

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TORINO
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

MASTER DI II LIVELLO IN
DIRITTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

A.A. 2007-2008

GIUSEPPE CAIVANO

**“IL CARATTERE PREVENTIVO E LA NATURA AMMINISTRATIVA
DELLE DECISIONI DEGLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA”**

NOTA A SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE 13 GIUGNO 2008, N. 200

RELATORE: PROF.SSA ANNA MARIA POGGI

Corte Costituzionale sentenza 13 giugno 2008, n. 200 - Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Presidente Bile - Relatore Silvestri - Presidente del Consiglio dei Ministri (Avv. Gianna Maria De Socio) c. Regione Calabria (Avv. Raffaele Silipo).

Norme impugnate: artt. 3, c. 1°, 6, 7 e 8 della legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2

Statuto regionale - Consulta Statutaria - funzione giurisdizionale - violazione di norme costituzionali - illegittimità costituzionale (Cost. artt. 102, 103, 117 c. 2° lett. l) e 134).

La valutazione della Consulta Statutaria, per non invadere la sfera di attribuzione della Corte Costituzionale e dei giudici comuni - ordinari ed amministrativi - deve avere esclusivamente carattere preventivo e non successivo alla promulgazione di leggi regionali o all'emanazione di regolamenti (1).

(*Omissis*). 5. – Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 della l. reg. Calabria n. 2/2007 sono fondate nei limiti di seguito indicati.

5.1. - Questa Corte ha già chiarito che “l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, ferma restando la necessità di valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate” (sentenza n. 12/2006).

Nessun dubbio che sia ammissibile attribuire a tali organi di garanzia un potere consultivo, ancorché il contenuto negativo del parere reso determini l'obbligo di riesame dell'atto (sentenza n. 378/2004). Si tratta, nel caso oggetto del presente giudizio, di stabilire se la previsione, contenuta nelle disposizioni censurate, di “decisioni” su oggetti dalla stessa determinati possa ritenersi compatibile con la natura amministrativa dell'organo o se, invece, il carattere vincolante di tali atti li qualifichi come sostanzialmente giurisdizionali e pertanto estranei alla sfera di competenza del legislatore regionale.

Alla luce dei comuni principi che reggono la qualificazione degli atti dei poteri pubblici, si deve ritenere che la competenza ad emanare atti decisori non è riservata agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative. Queste ultime si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa.

Se si esaminano in modo specifico le competenze decisorie della Consulta statutaria enumerate dall'art. 7, 2° comma, della l. reg. Calabria n. 2/2007, si vede che esse riguardano: a) i conflitti tra organi della Regione; b) i conflitti tra gli organi della Regione e gli enti locali; c) la compatibilità di

proposte di legge o di regolamento con lo statuto; d) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di *referendum*.

Come precisato dal successivo art. 8, 1° comma, le “decisioni” hanno efficacia vincolante per gli organi regionali e per “gli altri soggetti istituzionali interessati”.

Si tratta pertanto di decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio. È appena il caso di precisare che tali decisioni non possono né precludere né, in alcun modo, limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, eventualmente richiesti, nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria. Le stesse “decisioni” della suddetta Consulta possono ovviamente diventare oggetto di un giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari.

Si deve aggiungere che l'elencazione delle competenze della Consulta statutaria ricalca quella contenuta nell'art. 57, 5° comma, dello Statuto della Regione Calabria, così come il carattere vincolante delle determinazioni dell'organo di garanzia risulta conforme al 7° comma del medesimo art. 57, che dispone: “Gli organi regionali si attengono alle valutazioni della Consulta. Il Consiglio regionale può comunque deliberare in senso contrario a singole valutazioni, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta”. In linea con la norma statutaria da ultima citata, l'art. 8, 3° comma, della l. reg. Calabria n. 2/2007, dispone infatti: “Ove la Consulta ritenga lesa lo Statuto da una semplice proposta di legge o regolamento del Consiglio regionale, quest'ultimo può comunque deliberare in senso contrario alle decisioni della Consulta, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta”.

Da quanto osservato si deve concludere che le suindicate competenze della Consulta statutaria, quali previste dalle norme censurate, non hanno natura giurisdizionale e risultano conformi, nei termini appena indicati, alle previsioni statutarie.

Se si interpretano le norme censurate in modo conforme allo statuto, si deve ritenere che il carattere vincolante delle “decisioni” della Consulta statutaria debba mantenersi nell'ambito dell'organizzazione regionale, che comprende “tutti gli enti ed organi della Regione”, con la conseguenza che tra gli altri “soggetti interessati”, menzionati dal 2° comma dell'art. 8, non possano essere inclusi gli enti locali, la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall'art. 114, 1° e 2° comma, Cost.

5.2. - Si deve, al contrario, rilevare l'illegittimità costituzionale del 4° comma dell'art. 8 della l. reg. Calabria n. 2/2007, giacché ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei

giudici comuni, ordinari e amministrativi. Le competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, 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.

5.3. - Assieme al 4° comma dell'art. 8, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del 3° comma dell'art. 7, limitatamente alle parole “Ad eccezione del caso di conflitti fra organi della Regione o fra Regione ed Enti locali originati da una legge o da un regolamento, nel quale i soggetti legittimati devono ricorrere alla Consulta entro 30 giorni dalla promulgazione della legge,...”.

I motivi della declaratoria di illegittimità costituzionale di tale norma sono analoghi a quelli enunciati a proposito del 4° comma dell'art. 8, in quanto la Consulta statutaria non può essere investita di valutazioni di legittimità concernenti leggi regionali promulgate o regolamenti emanati. Nessun ricorso a tale organo è pertanto ammissibile dopo la promulgazione della legge o l'emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini, nei limiti e con le modalità previsti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi. (*Omissis*).

(1) Il Carattere preventivo e la natura amministrativa delle decisioni degli organi di garanzia statutaria.

Sommario. 1- Presupposti costituzionali degli organi di garanzia statutaria (*Premessa*). 2- L'evoluzione normativa delle Consulte statutarie a seguito della riforma del titolo V della Costituzione. 3- Giurisprudenza e problematiche affrontate dalla Corte nel caso deciso. 4- Il futuro delle Consulte Statutarie (*Considerazioni conclusive*).

1. Presupposti costituzionali degli organi di garanzia statutaria (*Premessa*).

Il titolo V della Costituzione, dedicato a “le Regioni, le Province, i Comuni”, è stato oggetto di una profonda riforma che si è realizzata attraverso le leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*) e 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*), il successivo referendum confermativo del 7 ottobre 2001 e, da ultimo, la legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*)¹.

¹ C.d. legge “La Loggia.”

Questa importante riforma ha inciso sulle problematiche relative al federalismo, al regionalismo e alla sussidiarietà: infatti, inserendosi nel cammino intrapreso dalle leggi c.d. “Bassanini”² (denominata anche “riforma a Costituzione invariata” o “federalismo a Costituzione invariata”) ha disegnato un nuovo assetto istituzionale delle regioni e degli enti locali, conferendo dignità costituzionale al principio di sussidiarietà e delineando un nuovo rapporto tra Regioni, Stato e Unione Europea³.

La garanzia della rigidità statutaria e, l’individuazione degli strumenti più idonei a perseguirla, si colloca fra le tematiche di maggior rilievo sollevate dalle predette riforme costituzionali⁴. Infatti la l. cost. n. 1/1999 ha attribuito un nuovo ruolo allo Statuto custode dell’autonomia regionale, nonché fonte primaria del relativo ordinamento giuridico; posizione, questa, confermata anche dalla giurisprudenza⁵.

L’art. 123 Cost., 1° comma - rinnovellato - stabilisce un *iter* formativo dell’atto statutario privo di controllo parlamentare, stabilendo il vincolo dell’armonia con la Costituzione”. Al predetto vincolo, però, vanno aggiunti quelli del rispetto della Costituzione” (art. 117, 1° comma, Cost.), nonché quelli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, che risultano estendibili anche allo Statuto nella sua natura di legge regionale statutaria, ancorché particolare nel suo procedimento di formazione e di modifica⁶. Pertanto lo Statuto accresce la sua centralità, all’interno del sistema delle fonti del diritto regionale e, contestualmente, amplia il proprio

² Il testo normativo principale è la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), modificata ed integrata dalle leggi 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) e 16 giugno 1998, n. 191 (Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica), è stata poi attuata tramite alcuni decreti legislativi, dei quali il più importante è il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

³ Sull’argomento si veda, tra gli altri, T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie, regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto Regionale dopo le riforme*, Bologna, 2003.

⁴ Cfr. S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it/

⁵ C. cost. 20 giugno – 3 luglio 2002, n. 304, in www.cortecostituzionale.it/. In tale pronuncia la Corte ha affermato l’attribuzione allo Statuto di un valore giuridico che lo colloca al vertice delle fonti regionali e che, con la scomparsa dell’approvazione parlamentare, la previsione di un controllo di legittimità costituzionale in via preventiva delle deliberazioni statutarie è tesa ad impedire eventuali vizi di illegittimità che invadano a cascata l’attività legislativa e amministrativa della Regione. Inoltre, vista l’apposita ed aggravata procedura formativa dello Statuto, la legislazione regionale deve necessariamente uniformarsi ad esso. Sull’argomento si veda, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, in *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003, 156 e s. dove si afferma il ruolo di superiorità gerarchica da parte dello Statuto regionale; C. NAPOLI, *La forza giuridica dello Statuto*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, Cedam, 2007, 43 e s.

⁶ S. GAMBINO, *Statuti regionali e “armonia” con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello statuto calabrese*, in www.associazioneeitalianadeicostituzionalisti.it/.

contenuto necessario rispetto agli statuti *ante* riforma costituzionale del titolo V; rappresentando, così, “la sede naturale in cui vanno sancite le regole sulla produzione normativa degli enti regionali” e che, siccome queste regole costituiscono “metanorme”, “devono trovare ospitalità in un testo sostanzialmente costituzionale, qual è, appunto, lo statuto rispetto all’ordinamento normativo regionale”⁷.

Ciò ha determinato la necessità di istituire degli organi che garantissero il rispetto dello statuto, da parte delle leggi o regolamenti regionali⁸. Tale esigenza, pertanto, deve prevedere la possibilità di meccanismi sanzionatori in grado di “costringere” il legislatore regionale ordinario a non tradire lo spirito e lettera dello statuto⁹. L’istituzione di organi di garanzia statutaria possono incidere sul percorso deliberativo di un’ampia serie di norme regionali, comportando spesso, in caso di contrasto fra il parere del suddetto organo e l’indirizzo del Consiglio regionale, un mutevole aggravio nell’*iter* o delle maggioranze richieste per l’adozione di tali norme da parte del Consiglio stesso¹⁰.

2. L’evoluzione normativa delle Consulte Statutarie a seguito della riforma del titolo V della Costituzione.

Esaminate le ragioni che raccomandano la previsione di organi di garanzia statutaria, occorre dare brevemente una descrizione degli aspetti principali che caratterizzano tali istituti. Un ineludibile riflesso analogico richiama, in prima istanza, il modello della Corte Costituzionale. Tale analogia - ovvero di una “Corte Costituzionale regionale” - risulta inevitabilmente impraticabile sotto il profilo della funzione giurisdizionale¹¹.

Gli statuti regionali approvati (undici), ad eccezione di Marche e Campania, hanno previsto un organo di garanzia, denominati in maniera diversa, a tutela della rigidità statutaria e, più in generale, del regolare esercizio delle funzioni politiche e normative della regione.

Più precisamente, regioni come Abruzzo, Liguria e Calabria lo qualificano come un “organo di consulenza della regione” mentre altre come Emilia Romagna, Lazio e Piemonte lo considerano organo autonomo e indipendente conferendogli autonomia organizzativa e amministrativa già a livello statutario, oppure affidandone la disciplina alla legge regionale (è il caso di Umbria, Toscana e Calabria). La Regione Puglia invece, non fornisce espressamente alcuna qualificazione giuridica del Consiglio statutario regionale.

⁷ M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, Mulino, Bologna, 2000, 813.

⁸ Si vedano, in particolare, T. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto Regionale?* in *Le Regioni*, Bologna, Mulino, 2001, 841.

⁹ M. Martinazzoli, *Quale garanzia per lo statuto regionale*, in www.federalismi.it/.

¹⁰ G. DI COSIMO, *Statuti Atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, in www.forumcostituzionale.it/.

¹¹ M. MARTINAZZOLI, *op. cit.*

Il numero dei componenti degli organi di garanzia è varabile, solitamente sono formati da cinque o sette membri, in modo tale da assicurare la massima efficienza dell'organo¹².

Tutti gli statuti prevedono un legame strutturale tra le Consulte ed le Assemblee legislative, stabilendo che i componenti degli organi di garanzia siano nominati dal Consiglio Regionale, con votazione a maggioranza qualificata (due terzi¹³ o tre quarti¹⁴, a seconda dei casi)¹⁵. Le uniche eccezioni sono costituite dalle Regioni Emilia Romagna e Puglia che non contengono riferimenti in merito a maggioranze particolari, mentre lo Statuto del Piemonte fa riferimento - vagamente - ad una "maggioranza qualificata".

La necessità che i membri delle consulte siano scelti tramite una votazione "trasversale" - accomunando così maggioranza e minoranza assembleare - è assolutamente imprescindibile per garantire l'effettiva indipendenza ed operatività dell'organo¹⁶. Quest'ultime potrebbero essere garantite anche attraverso le disposizioni riguardanti le incompatibilità, ineleggibilità dei suoi componenti, e la loro durata in carica. Numerose, anche in questo caso, le diversità contenutistiche fra gli statuti che fissano le cause di incompatibilità - in alcuni casi garantiste in altre meno - dei membri dell'organo di garanzia. Le regioni Puglia, Lazio e Calabria - sempre al fine di assicurare il massimo grado di indipendenza degli organi di garanzia statutaria - si sono preoccupate anche di disciplinare il trattamento economico dei loro membri.

Anche la durata del mandato, normalmente fissata sei anni¹⁷, incide sulla tutela dell'indipendenza delle Consulte, così come anche la disciplina normativa - da parte di alcune regioni - sulla non immediata rielezione (Abruzzo, Lazio, Toscana) o la rieleggibilità (Liguria, Calabria, Piemonte). La diversificazione fra la durata del consiglio regionale e quella del collegio di garanzia pare non avere soltanto una funzione di tutela dell'indipendenza di quest'ultimo, ma evitando il contemporaneo rinnovo dei due collegi, evita le potenziali disfunzioni al normale esercizio dell'attività di controllo¹⁸.

¹² Fa eccezione lo Statuto della Regione Umbria il quale non ha stabilito il numero dei componenti della Commissione di garanzia. Si osserva, inoltre, che le regioni Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Piemonte e Puglia stabiliscono già a livello statutario che il collegio elegga il suo presidente.

¹³ Calabria e Umbria.

¹⁴ Abruzzo, Liguria, Lazio, Toscana.

¹⁵ Gli Statuti delle Regioni Toscana Emilia Romagna e Abruzzo, contrariamente dagli altri, prevedono che alcuni membri siano nominati dal consiglio delle Autonomie. Lo statuto del Lazio assegna il potere di designazione anche al Presidente della Giunta e del Consiglio regionale.

¹⁶ D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2005, 856.

¹⁷ Solo la Regione Abruzzo stabilisce una durata di cinque anni, mentre le Regioni Puglia e Umbria non hanno stabilito la durata dell'organo. L'Emilia Romagna invece prevede che la Consulta è nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'assemblea.

¹⁸ A. .M. CUCURACHI, F. MOI, *Gli organi di garanzia statutaria*, in www.consiglio.regione.toscana.it/.

Anche i requisiti per la nomina a componente dell'organo sono disciplinati in modo diversificato nei vari Statuti. Alcune regioni parlano genericamente di esperti, oppure richiedono loro una specifica esperienza in materia di pubblica amministrazione o di diritto pubblico, mentre altre circoscrivono la scelta dei componenti dell'organo di garanzia a giuristi oppure a magistrati (anche in stato di quiescenza) ordinari, amministrativi e contabili, ad avvocati con una determinata anzianità di servizio e professori universitari¹⁹. Inoltre il Piemonte e la Puglia prevedono anche la presenza nell'organo di garanzia, rispettivamente, di due e tre *ex* Consiglieri regionali. Si può rilevarne, in generale, l'ovvia preoccupazione di garantire la competenza e la capacità tecnica dei membri della Consulta, ricalcando la previsione dell'art. 135 Cost.²⁰. In proposito, proprio la delicatezza della funzione di "guardiani" del *pactum societatis* regionale (e delle altre funzioni di garanzia che possono essere loro attribuite) implica che gli organi di garanzia statutaria dovrebbero essere composti (se non esclusivamente, almeno in prevalenza) da tecnici di provata professionalità e indipendenza. Per le stesse ragioni, dovrebbero essere previste garanzie per l'estraneità del collegio al circuito dell'indirizzo politico regionale²¹.

L'attribuzione principale, degli organi di garanzia statutaria, è valutare la compatibilità con lo Statuto delle fonti regionali (leggi o regolamenti), ovvero ha la funzione di svolgere un vero e proprio sindacato sulla legittimità delle fonti stesse rispetto alle norme statutarie. Tale intervento presenta quasi sempre un carattere preventivo inserendosi, così, in una fase anteriore all'entrata in vigore dell'atto normativo. Alcune Regioni, come Abruzzo e Puglia, hanno preferito invece limitare tale competenza alle sole "proposte di legge" o dei "progetti di legge"; di contro altre Regioni (Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana ed Umbria) hanno esteso le competenze delle consulte anche alle fonti regolamentari.

Riguardo gli effetti delle decisioni la gran parte degli Statuti prevede che l'unico effetto, prodotto da un eventuale parere negativo dell'organo, consiste in un riesame dell'atto da parte del suo autore ed in una nuova deliberazione sull'atto medesimo. Va ricordato, infatti, che in applicazione dell'invocata unità del controllo spettante soltanto alla Corte costituzionale, è preclusa l'introduzione di autentici "giudici statuari" preposti alla tutela della fonte in esame e legittimati ad annullare leggi (e regolamenti) regionali con essi contrastanti²².

I soggetti che possono attivare la predetta competenza sono gli organi consiliari (previsto in tutti gli statuti). Diversamente, in alcune Regioni è stato espressamente previsto il potere di attivazione da parte del Presidente della Giunta, il Presidente del Consiglio regionale, il Presidente del Consiglio

¹⁹ L'Umbria rinvia la composizione dell'organo ad una legge regionale ad hoc.

²⁰ D. BALDAZZI, *op. cit.*, 858.

²¹ M. BARBERO, *Lo "Stato dell'arte" dei procedimenti di revisione degli statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria*, in www.federalismi.it/.

²² A. M. CUCURACHI, F. MOI, *op. cit.*

delle autonomie locali (Calabria, Lazio e Piemonte) o da un quinto dei consiglieri regionali (Liguria). Gli Statuti di Abruzzo, Emilia Romagna e Puglia non prevedono quali soggetti siano legittimati a richiedere l'intervento della Consulta.

Il collegio di garanzia svolge però anche altre funzioni, quali dirimere i conflitti fra gli organi regionali (presente in quasi tutte le regioni), ricevibilità e dell'ammissibilità dei referendum e delle iniziative legislative popolari (con formulazioni molto simili tra un provvedimento e l'altro).

Di particolare interesse è la disposizione della Regione Piemonte, riguardo l'attribuzione di una funzione consultiva alla commissione di garanzia, in merito al carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato. Si rileva, infine, la presenza negli Statuti di Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna e Piemonte di una "norma aperta" in cui si afferma che la Consulta svolge tutte le funzioni attribuite ad essa dallo Statuto o da leggi regionali.

3. Giurisprudenza e problematiche affrontate dalla Corte nel caso deciso.

Può essere ora affrontata la più recente giurisprudenza costituzionale avente ad oggetto proprio l'organo di garanzia statutaria. In occasione della sentenza n. 378/2006, la Corte Costituzionale ha ritenuto non fondate le censure sollevate dal Governo nei confronti dell'art. 82 dello Statuto della Regione Umbria. Nel ricorso, in particolare, l'esecutivo lamentava la violazione degli artt. 121 e 134 Cost., in ragione della possibile interpretazione della norma in oggetto che attribuiva alla Commissione - ovvero ad un organo amministrativo - di un'inammissibile potere di sindacato su leggi e regolamenti già definitivamente adottati dagli organi competenti²³. La sentenza, peraltro, rilevata la mera configurazione statutaria delle linee generali dell'organo e delle sue funzioni - operando per il resto il rinvio ad una apposita legge regionale da approvare a maggioranza assoluta - ha escluso l'asserita violazione dei suddetti parametri costituzionali, in quanto "la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un poter consultivo della Commissione, da esplicitarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano, come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate".

La decisione, pertanto, accogliendo i rilievi della Regione Umbria, legittima le consulte statutarie, avvallando in tal modo gli argomenti posti a sostegno della relativa previsione. La Corte, infatti, "corregge" l'imprecisa formulazione della disposizione - l'art. 82 dello Statuto umbro - interpretandola nell'unico modo conforme alla Costituzione, ovvero qualificando il sindacato dell'organo *de quo* quale mero esercizio di un "potere consultivo", da esplicitarsi per mezzo di

²³ T. GROPPi, *Per Emilia Romagna, Toscana e Umbria la Consulta indica i limiti agli statuti*, in *D & G*, 47, 16.

“pareri”²⁴. In tal modo la Consulta ha stabilito in modo indiretto, ma inequivocabile, che laddove la norma avesse previsto meccanismi di natura contraria sarebbe stata dichiarata illegittima²⁵.

Il Giudice delle leggi, peraltro, accertata la conformità dell'opzione statutaria rispetto al principio di unità del controllo di costituzionalità, lascia ancora irrisolti alcuni rilevanti dubbi interpretativi: l'individuazione del momento esatto in cui il parere deve essere richiesto dai soggetti a ciò legittimati e, ancora, la liceità di un eventuale aggravamento in sede di riesame del testo non approvato dalla Commissione.

Quanto al primo aspetto che la sentenza in commento non affronta, posto il rinvio contenuto nell'art. 81 ad una apposita legge regionale, da approvare a maggioranza assoluta, volta a definire “le condizioni, le forme ed i termini” per lo svolgimento delle funzioni del collegio, risulta chiaro che l'individuazione del momento temporale del controllo sia inscindibilmente connesso alla disciplina degli effetti dei pareri espressi. Se, infatti, un controllo necessariamente preventivo pone di per sé dubbi circa la sua effettività, occorre evitarne l'eccessivo arretramento rispetto al perfezionamento del procedimento legislativo: un'eventuale pronuncia negativa, di fatti, potrebbe essere agevolmente aggirata in sede di esame in Commissione o in Aula, rendendo possibili modifiche del testo che, solo in quanto successive, resterebbero esenti da qualunque controllo a livello regionale.

Anche in merito al secondo profilo sul quale la Corte, implicitamente, si sofferma, occorre evidenziare come l'effettività del controllo sia subordinata ad un'attenta disciplina statutaria del “seguito” di un eventuale parere di segno negativo. In particolare, essendo la titolarità della potestà legislativa esclusivamente individuata in capo al Consiglio regionale, la mancata approvazione del testo non potrà frapporsi all'entrata in vigore del medesimo e, dunque, risulta inammissibile la previsione di pareri di carattere vincolante sui testi oggetto d'esame²⁶.

La Corte, come visto, non affronta specificamente il tema ma, rilevata la natura consultiva delle decisioni della Commissione, ne avvalora il fondamento sottolineando come gli eventuali pareri negativi determinino come conseguenza “il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate”²⁷.

Gli stessi legislatori statuari, nell'affrontare la specifica questione, sono rimasti silenti o, hanno proceduto a rettificare precedenti formulazioni, con l'ovvio intento di eliminare possibili oggetti di censura da parte del Governo. L'orientamento assunto dalla Corte, quindi, ha consolidato le

²⁴ L. PANZERI, *La tutela della “rigidità statutaria” alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionale?*, in *Giur. Cost.*, 2005, 813. Cfr. G. SEVERINI, *Cosa ha detto la Corte costituzionale sullo statuto umbro*, in federalismi.it/, favorevole alla decisione della Corte.

²⁵ D. BALDAZZI, *op. cit.*, 864; cfr. sul argomento T. GROPPPI, *La “Consulta dell’Emilia Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in www.federalismi.it/.

²⁶ Cfr. A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in www.forumcostituzionale.it/.

²⁷ A.M. CUCURACHI, FEDERICA MOI, *op. cit.*; M. BARBERO, *op. cit.*

posizioni più critiche sul ruolo delle Commissioni statutarie, il cui scrutinio - soprattutto in caso di ulteriori pronunce di egual tenore - verrebbe ad essere fortemente depotenziato, non essendovi alcuna garanzia, in difetto di specifici obblighi procedimentali, circa l'effettivo recepimento dei rilievi espressi.

Tale osservazione, apparentemente condivisibile nel suo impianto critico, non tiene in sufficiente considerazione la specificità del procedimento legislativo regionale, depotenziando a priori la possibile incidenza sul piano politico di una valutazione negativa e dell'effetto tipico di ogni "parere", individuato dalla dottrina amministrativistica nel dovere per l'autorità competente ad assumere il provvedimento, ovvero "di tenerne in considerazione" il contenuto²⁸. In particolare, a prescindere da ogni meccanismo di aggravamento, la necessità di riapprovare un testo sul quale il Consiglio si è già espresso costituisce di per sé una conseguenza grave, posto che, di fatto, le relative scelte verrebbero ad essere "disapprovate" davanti all'opinione pubblica, delegittimando fortemente l'azione della maggioranza. Inoltre, ove l'eventuale valutazione negativa avesse per oggetto un testo approvato con maggioranze minime o, frutto di una difficile mediazione tra le forze di governo, gli effetti sulla continuità della legislatura potrebbero rivelarsi incontenibili, soprattutto nel caso in cui l'atto scrutinato fosse attuativo di un obiettivo programmatico significativo. Del resto, la già rilevata trasformazione della legge regionale in fonte "per eccellenza" potrebbe favorire l'effettiva presa di coscienza da parte del corpo elettorale della gravità di un esito sfavorevole del "giudizio". Pertanto l'attuale riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni sembra destinato ad accentuare l'interesse pubblico all'attività normativa regionale, interesse a cui le forze di opposizione potrebbero dedicarsi, rendendo non così automatiche e scontate le conseguenze del "solo obbligo di riesame"²⁹.

Da un lato, quindi, in base ad una prospettiva ermeneutica strettamente limitata al dispositivo della sent. n. 378/2004, la Corte sembra ritenere conforme a Costituzione l'opzione *de qua*, avallando la presenza di un organo non necessario tra i contenuti statutari, negando così l'esistenza di un numero chiuso per gli organi regionali; mentre dall'altro lato l'avallo giurisprudenziale appare fortemente limitato, posto che l'incidenza dei controlli esperiti dai collegi viene ad essere sensibilmente attenuata dalla preclusione di ogni efficace forma di aggravamento dell'*iter legis* e, ancora, dall'incognita di future censure sulle leggi regionali disciplinanti le condizioni, le forme ed i termini per lo svolgimento delle funzioni di garanzia. In questi limiti la Corte sembra ammettere, in linea di principio, l'introduzione negli statuti regionali di forme di controllo endoregionali, che assicurino il rispetto delle disposizioni che regolano il sistema regionale delle fonti. Si tratta di limiti stretti, che

²⁸ A. TRAVI, *Parere nel diritto amministrativo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, X, Torino, 1995, 601 e s.

²⁹ L. PANZERI, *op. cit.*, 828.

tuttavia aprono qualche varco nella coerenza del ragionamento della Corte e delle susesposte affermazioni di principio³⁰.

Successivamente - con la sentenza n. 12/2006 - la Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi, su ricorso presentato dal governo, in merito all'istituto dello Statuto abruzzese. Tale decisione affronta sia profili contenutistici che procedurali della fonte "statuto delle Regioni ordinarie".

Un punto rilevante della sentenza *de qua* è dedicato al Collegio regionale per le garanzie statutarie di cui all'art. 79, 2° comma dello Statuto abruzzese, organo istituito come "garante" della rigidità statutaria, anche nei confronti delle leggi regionali, dove è previsto per il Consiglio regionale un obbligo di motivazione qualora intendesse deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio medesimo. La Corte, rigettando le censure governative, afferma che l'introduzione del parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie rientra indubbiamente nella disciplina del procedimento legislativo, che spetta allo statuto, facendo parte dei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni. Si tratta di un parere su "deliberazioni legislative" e non su leggi, per cui non viene in rilievo, a differenza di quanto affermato dal ricorso, la potenziale limitazione del potere presidenziale di promulgazione né la introduzione di una nuova forma di controllo della costituzionalità delle leggi³¹. La necessità di motivare da parte del Consiglio regionale, prevista come aggravamento procedurale, infine, non limiterebbe, secondo la Corte, la potestà legislativa del Consiglio regionale, in quanto la "decisione di non tener conto del parere negativo (...) costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa" e che quindi la stessa rimane intatta sia nelle materie sia nell'estensione della sua capacità regolativa.

La pronuncia 12/2006, facendo seguito alla 378/04, fa salvi i nuovi organi regionali di garanzia statutaria, in quanto il loro parere sia richiesto nel corso del procedimento e in quanto l'aggravamento procedurale si limiti all'obbligo di motivazione, aprendo uno spiraglio per l'innovazione organizzativa regionale³².

Con la sentenza n. 200/2008 la Corte costituzionale è tornata nuovamente ad occuparsi del tema "consulte statutarie" ovvero, di quegli organi, inseriti nei nuovi Statuti regionali, cui sono stati generalmente attribuiti tre compiti fondamentali: la verifica di conformità a Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, l'interpretazione dello Statuto ai fini della risoluzione dei conflitti di attribuzione tra gli organi della regione, ed, infine, il controllo sull'ammissibilità delle richieste

³⁰ D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti*, in *Giur. Cost.*, . Cfr. B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria delle regioni ordinarie dopo la riforma costituzionale e la prima giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *AA.VV., I processi di attuazione del pluralismo in Italia*, Giappichelli, Torino, 2004, 509.

³¹ S. CALZOLAIO, *Le fonti rinforzate e specializzate negli statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it/.

³² T. GROPPI, *Ecco tutti i paletti allo statuto abruzzese*, *D & G*, 6, 64 e s.

referendarie. Diversamente dalle pronunce sinora rese in materia dal Giudice delle leggi, tuttavia, oggetto del giudizio in esame non sono le disposizioni statutarie relative a tali organi di garanzia, bensì una legge regionale istitutiva degli stessi, in particolare la l.r. Calabria n. 2/2007 (*Istituzione e disciplina della Consulta statutaria*).

La legge calabrese è stata impugnata innanzi alla Corte costituzionale con il ricorso n. 16/2007, ed il relativo giudizio è stato risolto dalla sentenza in commento, che dichiara l'illegittimità di alcune delle disposizioni contestate dal Governo. L'esame della decisione non può che iniziare dall'art. 57 dello Statuto della Regione Calabria, che attribuisce alla Consulta statutaria la competenza ad esprimersi in merito a: "a) l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione; b) l'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione e gli Enti locali; c) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto; d) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum; e) gli altri casi previsti dallo Statuto". Ai pareri il 7° comma dell'art. 57 attribuisce esplicitamente effetti vincolanti, stabilendo che "gli organi regionali si attengono alle valutazioni della Consulta. Il Consiglio regionale può comunque deliberare in senso contrario a singole valutazioni, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta". La norma è stata puntualmente confermata dalla l.r. n. 2/2007, che ne ha integrato i contenuti con una serie di specificazioni ulteriori, relative all'individuazione del momento in cui il parere deve essere reso e alla disciplina degli effetti che esso produce. Oggetto dell'impugnazione sono stati in particolare gli artt. 3, 6, 7 e 8 della legge. Tale "carattere ibrido" (di "organo consultivo", da un lato, e allo stesso tempo di organo "munito di potestà decisoria vincolante" dall'altro) comporterebbe, secondo il governo centrale, il superamento dei limiti posti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 378/2004, da parte della legge calabrese³³.

In questa sede ci si intende soffermare, soprattutto, sulla questione di costituzionalità, definita nel senso dell'illegittimità costituzionale parziale, degli artt. 6, 7 e 8 della legge *de qua*, riguardanti rispettivamente la tipologia delle decisioni della Consulta e l'efficacia delle stesse, impugnati perché ritenuti lesivi delle competenze riservate - dagli artt. 102 e 103 Cost. - alla giustizia amministrativa ed ordinaria. L'art. 6 introduce l'istituto della *dissenting opinion*, stabilendo che "ai componenti della Consulta che lo volessero - in relazione alle sole decisioni, non ai pareri e nei soli casi previsti dal Regolamento - è consentito depositare, in un apposito registro tenuto dal Segretario della Consulta, motivazioni aggiuntive firmate, diverse (opinioni concorrenti) o contrarie (opinioni dissenzienti) a quella assunta collegialmente dalla Consulta a sostegno del dispositivo adottato"³⁴.

³³ P. SALVATELLI, *Il ruolo degli "organi di garanzia statutaria" di nuovo al vaglio della Consulta*, in www.forumcostituzionale.it.

³⁴ D. BALDAZZI, *"Le consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, in www.forumcostituzionale.it/.

Gli artt. 7 e 8, invece, disciplinano gli effetti degli atti adottati dalla Consulta; l'art. 7, in particolare, distingue fra deliberazioni interne (relative all'organizzazione interna dello stesso Consiglio) e deliberazioni esterne, a loro volta articolate in "decisioni" e "pareri", riconducendo alle "decisioni" sia le deliberazioni relative alla "statutarietà" dei progetti di legge e di regolamento, sia quelle relative ai conflitti fra organi della Regione e fra organi regionali ed Enti locali. Il 3° comma stabilisce poi espressamente che i conflitti possono essere originati anche da una legge o da un regolamento, precisando che il giudizio della Consulta assume in tal caso carattere successivo. L'art. 8 - in sintonia con il citato art. 57 dello Statuto - assegna a tutte le decisioni della Consulta una generale efficacia "vincolante", imponendo l'obbligo di riapprovazione a maggioranza assoluta delle leggi e dei regolamenti, nonché delle proposte di legge o di regolamento di competenza assembleare.

La dichiarazione di non fondatezza della questione relativa all'art. 6 è molto sommaria, la Consulta infatti rileva senza difficoltà che: "la semplice previsione della possibilità di far risultare in modo ufficiale, da parte dei componenti, i motivi del proprio consenso o dissenso rispetto alla deliberazione assunta, non caratterizza in senso giurisdizionale l'organo in questione", come sostenuto dalla difesa governativa. In tutti i collegi amministrativi, infatti, "tale facoltà è riconosciuta ai relativi membri, con modalità diverse di manifestazione e di registrazione. Nel caso di specie, trattandosi di organo della Regione, la disciplina delle modalità di esercizio di questa facoltà rientra nel potere di autorganizzazione di cui la stessa Regione dispone ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost."

Le pronunce di illegittimità degli artt. 7 e 8 sono invece maggiormente articolate. La Corte si richiama innanzitutto ai precedenti costituiti dalle sentt. n. 378/04 e n. 12/06, in cui aveva affermato che l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, ma possono risultare illegittime, per i loro contenuti, le norme attributive di determinate competenze. In entrambe le decisioni la Corte aveva respinto, infatti, il ricorso statale avverso le disposizioni statuarie - rispettivamente delle Regioni Umbria e Abruzzo - sul presupposto che esse facevano riferimento ad un potere consultivo, da esplicarsi attraverso semplici pareri, che determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate e senza alcun vincolo in ordine ad eventuali modifiche delle disposizioni normative. Nella sent. n. 12/06, in particolare, la Corte era giunta ad una declaratoria di infondatezza rilevando che: "la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerisce agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa. Infine, la norma statutaria impugnata

si riferisce esplicitamente alle «deliberazioni legislative» e non alle leggi. Tale constatazione fa venir meno ogni perplessità circa una possibile, illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi». Alla luce di tali principi, nella pronuncia in commento la Corte procede a verificare la legittimità dell'attribuzione alla Consulta calabrese di poteri decisorii vincolanti. Respingendo la tesi sostenuta dall'Avvocatura di Stato, la sentenza rileva che «la competenza ad emanare atti decisorii non è riservata in via esclusiva agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative. Queste ultime si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa». La disamina delle competenze della Consulta calabrese consente alla Corte di concludere che le deliberazioni da essa adottate sono qualificabili come «decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio»³⁵. Osserva, altresì, la sentenza come l'elencazione delle prerogative della Consulta e l'attribuzione ad essa di poteri decisorii risultino conformi a quanto previsto dall'art. 57 dello Statuto regionale, alla luce del quale la Corte provvede ad interpretare le norme oggetto di impugnazione: «si deve ritenere che il carattere vincolante delle «decisioni» della Consulta statutaria debba mantenersi nell'ambito dell'organizzazione regionale, che comprende «tutti gli enti ed organi della Regione», con la conseguenza che tra gli altri «soggetti interessati», menzionati dal 2° comma dell'art. 8, non possano essere inclusi gli enti locali, la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall'art. 114, 1° e 2° comma, Cost.». Coerentemente a tale impostazione, il Giudice costituzionale dichiara illegittimi l'art. 7, 3° comma, nella parte in cui contempla la possibilità di contestare innanzi alla Consulta - in sede di conflitto di competenze - la conformità statutaria di leggi e regolamenti «entro 30 giorni dalla promulgazione della legge», nonché l'art. 8, 4° comma, che prevede l'obbligo per il Consiglio regionale di riapprovare a maggioranza assoluta leggi o regolamenti che la Consulta abbia ritenuto lesivi dello Statuto. Entrambe le declaratorie sono motivate dal rilievo che «ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi. Le competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate

³⁵ Cfr. C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quaderni regionali*, 2007, Mulino, Bologna, 287 e s.

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”.

4. Il futuro delle Consulte Statutarie (*Considerazioni conclusive*).

Secondo la recente dottrina - la costituzione di organi di garanzia statutaria - è facoltà delle regioni affiancare al contenuto costituzionalmente necessario dello statuto un “contenuto eventuale” nel qual fare confluire disposizioni indicanti “obbiettivi prioritari dell’attività regionale”, aventi la particolare attitudine di connotare la regione stessa quale “ente esponenziale” dell’intera collettività regionale, rappresentante generale dei suoi interessi ed aspettative, per la cui manifestazione e per la cui tutela non può *sic et simpliciter* ritenersi esauriente attraverso il dispiegarsi delle competenze legislative ed amministrative costituzionalmente previste, ma si richiede l’utilizzo di una serie di ulteriori strumenti giuridici che consentano alla Regione di sviluppare la propria vitalità istituzionale, facendo valere in un sistema di relazioni con lo Stato e con le altre realtà autonome una presenza politica che, nel necessario rispetto delle regole costituzionali, può finanche concepire delle proiezioni o ripercussioni indirette al di là dei suoi confini territoriali³⁶.

Di contro, alla luce della recente giurisprudenza costituzionale che, sembra aver ricostruito il rapporto tra statuto e legge regionale in chiave di competenza e non di gerarchia, viene negata la possibile equiparazione di tali organi a strumenti di giustizia costituzionale interpretando tale rapporto in funzione consultiva³⁷. Quindi la violazione delle norme statutarie relative al sistema delle fonti (e, quindi alla forma di governo) ed ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, non potrà non condurre all’illegittimità della fonte del diritto regionale, che ha operato la violazione. Il contrasto tra la norma statutaria e la norma di legge regionale andrebbe risolto in base al criterio di competenza e non in base al criterio di gerarchia.

Tutto questo non sembra effetto della natura delle proposizioni programmatiche³⁸ in questione e quindi della loro inefficacia ma si dovrebbe dimostrare, invece, che lo statuto sia una fonte specificatamente competente ed “autorizzata” dalla Costituzione a regolare il sistema interno delle

³⁶ G. D’ALBERO, *La Corte dà il via libera allo Statuto della Regione Toscana*, in www.associazionecostituzionalisti.it/.

³⁷ Cfr. ANDREA CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, “paletti” della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in www.consiglio.regione.tos.it/ ; A. SPATARO, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, in www.associazionecostituzionalisti.it/.

³⁸ *L’incapacità delle norme statutarie programmatiche di abrogare la legislazione regionale previgente – secondo l’autorevole insegnamento della Corte Costituzionale affermata con la sent. n. 1/1956 – si spiega con l’inesistenza “in questo caso di un vero e proprio conflitto di comandi” e con il fatto che la norma programmatica non fa nascere situazioni giuridiche di favore o svantaggio in capo ai soggetti senza l’intermediazione di una normativa attuativa, che ne svolga i principi. Sull’argomento Cfr. V. CRISAFULLI, *La costituzione le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, 58 e s.*

fonti. Va detto che esso non è una fonte a competenza generale, ma una fonte limitata e specializzata: chiamata, cioè, ad intervenire sugli oggetti ad esso specificatamente demandati. E tra tali oggetti non figurano le fonti legislative. Sembra complesso, infatti, far rientrare la disciplina dell'intero sistema regionale delle fonti nel concetto di "principio di organizzazione e funzionamento" di cui all'art. 123 Cost.³⁹ Pertanto le norme statuali non potrebbero andare al di là di quanto prescritto dal testo costituzionale vigente, per non invadere - così - l'ambito della competenza legislativa statale e regionale.

In merito alle funzioni la Corte, rigettando le censure governative, afferma che l'introduzione del parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie rientra nella disciplina del procedimento legislativo, che spetta allo statuto, facendo parte dei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento", sempre ai sensi dell'art. 123 Cost.. Si tratta di un parere su "deliberazioni legislative" e non su leggi, per cui non viene in rilievo, a differenza di quanto affermato dal ricorso, la potenziale limitazione del potere presidenziale di promulgazione né l'introduzione di una nuova forma di controllo della costituzionalità delle leggi. La necessità di motivare da parte del Consiglio regionale, prevista come aggravamento procedurale, infine, non limiterebbe, secondo la Corte, la potestà legislativa del Consiglio regionale, in quanto la "decisione di non tener conto del parere negativo (...) costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa" (sent. 378/04). L'esercizio di tale controllo, per avere efficacia, dovrebbe essere preventivo e il dovere di trasmissione del disegno di legge da valutare, intestato al Presidente del Consiglio Regionale⁴⁰.

Molti legislatori regionali (compreso quello calabrese), hanno individuato nei collegi di garanzia i possibili depositari della "nuova" rigidità statutaria, attribuendo ai medesimi la titolarità di una gamma diversa di funzioni. Tale scelta sottolinea il superamento delle alternative volte ad affidare tali compiti a soggetti politici quali le Commissioni consiliari, operanti secondo criteri di opportunità e convenienza, e la diffusa propensione per l'introduzione di autentici sistemi di "eterocontrollo" della legittimità statutaria, opzione quest'ultima sicuramente più conforme all'inedita collocazione della fonte disciplinata dall'art. 123 Cost. alla luce della l. cost. n. 1/1999.

Occorre ora sottolineare la strumentalità del nuovo "sindacato preventivo" rispetto non solo alla tutela dello statuto come fonte di vertice dell'ordinamento derivato, quanto piuttosto, programmaticamente, quale momento di sintesi del pluralismo regionale. Più in particolare, ha un senso affermare la necessità di "meccanismi" di tutela in quanto si ammetta, accanto all'esistenza di una fonte sovraordinata, l'incidenza di effettive possibilità di attrito tra detta fonte e quelle ad essa

³⁹ A. D'ATENA, *Statuti regionali e disciplina delle fonti*, in www.forumcosittuzionale.it/, S. CALZOLAIO, *op. cit.*

⁴⁰ T. GROPPPI, *op. cit.*, 64.

subordinata, ovvero, nel caso di specie, tra statuto e legge regionale. Proprio l'esistenza di un contenuto eventuale assai esteso degli statuti è stato dunque a fondamento della necessità di introdurre una inedita forma di sindacato preventivo. In difetto di strumenti di controllo e di sanzione, "ogni ambizione a riconoscere un valore giuridicamente vincolante alle norme statutarie nei confronti della legge regionale è chiaramente velleitaria"⁴¹. In questo senso si inserisce il "salvataggio" dei collegi di garanzia statutaria da parte della Corte, la quale non ha voluto - saggiamente - far crollare l'intero impianto della legge impugnata. Ciò che l'avrebbe, tra l'altro, verosimilmente obbligata a far luogo ad una corposa pronunzia d'illegittimità consequenziale, forse persino estesa - sempre che possibile (questione fortemente discussa) - alle norme, statutarie e non, di altre regioni relative a tali organi di garanzia⁴². L'organo è, dunque, "amministrativo" ed "amministrative" sono, di conseguenza, le "decisioni" dallo stesso adottate, che "tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio". Solo nel momento in cui la stessa attività, idonea a concludersi con l'adozione del *medesimo* atto (una "decisione"), non presenti più "carattere preventivo" bensì, appunto, successivo verrebbe a determinarsi - fa capire la Corte - un inammissibile snaturamento dell'organo e, con esso, la estraneità della legge che lo disciplina "alla sfera delle attribuzioni regionali"⁴³. Viceversa, il principio dell'unità della funzione di controllo costituzionale sarebbe sicuramente compromesso se a simili organi fosse attribuito il potere di annullare le leggi regionali eventualmente in contrasto con le disposizioni dello Statuto⁴⁴.

In relazione ai conflitti aventi ad oggetto leggi e regolamenti regionali, inoltre, la Corte si è spinta a dire che "ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali", cosicché, non riferendosi direttamente alla categoria del "regolamento regionale", bensì, più genericamente, a quella di "atto amministrativo", la competenza delle Consulte in materia di conflitti di attribuzione potrebbe risultare, di fatto, svuotata.

Il silenzio della Corte circa la riapprovazione a maggioranza qualificata dell'atto da parte del Consiglio regionale che intenda discostarsi dal parere negativo dell'organo di garanzia in un certo modo fa intravedere una sorta di rafforzamento del peso delle Consulte statutarie all'interno dell'organizzazione regionale; viceversa, in tema di conflitti di attribuzione, la preclusione (apparentemente) assoluta circa qualsiasi intervento successivo, ma avente ad oggetto non l'atto

⁴¹ L. PANZERI, *op. cit.*, 823.

⁴² A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)*, in www.forumcostituzionale.it/.

⁴³ A. RUGGERI, *op. cit.*

⁴⁴ D. BALDAZZI, *Op. cit.*, 857.

approvato da un organo regionale, bensì l'interpretazione dello statuto da parte della Consulta, pare andare in un verso opposto⁴⁵. In realtà, da quanto sinora detto, sembrerebbe potersi ricavare che, relativamente a tali organismi, erroneamente creati pensando al ruolo ed alla competenza che la Costituzione riserva alla Corte costituzionale, gli elementi che contribuiscono a renderne ancor più problematica l'entrata in funzione sono da un lato la disomogeneità delle discipline regionali in tema di competenze ed efficacia delle deliberazioni di tali organi e dall'altro lato la difficoltà di taluni legislatori regionali di pervenire a soluzioni coerenti con l'ordinamento statale e, alle volte, con lo stesso istituto oggetto di disciplina. Le consulte vivono quindi il problema - comune a tutti gli organi di giustizia costituzionale - di reperire una fonte di legittimazione dei loro poteri. In particolare, non possono identificare tale fonte nella rigidità degli Statuti regionali; la riforma del Titolo V non ha innovato in alcun modo, per questo aspetto, le modalità del controllo sulla legittimità delle leggi regionali: l'unico garante della "rigidità statutaria" resta la Corte costituzionale⁴⁶. E' difficile ipotizzare quale ruolo svolgeranno gli organi di garanzia statutaria all'interno delle dinamiche istituzionali regionali. E' probabile che le consulte saranno astrette fra la funzione di garanti indipendenti della "rigidità statutaria" ed il carattere meramente "consultivo" della loro attività, senza riuscire a ricoprire un ruolo veramente incisivo.

Pertanto una normativa regionale in tema di Consulte statutarie tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, il che non necessariamente deve leggersi come sinonimo di avversione alle diverse ed autonome scelte dei legislatori regionali, unita all'autorevolezza dei componenti gli organi di garanzia e del relativo operato, potrebbero essere un discreto strumento affinché questi organi possano effettivamente riuscire ad assolvere i principali compiti cui sono chiamati ed assumere una collocazione non del tutto secondaria nella forma di governo regionale⁴⁷.

⁴⁵ C. NAPOLI, *La Consulta Statutaria Calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*, in www.forumcostituzionale.it/.

⁴⁶ D. BALDAZZI, *op. cit.*, 865. Cfr. R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, *Le Regioni*, Mulino, Bologna, 1, 2005.

⁴⁷ C. NAPOLI, *op. cit.*

