

“Torniamo allo Statuto” regionale

La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie

di Michele Belletti *

(in corso di pubblicazione in “Le Regioni” 2012)

1. – La vicenda che ha occasionato la pronuncia della Corte costituzionale n. 81 del 2012, ancor prima della stessa pronuncia, pur risolvendosi in una declaratoria di inammissibilità, offre al giurista innumerevoli profili di riflessione ed appare densa di contenuti materiali/sostanziali, ancorché la definizione sia (per ora) intervenuta sotto il profilo formale/procedimentale¹.

2. – In primo luogo, nelle pronunce dei giudici amministrativi che hanno preceduto la sentenza della Consulta² assume rilevanza il tema della rappresentanza di genere, che determina un moto quasi inarrestabile che si estende ad altre Giunte regionali e comunali ed occasiona diverse altre pronunce di giudici amministrativi³, producendo inoltre talune divergenze di giudizio negli orientamenti dello stesso giudice amministrativo.

In particolare, senza voler affrontare in questa sede i giudizi riguardanti le Giunte comunali⁴, mentre le pronunce dei TAR Sardegna e Campania (quest'ultima poi confermata dal Consiglio di Stato) pervengono all'annullamento dei decreti dei Presidenti di Regione di nomina della Giunta regionale, in ragione del mancato rispetto del principio, statutariamente stabilito, di un'“equilibrata” rappresentanza di entrambi i sessi, il TAR Lombardia respinge un ricorso fondato su analoghe doglianze, con una pronuncia che viene successivamente ribaltata in Consiglio di Stato. Nonostante questa prima divergenza di orientamenti, pare che tutti i giudici amministrativi interessati della questione non rinneghino mai le conclusioni alle quali la Corte costituzionale è pervenuta in tema di rappresentanza di genere, quale oggetto di un'azione

¹ Profili di riflessione che sono stati ampiamente sondati dai commenti che hanno preceduto la sentenza della Corte costituzionale, cfr., C. SALAZAR, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1 del 2012, pp. 118 ss.; e da quelli successivi, cfr., M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in *federalismi.it*, n. 13 del 2012; F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2012.

² Cfr., TAR della Regione Campania, Sez. I, sent. 1985/2011, del 7 aprile 2011 e Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 4502/2011, del 27 luglio 2011.

³ Cfr., TAR della Regione Lombardia, Sez. I, sent. n. 354/2011, del 4 febbraio 2011, Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 3670/2012, del 21 giugno 2012, di riforma della precedente, e TAR della Regione Sardegna, Sez. II, sent. 864/2011, del 2 agosto 2011.

⁴ Con riguardo ai quali ed alla relativa disciplina si rinvia più ampiamente a M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, cit., p. 12 e F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., pp. 2 e 3, oltre a A. AMATO, *Focus sulla giurisprudenza amministrativa in materia di pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4 del 2011, pp. 913 ss.

positiva, in nome della quale il legislatore deve limitarsi a predisporre i mezzi per il conseguimento del risultato e non già direttamente precostituire quel medesimo risultato⁵, anche se taluni paiano spingersi forse oltre nel rinvenire un principio di “riequilibrio” della rappresentanza dei sessi di diretta derivazione costituzionale⁶.

È da rilevare invero che, sotto questo profilo parrebbe addirittura maggiormente coerente con la giurisprudenza costituzionale in argomento la pronuncia del TAR Lombardia, piuttosto che quelle dei TAR Sardegna e Campania e le due pronunce del Consiglio di Stato, posto che, condivisibilmente, evidenzia che dalla disciplina costituzionale si evincerebbe non già un modello dalla valenza costringitiva, bensì un modello “solo di promozione dell’auspicabile parità fra i sessi”⁷.

È da evidenziare infatti che pare per certi versi difficilmente sostenibile la soluzione alla quale è pervenuto il Tribunale amministrativo per la Regione Sardegna, che ha annullato i decreti di nomina dei componenti dell’esecutivo regionale, non già in forza dell’applicazione di una norma o di un principio statutariamente stabilito, bensì, in forza del “cogente precetto costituzionale” del divieto di discriminazioni in ragione del sesso. In particolare, ciò che appare secondo il TAR Sardegna palesemente in contrasto con il quadro normativo “è la totale disapplicazione delle norme e dei principi costituzionali volti ad affermare l’esigenza che nel nostro ordinamento, nazionale e regionale, non abbiano ingresso forme di discriminazione a carico delle donne non solo, [...], in occasione dello svolgimento di competizioni elettorali, ma anche e soprattutto allorché si tratti di procedere alla nomina degli organi deputati alla gestione dell’Ente”. Cosicché, non si tratta in realtà “di sindacare l’opportunità della scelta ma l’osservanza effettiva di un limite al potere”, posto che “la natura politica della scelta incontra il limite esterno dell’invocato principio di pari opportunità”. In quest’ottica, non potrebbero “essere posti a sostegno della mancata presenza di una donna nella Giunta ragioni di opportunità politica, perché in questo modo si porrebbe un’aprioristica prevalenza della libertà di scelta che invece deve recedere rispetto all’attuazione di principi costituzionali”. Anche qualora dovessero esservi ragioni di ordine politico, continua il TAR Sardegna, deve “trattarsi di una condizione di assoluta impossibilità di attuazione del principio”, che non sarebbe affatto dimostrata nel caso al suo giudizio, cosicché, il Giudice amministrativo ravvisa “un’ingiustificata elusione di un cogente precetto costituzionale”⁸.

È da rilevare invero che, con tutta evidenza, la diretta applicabilità e soprattutto l’immediata cogenza del precetto costituzionale di non discriminazione, di cui al 1° comma dell’art. 3 Cost., vieta comportamenti discriminatori in ragione dei presupposti ivi espressamente enucleati, non impone azioni positive di riequilibrio, che risultano invece imposte in ragione

⁵ Cfr., al riguardo le note pronunce della Corte costituzionale n. 422 del 1995 e n. 49 del 2003; mentre, più di recente, si evidenzia la sentenza n. 4 del 2010, sulla legge elettorale della Regione Campania.

⁶ In questo senso potrebbero essere interpretate talune affermazioni del Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 3670/2012, del 21 giugno 2012, ma soprattutto e più chiaramente, del TAR della Regione Sardegna, Sez. II, sent. 864/2011, del 2 agosto 2011.

⁷ Così, TAR della Regione Lombardia, Sez. I, sent. n. 354/2011, del 4 febbraio 2011.

⁸ Cfr., TAR della Regione Sardegna, Sez. II, sent. 864/2011, del 2 agosto 2011.

delle esigenze di eguaglianza sostanziale di cui al 2° comma dell'art. 3 e sono a loro volta temperate dal 1° comma, onde evitare che degenerino in "discriminazioni a contrario". Ne deriva che la mancata inclusione di rappresentanti di genere femminile negli esecutivi regionali non potrà essere considerata una discriminazione ai sensi del 1° comma dell'art. 3, poiché difetta ogni condotta positivamente discriminatoria, potrà invero essere considerata non conforme ad un'azione positiva tesa al riequilibrio della rappresentanza di entrambi i sessi, qualora questa sia espressamente contemplata e adeguatamente calibrata in maniera da non contrastare con il principio di eguaglianza formale, di cui al 1° comma dell'art. 3 Cost.

La più recente giurisprudenza costituzionale in argomento⁹ non pare infatti aver stravolto il principio originariamente affermato dal Giudice delle leggi¹⁰, tale per cui l'azione positiva non deve essa stessa preconstituire il risultato auspicato, ma deve semplicemente predisporre i mezzi onde pervenire a quel medesimo risultato¹¹.

Ne deriva che il tema della "rappresentanza di genere" non pare trovare immediata portata precettiva nella disciplina costituzionale, dalla valenza programmatica in argomento, dovendo essere veicolato tramite apposite "azioni positive", costituzionalmente esigibili, in forza del 2° comma dell'art. 3 e degli artt. 51, 1° comma e 117, 7° comma, dai quali si evince la necessità di porre in essere una mera attività promozionale da parte della Repubblica tesa a garantire le pari opportunità e più incisivamente un obbligo di rimozione degli ostacoli che impediscono la piena parità, in un contesto ove "tutti i cittadini (...) possono", e non già devono, "accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza". Il che evidenzia come sia costituzionalmente imposto ai legislatori ad ogni livello garantire effettività a detta "possibilità", ma ne escluderebbe la portata direttamente precettiva nei confronti della generalità dei consociati, fatta salva la naturale esclusione di azioni che siano direttamente discriminatorie, come tali ricadenti nel divieto di cui al 1° comma dell'art. 3 Cost.

È dunque sotto questo profilo che si spiega la diversa valutazione operata dai giudici amministrativi lombardi e campani, e dunque la divergenza di orientamenti, proprio in ragione di una diversa veicolazione di quei principi di "rappresentanza di genere", rispettivamente negli Statuti lombardo e campano.

In particolare, il 3° comma dell'art. 11 dello Statuto della Regione Lombardia, dispone che *"La Regione promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo della Regione e nell'accesso agli organi degli enti e aziende dipendenti e delle società a partecipazione regionale per i quali siano previste nomine e designazioni di competenza degli organi regionali"*. Previsione questa che, come evidenziato dal TAR Lombardia, delinea un modello "meramente promozionale", una norma che non assume alcuna portata immediatamente precettiva nei confronti degli organi di governo regionale, ed in particolare nei confronti del Presidente di Regione; non impone un

⁹ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 2010, ma si veda anche sentenza n. 49 del 2003.

¹⁰ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 422 del 1995.

¹¹ Sulla giurisprudenza costituzionale in argomento si rinvia più ampiamente a F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., pp. 5-7.

comportamento, ma auspica la promozione ed il perseguimento da parte degli stessi di un risultato, tramite la definizione di “calibrate” azioni positive¹².

Vero è che successivamente il Consiglio di Stato ribalta radicalmente la decisione del TAR Lombardia e dichiara l’illegittimità degli atti impugnati, in ragione soprattutto di una diversa interpretazione letterale che viene offerta di quel medesimo art. 11, comma 3 dello Statuto lombardo, ritenendo dunque quella veicolazione sufficiente ad integrare un’azione positiva “per obiettivo legale”, “intesa come misura volta al perseguimento di uno specifico risultato”, il riequilibrio, nei confronti del Presidente di Regione nel momento in cui nomina la Giunta; sostenendo in particolare che non sussiste “alcuna distinzione ontologica e funzionale tra le due norme (quella lombarda e quella campana), ancorché le scelte lessicali siano diverse”¹³. Tuttavia, non perviene a quella decisione in ragione di un supposto principio costituzionale di riequilibrio nella rappresentanza politica tra i sessi.

Anche laddove il Consiglio di Stato pare rinvenire nelle parole della Corte costituzionale l’affermazione del “principio delle c.d. quote rosa”, conviene che l’illegittimità degli atti contestati deriva dalla veicolazione di quel principio negli Statuti regionali, che offrono ad esso specifica e concreta attuazione¹⁴. Ravvisa dunque un’attività, quella di nomina degli assessori, che è “subordinata, per espressa autolimitazione statutaria, all’espletamento di tale azione positiva, ovvero alla promozione del riequilibrio tra entrambi i generi”, precisando che è dalla “violazione di tale vincolo (previo esperimento dell’azione positiva descritta)”, e non già dalla violazione di un supposto principio costituzionale di riequilibrio, che discende l’illegittimità dell’atto di nomina degli assessori¹⁵.

Si potrà, in ipotesi, non convenire sulla lettura che il Consiglio di Stato offre dell’art. 11 dello Statuto lombardo, come norma che sul piano lessicale specifica un concreto obbligo di risultato in capo agli organi di governo regionale e non già, come invece intesa dal TAR Lombardia, come norma di promozione di azioni di riequilibrio da parte degli organi della Regione, tuttavia si dovrà convenire che la precettività del principio di riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica, e dunque l’esito del giudizio, è il frutto della veicolazione operata dallo Statuto regionale e non già una diretta conseguenza prodotta dalla disciplina costituzionale.

¹² Il che confermerebbe, secondo il TAR Lombardia, la medesima interpretazione già “fornita dalla Consulta”, con una valutazione di queste clausole statutarie come non precettive e nemmeno programmatiche, anche se, a ben riflettere, contenuti quanto meno programmatici sono comunque rinvenibili in questa disposizione. Ne deriva che la citata disposizione statutaria, unitamente agli articoli 3, 51 e 117 Cost., non autorizzerebbe, ad avviso del TAR Lombardia, alcuna declaratoria di illegittimità dei provvedimenti di nomina della Giunta regionale, “anche in considerazione dell’indiscutibile natura fiduciaria delle nomine di cui si discute”, cosicché, “nella consapevolezza che il processo di promozione dell’equilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica è, allo stato, appena avviato”, non si può pervenire ad una declaratoria di illegittimità dei provvedimenti di nomina della Giunta regionale “siccome composta da un solo assessore di sesso femminile”; cfr., TAR della Regione Lombardia, Sez. I, sent. n. 354/2011, del 4 febbraio 2011.

¹³ Cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 3670/2012, del 21 giugno 2012.

¹⁴ Cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 3670/2012, del 21 giugno 2012, che parla di disciplina statutaria che è conformata “ad un interesse considerato dalla legge nonché da fonti superiori di cui essa risulti espressione attuativa”.

¹⁵ Cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 3670/2012, del 21 giugno 2012.

La natura per certi versi programmatica di discipline del genere si evince dal dettato e dagli effetti delle norme dello Statuto della Regione Sardegna in argomento che, all'art. 15, si limita a stabilire che *“al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi”*, la legge, nei confronti della quale viene operato un generico rinvio, *“promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali”*, senza dunque assicurare diretta ed immediata coerenza al principio di pari opportunità nei confronti degli organi politici incaricati di operare le scelte per la nomina dei membri della Giunta regionale, senza vincolarne finalisticamente la condotta, senza trovare diretta veicolazione in un'azione positiva statutariamente definita. Il che non esclude tuttavia che tale norma possa comunque avere una portata normativa e direttamente precettiva, tale da costituire parametro di legittimità costituzionale proprio di quelle leggi che dovranno promuovere le citate condizioni di parità, sia sotto il profilo dell'adeguatezza di quelle misure, sia sotto il profilo della corretta ponderazione delle stesse, tali da non degenerare in *“discriminazioni a contrario”*. Non potrà tuttavia costituire parametro per la verifica della condotta degli organi di governo, in assenza di una concreta veicolazione di quel principio.

Di tutt'altro tenore invece, e tale da costituire chiaro parametro per la verifica della condotta degli organi di governo, la disciplina statutaria della Regione Campania, dal contenuto sicuramente più stringente di quella della Regione Lombardia e dalla portata, nei termini chiariti, immediatamente precettiva, che viene giudicata dal TAR Campania *“specifica quanto dirimente”*, poiché non si limita a promuovere un generico riequilibrio tra entrambi i sessi, ma, specificamente dispone che *“il Presidente della Giunta regionale [...] nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini, i componenti la Giunta”* (art. 46, comma 3)¹⁶.

A ben vedere, questa disciplina non si limita ad auspicare l'adozione da parte degli organi di governo regionale di adeguate *“azioni positive”*, ma impone al Presidente di Regione un preciso obbligo di risultato, per quanto discrezionalmente valutabile, nel momento in cui perviene alla nomina dei membri della Giunta regionale, vale a dire, garantire una *“equilibrata presenza”* di rappresentanza di entrambi i sessi nella Giunta. Coticché, si potrà al massimo discutere in ordine alla legittimità costituzionale di quella previsione, se ben calibrata sulla giurisprudenza costituzionale in materia di *“azioni positive”*, ma non si potrà discutere, stante il tenore della disposizione, sul carattere precettivo della stessa nei confronti dell'operato del Presidente di Regione.

Proprio in questo senso si pronuncia il Giudice amministrativo, secondo il quale la norma si sostanzia *“in una azione positiva di riequilibrio in ambito*

¹⁶ Di questo avviso è anche C. SALAZAR, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, cit., pp. 119-120 ss., ad avviso della quale, la giuridicità di tale disciplina è *“molto meno incerta”*, trovandosi essa *“nella sedes relativa alla forma di governo e rientrando, perciò, nel contenuto necessario dello statuto”*. Si pone così il quesito su *“come considerare le previsioni sulla parità tra i sessi collocate fuori dall'ambito della forma di governo, laddove esse non appaiano quali regole immediatamente applicabili”*, in considerazione soprattutto del fatto che *“la stessa Corte costituzionale ha sottolineato la differenza ontologica tra i principi costituzionali e quelli statutari”*. Domanda alla quale la Corte costituzionale, con la sentenza n. 81 del 2012, pare aver dato inequivoca risposta nel senso della normatività finanche di quella disciplina.

politico delle presenze dei due sessi con riferimento, [...], alla composizione della giunta regionale”, cosicché, la previsione dello Statuto campano “non costituisce mera norma programmatica, bensì pone un precetto immediato e diretto sulla composizione della giunta”, imponendo al Presidente della Regione un preciso “vincolo di risultato”, sulla presenza di entrambi i sessi in Giunta e sulla natura “equilibrata” di tale presenza. Il che significa che il rapporto numerico tra i due sessi dovrà ritenersi equilibrato, alla stregua di un giudizio di ragionevolezza e di adeguatezza; ciò che non implica certo “presenza paritaria”, ma, piuttosto, necessità di “evitare eccessi in un senso e nell’altro”, non essendo dunque sufficiente la presenza di un unico esponente di sesso femminile¹⁷.

È proprio ed è solo, a ben riflettere, sulla presenza “equilibrata” di entrambi i sessi e non già sulla presenza o meno di quelli che il Presidente di Regione riacquista margini di valutazione discrezionale, comunque strettamente correlati ad oneri motivazionali in ordine alle scelte compiute, anche in ragione degli equilibri politici, non solo di genere, e in ordine alla materiale possibilità di garantire l’equilibrio di genere senza incidere su quello politico.

2.1. – Sulla problematica del rispetto o meno della parità di genere e dell’equilibrata presenza di entrambi i sessi negli esecutivi regionali naturalmente la Corte costituzionale non può intervenire in occasione della sentenza n. 81 del 2012, essendo semplicemente chiamata a pronunciarsi in ordine alla sussistenza di ambiti sottratti alla verifica giurisdizionale, in quanto lasciati alle scelte politiche e, come tali, solo politicamente sindacabili. Eppure, non è da escludere che nell’intera vicenda processuale abbia una rilevanza decisiva il diverso carattere delle prescrizioni statutarie più sopra prese ad esame, se limitate ad auspicare il raggiungimento di un risultato in chiave programmatica, oppure, se prescrittive un dato obbligo di risultato, in chiave marcatamente precettiva, in capo al Presidente della Giunta regionale. Diversa natura e caratterizzazione delle discipline statutarie che non passa certo inosservata al giudizio della Consulta, ma viene invero colta in un importante *obiter dictum*, che suona come un monito rivolto alle Regioni, a chiusura della pronuncia, che costituisce con ogni probabilità il vero punto focale della pronuncia in commento, sul quale si tornerà tra breve.

Solo apparentemente, infatti, il giudizio ha per oggetto il sindacato sulla natura politica o di alta amministrazione dell’atto indagato nel giudizio amministrativo, essendo in realtà il vero oggetto del giudizio la definizione dei limiti e del relativo grado di giustiziabilità di un atto della cui politicità invero con ogni probabilità nessuno dubita, la nomina dei membri della Giunta; limiti che incidono su un’attività politica e vengono assunti in sede politica, quale è quella di adozione e scrittura dello Statuto¹⁸.

¹⁷ Cfr., TAR della Regione Campania, Sez. I, sent. 1985/2011, del 7 aprile 2011.

¹⁸ A questo proposito paiono lungimiranti le osservazioni di chi rilevava, con riguardo alle note pronunce sui principi statutari, che nel caso di divergenza del dettato normativo attuativo rispetto a quello di principio – o, come in questo caso, nell’ipotesi di divergenza del comportamento di un organo istituzionale rispetto a quel principio – c’era il rischio che qualcuno se ne accorgesse e, “prendendo sul serio lo Statuto”, si rivolgesse ad un giudice chiedendo di risolvere a suo favore l’antinomia, come puntualmente si è verificato in occasione della vicenda processuale che ha occasionato la sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale. Rilevava poi che “Le sentenze della Corte non basteranno forse a

Di questo avviso è probabilmente la stessa Regione Campania, che significativamente non batte la strada del ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, bensì, mediante l'attivazione del conflitto intersoggettivo, muove alla ricerca di ambiti regionali di insindacabilità delle scelte politiche, invero incontestabili per attività analoghe a livello statale, posto che, con tutta evidenza, nessuno mai impugnerrebbe di fronte al giudice amministrativo il decreto del Presidente della Repubblica di nomina dell'esecutivo nazionale. La Regione Campania perviene con ogni probabilità al conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale, non tanto, o non solo, per definire se si tratti di attività politica o di alta amministrazione, quanto per stabilire se vi sia anche a livello regionale, così come pare ravvisabile a livello statale, una sfera di assoluta insindacabilità e dunque di non giustiziabilità, se non sotto il profilo dell'eventuale attivazione di una responsabilità politica, con riguardo ad atti della cui politicità nemmeno la Consulta dubita, quale la scelta dei componenti dell'esecutivo.

Sfera di insindacabilità ed intangibilità delle decisioni politiche assunte a livello regionale che invero dovrebbe trovare fondamento costituzionale e dunque "tono" costituzionale, tale da legittimare l'attivazione di un conflitto intersoggettivo, nella stessa equiordinazione di tutti gli enti territoriali costituenti la Repubblica nel 1° comma dell'art. 114 Cost., a meno di non voler ammettere che quella norma costituzionale non abbia valenza precettiva e nemmeno programmatica, non abbia carattere prescrittivo e non sia vincolante, limitandosi ad esplicitare "una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa", come evidenziato dalla Corte in occasione delle pronunce sui contenuti "nemmeno programmatici" dei nuovi Statuti¹⁹.

Spazi di insindacabilità a livello regionale che potrebbero trovare "conforto" in importanti filoni giurisprudenziali della Corte costituzionale, non solo riferiti a quelle prerogative che risultano costituzionalmente definite²⁰, ma soprattutto in quelle pronunce ove si accredita in capo al Consiglio regionale la capacità di costituire la sede della rappresentanza politica a livello regionale²¹, con conseguente possibilità di annettervi diversi corollari, salvo quelli già costituzionalmente definiti, quali, in ipotesi, la denominazione dell'organo legislativo, la ricerca dei quali ha dato talvolta luogo ad esiti negativi nei giudizi di fronte alla Corte costituzionale²².

Ambiti di intangibilità che la Corte pare inequivocabilmente riconoscere al "soggetto" Regione in quanto tale nella nota sentenza n. 106 del 2002, laddove rileva che se "i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni (...) non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità

disinnescare la minaccia, ma almeno offriranno alla Regione un argomento per difendersi in giudizio, sostenendo appunto che gli enunciati programmatici degli Statuti non sono capaci di produrre alcun effetto normativo"; cfr., R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, n. 1 – 2 del 2005, 15 ss.

¹⁹ Cfr., le più che note sentenze della Corte costituzionale nn. 372, 378 e 379 del 2004.

²⁰ Si veda, in ipotesi, il caso del giudizio sull'insindacabilità delle opinioni espresse dai consiglieri regionali, ex art. 122, 4° comma Cost.; cfr., tra le altre, Corte costituzionale, sentenza n. 76 del 2001.

²¹ Si pensi alla nota pronuncia sul c.d. "Parlamento della Liguria" (sentenza n. 106 del 2002).

²² Si veda, a mero titolo esemplificativo, la sentenza n. 29 del 2003, concernente la ricerca di spazi di insindacabilità nella decisione in ordine alla contestazione delle cause di incompatibilità alla carica di consigliere regionale.

popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana", non v'è dubbio che il perno centrale attorno al quale si svolgono tali relazioni "abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 Cost., nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare"²³. Ambito di intangibilità che la Corte pare invece essere decisamente più restia ad estendere alle articolazioni organizzative interne alla Regione²⁴, che pare tuttavia rinvenibile nel caso di specie, proprio laddove la Consulta suggerisce alla Regione ricorrente di azionare il rimedio della verifica del presunto difetto assoluto di giurisdizione, onde verificare se l'atto di nomina dei membri della Giunta vada o meno esente da un qualunque sindacato esperibile da un qualunque giudice in ordine alle modalità di esercizio di quel potere.

Vero è che la Corte desume da tale circostanza la inammissibilità del conflitto, poiché la Regione avrebbe denunciato semplici *errores in iudicando*, riguardanti l'interpretazione dell'art. 46 dello Statuto campano, caratterizzando il conflitto come "un improprio mezzo di gravame avverso le sentenze del giudice amministrativo", ma vero è inoltre che non esclude affatto la natura politica dell'atto oggetto di impugnazione in quello stesso giudizio amministrativo, che pare addirittura presupposta, ancorché paia non escluderne un qualche grado di sindacabilità, pur senza chiarire a chi spetterebbe il relativo sindacato. Nella sostanza, pare trovarsi di fronte ad un insolito atto di natura politica per il quale non è tuttavia escluso un margine di sindacabilità.

Pur non potendosi pronunciare sul punto, la Consulta pare dunque non escludere che il decreto del Presidente della Regione di nomina dei membri della Giunta possa essere considerato atto o provvedimento emanato "dal Governo nell'esercizio del potere politico", ai sensi del 1° comma dell'art. 7 del d.lgs. n. 104 del 2010, ammettendo dunque implicitamente che per "governo" si debbano intendere (o si possano intendere) anche gli esecutivi regionali, con riguardo ai quali sarebbe dunque configurabile una sfera di insindacabilità ad opera del giudice amministrativo riferita agli atti che siano espressione di "potere politico".

È da evidenziare tuttavia che per "pubbliche amministrazioni" ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 104 del 2010, i cui atti sono sindacabili dal giudice amministrativo, si intende fare riferimento a quei soggetti "comunque" tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo. Cosicché, pur potendosi rinvenire una giurisprudenza delle S.U. della Corte di Cassazione che riduce in parte i margini del sindacato amministrativo, andando a verificare non solo le ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, ma anche quelle di difetto relativo, ed in particolare di sindacato da parte del giudice amministrativo sull'uso della discrezionalità da parte dell'amministrazione²⁵, è lo stesso Consiglio di Stato ad

²³ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2002, Punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

²⁴ In argomento sia consentito rinviare alle considerazioni già svolte in altra occasione; cfr., M. BELLETTI, *Quali margini per la contestazione degli atti commissariali sostanzialmente o (addirittura) formalmente normativi da parte dei Consigli regionali? Percorribilità del conflitto interorganico a fronte della materiale impossibilità di percorrere quello soggettivamente?*, in *Forum dei Quaderni costituzionali e Le Regioni*, n. 6 del 2011.

²⁵ Cfr., Corte di Cassazione, S.U. civ., n. 2312/2012, del 17 gennaio 2012.

escludere che l'attività di nomina dei membri della Giunta comunale (a maggior ragione la soluzione varrebbe dunque per la nomina dei membri della Giunta regionale) sia soggetta al rispetto delle regole del procedimento amministrativo²⁶, pur comunque ritenendo configurabili alcuni margini di sindacabilità, ritenendo dunque che gli esecutivi ad ogni livello di governo, quando svolgono attività "politica", correlata alle vicende della nomina, revoca e permanenza o meno in carica dei membri della Giunta non siano "pubbliche amministrazioni" nel senso predetto, in quanto non tenute ad osservare i principi del procedimento amministrativo.

In particolare, il Consiglio di Stato, nel pronunciarsi in ordine alla revoca dell'assessore comunale da parte del Sindaco, esclude la previa comunicazione dell'avvio del procedimento, e dunque le procedure proprie del procedimento amministrativo, ma non già in ragione della natura dell'atto, bensì in considerazione del difetto nel procedimento di revoca dell'assessore delle ragioni della partecipazione, in considerazione del carattere di quel procedimento, che deve essere "semplificato al massimo", pur ammettendo la configurabilità di regole che ne reggono l'esperibilità, quale, la comunicazione motivata al Consiglio comunale, e dunque un certo margine di sindacabilità che può andare oltre la naturale sindacabilità politica da parte dello stesso Consiglio comunale, precisando inoltre che l'obbligo di motivazione risulterebbe comunque assolto "ove la motivazione si fondi sulle più ampie valutazioni di opportunità politico-amministrative, rimesse in via esclusiva al sindaco"²⁷.

Ne deriva che, sulla base delle ricostruzioni riportate, parrebbe indubbio il riconoscimento di una certa "politicalità" di quell'atto, ma, paradossalmente, parrebbe comunque configurabile un qualche grado di sindacabilità dello stesso.

3. – Per ben cogliere i complicati confini della questione occorre dunque, con ogni probabilità, proprio come pare emergere dalla pronuncia della Corte, emanciparsi dalla "forma" del sindacato su quella tipologia di atti, in ragione della loro natura, ed avere riguardo alla sostanza dell'eventuale sindacabilità di quei medesimi atti. Occorre forse, in evenienze del genere, emanciparsi dalla distinzione tra attività politica e attività amministrativa, per muovere a verificare i margini di sindacabilità di un'attività che comunque resta nella sua natura politica, ma che deve svolgersi entro "binari" normativamente stabiliti.

Il che per la verità già si desumeva dalla pronuncia del TAR Sardegna, laddove si leggeva che "se è vero che quanto più ampia è la discrezionalità di una scelta tanto più si riduce la necessità che venga sottoposta a specifici controlli, vertendo nell'ambito di atti che, sfuggendo ad un sindacato generale di legittimità, sono soggetti piuttosto al controllo ed alla conseguente responsabilità di tipo politico, è altrettanto vero che allorquando l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è conformato da vincoli di rango superiore che ne segnano in parte l'esercizio, costituisce comunque requisito di legittimità formale e sostanziale il rispetto dei tali limiti"²⁸, anche se, come evidenziato, in

²⁶ Cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, n. 280 del 21 gennaio 2009.

²⁷ Cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, n. 280 del 21 gennaio 2009.

²⁸ Cfr., TAR della Regione Sardegna, Sez. II, sent. 864/2011, del 2 agosto 2011.

quell'evenienza detti vincoli non venivano fatti discendere dalla disciplina statutaria, in ragione della sua scarsa precettività, bensì dalla diretta applicabilità del principio costituzionale di non discriminazione.

Come è noto, il Consiglio di Stato, con riguardo alla vicenda della Regione Campania, riconduce questa tipologia di atti entro la "più confortante" categoria per il giudice amministrativo dell'atto di alta amministrazione, che consente inoltre l'attrazione del relativo sindacato in capo al medesimo giudice. Di sicuro interesse sono al riguardo le indicazioni pervenute dal Consiglio di Stato in ordine all'efficacia comunque precettiva e dunque normativa delle discipline di principio, laddove evidenzia che "l'adozione di un principio generale implica e significa, infatti, l'adozione di una determinata linea di sviluppo dell'ordinamento giuridico dato, per quel che attiene a quell'ordine di rapporti cui il principio stesso si riferisce", tant'è che, proprio perché, come è noto, ogni principio svolge un'efficacia nell'attività interpretativa, si presume che "sia poi svolto coerentemente dal legislatore o da chi, comunque, è tenuto ad attuare quel principio"²⁹. Nel caso di specie, con tutta evidenza, dal Presidente della Regione in sede di nomina dei componenti la Giunta.

Il che si verificherebbe "nel rapporto tra Statuto regionale e atto amministrativo", laddove, "la violazione del principio base posto dallo Statuto (art. 46, cit.) da parte dell'atto amministrativo si trasforma nella violazione di un vincolo propriamente obbligatorio e diventa, dunque, fonte di illegittimità amministrativa"³⁰. In particolare, quella norma statutaria "si riferisce esplicitamente ed inequivocabilmente all'atto della nomina degli assessori e pone, dunque, un vincolo, sia pur elastico, ad un determinato potere spettante al Presidente della Regione"; potere che si esprime, ad avviso del Consiglio di Stato, con un atto che è di "alta amministrazione"³¹.

Come detto, la qualificazione dell'atto come di "alta amministrazione" consente al giudice amministrativo di esperire un certo, per la verità limitato, sindacato giurisdizionale. È da dire tuttavia che non v'è dubbio che sia sempre lo stesso giudice amministrativo a riconoscere che la linea di demarcazione tra questo e l'atto politico sia sottile, che la distinzione tra le due tipologie di atti sia complessa, in quanto entrambi possono caratterizzarsi per un elevato tasso di "politicità-fiduciarità", o per l'essere espressione di una funzione in senso lato amministrativa.

È lo stesso Consiglio di Stato a riconoscere che "la funzione di alta amministrazione presenta mobili frontiere a causa di criteri identificativi spesso equivoci, per cui non sempre risulta agevole individuare gli atti che ne sono espressione", riconoscendo inoltre allo specifico atto al suo esame di costituire il frutto di una "scelta ampiamente discrezionale". Tuttavia, trova poi un argomento principe per marcare la distinzione tra le due tipologie di atti, costituito dall'assenza o meno di precisi parametri giuridici alla luce dei quali potere sindacare l'una o l'altra tipologia di atti. Parametro di legittimità, e

²⁹ Cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 4502/2011, del 27 luglio 2011; in particolare evidenzia che "il vincolo programmatico che sempre deriva dalle norme-principio, si trasforma, nei rapporti tra fonti di diverso grado, in un vincolo propriamente obbligatorio".

³⁰ Cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 4502/2011, del 27 luglio 2011.

³¹ Cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 4502/2011, del 27 luglio 2011, ma più specificamente, "nell'enunciato normativo nessun elemento testuale autorizza a ritenere che la norma stessa costituisca un programma promozionale da attuare successivamente ad opera degli organi regionali".

dunque, presupposto di sindacabilità, che nel caso al suo esame viene rinvenuto nel vincolo posto dallo Statuto regionale, volto ad assicurare il rispetto dell'equilibrata presenza dei due sessi nella composizione della Giunta³².

Ad ulteriore conferma della stretta contiguità tra attività politica e di alta amministrazione, proprio con specifico riguardo al requisito dell'equilibrata presenza di rappresentanti di entrambi i sessi, il TAR della Regione Campania aveva già precisato che, in ragione delle decisioni di ordine fiduciario che devono muovere il Presidente della Giunta nella scelta degli assessori, non può certo essere imposta la presenza paritaria di rappresentanti di entrambi i sessi, ma una presenza appunto "equilibrata", alla quale si può tuttavia ovviare qualora non sia possibile soddisfare tale requisito in ragione di circostanze oggettive. Cosicché, sarà sufficiente che "di tali ragioni, e dell'attività istruttoria che ne ha accertato la sussistenza, venga data puntuale ed esauriente esposizione nella motivazione del provvedimento di nomina della giunta"³³.

A ben riflettere dunque, ciò che il giudice amministrativo semplicemente esige in evenienze del genere è una congrua motivazione che evidenzii le ragioni, naturalmente di ordine politico-fiduciario, che non hanno consentito di dare corso ad una equilibrata composizione della Giunta, qualora, tra l'altro, vi sia una disciplina che normativamente imponga di perseguire quel medesimo risultato. Cosicché, sarebbe sufficiente un mero onere motivazionale affinché quell'attività di alta amministrazione riacquisti i connotati di attività politica, di scelta orientata e giustificata da opzioni di carattere politico-fiduciario. A fronte di un obbligo di risultato, quanto meno, normativamente imposto, sarà dunque indispensabile rinvenire analoga motivazione ed un'attività che sia stata orientata nel senso della concretizzazione di quel risultato, altrimenti, "si perpetuerebbe il costume, improponibile prima sul piano culturale e civile che su quello giuridico, di affermare grandi e importanti principi di civiltà avanzata per poi disattenderli puntualmente in fase applicativa"³⁴.

Onere motivazionale che non può non evocare il medesimo onere preteso dalla Corte costituzionale in ordine alla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza posti a fondamento della scelta di legiferare da parte del Governo con provvedimenti provvisori con forza di legge. Non v'è dubbio che analoga scelta implichi forse il massimo di politicità della decisione assunta dal Governo; scelta della quale questo è dunque responsabile, per espressa previsione costituzionale, sicuramente sotto il profilo politico, ma della quale, proprio perché i presupposti giustificativi sono individuati in un documento normativo, potrà essere esperito finanche un sindacato di ordine giurisdizionale da parte della Corte costituzionale³⁵.

³² Cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 4502/2011, del 27 luglio 2011.

³³ Cfr., TAR della Regione Campania, Sez. I, sent. 1985/2011, del 7 aprile 2011.

³⁴ Cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 4502/2011, del 27 luglio 2011.

³⁵ In questo senso, cfr., la nota sentenza n. 171 del 2007, ove la Corte costituzionale giudica viziata (per vizio *in procedendo*) la legge di conversione di un decreto legge che non trova fondamento sui presupposti di necessità ed urgenza; a conferma, cfr., sent. 128 del 2008. In occasione della più recente pronuncia n. 22 del 2012 la Corte costituzionale ha tratto ulteriori conseguenze dall'affermazione di quel principio, dichiarando l'incostituzionalità delle norme inserite come emendamenti non omogenei al decreto legge in occasione del procedimento di conversione in legge, a testimonianza del fatto che il difetto dei presupposti costituzionalmente previsti determina l'illegittimità del decreto e della legge di conversione, oltre che degli emendamenti che con quei medesimi presupposti non siano coerenti.

4. – È dunque in questa direzione che muove l'*obiter* che la Corte svolge nella parte conclusiva della pronuncia in commento, ove chiaramente, nonostante quanto poco prima dalla stessa evidenziato, prescinde essa stessa dalla distinzione tra atto politico e atto di alta amministrazione e volge lo sguardo alla sostanza della questione ed all'esistenza di limiti normativamente posti, *rectius* normativamente autoimposti, all'esercizio di una competenza connotata comunque da ampia discrezionalità, precisando di condividere la stessa affermazione della ricorrente in ordine "all'esistenza di spazi riservati alla scelta politica", evidentemente con riguardo alla competenza controversa, rilevando inoltre che tale affermazione sarebbe "suffragata da elementi di diritto positivo"³⁶.

Tuttavia, precisa successivamente che "gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo", cosicché, "quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto". Ne consegue che, "nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate"³⁷, prescindendo, parrebbe, dalla qualificazione e dalla ricerca della natura dell'atto, che varrebbe solo a consentirne la sindacabilità o meno da parte del giudice amministrativo.

In particolare, nel caso all'esame della Corte, "il legislatore regionale della Campania, nell'esercizio dell'autonomia politica ad esso accordata dall'art. 123 della Costituzione, ha ritenuto di dover delimitare il libero apprezzamento del Presidente della Giunta regionale nella scelta degli assessori, stabilendo alcuni vincoli di carattere generale, in sede di elaborazione dello statuto", specificamente prescrivendo che gli assessori siano nominati "nel pieno rispetto del principio di un'equilibrata presenza di donne e uomini" (art. 46, comma 3). Cosicché, pur venendo preservato "in capo al Presidente il più ampio margine di scelta per permettergli di comporre la Giunta secondo le proprie valutazioni di natura politica e fiduciaria", non v'è dubbio, ad avviso della Corte, che la discrezionalità a questi spettante risulti "arginata dal rispetto di tale canone, stabilito dallo statuto, in armonia con l'articolo 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione"³⁸.

La Corte conclude dunque il giudizio sul conflitto proposto dalla Regione Campania, precisando che questo si risolverebbe "in un problema di corretta individuazione della natura e della portata dei vincoli stabiliti dall'art. 46 dello statuto, problema che – come tutte le questioni di interpretazione – rientra nelle funzioni dell'autorità giudiziaria", che la Corte stessa "non è chiamata a

³⁶ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 81 del 2012, Punto 4.2. del *Considerato in diritto*.

³⁷ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 81 del 2012, Punto 4.2. del *Considerato in diritto*.

³⁸ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 81 del 2012, Punto 4.3. del *Considerato in diritto*.

Precisa la Corte che tale previsione è vincolante così come la "previsione che contraddistingue lo statuto campano da quello di altre regioni", stando al quale, "il legislatore regionale ha voluto predeterminare il numero dei componenti della Giunta regionale, prevedendo esplicitamente che essa sia «composta dal Presidente e da dodici assessori, compreso il vicepresidente» (art. 50, comma 2, statuto Campania)".

sindacare in sede di conflitto di attribuzioni”³⁹. Tuttavia, parrebbe decisamente propendere per la sindacabilità dell’atto oggetto del giudizio amministrativo, laddove evidenzia che “l’atto di nomina degli assessori risulterà, dunque, sindacabile in sede giurisdizionale, se e in quanto abbia violato una norma giuridica”, ma nel contempo pare non avere dubbi in ordine alla natura politica dell’attività oggetto del giudizio, ove rileva che “la circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d’altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l’atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione”⁴⁰. Pervenendo così sostanzialmente ad ammettere l’esistenza di atti politici comunque sindacabili, laddove vi siano dei limiti normativamente imposti che delimitano lo spazio di svolgimento della discrezionalità politica, in questo caso del Presidente di Regione.

Il che, tradotto negli schemi rigidi del processo amministrativo e degli atti ivi contestabili, potrebbe consentire la allocazione di tali tipologie di atti entro la categoria degli atti di “alta amministrazione”, così come enucleati dalle pronunce dei giudici amministrativi più sopra riportate, ove la lata discrezionalità degli organi politici trova un limite normativamente posto, superabile tuttavia con un onere motivazionale, preceduto da adeguata attività istruttoria, nell’evenienza in cui non si riesca a dare corso al vincolo normativo, proprio in ragione del carattere di spiccata fiduciarità e politicità dell’attività posta in essere.

In questi termini pare dunque che la pronuncia della Corte costituzionale, a prescindere dalla qualificazione dell’atto, contribuisca ad affermarne la sindacabilità e ad incanalare lo stesso eventuale giudizio delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nel senso dell’inesistenza del difetto assoluto di giurisdizione. Pur restando sul piano strettamente processuale le perplessità per la sindacabilità di un atto “materialmente politico”, con riguardo al quale talvolta lo stesso Consiglio di Stato si era orientato nel senso dell’insindacabilità e dell’inapplicabilità delle regole proprie del procedimento amministrativo⁴¹.

Ammessa dunque l’esistenza di vincoli giuridici che possano delimitare l’esercizio della stessa attività politica, l’unica possibilità per consentire di svolgere un sindacato su quell’attività sarebbe operare una forzatura della natura di quegli atti e ricondurli entro la categoria dell’atto di alta amministrazione, a fronte dell’impossibilità di svolgere un sindacato sul corretto

³⁹ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 81 del 2012, Punto 4.4. del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 81 del 2012, Punto 4.3. del *Considerato in diritto*.

⁴¹ Cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, n. 280 del 21 gennaio 2009. In questa occasione, come già evidenziato, a fronte della revoca da parte del Sindaco di Milano di un componente della Giunta comunale, il Consiglio di Stato ha precisato che non vi era alcun obbligo di ricorrere alle regole del procedimento amministrativo, con particolare riguardo alla comunicazione di avvio del procedimento, avuto in particolare “riguardo alla natura del procedimento, non tipico sanzionatorio bensì di revoca di un incarico fiduciario, insindacabile in sede di legittimità – se non sotto profili formali e di manifesta irragionevolezza od illogicità – stante l’anzidetta, ampia discrezionalità spettante al capo dell’amministrazione locale”.

esercizio del potere “politico” in sede di conflitto intersoggettivo, proprio da parte della Corte costituzionale⁴².

5. – Ciò che preme in questa sede conclusivamente evidenziare è la sicura “riabilitazione” che in forza di tale pronuncia conoscono gli Statuti regionali dopo le famose sentenze sui principi statutari⁴³.

È noto come in quell’occasione la Consulta rilevi che “il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività, (...) è dunque rilevante (...) ai fini dell’esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo (sentenza n. 2 del 2004); contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire”. Non v’è dubbio, continua la Corte, come talvolta “sia opinabile la misura dell’efficacia giuridica di tali proclamazioni”, tant’è che, con specifico riguardo a quelle sottoposte alla sua attenzione, evidenzia che “alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello Statuto”. Ne deriva che, se si accolgono le premesse “sul carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo, (...) esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”⁴⁴.

Non v’è dubbio che l’obiettivo di perseguire una “equilibrata” presenza di entrambi i generi nelle Giunte regionali, ricorrente in diversi Statuti, potrebbe sicuramente essere inteso alla stregua di un contenuto non necessario dello Statuto, che si limiti ad individuare un settore di prioritario intervento politico e dunque legislativo, quale quello della garanzia della parità di genere all’interno degli esecutivi regionali, che dunque si manifesta tramite una finalità da perseguire, cosicché, ben potrebbe essere opinabile la misura dell’efficacia giuridica di queste medesime proclamazioni, rischiando anche queste di collocarsi semplicemente “sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello Statuto”, eppure nel caso di specie si evince un’efficacia precettiva/conformativa di quelle enunciazioni all’indirizzo dei comportamenti degli attori istituzionali.

Non v’è parimenti dubbio che l’odierna vicenda processuale, pur non incidendo su quella definita con le citate pronunce del 2004 e senza revocare in dubbio le conclusioni alle quali quelle pronunce erano pervenute, abbia

⁴² Considerando inoltre che, sotto il profilo sostanziale, quella sarebbe l’unica sede abilitata a sindacare il corretto esercizio e svolgimento dell’attività politica; basta infatti avere riguardo al fatto che sono comunque innumerevoli gli ambiti del sindacato della Corte che si sono estesi nei confronti di attività dall’indubbia natura politico-discrezionale, onde verificarne lo svolgimento entro i confini costituzionalmente stabiliti – si pensi non solo al sindacato di ragionevolezza, ma anche all’incisivo sindacato svolto sulla decretazione d’urgenza ed ai conflitti su temi come la sfiducia individuale e il potere di grazia, tutte attività politico-discrezionali, che vengono ricondotte dalla Corte entro ben definiti parametri giuridici costituzionalmente sanzionati.

⁴³ Cfr., Corte costituzionale, sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004.

⁴⁴ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 372 del 2004, Punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

comunque evidenziato che non vi è affatto un'incompatibilità intrinseca tra discipline di principio o programmatiche contenute nello Statuto regionale, riferite a finalità prioritarie dell'azione politica, e la loro portata normativa; non vi è incompatibilità tra contenuto non necessario dello Statuto e normatività/giuridicità dello stesso. Questa vicenda ha invero chiarito che tale valenza normativa dipende dal contenuto di quelle medesime discipline e dalla volontà delle forze politiche regionali di attribuirvi o meno analoga portata normativa.

Ad un'attenta analisi dei casi pervenuti alla Consulta nel 2004, ci si rende conto che il difetto della portata normativa di quelle discipline non dipendeva affatto dalla loro natura programmatica o di principio, ma, molto più semplicemente, dalla circostanza che incidessero su oggetti eccedenti dalla competenza regionale, pur non avendo tuttavia un'immediata valenza invasiva della competenza statale⁴⁵.

Il senso di queste pronunce si comprende appieno se si ha riguardo alle preoccupazioni ed ai dubbi evidenziati dal Governo ricorrente, vale a dire, alla circostanza che quelle "norme" potessero "costituire la base statutaria di future leggi regionali in contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato" nelle diverse materie in quelle evenienze interessate. Queste discipline si evidenziavano dunque al di fuori della competenza regionale, ma non ancora direttamente invasive della competenza statale, o di non diretta e immediata applicazione, poiché, come detto, il rischio era unicamente che le Regioni adottassero "future leggi" che su quelle discipline statutarie pretendessero di trovare fondamento. Ne deriva che, come rilevato dalla Corte, "enunciazioni siffatte (...) non comportano né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e neppure fondano esercizio di poteri regionali"⁴⁶.

Nonostante tali precisazioni, volte a circoscrivere a quei limitati e peculiari casi l'inefficacia giuridica delle enunciazioni statutarie di principio, non v'è dubbio tuttavia che non poteva non destare preoccupazione, in chiave sistemica, di ricostruzione della portata realmente normativa dello Statuto regionale ed in particolare del suo contenuto non necessario, l'affermazione contenuta in quelle stesse pronunce tale per cui "d'altra parte, tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e

⁴⁵ Il tenore di quelle disposizioni era quasi sempre il seguente: "la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati"; la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, "il riconoscimento delle altre forme di convivenza"; la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, "il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali", nonché "la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico"; per finire, la Regione prevede quali sue finalità prioritarie "la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull'innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell'ambiente"; persegue così "la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese" e "la promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei".

⁴⁶ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 372 del 2004, Punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

di interpretazione delle norme vigenti”⁴⁷. La Corte parla infatti dello Statuto come di una fonte regionale “a competenza riservata e specializzata”, vale a dire come “statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione (sentenza n. 196 del 2003)”, precisando inoltre che “qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali”⁴⁸.

5.1. – Così, non v’è dubbio che, non solo la pronuncia qui in commento, ma l’intera vicenda processuale che l’ha preceduta e occasionata, ha avuto il grande merito di ribadire che lo Statuto regionale è un atto normativo, l’atto normativo di grado più elevato nel sistema delle fonti regionali, e non già un documento politico. Ha contribuito a “riavvicinare” le discipline programmatiche e di principio statutarie a quelle costituzionali, riconoscendo loro la tradizionale funzione di analoghe discipline, volte non solo a costituire uno stimolo per il legislatore, ma tese a svolgere una funzione di integrazione e interpretazione delle discipline vigenti e dunque di orientamento delle condotte degli attori istituzionali, che devono muoversi coerentemente con quelle proclamazioni giuridicamente comunque stringenti. Oltre a poter esplicitare la funzione normativa e direttamente precettiva della disciplina di principio in funzione parametrica nella verifica della legittimità delle condotte degli attori istituzionali, pur permanendo l’impossibilità di svolgere analoga funzione nei confronti della legislazione regionale per la parte dello Statuto eccedente il contenuto necessario, in ragione della posizione di equiordinazione nel sistema delle fonti⁴⁹.

Qualora infatti le enunciazioni statutarie anche eccedenti il contenuto necessario, finanche nell’evenienza in cui abbiano carattere programmatico o valenza di principio, rimangano entro la competenza regionale non potranno non svolgere una funzione analoga a quella svolta dalle norme programmatiche della Costituzione, vale a dire, costituire un programma che dovrà essere attuato dal legislatore, svolgere una funzione di integrazione e interpretazione delle norme vigenti, e, per quanto specificamente qui interessa, determinare l’immediata illegittimità delle discipline di grado inferiore, o delle condotte degli attori istituzionali, con esse contrastanti; svolgere comunque un’efficacia precettiva, seppur diversa rispetto a quella delle discipline di dettaglio immediatamente applicabili, che dovrà comunque caratterizzarsi, nel caso di specie, per la sua “armonia” con i precetti e i principi tutti ricavabili dalla Costituzione.

Il monito che la Corte lancia può essere con ogni probabilità rivolto alle forze politiche regionali. Facciano attenzione, perché non tutte le enunciazioni statutarie di principio hanno “natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”; qualora non eccedano dalla competenza regionale, avranno sicura valenza normativa, tale da conformare e delimitare l’estensione e l’esplicazione di quel potere (nomina dei membri della Giunta) della cui politicità, fiduciarità e discrezionalità nessuno discute. Non si mette certo in dubbio che lo Statuto

⁴⁷ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 372 del 2004, Punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸ Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 372 del 2004, Punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁹ In questo senso, cfr., C. SALAZAR, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, cit., pp. 119-120 ss., che ritiene in particolare che le “argomentazioni sviluppate nella sent. n. 1/1956, non sembrano, perciò, estensibili *de plano* alle fonti apicali regionali”.

possa essere la sede appropriata per l'enunciazione di obiettivi dell'azione politica regionale in senso lato, così da farsi per tale tramite interprete degli orientamenti politico/culturali della collettività di riferimento, ma nel contempo si riafferma con forza che lo Statuto non è un "manifesto" politico che può essere infarcito di "buoni propositi", volti a nobilitare l'azione delle forze politiche regionali, ma dalla dubbia azionabilità in concreto, essendo invero un documento giuridicamente vincolante in tutte le sue parti, anche in quelle di principio.

Non si può dunque che auspicare che le stesse forze politiche regionali sappiano cogliere tutte le potenzialità dell'efficacia giuridica di tutte le prescrizioni statutarie, per la verità già da tempo evidenziate dal Giudice delle leggi⁵⁰ e che "tornino allo Statuto" regionale come atto fondativo ed ordinario dell'intero sistema ordinamentale regionale⁵¹.

Il che si sottolinea in particolare perché nella vicenda processuale qui presa ad esame numerosi sono i tentativi di accreditare l'esistenza di un principio di diretta derivazione costituzionale di equilibrata rappresentanza dei sessi nelle cariche elettive⁵². È lo stesso Consiglio di Stato che parla di "violazione del principio delle c.d. quote rosa", per quanto immediatamente specifici che tale principio risulta sancito dallo Statuto lombardo. Ravvisa inoltre la conferma di quel medesimo principio nella pronuncia della Corte costituzionale n. 81 del 2012, pur precisando che la Corte si è invero semplicemente limitata a stabilire che "gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo"⁵³.

Pare dunque che, con ogni probabilità, la Corte non abbia inteso assumere l'esistenza di un principio costituzionale di riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica, per quanto paiano invero numerose le fughe in avanti

⁵⁰ Basti pensare, per citare solo alcune pronunce, alla sentenza n. 304 del 2002, ove la Corte costituzionale giustifica il carattere preventivo del giudizio di legittimità costituzionale nei confronti dello Statuto regionale in ragione del suo carattere di fonte di vertice nel sistema delle fonti regionali. Oppure, la sentenza n. 313 del 2003, ove la Corte riconosce allo Statuto regionale il compito di allocare tra gli organi di governo regionale la potestà regolamentare.

⁵¹ Diversamente, se si insiste nel trattare lo Statuto come un documento dalla scarsa valenza giuridica – come pure dimostrato da diverse altre previsioni di Statuti regionali, quale quella premessa allo Statuto ligure, a tenore della quale, "La Liguria, stretta tra monti e mare in paesaggi di poetica bellezza, fitta di itinerari che, intrecciandosi tra la costa e l'interno, valorizzano la funzione essenziale del più grande sistema portuale del Mediterraneo, "porta" dell'Europa sul mondo, è regione di antica fisionomia. Naturalmente predisposta all'accoglienza e chiamata a fecondi rapporti internazionali, che ne hanno arricchito i caratteri originari, aprendoli agli impulsi delle diverse e più lontane culture, è area promotrice di valori di libertà e di indipendenza che, dal lontano Medioevo al Risorgimento e alla Resistenza, si sono sviluppati in armonioso rapporto con un Cristianesimo di profonda istanza solidale e partecipativa. Memore delle sue tradizioni e fedele alla lunga ed intensa storia che ha formato l'identità ligure come luogo di incontri positivi" – non si potrà che convenire sulla grande attualità della considerazione di chi nel 1897 esortava di "tornare allo Statuto" albertino, sottolineando come altrimenti "*omnia sunt incerta cum a jure discessum est*". Il che si sottolinea perché la vicenda processuale che ha occasionato tale pronuncia ha reso evidenti i termini della dubbia valenza giuridica e della, per la verità, non ancora pienamente stabilita concreta azionabilità di enunciazioni statutarie di principio, comunque conformanti le condotte degli attori istituzionali regionali.

⁵² In questo senso pare esprimersi F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., che precisa che viene così "fugato ogni dubbio circa la natura del principio del riequilibrio della rappresentanza dei sessi nelle cariche elettive".

⁵³ Così, cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 3670/2012, del 21 giugno 2012.

in questo senso della giurisprudenza amministrativa⁵⁴, pur convenendo che la discrezionalità politica del Presidente di Regione, così come “arginata” dallo Statuto, sia “in armonia” con la Costituzione, specificamente con gli articoli 51, primo comma e 117, settimo comma, pena naturalmente l’incostituzionalità della stessa previsione statutaria. La Corte si è invero limitata a ribadire la giuridicità di tutte le prescrizioni statutarie, nei limiti più sopra chiariti, cosicché, qualunque legislatore regionale, “nell’esercizio dell’autonomia politica ad esso accordata dall’art. 123 della Costituzione”, potrà ritenere di “delimitare il libero apprezzamento del Presidente della Giunta regionale nella scelta degli assessori, stabilendo alcuni vincoli di carattere generale”, proprio “in sede di elaborazione dello statuto”⁵⁵.

Ne deriva che, rispetto a quanto correttamente osservato da chi evidenzia che la tendenza di recente emersa nella giurisprudenza amministrativa di pervenire comunque all’annullamento dei decreti di nomina delle giunte per contrasto diretto con gli articoli 51, primo comma e 117, settimo comma, determini un rischio di “sovraesposizione” dei giudici, tale da necessitare una interposizione legislativa⁵⁶, pare, con ogni probabilità, emergere l’indispensabilità di detta interposizione alla luce delle parole della Corte; interposizione che per il Consiglio di Stato non solo deve esservi, ma deve essere “chiara”⁵⁷.

Il Giudice delle leggi, infatti, lungi dal far discendere direttamente quel principio dal dettato costituzionale, stante l’evidente natura programmatica delle previsioni ivi rinvenibili, si limita a ribadire la giuridicità di tutte le prescrizioni statutarie e l’indispensabile “armonia” delle stesse con le prescrizioni costituzionali; “armonia” che semplicemente, nel caso di specie, viene ravvisata negli articoli 51 e 117 Cost.

* Ricercatore di diritto costituzionale, Università di Bologna.

⁵⁴ Giurisprudenza attentamente riportata da M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, cit. e F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio del riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, cit.

⁵⁵ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 81 del 2012, Punto n. 4.3. del *Considerato in diritto*.

⁵⁶ In questo senso, cfr., M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, cit.

⁵⁷ Cfr., Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 4502/2011, del 27 luglio 2011, laddove evidenzia che la norma “è chiara”, cosicché, “all’atto di nomina dell’assessore occorre rispettare un ben preciso principio, immediatamente precettivo; il mancato rispetto di tale principio comporta l’illegittimità della nomina: *in claris non fit interpretatio*”.