa fosse già esaurita o meno nella legislatura precedente. Di fronte al moltiplicarsi di casi di riproposizione, la Commissione non si esime dal sottolineare come la garanzia dell'effettiva discussione in aula delle proposte di iniziativa popolare o di enti locali, prevista espressamente dallo Statuto all'art. 76, sebbene non comporti l'obbligo di ottenere una deliberazione sull'iniziativa stessa da parte del Consiglio, sia da interpretarsi nel senso che "pone dei limiti all'auto-programmazione della agenda consiliare" (parere n. 7/2010).

Laddove dunque l'esame di una proposta non si sia concluso nella legislatura precedente, viene garantita *ope legis* una sua ripresentazione in quella nuova, comportando conseguentemente una mera sospensione del riesame nella fase iniziale ma non un rinvio *sine die*. L'organo di garanzia è dunque chiaro nei confronti del Consiglio, ricordando il necessario rispetto dei termini acceleratori statutari, senza tener conto peraltro dello stadio di esame della proposta stessa nella previa legislatura⁴¹.

In conclusione, sul punto, quello che si vuole evidenziare in questa sede, anche con finalità costruttiva e non solo meramente critica, è quanto le proposte di legge di iniziativa popolare o di enti locali vengano a volte “dimenticate” dal Consiglio regionale. Come inevitabile conseguenza, le proposte stesse sono dunque destinate a diventare obsolete e non più attuali o utili: si pensi, a titolo di esempio, al caso di intervenuta abrogazione, durante il periodo di “dimenticanza”, della normativa cui la proposta fa riferimento. Se si esamina infatti l'*iter* di analisi delle iniziative popolari o di enti locali, emerge con lampante evidenza come i tempi prolungati di inattività e “giacenza” dovuti all'inerzia del legislatore regionale, causino uno svuotamento, una privazione di valore della proposta stessa, svilendone l'essenza⁴². Certamente questo ragionamento non deve essere esteso con eccessiva ampiezza: anche laddove l'iniziativa legislativa “dal basso” non giunga ad avere formalmente un esito positivo e non riesca dunque a tramutarsi in legge regionale, accade talvolta che l'obiettivo di ottenere una disciplina normativa regionale sulla materia della proposta sia comunque raggiunto. È il caso ad esempio del parere n. 2/2017 in merito alla proposta di legge di iniziativa di alcuni Comuni piemontesi, relativa all'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Tale proposta, infatti, oggetto di decisione favorevole da parte della Commissione di garanzia, era stata poi respinta in sede di Commissione legislativa in seno al Consiglio

⁴¹ In altre parole, la Commissione afferma che “la legge (reg. 4/1973 disciplinante l'iniziativa popolare) deroga al principio di discontinuità dei lavori, espressione della libertà democratica del mandato dei consiglieri, a favore delle iniziative popolari e delle istituzioni della democrazia locale quali momenti di democrazia partecipativa che integrano quella rappresentativa” (parere n. 7/2010).

⁴² Si veda, ad esempio, il parere n. 2/2015, che può essere considerato emblematico delle conseguenze dei lunghi tempi di attesa cui sono sottoposte le proposte di legge di iniziativa popolare o di enti locali: la proposta iniziale, oggetto del parere in esame, infatti era risalente al 1999, ed era stata sottoposta allo scrutinio della Commissione di garanzia, che ne aveva dato parere favorevole (parere n. 6/2010). A seguito di “giacenza” presso il Consiglio regionale, nessuna decisione in merito a tale proposta veniva presa dall'organo legislativo sino al termine della legislatura. A quel punto la proposta veniva nuovamente sottoposta all'attenzione della Commissione di garanzia che non poteva tuttavia che rilevare come in tutti gli anni intercorsi il quadro normativo della materia fosse profondamente mutato per interventi sia legislativi regionali che statali. L'organo di garanzia dunque sottolineava come, sebbene nel 2010 la proposta fosse ancora ammissibile - le modifiche legislative indicate nella proposta non erano in contrasto con le norme e/o principi inderogabili per il legislatore regionale - la riforma successivamente intervenuta avesse mutato in maniera talmente rilevante l'assetto normativo della materia da rendere necessaria e obbligata la dichiarazione dell'inammissibilità della proposta.

regionale poiché nel frattempo era già stata approvata una legge regionale disciplinante la stessa materia. O ancora, la proposta di iniziativa di enti locali in materia di contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo: anche questa, pur oggetto di valutazione positiva dell'organo di garanzia, veniva poi respinta dinanzi al legislatore regionale poiché nelle more della proposta stessa era stato già presentato un progetto di legge simile da parte della Giunta. Pur avendo avuto epilogo negativo, il contenuto della proposta è stato in gran parte recepito dal testo predisposto dall'organo esecutivo, che, in modo indiretto, ha dunque mantenuto salva la volontà degli enti locali e la loro iniziativa legislativa. Vi sono anche esempi in cui, nonostante il lungo tempo di "giacenza" e la necessità di plurimi vagli ripetuti da parte dell'organo di garanzia, la proposta sia giunta poi ad essere analizzata e approvata dal Consiglio regionale e dunque traspunta in legge⁴³. Resta comunque rilevante notare come anche l'operato della Commissione di garanzia sia toccato e risenta dell'operato o dell'immobilismo del legislatore regionale dinnanzi alle proposte di iniziativa popolare o di enti locali: l'organo di garanzia sarà infatti anch'esso chiamato a pronunciarsi più volte sullo stesso oggetto e a rilevare talvolta come il trascorrere del tempo renda inammissibile l'iniziativa legislativa dal basso.

Venendo infine all'analisi dell'operato dell'organo di garanzia della Regione Abruzzo, lo Statuto prevede agli artt. 79 e 80 la disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie. A quest'ultimo vengono attribuiti compiti in materia di interpretazione dello Statuto nei conflitti tra organi delle Regioni, nonché in merito all'ammissibilità del referendum e delle iniziative popolari, sulla compatibilità delle deliberazioni legislative regionali con lo Statuto stesso ed, in ultimo, funzione interpretativa delle norme statutarie e della compatibilità ad esse di leggi e provvedimenti riguardanti gli Enti Locali, dando potere di richiedere l'intervento del Collegio anche al Consiglio delle Autonomie Locali (CAL).

La legge regionale istitutiva del Collegio è stata approvata nel 2007 (l. reg. 11 dicembre 2007, n. 42) e prevede, oltre alle richiamate competenze indicate nella norma statutaria anche la possibilità del Collegio di scrutinio "su ogni altra questione di legittimità dell'azione regionale, anche con riferimento ad iniziative legislative" (art. 3, co. 1, lett. e); le attribuzioni in materia di referendum e iniziativa popolare sono invece più ampiamente rinvenibili nella l. reg. 19 dicembre 2007, n. 44. L'esperienza dell'organo di garanzia abruzzese conta ben 30 decisioni, aventi ad oggetto le materie più disparate: alcune richieste

⁴³ È il caso della proposta di iniziativa popolare sul diritto alla libera scelta educativa, nata nel 2003, oggetto di parere favorevole della Commissione prima n. 9/2010 e poi, in secondo scrutinio (a causa della riproposizione della proposta dopo la fine della legislatura) n. 3/2015. Dopo quasi undici anni dalla sua iniziale predisposizione, la proposta popolare è divenuta legge regionale il 29 settembre 2014.

sono relative all'interpretazione di disposizioni statutarie, sulla legittimità dell'azione regionale, sulla procedura attinente il referendum abrogativo, sulla legittimità di nomine, sull'ammissibilità del referendum consultivo⁴⁴.

È interessante sottolineare come il primo parere (n. 1 del 1 febbraio 2011) dell'organo di garanzia, sia stato di inammissibilità della richiesta avanzata da alcuni Consiglieri regionali, in quanto oggetto di tale domanda di intervento era il vaglio di conformità a Statuto non di una deliberazione legislativa bensì di una vera e propria legge regionale. In quella occasione il Collegio aveva ribadito infatti come il "parere richiesto al Collegio regionale per le garanzie statutarie, quale atto eventuale che si colloca nella fase di formazione della legge regionale, deve essere reso, ai sensi del quadro costituzionale vigente e della normativa statutaria regionale, anteriormente alla promulgazione della legge regionale", richiamando anche la nota giurisprudenza della Corte costituzionale n. 200/2008. A evidenziare come il ruolo e la funzione degli organi di garanzia statutaria e i suoi limiti non siano sempre così scontati ai soggetti che possono attivarne l'intervento.

Questa prima decisione tuttavia non è stata l'unica occasione in cui l'organo di garanzia ha dovuto chiarire le proprie funzioni, in particolare con riguardo ai casi aventi ad oggetto il vaglio della compatibilità statutaria. Nel parere n. 3 del 6 aprile 2011, è stato necessario intervenire ancora una volta a delimitare i confini della competenza del Collegio, qui attinenti all'uso del Regolamento del Consiglio regionale come parametro interposto per la valutazione della conformità a Statuto di una deliberazione legislativa regionale. Richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale e della dottrina sul tema delle norme interposte (rapporto tra Costituzione, Regolamento parlamentare e procedimento legislativo), è interessante notare come l'organo di garanzia abbia ritenuto trasponibile e applicabile lo stesso ragionamento e le identiche conclusioni anche a livello regionale, con riferimento al quesito posto nel caso concreto.

Anche in altri pareri il Collegio ha ulteriormente precisato i propri poteri e attribuzioni, intervenendo anche sul tema dei soggetti abilitati a richiedere l'intervento dell'organo di garanzia stesso: nel parere 5/2014 infatti viene dichiarata inammissibile l'istanza avanzata dal Collegio promotore referendum, che, alla luce della vigente legislazione regionale, risulta privo della possibilità di rivolgersi all'organo di garanzia. Prima di giungere a questa conclusione, è in-

⁴⁴ Il Collegio è stato ad esempio chiamato a fornire "un approfondimento tecnico-giuridico" su una determinata deliberazione legislativa e a pronunciarsi sulla sua compatibilità statutaria (parere n. 1 del 6 agosto 2018, per citare l'ultimo in ordine temporale), ma anche in varie occasioni sull'ammissibilità della proposta di indizione di referendum consultivo (pareri n. 2/2011, n. 4/2011) e in taluni casi anche sul conflitto di attribuzioni tra Consiglio e Giunta regionale (parere n. 2/2012).

teressante vedere come, pur ribadendo chiaramente quello che chiama “l’insegnamento della Corte costituzionale” circa i limiti delle proprie funzioni, che non possono mai spingersi in alcun modo al vaglio della costituzionalità della legge regionale, il Collegio tuttavia provi, mediante operazione interpretativa, a riconoscere al Comitato promotore il potere di attivare il suo intervento. Questo tentativo, che non giungerà però ad esito positivo, dovendosi arrestare di fronte al contenuto normativo, viene portato avanti ancora facendo riferimento ancora una volta alla giurisprudenza costituzionale, cercando di trasporla nella dimensione regionale del caso concreto.

L’organo di garanzia però, dinnanzi al fallimento dell’operazione interpretativa, non si arresta del tutto e anzi avverte “l’esigenza di manifestare al legislatore regionale (nello spirito di collaborazione già evocato in altri pareri) l’opportunità di valutare l’adozione di normativa volta a risolvere la questione posta dal Comitato”. La concezione del rapporto tra Collegio e legislatore regionale come un dialogo, una cooperazione, emerge anche in un previo parere, il n. 1/2013, che aveva ad oggetto una materia estremamente delicata quale quella ambientale. In quella occasione infatti il Collegio, dopo aver valutato il contrasto tra procedimento volto al rilascio dell’Aia e legislazione regionale, “ritiene di dover manifestare alcune considerazioni sull’intera vicenda sottoposta al suo esame”, richiamando gli organi coinvolti “ad un elevato grado di responsabilità”.

Un organo di garanzia dunque che cerca, al di là della soluzione del caso concreto sottoposto e pur nel rispetto delle proprie competenze, di istaurare una fruttuosa cooperazione con gli altri organi regionali.

3. L’Emilia-Romagna: un primato da invidiare?

Venendo infine alla Regione Emilia-Romagna, *focus* di questo lavoro, la composizione e le funzioni della Consulta di garanzia statutaria⁴⁵ sono previste all’art. 69 dello Statuto, collocato nel Titolo VIII, “Garanzie e controlli”. La disposizione specifica, nella sua apertura, come la Consulta sia organo autonomo e indipendente, indicandone nei commi successivi le funzioni e le competenze, che possono essere così riassunte: esprimere pareri sulla conformità allo Statuto di progetti di legge e regolamenti regionali (solo dopo l’approvazione finale in aula dell’intero provvedimento ed entro 24 ore dalla sua promulgazione); esprimere pareri in materia di referendum abrogativo o consul-

⁴⁵ Sulla genesi e le prime decisioni deliberate dalla Consulta in esame, si v. M. MACCARINI, *La Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna*, in *Ist. fed.*, 4/2011, 851 ss., e G.U. RESCIGNO, *Spunti e suggerimenti in tema di organi di garanzia (e in particolare delle consulte regionali di garanzia statutaria)*, in *Ist. fed.*, 4/2011, 877 ss. L’autore, membro del primo Collegio della Regione, resoconta in prima persona “il primo caso deciso dal Collegio dell’Emilia-Romagna”, 883.

tivo; pronunciarsi sulle questioni attinenti ai conflitti di competenza oltre a deliberare pareri in materia di iniziativa legislativa popolare. Da ultimo si deve ricordare l'attribuzione tutta particolare che prevede la presa d'atto "degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi" nonché la dichiarazione della "modalità di amministrazione ordinaria della regione fino all'elezione di nuovi organi dello statuto" (art. 69, co. 1, let. a): tale competenza infatti rappresenta un unicum nel panorama dei diversi organi di garanzia e che proprio per la sua peculiarità merita di essere specificamente trattata nel paragrafo successivo.

Oltre alla disciplina statutaria, la l. reg. 4 dicembre 2007, n. 23, ha poi disciplinato nel dettaglio la costituzione⁴⁶ e il funzionamento della Consulta di garanzia statutaria; completa poi il quadro di riferimento normativo il regolamento interno della Consulta, adottato con delibera n. 9 del 15 febbraio 2013⁴⁷.

Tra tutte le competenze, quella che certamente presenta un importante rilievo per la presente analisi, è quella in materia di iniziativa popolare, che ha occupato in misura rilevante ad oggi l'operato della Consulta. A tal proposito, è necessario fare riferimento anche a quanto disposto in una ulteriore fonte normativa, la l. reg. n. 34 del 1999, "Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica". Da questa normativa infatti emerge come la Consulta sia chiamata ad una duplice fase di valutazione: la prima ha ad oggetto il controllo della ammissibilità della proposta, alla luce dei parametri indicati dall'art. 6 co. 1 (e cioè la competenza regionale nella materia oggetto della proposta; la conformità della proposta a norme della Costituzione e dello

⁴⁶ I cinque membri della Consulta emiliano-romagnola sono nominati tre dall'Assemblea legislativa e due dal Consiglio delle Autonomie locali, secondo quanto previsto dall'art. 69, comma 3 dello Statuto. La Consulta è nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea legislativa stessa, escludendosi la rielezione dei suoi membri. Per quanto riguarda la durata della carica, che varia nelle diverse realtà regionali (ad es. cinque anni in Abruzzo, sei anni in Lazio, Piemonte, Umbria, e Lombardia), il particolare computo del mandato previsto in Emilia-Romagna è stato oggetto di critiche. In tal senso leggi: C. NAPOLI, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in *Ist. fed.*, 2/2008, 167 ss., che afferma come: "Tale previsione, in realtà, appare, già a prima lettura, poco adeguata alle caratteristiche di autonomia e di indipendenza che pur lo Statuto emiliano, in sede di definizione, riconosce all'organo *de quo*; infatti, in virtù di questa norma, ciascuna maggioranza consiliare dovrebbe dar vita, a seguito di ogni tornata elettorale ed in ragione dell'assenza di particolari maggioranze richieste, alla propria Consulta di garanzia statutaria, ciò comportando due inevitabili conseguenze: in primo luogo, infatti, l'individuazione del momento in cui la Consulta nella sua interezza debba essere rinnovata, non soltanto compromette un esercizio continuo ed ininterrotto delle funzioni, ma finisce per non essere buona garanzia di imparzialità per un organo che ha il compito di "sindacare" dall'inizio alla fine del suo operato sulle scelte effettuate da quella stessa maggioranza che lo ha costituito; secondariamente, l'elezione dei componenti di nomina locale viene ad essere sempre cronologicamente subordinata al raggiungimento in sede consiliare dell'accordo sui nominativi di propria spettanza", 173-174.

⁴⁷ Delibera n. 64 del 14 marzo 2013.

Statuto regionale; la sussistenza dei requisiti ex art. 2 della legge stessa; l'insussistenza di limiti stabiliti nell'art. 3); la seconda invece attiene alla valutazione della validità della proposta, esercitata ai sensi del co. 7 dell'art 9.

Merita sottolineare come, sin dai primi anni del suo operato, la Consulta si sia interrogata sul significato di questo sistema bifasico del proprio intervento, in particolare distinguendo tra le diverse tipologie di proposte di legge (di iniziativa popolare, da parte di Comuni o da parte di Consigli Provinciali⁴⁸). Così la Consulta, analizzando la procedura nella delibera 3/2011, con chiarezza definisce come: “la medesima fonte legislativa regionale, scompone in fasi il procedimento di ammissibilità e regolarità che si svolge dinnanzi alla Consulta successivamente alla presentazione del progetto di legge di iniziativa del Consiglio provinciale. La prima fase è comune a tutte le ipotesi di iniziativa legislativa popolare e consiste nell'esame di ammissibilità della proposta svolto dalla Consulta alla luce dei parametri indicati nell'art. 6, l. reg. 34/1999. La seconda fase invece consiste, una volta ammessa la proposta presentata dal Consiglio provinciale, nella decisione sulla regolarità della proposta entro dieci giorni dalla decisione di ammissibilità (art. 11, comma 7). L'esame di regolarità che la legge regionale richiede sulle proposte legislative dei Consigli Provinciali dichiarate ammissibili dalla Consulta è molto differente rispetto all'esame di regolarità che sempre la Consulta è chiamata a fare sulle proposte di iniziativa degli elettori ai sensi dell'art. 6. In quest'ultimo caso infatti, una volta intervenuta la deliberazione di ammissibilità sul progetto, viene riconosciuto ai promotori un termine entro il quale procedere alla raccolta delle firme necessarie per la presentazione della proposta (artt. 7 e 8). Allo scadere del termine in questione, si apre un complesso procedimento diretto a valutare la regolarità della proposta, che si conclude con una delibera della Consulta con la quale viene dichiarata o meno la validità della proposta di iniziativa popolare (art. 9). Questo nuovo intervento deliberativo della Consulta trova una sua ragione nel fatto che, deliberata l'ammissibilità del progetto di legge, è necessario completare le condizioni richieste dalla legge regionale per poter promuovere l'iniziativa legislativa popolare, attraverso la raccolta delle firme di cinquemila elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni della regione Emilia-Romagna”.

Viene dunque espresso un parere - che potremmo definire di regolarità - conseguente al controllo formale comunque svolto dal Responsabile del procedimento sulla raccolta delle firme da parte dei promotori. In stretta analogia con quanto appena descritto, la l. reg. 34/99 disciplina anche il procedimento volto a sindacare la regolarità delle proposte di iniziativa popolare presentate

⁴⁸ L'art. 50, comma 1, dello Statuto prevede, infatti, come l'iniziativa legislativa appartenga: “a ciascun Consigliere regionale, è riconosciuta alla Giunta regionale, ai Consigli provinciali ed ai Consigli comunali, secondo quanto previsto dallo Statuto. Gli elettori dell'Emilia-Romagna esercitano l'iniziativa legislativa secondo le modalità previste dallo Statuto”.

dai Consigli comunali. Il comma 8 dell'art. 11 della legge dispone infatti che "In caso di iniziativa esercitata da più Consigli comunali, il responsabile del procedimento, dopo la decisione di ammissibilità, riscontra che tutte le deliberazioni necessarie ad integrare il requisito di cui alla lett. c) del comma 1 dell'art. 1, siano pervenute entro il termine di cui al comma 4. Appena il riscontro dà esito positivo, e quindi eventualmente anche prima del decorso del termine sopra indicato, il responsabile del procedimento ne dà comunicazione alla Consulta di garanzia statutaria, che delibera la regolarità della proposta. Se il riscontro dà esito negativo, il responsabile del procedimento dichiara la decadenza dell'iniziativa popolare". Si tratta dunque di un intervento che la delibera n. 3/2011 definisce necessaria, "poiché tra la deliberazione di ammissibilità e l'eventuale presentazione del progetto di legge all'Assemblea Legislativa della Regione si colloca uno spazio temporale entro il quale la legge regionale prescrive lo svolgimento di alcune attività necessarie, il cui compimento deve essere verificato". Ciò appare differente rispetto a quanto avviene nel caso di iniziativa popolare esercitata dai Consigli provinciali, la quale, dopo la delibera di ammissibilità della Consulta, non è seguita da alcuna ulteriore attività formale. Come si è detto più sopra, tuttavia, la legge regionale impone comunque all'organo di garanzia di esaminare anche la regolarità della proposta, nel termine di dieci giorni dalla delibera sull'ammissibilità. Questo obbligo ha comportato non poche perplessità in capo alla Consulta, che non ha mancato di rilevare questi aspetti (delibera n. 3/2011)⁴⁹.

Già prima della delibera sopra citata, che ricostruisce in maniera esaustiva la procedura che la Consulta è chiamata a svolgere, l'organo di garanzia statutaria si era occupato di interpretare i criteri stabiliti dalla l. reg. 34/1999. La Consulta, come si ricordava sopra, è infatti chiamata in prima battuta a verificare la sussistenza della competenza regionale nella materia oggetto della proposta, della conformità della proposta a norme della Costituzione e dello Statuto regionale, la sussistenza dei requisiti ex art. 2 della legge stessa e l'insussistenza di limiti stabiliti nell'art. 3.

⁴⁹ "Tra l'altro, non si può neanche immaginare che l'esame di regolarità riguardi aspetti formali legati alla presentazione del progetto di legge di iniziativa provinciale, dato che a ciò provvede il Responsabile del procedimento e, comunque, si tratta di una attività che andrebbe svolta prima e non successivamente alla delibera di ammissibilità. Anche se non è chiara la ratio dell'adempimento formale che la legge regionale chiede alla Consulta di svolgere, rimane, tuttavia, il fatto che la delibera di regolarità sulla proposta di iniziativa popolare del Consiglio provinciale dichiarata ammissibile deve essere assunta. Trattandosi di adempimento formalmente imposto dalla legge, la Consulta è tenuta a procedervi entro i termini indicati, anche se non vi siano in realtà procedimenti, comportamenti, provvedimenti o atti successivi alla delibera di ammissibilità di cui bisogna dichiarare la regolarità o meno", delibera n. 3/2011.

I requisiti disposti dall'art. 2 sono "1. La proposta di iniziativa popolare deve contenere il testo del progetto di legge, redatto in articoli, ed essere accompagnata da una relazione che ne illustri le finalità ed il contenuto. 2. La proposta che comporti nuove o maggiori spese a carico del bilancio della Regione deve contenere, nel testo del progetto di legge o nella relazione, gli elementi necessari per la determinazione del relativo onere finanziario". Mentre il primo criterio è di facile comprensione, il secondo ha posto invece alcuni quesiti interpretativi, cui la Consulta ha dato risposta costante in diverse occasioni⁵⁰. La Consulta al proposito ha stabilito che i promotori non debbano prevedere nel progetto l'esatto onere finanziario che richiederà l'approvazione della proposta di legge, quanto piuttosto contenere gli elementi necessari ("pertinenti e sufficienti") affinché sia possibile per i tecnici quantificare successivamente la spesa.

I limiti, invece, sono delineati dall'art. 3 che prevede come: l'"iniziativa popolare non è ammessa per la revisione dello Statuto e per le leggi tributarie e di bilancio". Limite ulteriore appartiene al periodo temporale in cui l'iniziativa

⁵⁰ Si veda al proposito la prima decisione 2/2009 che specifica sul punto come: "La proposta che comporta nuove o maggiori spese a carico del bilancio della Regione deve contenere, nel testo del progetto di legge o nella relazione, gli elementi necessari per la determinazione del relativo onere finanziario". Ancora in tema di interesse quanto affermato nella decisione 5/2011, dove la Consulta specifica come meriti: "una breve motivazione la conclusione che il progetto non tocca le leggi di bilancio. A rigore il progetto, come del resto quasi tutte le leggi regionali, incide sul bilancio perché prevede una allocazione diversa delle risorse previste nel progetto. Ma una legge di spesa non per questo diventa legge di bilancio. Anzitutto non avrebbe senso il comma 2 dell'art. 2 della legge regionale 34/1999 secondo cui è pienamente ammissibile "la proposta che comporti nuove o maggiore spese a carico del bilancio" purché "contenga elementi sufficienti per la determinazione del relativo onere finanziario". Stabilito dunque che in principio sono ammissibili leggi di spesa a carico del bilancio, è evidente che le leggi di bilancio di cui tratta il comma 1 dell'art. 3 e che non possono essere oggetto di iniziativa legislativa popolare sono cosa diversa dalle leggi di spesa di cui tratta il co. 2 dell'art. 3. La conclusione a questo punto sembra facile: la legge di bilancio (è significativo che la legge regionale usi l'espressione "legge di bilancio" e non la espressione "materia di bilancio") è quella legge specifica che disciplina in generale il modo di costruire e strutturare il bilancio oppure quella specifica legge che in attuazione della legge sul bilancio prima descritta contiene uno specifico bilancio. Questo stabilito, il progetto in esame, tranne le parole "attraverso la creazione di un fondo regionale" contenute nella lettera a) del comma 2 dell'art. 1, non contiene disposizioni di ordine generale sul modo di costruire e strutturare il bilancio della Regione e non incide su alcuna specifica legge di bilancio. Opposta conclusione per quanto riguarda le leggi tributarie. Contrariamente a quanto garbatamente sostenuto dai rappresentanti dei proponenti ascoltati nella udienza del 26 ottobre 2011, una legge tributaria non è soltanto quella che istituisce o toglie un tributo, ma anche qualunque legge che modifica un tributo già esistente. Inoltre solo per completezza va ricordato quanto già rilevato da questa Consulta con la decisione n. 2 del 2011 nel punto 4 in diritto, e cioè che è legge tributaria e rientra nel divieto posto dalla Statuto qualunque disposizione abbia natura tributaria, anche quando contenuta in una legge che contiene altre disposizioni che non hanno carattere tributario. L'art. 11 del progetto, intitolato non per "ammontare dell'imposta", è senza dubbio alcuno, in tutta la sua estensione, una disposizione tributaria e quindi una legge tributaria secondo lo Statuto e la legge regionale che ripete lo Statuto". Ma vedi anche delibera n. 11/2013

stessa può essere depositata, che viene identificato nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea (art. 3, co. 2).

Nella delibera⁵¹ n. 2/2009, l'organo di garanzia ha avuto modo di affermare come la sussistenza di dubbi di legittimità costituzionale delle proposte oggetto di valutazione, non sia sufficiente per far considerare di per sé incostituzionale l'intera proposta. In quel caso infatti vi è sempre il vaglio successivo della Assemblea legislativa che, nell'esaminare la proposta di iniziativa popolare, ha tutti gli strumenti ed i poteri per modificare, correggere e riscrivere le disposizioni considerate non conformi al testo costituzionale. Ciò ovviamente tenendo presente la necessità, quanto meno politica, di rispettare la *ratio* di fondo della proposta popolare stessa, come segno di una volontà largamente condivisa da 5000 elettori e che come tale merita di essere, per quanto possibile, debitamente considerata.

Venendo ora all'analisi delle ulteriori delibere della Consulta⁵², bisogna premettere che molte delibere hanno carattere "interno"⁵³. Ogni anno, inoltre, viene approvata la relazione sull'attività svolta dalla Consulta nel precedente anno nonché (di solito contestualmente) l'approvazione del programma per l'anno successivo⁵⁴. Alcune delibere hanno avuto poi ad oggetto richieste di pareri sui conflitti di competenza tra organi della Regione, richieste che tuttavia sono state dichiarate inammissibili per mancanza dei requisiti procedurali o per contraddittorietà della formulazione dell'istanza⁵⁵. Stessa conclusione con dichiarazione di irricevibilità e inammissibilità, sia per vizi procedurali che di merito, viene riscontrata nella decisione 1/2017, relativa alla richiesta di un membro del consiglio regionale, riguardante l'interpretazione dell'art. 30 dello Statuto, con riferimento in particolare all'esercizio del diritto d'accesso su documenti appartenenti ad una società partecipata dalla Regione.

⁵¹ Anche per la Regione Emilia-Romagna è necessario precisare, per evitare interpretazioni fuorvianti, l'utilizzo generalizzato del termine "delibera" per tutte le decisioni della Consulta: ciò non implica pertanto una qualifica di contenuto, come già detto con riferimento agli organi di garanzia delle Regioni Abruzzo, Piemonte e Umbria.

⁵² In totale, come già ricordato, sono 49, dal 2009 ad oggi, che quantitativamente possono essere così riassunte: 4 nel 2018, 2 nel 2017, 2 nel 2016, 4 nel 2015, 4 nel 2014, 10 nel 2013, 7 nel 2012, 5 nel 2011 e 11 nel 2009.

⁵³ Elezione del Presidente (1/2016, 1/2015, 1/2012, 1/2009), delibere riguardanti il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Consulta (9/2013, 4/2011), modifica del Regolamento provvisorio (3/2009), approvazione del Regolamento provvisorio, autorizzazioni varie ai componenti (nel primo anno di attività della Consulta quasi tutte le delibere hanno questo carattere: delibera n. 4/2009 avente ad oggetto la designazione dei Consulteri quali delegati per lo svolgimento di compiti preparatori e istruttori; le delibere n. 5/2009-8/2009-9/2009 hanno ad oggetto l'autorizzazioni ai Consulteri o Presidente per la partecipazione a Seminari e incontri; la n. 10/2009 attiene alla proroga dell'incarico a uno dei Consulteri).

⁵⁴ Si vedano al proposito le delibere n. 6/2009, 7/2009, 3/2012, 17/2013, 3/2014, 4/2015, 2/2016 e 2/2017

⁵⁵ Si fa riferimento alle delibere n. 3/2015 e 2/2015.

Altre delibere dal contenuto vario sono la decisione 2/2014, di presa d'atto delle dimissioni volontarie del presidente della regione Vasco Errani, di cui si dirà più specificamente in seguito, mentre legata al tema della *prorogatio* è la decisione 4/2014. Essa ha ad oggetto un parere, richiesto dal Direttore Generale dell'Assemblea Legislativa in merito agli adempimenti necessari di surroga di un consigliere regionale deceduto nel periodo appunto di *prorogatio*. Fino alla data di insediamento della nuova Assemblea legislativa infatti la Consulta è chiamata ad esprimere pareri sugli atti di ordinaria amministrazione e atti improrogabili, su richiesta della Giunta. Nonostante un errore procedurale/formale (la richiesta di parere, contrariamente a quanto disposto dal Regolamento della Consulta, non è stata presentata dal Direttore Generale della Giunta bensì da quello dell'Assemblea legislativa), nel rispetto del principio di leale collaborazione, la Consulta si pronuncia nel merito, ritenendo che l'atto di surroga rientri tra gli atti improrogabili che possono essere adottati nel periodo di *prorogatio*, quale atto necessario al funzionamento dell'Assemblea legislativa.

Tutte le altre delibere hanno invece ad oggetto pareri sull'ammissibilità e validità delle proposte di legge di iniziativa popolare, di consigli provinciali o consigli comunali.

Merita sottolineare a questo punto come in realtà quello che può sembrare un numero elevato di proposte deve essere ridimensionato se si pensa innanzitutto che per ogni proposta sono richieste due diverse delibere, come sopra evidenziato, la prima relativa al controllo di ammissibilità della proposta, la seconda invece attinente alla valutazione della validità della proposta stessa.

All'aspetto delle deliberazioni che risultano con numerazione duplice, ma che appartengono alla indicata specifica procedura "bifasica", si deve aggiungere come nell'esperienza emiliano-romagnola siano presenti proposte sostanzialmente identiche e sulla stessa materia, presentate però da differenti soggetti: diversi Consigli comunali o Consigli comunali ed elettori congiuntamente. È il caso, ad esempio, delle delibere n. 11/2013, 12/2013, 14/2013, 15/2013, 16/2013, 18/2013, 19/2013, 1/2014, aventi ad oggetto la valutazione della ammissibilità e validità della proposta (popolare e di vari Comuni) in materia di disciplina della violenza sessuale, psicologica, sostegno e solidarietà alle donne vittime di violenza attraverso l'istituzione di centri antiviolenza e case rifugio. Si tratta di un tema particolarmente sentito in Regione e che aveva dato luogo, per tale motivo, a questa serie di iniziative, quasi a voler sottolinearne l'importanza, unitamente alla "pressione pubblica" che i tanti soggetti coinvolti volevano evidenziare nei confronti del legislatore regionale. Le menzionate proposte sono state ritenute ammissibili e valide. L'iniziativa degli elettori e degli enti locali è stata successivamente accolta dall'Assemblea legislativa e divenuta l. reg. n. 6 del 27 giugno 2014. Stesso esito positivo hanno avuto le proposte di

due diversi Consigli comunali (n. 7/2012, n. 6/2012, n. 5/2012 e n. 4/2012) e anche degli elettori (n. 5/2011) in materia di disposizioni a sostegno della riduzione dei rifiuti solidi urbani, del riuso dei beni e della raccolta differenziata. Tali proposte sono state approvate, anche se a distanza di non poco tempo, con l. reg. 5 ottobre 2015, n. 16. È da sottolineare come in questo caso la Consulta abbia ritenuto solo alcuni articoli ammissibili, dichiarando invece inammissibili gli articoli o le parti della proposta le cui disposizioni riguardavano la modifica di norme tributarie, per le motivazioni già più sopra ricordate.

In questa breve analisi e per l'attualità del tema, devono essere richiamate anche le delibere n. 8/2012 e 13/2013 che hanno avuto ad oggetto la valutazione circa l'ammissibilità e validità della proposta di legge di iniziativa popolare recante modifiche alla l. reg. sulle "disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di Consigliere Regionale". Le delibere hanno dichiarato ammissibile e valida la proposta presentata all'Assemblea⁵⁶.

A completamento di questo sguardo d'insieme deve essere menzionata la delibera n. 2/2009, avente ad oggetto l'ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare in materia di "disciplina delle nomine regionali in enti e organizzazioni". Dichiarata ammissibile e quindi attesi i termini di tempo per la raccolta firme, secondo quanto previsto dall'apposita e richiamata legge regionale, la delibera 11/2009 ha dichiarato l'invalidità della proposta per vizi formali riguardanti la raccolta firme, pronunciandosi la Consulta sulla base di quanto risultante dal Verbale del Responsabile del procedimento.

Non va sottaciuto infine come la Consulta abbia iniziato ad operare quando ancora non era stato costituito il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL)⁵⁷. Per questa ragione nei primi anni l'organo di garanzia statutaria ha lavorato con tre soli consultori (ovvero quelli di nomina assembleare)⁵⁸ secondo quanto previsto dalla normativa transitoria⁵⁹ e solo nel 2013, dopo che la Consulta ha

⁵⁶ Pur non riscontrandosi legami diretti tra le proposte presentate in tema e le successive scelte operate dall'Assemblea legislativa, potrebbe essere ipotizzata una specie di sensibilizzazione per il Consiglio regionale su questo tema, così da portarlo a rivedere ulteriormente una normativa che già negli anni precedenti era stata oggetto di diversi interventi, dapprima con la l. reg. 23 dicembre 2010, n. 13 e poi con la l. reg. 26 luglio 2013, n. 11. Ed è così che nel 2015 viene poi approvata la legge e la l. reg. 12 marzo 2015, n. 1. In ognuno di questi atti è rinvenibile la scelta di procedere a revisioni stringenti della normativa precedente, così come accaduto con l'ultima legge in materia, la l. reg. 11 maggio 2017, n. 7, recante il titolo "Misure di riduzione della spesa e destinazione dei risparmi in continuità con la Legge Regionale 12 marzo 2015, n. 1".

⁵⁷ Il Consiglio delle Autonomie locali è stato istituito con la l. reg. 9 ottobre 2009 n.13.

⁵⁸ V. *supra* nota 46. Dopo l'approvazione iniziale del regolamento a tre membri (delibera n. 3/2009) ne era intervenuta anche una modifica successiva dovuta alla necessità di adeguare il contenuto del regolamento alla composizione a tre soli membri (delibera n. 4/2011).

⁵⁹ Secondo l'art. 16 bis della l. reg. 23/2007, così come modificata dalla l. reg. 22/2008, "La Consulta di garanzia statutaria, fino alla scadenza della legislatura in corso, opera con i soli componenti nominati dall'Assemblea legislativa e limitatamente alle funzioni di cui alle lettere a) e b) del comma

iniziato la propria attività con tutti i cinque membri previsti (cioè compresi quelli di nomina del CAL), ha approvato un nuovo regolamento di funzionamento con delibera n. 9/2013.

Inoltre, i molti adempimenti formali richiesti dalla normativa (relazioni annuali e programmatiche) hanno ulteriormente aumentato il numero delle delibere di funzionamento. Ne deriva che il primato di un numero così rilevante di delibere debba essere letto anche in ragione di una serie di atti, per così dire, procedimentali. Tuttavia, l'attività svolta da questa Consulta rimane significativa per le indicazioni fornite circa l'operatività dell'organo e, non di meno, grazie all'attivismo dei cittadini emiliani che molto hanno impegnato l'organo di garanzia, soprattutto per quanto concerne le proposte di legge di iniziativa popolare, comunale o provinciale.

4. Una particolarità tutta emiliana: la cessazione della carica degli organi elettivi e la loro *prorogatio*. Il ruolo affidato alla Consulta di garanzia statutaria

La disciplina della *prorogatio* dei Consigli regionali a seguito della novella costituzionale del 1999, è divenuta materia di competenza statutaria, poiché attinente alla forma di governo⁶⁰. Secondo quanto previsto dall'articolo 126, terzo comma, della Costituzione, l'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto a suffragio universale, ma anche la sua rimozione, o un impedimento permanente o la morte nonché le dimissioni volontarie, comportano egualmente le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio.

Quanto espresso nella novella costituzionale è stato ulteriormente ripreso nell'articolo 32 dello Statuto regionale emiliano i cui commi 2 e 3 stabiliscono come lo scioglimento dell'Assemblea e la decadenza della Giunta siano determinate dall'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione e comportino lo scioglimento dell'Assemblea stessa e la decadenza della Giunta (comma 2). I medesimi effetti si hanno anche a seguito delle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti l'Assemblea, o del Presidente della Regione, così come in caso di rimozione, impedimento permanente, morte.

Come già accennato sopra, alla Consulta emiliano-romagnola, secondo il disposto dell'art. 69, comma 1, lettera a)⁶¹, viene affidata la presa d'atto "degli

1 dell'articolo 69 dello Statuto. In tale composizione il Presidente è eletto dal collegio, al suo interno, a maggioranza dei voti. Alla prima convocazione provvede il Presidente dell'Assemblea legislativa".

⁶⁰ Al proposito ogni dubbio interpretativo è stato fugato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 196/2003 nella quale la Corte specifica come rimanga in competenza statale il solo caso di scioglimento anticipato di tipo "sanzionatorio", ex art. 126 Cost., primo comma.

⁶¹ La dottrina si è pronunciata sulla particolarità dell'art. 69, comma 1, lett. a), segnalandone fin dall'inizio come si trattasse di "Una competenza affidata alla Consulta, che non ci pare di poter riscontrare in altri Statuti, è quella dell'art. 69, comma 1, lett. a): la Consulta prende atto degli eventi

eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e dichiara la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto”, funzione attribuita all'organo di garanzia statutaria e più specificamente disciplinata dall'art. 2 comma 1, lettere a) e b) della già richiamata legge regionale 4 dicembre 2007, n. 23, recante “Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria”. Si tratta di competenza che appare unica nell'ambito del panorama italiano e che dunque merita un preciso riferimento anche in queste pagine.

Dopo che la Consulta ha preso atto degli eventi che hanno portato alla cessazione anticipata degli organi elettivi, a seguito anche dell'audizione del Presidente della Regione e di quello dell'Assemblea legislativa, individua – in supporto alla Giunta - gli atti di ordinaria amministrazione e quelli improrogabili che possono essere compiuti nel periodo di *prorogatio* degli organi della Regione, ma che dovranno poi essere ratificati dalla nuova Assemblea⁶².

Per giungere all'individuazione dell'amministrazione ordinaria, la Consulta deve far riferimento a due disposizioni contenute nello Statuto. Si tratta dell'articolo 27, comma 7, che stabilisce i compiti dell'Assemblea in caso di cessazione anticipata, specificando come dalla pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali fino all'insediamento della nuova Assemblea possono essere adottati soltanto atti urgenti e improrogabili. Dall'altra parte, l'articolo 48 disciplina quella che è l'attività della Giunta proprio nel periodo di *prorogatio*, fase in cui possono essere adottati solo gli atti di ordinaria amministrazione di propria competenza e quelli improrogabili. Pur non essendo previsto da quest'ultimo articolo il caso delle dimissioni o morte o impedimento permanente del Presidente, si ritiene tuttavia che tale disciplina possa essere applicata anche a questa specifica casistica, seguendo il dispositivo del richiamato art. 32, in modo da leggersi in coerenza con la disciplina della *prorogatio* contenuta nell'art. 48. Ne deriva che la Giunta è competente a provvedere all'ordinaria amministrazione e adottare gli atti improrogabili, mentre “il ruolo della Consulta non può che essere quello di ausilio e di supporto alle attività poste in essere in tale periodo dalla Giunta. La determinazione degli atti da

che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e dichiara la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione di nuovi organi elettivi. Le conseguenze dei “pareri” (così espressamente definiti) della Consulta sono disciplinate nell'art. 69.2, con una norma che parrebbe valere per tutte le competenze dell'organo, elencate nel precedente comma 1, ma che risulta di difficile applicazione per quelle di cui alle lettere a) e b)”. T. GROPPI, *La “Consulta” dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *Ist. fed.*, 2005, n. 1, 88.

⁶² Questo secondo il disposto dell'art. 48 Stat. che così prevede: “La Giunta regionale, nei casi di annullamento dell'elezione dell'Assemblea legislativa o di scioglimento della stessa per dimissioni contestuali della maggioranza dei suoi componenti, provvede all'ordinaria amministrazione di propria competenza e agli atti improrogabili, da sottoporre a ratifica della nuova Assemblea”.

adottare ed il relativo contenuto sono e rimangono di competenza dell'esecutivo regionale e la Consulta ha il compito di collaborare con la Giunta esprimendo pareri di tipo tecnico istituzionale⁶³. Tale interpretazione può essere anche ulteriormente suffragata dall'articolo 13 del regolamento interno della Consulta di garanzia statutaria secondo il quale l'organo, su richiesta della Giunta, esprime pareri su atti di ordinaria amministrazione e su atti improrogabili⁶⁴.

Ciò che fino ad ora abbiamo analizzato da un punto di vista teorico, ha visto la sua pratica attuazione, come noto, a seguito delle dimissioni volontarie del Presidente della Regione, Vasco Errani, in data 24 luglio 2014. Pochi giorni dopo, la Consulta di garanzia statutaria, ha audito dapprima il Presidente dell'Assemblea legislativa, Palma Costi e poi il Presidente dimissionario Vasco Errani, ai sensi del sopracitato art. 15 comma 2 della l. reg. 23/2007⁶⁵. La stessa

⁶³ Consulta di Garanzia Statutaria, *Presa d'atto delle dimissioni volontarie del Presidente della Regione Emilia-Romagna, Vasco Errani*, 28 luglio 2014. Una siffatta interpretazione sembra essere anche in linea con quanto espresso dalla giurisprudenza costituzionale che ha affermato come gli organi di garanzia statutaria siano organi collegiali di tipo amministrativo a cui vengono attribuite "funzione di garanzia e consulenza sull'applicazione e l'interpretazione delle norme statutarie" e le cui competenze "devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali", Sent. Corte cost. n. 200/2008.

⁶⁴ Art. 13, Modalità di attuazione dell'articolo 69, comma 1, lett. a) dello Statuto.

"1. Nei casi previsti dell'articolo 69, comma 1, lett. a) dello Statuto, il Presidente della Consulta, dopo aver concordato con il Presidente della Giunta e con il Presidente dell'Assemblea la data della loro audizione, ai sensi dell'articolo 15, comma 2 della Legge Regionale 23/07, convoca, nella stessa data la seduta della Consulta.

2. La Consulta, nella riunione di cui al comma 1, individua le modalità per rendere gli eventuali pareri richiesti ai sensi dei commi successivi per l'attività di supporto alla Giunta regionale per l'individuazione degli atti di ordinaria amministrazione e degli atti improrogabili.

3. La Giunta, nei casi di cui all'articolo 69, comma 1, lett. a) dello Statuto, può richiedere alla Consulta un parere sugli atti di ordinaria amministrazione e sugli atti improrogabili. La Consulta nomina uno o più relatori per la formulazione del parere richiesto.

4. La Consulta convoca la seduta per la discussione del parere richiesto ai sensi del comma precedente. Udata l'esposizione del relatore, la Consulta esprime il proprio parere, secondo la disciplina di cui all'articolo 9. La stesura del parere è affidata al relatore, salvo che, per indisponibilità o per altro motivo, sia affidata dal Presidente a un diverso consultore. Il parere è redatto dando atto del voto espresso".

Art. 13, Regolamento della Consulta di Garanzia Statutaria ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 4 dicembre 2007 n. 23 (Costituzione e funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria), in BUR 14 marzo 2013, n. 64.

⁶⁵ L'art. 15 della legge n. 23/2007 intitolato "Competenze in materia di sfiducia e prorogatio" dispone che la Consulta, una volta informata "nei casi di scioglimento anticipato dell'Assemblea legislativa e di decadenza della Giunta regionale", "ascolti" il Presidente dell'Assemblea e il Presidente della Giunta così da individuare successivamente, secondo il disposto del comma 2 "gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili che possono essere compiuti fino all'elezione della nuova Assemblea". Viene poi stabilito, nel comma 3, che la Consulta debba trasmettere i pareri espressi in questo

Consulta, preso atto delle dimissioni volontarie del Presidente ha dichiarato la modalità di amministrazione ordinaria dalla data delle dimissioni del Presidente fino all'insediamento della nuova Assemblea legislativa.

Quanto appena descritto rappresenta un'attribuzione molto particolare poiché immette la Consulta di garanzia statutaria, unica come si sottolineava fra le Regioni italiane⁶⁶, sia nel procedimento di scioglimento dell'Assemblea legislativa, sia in quello di rimozione della Giunta, i poteri dei quali risultano depotenziati a causa proprio dell'istituto della *prorogatio*. Tuttavia come già sottolineato la determinazione degli atti da adottare e relativo contenuto sono e debbono rimanere di competenza degli organi regionali mentre alla Consulta viene affidato il compito anche in questo caso consultivo in un'ottica di piena collaborazione attraverso l'espressione di soli pareri tecnici.

5. Organi di garanzia e organi di consulenza, quale futuro per le Consulte?

Se queste osservazioni conclusive si dovessero basare unicamente sui dati quantitativi enumerati nelle pagine precedenti, si sarebbe portati a ritenere che esista un grave problema, legato alla scarsa funzionalità degli organi di garanzia statutaria. Diversamente, se ci si sofferma attentamente sul ruolo svolto da quattro Regioni come Abruzzo, Toscana, Piemonte ed Emilia-Romagna, emerge con chiarezza l'inveramento di un organo di alta consulenza, rivolto alla garanzia della corretta dinamica fra poteri, nonché alla regolarità delle procedure affrontate.

Il dilemma quantitativo-qualitativo non deve perciò condurci ad erranee considerazioni. Non è eccessivo parlare di un vero e proprio circuito virtuoso venutosi a creare sulla base dell'analisi dei diversi casi che hanno riguardato sia il ruolo svolto in tema di garanzia degli Statuti sia sugli aspetti consultivi. Da una parte i "politici" hanno trovato risposte a complessi quesiti di natura giuridica, mentre i cittadini, dall'altra, sono risultati più consapevoli nel realizzare concretamente le proprie iniziative, partecipando così attivamente alla vita della Regione, con la presentazione di quesiti referendari o di iniziative ritenute

frangente al Presidente della nuova Assemblea legislativa, "prima che essa adotti gli atti di ratifica di cui all'articolo 48 dello Statuto regionale".

⁶⁶ Per completezza deve essere sottolineato come nello Statuto abruzzese del dicembre 2006, l'art. 86 prevedesse come "*Nel caso di annullamento delle elezioni, il Collegio per le garanzie statutarie nomina una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, sorteggiandoli da una lista di dodici nomi predisposta dal Consiglio regionale e rinnovata ogni cinque anni. La Commissione indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio*". Tuttavia tale articolo è stato novellato con legge statutaria 9 febbraio 2012, n. 1, tal per cui oggi al Collegio delle garanzie statutarie non è più affidato alcun compito in merito.

di particolare interesse dalle collettività regionali⁶⁷, in un dialogo (con le Consulte) chiarificatore dei limiti di ammissibilità che tali iniziative avrebbero potuto incontrare. Per quanto riguarda alcuni di questi progetti di legge di iniziativa popolare (ad opera di cittadini o di Comuni - singoli o associati - o Province) in cui è stato dato parere favorevole sulla loro ammissibilità, vale la pena ricordare come si sia assistito successivamente all'approvazione degli stessi in ambito consiliare.

Ed anche laddove le proposte sottoposte alle Consulte non sono state dichiarate ammissibili, le motivazioni alla base di queste decisioni sono divenute punto di riflessione e stimolo per i promotori, così da indurli a ripresentare le stesse con diverso testo e conseguentemente con maggiore garanzia di successo o, alternativamente, ad abbandonare una proposta che presentava profili di inammissibilità tali da non poter essere oggetto di successiva approvazione consiliare e da arrecare danno in termini di fatica fisica e risorse impiegate per la sua realizzazione.

Insomma, al di là del dato numericamente inteso, potremmo riscontrare nell'attività svolta in senso ampio, un ruolo sicuramente fattivo di consulenza, ma anche in certo qual modo docimologico delle Consulte nel verificare e spiegare motivatamente l'effettiva corrispondenza con la normativa statutaria delle iniziative legislative o dei vari profili relativi all'attività degli organi regionali⁶⁸. Tutto questo pone in luce, in modo chiaro, che l'opera sviluppata dagli organi di garanzia statutaria non rappresenta solo un mero aggravio dell'iter procedurale regionale, ma fornisce in tutta la sua pienezza il possibile ruolo di "alta consulenza" che le Consulte possono offrire in tempi di frattura, purtroppo sempre più profonda, fra politica ed elettorato. È in momenti storici e istituzionali come questi, in cui la politica viene percepita come distante od incapace (che sia vero o meno) di rispondere ad esigenze provenienti dalla società, che si rende necessario un ruolo sempre più partecipe, trasparente ed equilibrato nei processi decisionali. Per altro verso non si può non rilevare con preoccupazione che il fattivo contributo alla partecipazione e all'attività di progettazione legislativa sia avvenuto in un numero assai limitato di Regioni⁶⁹, e che il

⁶⁷ Si legga in tal senso la legge approvata dalla Regione Emilia-Romagna sull'istituzione dei centri anti-violenza e case rifugio per le donne vittime di violenza.

⁶⁸ Finanche eventualmente a prevedere, come ha fatto la regione Toscana, la possibile riformulazione del quesito referendario ad opera del Collegio, qualora sia intervenuta l'abrogazione parziale delle disposizioni oggetto del referendum

⁶⁹ Eppure il legislatore regionale attraverso la nuova stagione statutaria ha non solo riconfermato i meccanismi partecipativi tradizionali, ma ha introdotto "elementi volti a rinnovare e rivitalizzare gli istituti democratici popolari. In primo luogo valorizzando la partecipazione popolare al punto che l'istituto dell'iniziativa popolare diventa «principio» partecipativo nell'atto fondamentale regionale, in secondo luogo, prescrivono un rafforzamento tecnico volto ad imporre al Consiglio regionale l'ob-

numero di questi casi sia esiguo⁷⁰. Ecco allora che il percorso per valorizzare il ruolo di questi organismi potrebbe seguire due direzioni, non divergenti: rendere sempre più conoscibile per i cittadini il compito svolto dalle Consulte⁷¹ e parallelamente valorizzare le relative funzioni nei rapporti con i Consigli regionali vista la complessa articolazione⁷² degli attuali procedimenti legislativi⁷³. Nel concreto, rivedere le norme ampliando il novero di soggetti che possono ricorrere alle Consulte, ad esempio ricorrendo ad un numero più limitato di Consiglieri regionali rispetto a quanto previsto dalle norme vigenti in alcuni Statuti, così da rafforzare questo tipo di prospettiva consultiva e una più facile attivazione della stessa, rappresenterebbe uno dei modelli innovativi da considerare.

C'è tuttavia un forte ostacolo a questo tipo di progetto, in quanto le difficoltà in cui si imbattono molti organi di garanzia statutaria possono essere lette anche come una conseguente derivazione della crisi del regionalismo a cui stiamo assistendo in Italia. Ma ancor di più il motivo reale può forse essere ricondotto a quella “diffusa e radicata diffidenza con cui gli organi politici

bligo di deliberazione dei progetti di iniziativa popolare ed uno politico attraverso l'istituto referendario come correttivo all'inefficienza degli organi rappresentativi”, N. RODEAN, *L'iniziativa legislativa popolare e l'asimmetrica regolamentazione nell'ambito regionale*, cit., 276.

⁷⁰ Da segnalare però che il numero minimo di firme necessarie a sostegno del progetto di legge regionale è diversificato da Regione a Regione in base alla popolazione, variando così dalle 3000 richieste in Umbria, alle 5.000 dell'Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Toscana, alle 7.000 del Veneto, alle 8.000 del Piemonte, alle 10.000 della Campania e Lazio, alle 15.000 della Puglia, determinandosi così un evidente aggravio procedurale da parte dei cittadini che intendono presentare progetti di legge in alcune Regioni.

⁷¹ Ma anche cercando di fornire un maggiore impulso ai progetti di legge popolari, con previsioni statutarie nuove come quella prevista ad esempio dal Titolo III dello Statuto campano che cerca di rafforzare l'istituto congiungendolo in maniera nuova al meccanismo del referendum approvativo e determinando così un potenziamento dell'istituto di iniziativa popolare. Si legga sul tema A. D'ALOIA, *Il nuovo Statuto della Regione Campania. Appunti sulla funzione legislativa regionale*, in *federalismi.it*, 2/2010. Sul tema della partecipazione nel nuovo Statuto campano, si rimanda a S. PRISCO, *Il nuovo Statuto della Regione Campania: gli istituti di partecipazione*, in *federalismi.it*, 8/2009, mentre, in tema di referendum approvativo, si veda V. DE SANTIS, *Il referendum approvativo nel nuovo Statuto della Regione Campania*, in *federalismi.it*, 10/2009.

⁷² Si fa riferimento a competenze come quelle previste dallo Statuto della Regione Campania all'articolo 57, secondo cui la Consulta di garanzia statutaria potrà esprimere pareri “degli atti preparatori con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari”.

⁷³ In tal senso si esprimeva Nicola Lupo già nel 2011 il quale affermava come: “dal confronto con l'esperienza spagnola emerge con chiarezza come in Italia dobbiamo fare i conti con una sensibile sottovalutazione della funzione consultiva, che risulta non solo non adeguatamente valorizzata, ma il più delle volte mal sopportata dagli organi politici destinatari dei pareri e delle consulenze emesse da soggetti a forte connotazione tecnica. Eppure, forse è proprio attraverso tale funzione che gli organi politici, e nella specie le assemblee elettive, possono introiettare i tanti vincoli esterni che sempre più incisivamente condizionano l'operato del legislatore, quello statale e ancor più quello regionale”, N. LUPO, *Gli organi di garanzia statutaria, i metodi della legislazione e i Consigli regionali*, in *Ist. fed.*, 3/2011, 626.

guardano alle attività degli organi che presentano una diversa legittimazione e che tuttavia esercitano funzioni destinate ad incrociarsi con quella attribuita ai primi⁷⁴.

Sicuramente l'obbligo di dare maggiore trasparenza ai lavori dei diversi Collegi e delle relative informazioni sulle attività che possono svolgere (giacché è talvolta difficile reperire persino il complessivo materiale di studio), nonché un fattivo dialogo interistituzionale, sarebbe un primo utile passo del percorso ipotizzato. In questo modo si verrebbe a dar vita ad una interconnessa rete di lettura della operatività delle Consulte, a sua volta a disposizione della conoscenza dell'opinione pubblica, arbitro ultimo delle scelte dell'ente regionale.

Si tratta di spunti che non possono essere fissati su un foglio di carta, ma necessitano di un confronto privo di pregiudizi di qualsiasi colore o motivazione, dottrinarie o politica. La diffidenza verso le istituzioni può essere contrastata proprio grazie a giornate come quella di oggi, con un dibattito aperto, trasparente e costruttivo di cui dobbiamo ringraziare gli organizzatori.

⁷⁴ P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria a un bivio: o riforma o progressiva scomparsa per desuetudine*, in *Osservatorio delle Fonti*, disponibile all'indirizzo www.osservatoriosullefonti.it, 1, 2018, 8.