

Le “Consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione (commento a Corte cost. n. 200 del 2008)

di Davide Baldazzi

Sommario

1. La disciplina della Consulta statutaria della Regione Calabria e l'impugnazione governativa – 2. Le declaratorie di incostituzionalità contenute nella sentenza n. 200 del 2008 – 3. Gli organi di garanzia e la tesi della rigidità statutaria – 4. Spunti di riflessione: il ruolo “possibile” degli organi di garanzia nelle dinamiche istituzionali regionali.

1. La disciplina della Consulta statutaria della Regione Calabria e l'impugnazione governativa

Quasi tutti i nuovi Statuti regionali, con l'unica eccezione di quello della Regione Marche, prevedono organi di garanzia statutaria (variamente denominati), ai quali attribuiscono funzioni e compiti simili a quelli della Corte costituzionale. Gli atti statutari fissano però solo le norme fondamentali in merito alle competenze e al funzionamento delle nuove “Consulte”, demandandone la disciplina dettagliata a provvedimenti successivi (talvolta ad una legge, talvolta al regolamento interno del Consiglio regionale).

Al momento in cui si scrive sono state adottate sette leggi di attuazione delle previsioni statutarie in tale ambito: la legge della Regione Abruzzo n. 42 dell'11 dicembre 2007, la legge della Regione Calabria n. 2 del 5 gennaio 2007, la legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 4 dicembre 2007, la legge della Regione Lazio n. 24 del 21 dicembre 2007, la legge della Regione Liguria n. 19 del 24 luglio 2006, la legge della Regio-

ne Piemonte n. 25 del 26 luglio 2006 e la legge della Regione Umbria n. 27 del 31 luglio 2007. I rapporti tra organi di garanzia e Consigli regionali sono stati poi disciplinati in modo sistematico in tre regolamenti consiliari interni, quelli delle Regioni Calabria, Emilia-Romagna e Liguria ⁽¹⁾.

La legge calabrese è stata impugnata innanzi alla Corte costituzionale con il ricorso n. 16 del 2007, ed il relativo giudizio è risolto dall'odierna sentenza n. 200 del 2008, che dichiara l'illegittimità di alcune delle disposizioni contestate.

L'esame della decisione non può che prendere avvio dall'art. 57 dello Statuto della Regione Calabria, che assegna 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 comma 7 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 legge regionale n. 2 del 2007 (Istituzione e disciplina della Consulta

(1) Anche il regolamento interno del Consiglio regionale dell'Abruzzo menziona il “Collegio regionale per le garanzie statutarie”, ma ne disciplina solamente alcune competenze particolari, relative alla materia elettorale e alla valutazione di legittimità dello stesso regolamento.

Soltanto nella Regione Liguria il processo di formazione del nuovo organo è giunto al termine: la “Consulta statutaria” si è insediata il 18 maggio 2007 ed ha come primo Presidente Fernanda Contri, ex giudice della Corte costituzionale; nel settembre del 2007 ha adottato il proprio regolamento interno di organizzazione e funzionamento. Nella Regione Emilia-Romagna, l'Assemblea legislativa ha provveduto recentemente a nominare tre dei cinque membri della “Consulta di garanzia statutaria” (la nomina degli altri due componenti è rimessa alla competenza del Consiglio delle autonomie locali), ma l'organo non si è ancora insediato, nonostante la legge regionale preveda che esso possa funzionare con l'intervento di “almeno tre componenti” (art. 8, comma 2 della l.r. n. 23 del 2007).

statutaria), 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 erano in particolare gli artt. 3, 6, 7 e 8 della legge; la prima disposizione reca un contenuto assolutamente sorprendente, riconoscendo ai componenti della Consulta l'insindacabilità per le opinioni espresse e per i voti dati *“nello stretto esercizio delle loro funzioni”*. Curiosamente, la norma limita la prerogativa al solo periodo di durata dell'incarico, e non ne prevede invece un'estensione illimitata, come sarebbe imposto dalla *ratio* di garantire la libera formazione delle determinazioni dell'organo. L'art. 6 introduce invece l'istituto della *dissenting opinion*, stabilendo – con norma di infelice formulazione, ma di indiscutibile interesse – 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”*. Gli artt. 7 e 8, infine, disciplinano gli effetti degli atti adottati dalla Consulta; l'art. 7, in particolare, distingue fra deliberazioni interne (relative all'organizzazione interna dello stesso Consulta) 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 comma 3 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 ri-approvazione a maggioranza assoluta delle leggi e dei regolamenti, nonché delle proposte di legge o di regolamento di competenza assembleare.

2. *Le declaratorie di incostituzionalità contenute nella sentenza n. 200 del 2008*

La sent. n. 200 del 2008 dichiara l'illegittimità dell'art. 3 della l.r. n. 2 del 2007 e l'incostituzionalità parziale degli artt. 7 e 8.

Con riferimento all'art. 3, la Corte può facilmente rilevare che esorbita *“in modo palese dalla sfera di competenze legislative costituzionalmente attribuite alle Regioni la possibilità di introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.”*. L'estensione dell'insindacabilità a soggetti diversi dai consiglieri regionali, inoltre, contrasta in modo stridente con la stessa *ratio* dell'istituto (previsto dall'art. 122, quarto comma, Cost.), che consiste nella *“tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, in primis la funzione legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di formazione della volontà politica”* (punto 3 del Considerato in diritto).

Anche la declaratoria di non fondatezza della questione relativa all'art. 6 è molto sbrigativa; 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 erariale. 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 autoorganizzazione di cui la stessa Regione dispone ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.”* (punto 4 del Considerato in diritto).

Le pronunce di illegittimità degli artt. 7 e 8 sono invece molto più articolate. Il giudice costituzionale si richiama innanzit-

to ai precedenti costituiti dalle sentt. n. 378 del 2004 e n. 12 del 2006, 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 ⁽²⁾ la Corte aveva respinto il ricorso statale avverso le disposizioni statuarie – rispettivamente delle Regioni Umbria e Abruzzo – sul presupposto che esse facevano riferimento ad un potere consultivo, da esplicitarsi 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 del 2006, 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, nell'odierna decisione la Corte procede a verificare la legittimità dell'attribuzione alla Consulta calabrese di poteri decisori vincolanti. Respingendo la tesi sostenuta dall'Avvocatura di Stato, la sentenza osserva *“che la competenza ad emanare atti decisori 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. Que-*

(2) Cfr. rispettivamente il punto 9 e il punto 7 del Considerato in diritto delle sentt. n. 378 del 2004 e n. 12 del 2006.

ste 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" (3). 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" (punto 5.1 del Considerato in diritto) (4). Osserva, altresì, la sentenza come l'elencazione delle prerogative della Consulta e l'attribuzione ad essa di poteri decisori 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 comma 2 dell'art. 8, non possano essere inclusi gli enti locali, la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost. ».

Coerentemente a tale impostazione, il giudice costituzionale dichiara illegittimi l'art. 7, comma 3, nella parte in cui contempla la possibilità di contestare innanzi alla Consulta – in sede di

(3) La sentenza accoglie quindi i rilievi mossi al ricorso governativo da C. MIGNONE, *I Collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quad. reg.*, 2007, p. 307: "non esiste principio generale alcuno, il quale impedisca al titolare dell'apposito potere normativo di attribuire funzioni amministrative decisorie ad un'autorità indipendente o di garanzia, o semplicemente dotarla di compiti di consulenza", e ciò vale allo stesso modo per il legislatore statale e per quello regionale.

(4) A titolo di completezza la sentenza precisa "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".

conflitto di competenze – la conformità statutaria di leggi e regolamenti “entro 30 giorni dalla promulgazione della legge”, nonché l’art. 8, comma 4, 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 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” (punto 5.2 del Considerato in diritto).

3. Gli organi di garanzia e la tesi della rigidità statutaria

La sentenza n. 200 del 2008 risulta solo parzialmente condivisibile. In primo luogo, a parere di chi scrive, sarebbe stato più opportuno dichiarare l’illegittimità delle disposizioni impugnate anche nella parte in cui prevedono che le deliberazioni della Consulta producono effetti vincolanti per gli organi regionali e per gli “altri soggetti istituzionali interessati” (art. 8, comma 1 della l.r. n. 2 del 2007). Tale formulazione, infatti, alla luce della competenza in merito ai “conflitti tra gli organi della Regione e gli enti locali” (art. 7, comma 2, lett. b)), produce l’effetto di obbligare anche gli enti locali al rispetto delle “decisioni” e dei “pareri” adottati dalla Consulta, con evidente lesione della sfera di autonomia loro garantita dalla Costituzione. Come si è visto, la Corte ha ritenuto invece che la norma potesse essere oggetto di interpretazione adeguatrice, utilizzando quale criterio ermeneutico l’art. 57 dello Statuto, che impone ai soli organi regionali di attenersi alle decisioni della Consulta statutaria; per

tale via, la sentenza è giunta ad escludere che la locuzione “soggetti interessati” fosse riferibile anche agli enti locali. Ci si può domandare a questo punto quale sia il reale significato dell’art. 8, comma 1; adottando l’opzione interpretativa sposata dalla sentenza n. 200 del 2008, si dovrà concludere che esso si riferisce soltanto a soggetti facenti parte dell’Amministrazione della Regione, ma dotati di un grado di autonomia tale per cui non possano essere qualificati come “organi regionali”. La soluzione interpretativa escogitata dalla Corte appare però in stridente contrasto con la formulazione letterale della norma, che consente all’Organo di garanzia di esprimersi *anche* sui conflitti intersoggettivi.

Ciò che davvero stupisce nella decisione, tuttavia, è l’omessa declaratoria di illegittimità dei commi 2 e 3 dell’art. 8 della legge contestata, che assegnano alle deliberazioni della Consulta un’efficacia vincolante generalizzata, e non limitata soltanto ai pareri resi in sede di conflitto di competenza. Nel sistema delineato dalla l.r. n. 2 del 2007, infatti, tutti gli atti adottati dall’organo producono effetti conformativi sull’attività degli altri organi regionali, con la sola eccezione dei pareri relativi alla conformità statutaria dei progetti di legge e dei progetti di regolamento di competenza consiliare, che possono essere superati con una seconda deliberazione del Consiglio regionale adottata a maggioranza assoluta. La legge risulta per tali aspetti conforme allo Statuto regionale, ma ciò, a parere di chi scrive, non avrebbe dovuto incidere sulla valutazione della sua legittimità; le stesse disposizioni statutarie, infatti, appaiono incostituzionali.

Nella sent. n. 200 del 2008 la Corte ha sicuramente elaborato limiti all’introduzione di organi di garanzia statutaria più “toleranti” rispetto a quelli fissati nelle precedenti decisioni n. 378 del 2004 e n. 12 del 2006, che avevano avallato le disposizioni degli Statuti allora contestate sul presupposto che esse facevano espresso riferimento ad un mero potere consultivo, superabile con una nuova deliberazione fornita di specifica motivazione. Nell’odierna decisione, invece, il Giudice delle Leggi ritiene compatibile con i principi costituzionali una disposizione che

impone al Consiglio regionale la ri-approvazione del progetto di legge o di regolamento a maggioranza assoluta, ovvero una norma che attribuisce alla Consulta statutaria la concreta possibilità di bloccare *sine die* il procedimento legislativo.

La Corte in tal modo smentisce parzialmente i dubbi sull'effettiva utilità delle Consulte regionali, che si diffusero in dottrina all'indomani dell'approvazione dei nuovi Statuti ⁽⁵⁾, ma questa inedita presa di posizione appare in contrasto con una corretta ricostruzione dei rapporti tra Statuto e legge regionale, nonché con la recente giurisprudenza della stessa Corte sulle c.d. "norme di principio".

A parere di chi scrive, infatti, non esiste alcuna regola costituzionale dalla quale possa desumersi che lo Statuto rappresenti una fonte sovraordinata alla legge regionale e possa quindi condizionarne i contenuti. La diffusa opinione contraria ⁽⁶⁾ si fonda sul dato formale, rappresentato dalla procedura "aggravata" richiesta dall'art. 123 Cost.; una serie di elementi di natura sistematica induce però a ritenere che i rapporti tra Statuto e legge regionale debbano essere regolati dal diverso principio di competenza.

In primo luogo, l'assoluta irrilevanza della procedura "aggravata" per ricostruire in termini di gerarchia i rapporti fra due fonti del diritto è stata già autorevolmente dimostrata con riferimento alla relazione intercorrente fra leggi ordinarie e leggi "rinforzate": "*relativamente alle leggi "rinforzate", sono ben noti i motivi per cui l'aggettivo deve essere virgolettato [...]: non si tratta cioè di leggi gerarchicamente sovraordinate rispetto a quelle ordinarie, bensì di fonti specializzate in ragione della loro particolare competenza*" ⁽⁷⁾. La persuasività di tale

(5) Per un rapido esame dei dubbi formulati dalla dottrina, cfr. se si vuole D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in questa *Rivista*, 2005, p. 855 ss.

(6) Cfr., per tutti, F. CUOCOLO, *Riflessioni sugli statuti regionali*, in *Quad. reg.*, 2002, p. 713.

(7) L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, p. 196; nell'illustrare l'evoluzione delle ricostruzioni dottrinali, formulate all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, relative alla collocazione delle leggi rinforzate nell'ambito delle fonti del diritto italiano, l'Autore chiarisce, in modo ancor più significativo, a

argomentazione e la possibilità di una sua estensione al caso che ci interessa sono talmente evidenti da non richiedere alcun commento.

Passando invece all'esame delle argomentazioni sostanziali che militano contro la tesi della gerarchia, l'obiezione fondamentale che ad essa si può muovere è che il suo accoglimento produrrebbe la conseguenza di mettere in competizione la fonte statutaria con la stessa Costituzione. Il significato più profondo di tale tesi è infatti quello di affermare che esiste un atto normativo, lo Statuto, in grado di porsi come limite generale all'esercizio della potestà legislativa regionale, allo stesso modo in cui la Costituzione rappresenta un limite alla discrezionalità del legislatore (statale e regionale). Ciò appare in palese contrasto con lo spirito della riforma del Titolo V della Costituzione: sia lo Stato sia le Regioni sono dotate di potestà legislativa primaria "*nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*" (art. 117, primo comma, Cost.). La tesi che ricostruisce i rapporti tra legge e Statuto in termini di gerarchia si basa sull'automatica equivalenza formulata dalla dottrina, secondo cui alla configurazione dello Statuto come vertice gerarchico dell'ordinamento regionale dovrebbe corrispondere un ruolo più significativo delle Regioni all'interno delle dinamiche istituzionali italiane. Un simile fraintendimento sembra dimenticare che alla legge regionale non può essere imposto alcun vincolo specifico – non valevole per la legge statale – privo di un'esplicita menzione nella Carta costituzionale; sia la legge statale, sia quella regionale sono sottordinate alla Costituzione e ad essa – solo ad essa – devono conformarsi. Ciò vale sia per gli ambiti di competenza legislativa concorrente, sia per quelli di competenza residuale regionale ⁽⁸⁾; anche per questi ultimi,

quale conclusione era giunta la dottrina maggioritaria: tali atti "*non dispongono di una maggiore efficacia, bensì di una distinta e specializzata funzione normativa, direttamente assegnata dalla Costituzione*" (op. cit., p. 84).

(8) Cfr. contra A. SPADARO, Dal "*custode della Costituzione*" ai "*custodi degli Statuti*". Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali, in *Le Regioni 2006*, p. 1072.

infatti, il compito di fissare i principi fondamentali che vincolano il contenuto delle leggi spetta soltanto alla Costituzione, non essendo ammissibile la possibilità che gli Statuti rechino una declinazione dei principi costituzionali diversa per ciascuna Regione. Opinare diversamente significherebbe gettare le basi per la nascita di tanti ordinamenti costituzionali distinti quante sono le Regioni.

La configurazione dello Statuto come fonte sovraordinata alla legge sembrava inoltre (prima della sent. n. 200 del 2008) contraddire palesemente la posizione espressa dalla Corte costituzionale in ordine alle cd. “norme di principio”. Com’è noto, la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di svariate disposizioni statutarie che recavano i “Principi generali” o le “Finalità principali”⁽⁹⁾ dell’azione politica regionale, senza incertezze ha affermato: “*Qui non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali «a competenza riservata e specializzata»*”⁽¹⁰⁾. La Consulta ha distinto quindi tra contenuti “eventuali” e contenuti “necessari” degli Statuti, ritenendo che alle enunciazioni di principio, quantunque materialmente inserite in un atto-fonte, non possa “*essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello Statuto*”. In un crescendo continuo, ha precisato altresì che “*tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle cd. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti*

(9) A titolo esemplificativo, può ricordarsi che erano state impugnate dal Governo disposizioni in tema di: riconoscimento giuridico delle forme di convivenza diverse dalla famiglia basata sul matrimonio; promozione dell’estensione del diritto di voto ai residenti non cittadini; promozione della libertà di iniziativa economica.

(10) La citazione riportata nel testo, così come quelle che seguono, è tratta dalla sent. n. 378 del 2004, punto 5 del Considerato in diritto, relativa allo Statuto della Regione Umbria; affermazioni del tutto analoghe possono leggersi anche nelle coeve sentt. n. 372 (punto 2 del Considerato in diritto), relativa allo Statuto della Regione Toscana e n. 379 (punto 2 del Considerato in diritto), relativa allo Statuto della Regione Emilia-Romagna.

delle futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti”.

Affermazioni così nette hanno suscitato forti critiche; da più parti si è osservato come una simile giurisprudenza si ponesse in contraddizione con un principio generale dell’ordinamento giuridico universalmente condiviso: tutte le enunciazioni contenute in un atto-fonte debbono considerarsi norme giuridiche⁽¹¹⁾.

A parere di chi scrive esse semplicemente confermavano che le norme di principio non possono costituire un limite per il legislatore regionale, perché, in caso contrario, entrerebbero in competizione con i vincoli che derivano, a vario titolo, dalla legge ordinaria e dalla normativa comunitaria. Alle enunciazioni programmatiche, poi, non dovrebbe riconoscersi nemmeno la mera efficacia di “canoni ermeneutici”: le leggi regionali infatti debbono essere interpretate esclusivamente in senso conforme alle leggi statali di principio (e alle altre norme che ne vincolano i contenuti)⁽¹²⁾. A tale conclusione conduceva anche una sommaria ricognizione delle declaratorie di incostituzionalità contenute nelle sentt. n. 378 e n. 379 del 2004. Gli Statuti delle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, infatti, sono stati dichiarati illegittimi nella parte in cui pretendevano di disciplinare un principio riservato alla legge elettorale (regionale): se il rapporto tra legge regionale e Statuto fosse stato di tipo schiettamente gerarchico, allo Statuto avrebbe dovuto essere riconosciuto il potere di intervenire in qualunque settore, allo stesso modo delle leggi costituzionali, che non conoscono un ambito di competenza limitato per materia.

A parere di chi scrive non vi è alcuno spazio tra Costituzione e leggi regionali che gli Statuti possano colmare. La configurazione dello Statuto come atto sovraordinato alla legge è ammissibile solo all’interno del ristretto perimetro materiale dal quale la stessa Costituzione si è ritratta, rinviandone la disciplina alla

(11) Cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it.

(12) Cfr. R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione* (commento a Corte cost. n. 379 del 2004), in www.forumcostituzionale.it.

competenza esclusiva statutaria: “*forma di governo, principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*”, “*esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione*” e “*pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali*”. Soltanto per tali ambiti materiali lo Statuto può essere utilizzato dalla Corte costituzionale – e solo dalla Corte costituzionale – come “norma interposta” per la valutazione della legittimità delle leggi regionali, perché soltanto laddove vi è un “arretramento” della Costituzione lo spazio lasciato vuoto può essere colmato dagli Statuti. Una conferma di ciò si ritrova proprio nella sent. n. 200 del 2008, in cui il giudice costituzionale ha utilizzato una disposizione statutaria (sicuramente riconducibile all’ambito dei “principi fondamentali di organizzazione”) come criterio ermeneutico per attribuire ad una delle norme impugnate un significato conforme alla Costituzione.

4. *Spunti di riflessione: il ruolo “possibile” degli organi di garanzia nelle dinamiche istituzionali regionali*

Se gli atti statutari non rappresentano il vertice gerarchico dell’ordinamento regionale e sono semplicemente leggi “a competenza riservata”, viene meno la ragion d’essere delle Consulte: gli organi di garanzia non trovano alcuna fonte di legittimazione. La mancanza di “presidi esterni” alla rigidità statutaria, che dovrebbe giustificare l’istituzione⁽¹³⁾, in realtà è dovuta al fatto che non esiste alcuna rigidità da salvaguardare.

Questa conclusione, che appariva lineare e pienamente conforme agli orientamenti espressi dalla giurisprudenza costituzionale, è oggi in parte smentita dalla nuova presa di posizione della Corte. Essa infatti ha ritenuto legittima una disposizione che assegna alla Consulta un effettivo potere di veto sui contenuti delle leggi, superabile soltanto con il consenso della mag-

(13) Cfr. A. GARDINO CARLI, *La “rigidità” dello Statuto e la Consulta statutaria: dagli intenti iniziali all’attuazione concreta*, in *Quad. reg.*, 2005, p. 841.

gioranza assoluta del Consiglio. Poiché non ha formulato alcuna precisazione in ordine alle modalità di esercizio di tale prerogativa, la sentenza riconosce tacitamente che l'intervento del nuovo Organo può essere motivato anche dal mancato rispetto di norme statutarie "di principio"; ciò equivale ad ammettere che una deroga ai principi fissati dallo Statuto è possibile soltanto con il consenso di una maggioranza politica qualificata. Per questa via si giunge però, in contraddizione con la precedente giurisprudenza, a restituire alle norme programmatiche una (parziale) natura prescrittiva, riconoscendone una (limitata) capacità di conformare il contenuto delle leggi regionali. La rigidità statutaria, uscita dalla porta del giudizio di legittimità costituzionale, rientra dallo stretto pertugio del parere preventivo della nuova Consulta.

A parere di chi scrive, invece, il grado di incisività d'azione degli organi di garanzia statutaria dovrebbe essere legato all'effettiva necessità giuridica del loro intervento; esse dovrebbero, pertanto, ritagliarsi un ruolo significativo all'interno delle dinamiche istituzionali con riferimento a quelle funzioni che sono attualmente prive di un titolare: la risoluzione dei conflitti tra gli organi regionali e la valutazione della legittimità dei regolamenti dell'Esecutivo. *Per tali attività sussiste oggi una reale lacuna normativa e quindi l'intervento delle Consulte corrisponde ad un effettivo bisogno di tutela.*

L'assetto ideale delle competenze da assegnare agli organi di garanzia dovrebbe essere il seguente: *a)* nessuna attribuzione in merito a leggi, progetti di legge, regolamenti o progetti di regolamento di competenza consiliare; *b)* potere di esprimere pareri preventivi obbligatori e vincolanti sulla conformità allo statuto e alla legislazione regionale dei progetti di regolamento di competenza della Giunta; *c)* espressione di pareri in via successiva in merito ai conflitti interorganici su atti amministrativi, dotati di effetti parzialmente vincolanti.

In questa sede si svolgeranno alcune brevi considerazioni soltanto in merito all'ultima delle tre competenze enunciate, sulla quale la sent. n. 200 del 2008 ha fornito interessanti spunti

di riflessione⁽¹⁴⁾.

I conflitti interorganici non ineriscono all'estensione delle competenze della Regione nei confronti di altri soggetti istituzionali, che è variamente disciplinata da leggi statali e regionali e che può eventualmente costituire oggetto di controversie innanzi ai giudici; ineriscono invece alla corretta definizione del riparto di competenze fra gli organi regionali, che costituisce materia di esclusiva spettanza regionale. Gli Statuti hanno effettivamente svolto un ruolo integrativo del testo costituzionale, rendendo "giustiziabili" per la prima volta conflitti che oggi rivestono un carattere esclusivamente politico, e riempiendo di contenuti innovativi l'ambito materiale dei "principi fondamentali di organizzazione della Regione"⁽¹⁵⁾. Non è ipotizzabile in-

(14) Resta impregiudicata, altresì, qualunque valutazione sulle prerogative delle Consulte in merito alle iniziative legislative popolari, per le quali la giurisprudenza costituzionale non ha ancora formulato alcuna precisazione.

(15) Una conferma dell'impossibilità di incardinare conflitti fra organi regionali innanzi al giudice, si può rinvenire nella giurisprudenza amministrativa relativa all'impugnazione di atti adottati dai Consigli degli enti locali da parte di un membro dello stesso organo deliberante, i cui principi possono essere estesi anche alle impugnazioni eventualmente proposte dai Consiglieri regionali. Secondo costante orientamento, i conflitti interorganici all'interno di uno stesso ente non debbono trovare composizione con rimedi aventi natura giurisdizionale, non essendo di regola il sindacato del giudice amministrativo aperto alle controversie tra organi o componenti di organi di uno stesso ente, quanto piuttosto diretto a risolvere controversie intersoggettive; *"il ricorso di singoli consiglieri contro l'amministrazione di appartenenza [pertanto] può ammettersi solo nel caso in cui vengono impugnati atti incidenti in via diretta sul diritto all'ufficio dei medesimi e, quindi, su un diritto spettante alla persona investita della carica di consigliere"* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 31 gennaio 2001, n. 358, nonché T.A.R. Pescara, 4 novembre 2004, n. 877).

I consiglieri comunali dissenzienti sono legittimati ad impugnare le delibere consiliari *"solo se l'interesse azionato è diretto alla tutela del munus pubblico connesso alle prerogative ad essi spettanti, in ipotesi pregiudicate da provvedimenti comportanti alterazione della composizione e del funzionamento dell'organo di cui fanno parte. Infatti in questo caso l'interesse alla regolare e leale dialettica assembleare coincide con il personale interesse dei consiglieri al pieno e libero esercizio delle suddette prerogative"* (T.A.R. Bari, sez. III, 23 giugno 2004, n. 2679). Da tutto ciò consegue che *"l'impugnabilità delle deliberazioni collegiali da parte del componente dell'organo non è mai ammessa per motivi attinenti in via esclusiva al contenuto intrinseco della deliberazione, mentre è ammessa per i vizi del procedimento solo allorché incidano sulla posizione giuridica"* dello stesso soggetto che propone l'impugnazione (T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 7 dicembre 2001, n. 5301).

Tale orientamento è confermato da Cons. St., sez. V, 22 aprile 2004, n. 2315, che ha dichiarato la fondatezza del ricorso presentato da un membro di una Comunità Mon-

fatti alcuna controversia fra organi regionali innanzi ai giudici ordinari o amministrativi, poiché la Regione si configura come apparato amministrativo compatto, nel quale le singole strutture sono prive di soggettività, al contrario di quanto accade nelle amministrazioni disaggregate, costituite da un complesso di figure soggettive caratterizzate come centri di imputazione di atti⁽¹⁶⁾.

A parere di chi scrive non esiste pertanto alcun ostacolo all'attribuzione con legge regionale di efficacia vincolante ai pareri resi dalle Consulte nell'ambito della competenza in parola, purché siano rispettati i seguenti limiti: *a)* la "controversia" non coinvolga soggetti esterni all'amministrazione regionale; *b)* il parere verta su atti di natura non normativa.

Diversamente da quanto affermato nella sent. n. 200 del 2008, quindi, il "giudizio" della Consulta può avere *anche* carattere successivo, purché ne costituiscano oggetto esclusivamente atti di natura amministrativa. Sembra infatti molto difficile configurare una controversia interorganica su una semplice bozza di provvedimento, considerato che raramente il contenuto degli atti amministrativi è divulgato durante il loro *iter* di formazione; risulta altrettanto difficile, poi, ipotizzare che su una semplice bozza possa svolgersi quel giudizio di bilanciamento *in concreto* delle varie istanze decisionali, che dovrebbe rappresentare il contenuto caratteristico delle controversie interorganiche⁽¹⁷⁾.

tana avverso la delibera di nomina di Presidente della stessa Comunità. Il Supremo organo di giustizia amministrativa ha infatti ritenuto che l'appellato "*in quanto candidato non eletto alla carica di Presidente poteva vantare una specifica posizione legittimante, nonché un evidente interesse a svolgere l'impugnativa avverso la delibera consiliare (...), non potendo escludersi che la rinnovazione della competizione elettorale conseguente all'accoglimento del ricorso introduttivo potesse sortire un risultato in concreto favorevole*". A fondamento dell'azione proposta dal consigliere candidato al vertice dell'organo, ma non eletto presidente, non vi era cioè "*un mero interesse obiettivo alla legittimità dell'azione amministrativa*", ma una posizione "*evidentemente differenziata*" che si traduceva "*nell'interesse ad agire tutelabile ai sensi di legge in sede giurisdizionale, in quanto indirizzato ad ottenere un vantaggio concreto (elezione) teoricamente perseguibile (mediante il rifacimento della procedura elettorale)*".

(16) Cfr. sul punto, C. MIGNONE, *op. cit.*, pp. 294 e 318.

(17) Cfr. sul punto R. BIN, *L'ultima fortezza – Teoria della Costituzione e conflitti di*

Per quanto concerne gli eventuali effetti vincolanti dei pareri resi dagli organi di garanzia statutaria, non sembra ammissibile alcun annullamento dell'atto oggetto di valutazione, né alcun obbligo di ritiro o riforma dell'atto stesso ⁽¹⁸⁾, poiché in entrambi i casi si attribuirebbe al parere della Consulta un'indiretta efficacia vincolante nei confronti di soggetti estranei all'amministrazione regionale. Le deliberazioni della Consulta dovrebbero quindi produrre effetti conformativi soltanto sui provvedimenti successivi, con cui gli organi regionali esercitano la medesima competenza; le concrete modalità con cui si dispiegano tali effetti dovrebbero trovare disciplina nelle leggi regionali di attuazione degli Statuti.

attribuzione, Milano 1996, p. 118.

(18) Alla luce di tale principio potrebbero essere considerate illegittime le leggi regionali, come quelle laziale e ligure, che contemplano un esplicito obbligo di ritiro dell'atto ritenuto non conforme allo Statuto.