

Abrogazione della Consulta statutaria calabrese: svista o disillusione?

di Cristina Napoli

1. Il Consiglio regionale calabrese, con due deliberazioni successive, la n. 356 e la n. 371 rispettivamente del 6 agosto e dell'8 ottobre 2009, ha approvato ai sensi dell'art. 123 Cost. una legge di revisione statutaria la quale prevede, tra le altre cose, l'abrogazione dell'art. 57 dello Statuto regionale, avente ad oggetto la Consulta statutaria, quell'organo, cioè, cui, in maniera pressoché generalizzata, la c.d. seconda stagione statutaria regionale ha attribuito il compito di verificare il rispetto dello Statuto regionale da parte dell'azione legislativa ed amministrativa della Regione attraverso l'emanazione di pareri, i quali, se negativi, comportano l'obbligo di riesaminare l'atto da parte dell'organo regionale competente (su tali organi di garanzia v. A. SPADARO, *Dal "custode della Costituzione" al "custode degli Statuti". Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 1059 ss; C. NAPOLI, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in *Le Istituzionali del federalismo*, 2008, p. 167 ss).

Come risulta dalla relazione allegata alle deliberazioni legislative suddette, la *ratio* dell'abrogazione pare doversi rintracciare nella necessità di «*adeguare lo Statuto alla giurisprudenza costituzionale ... anche in considerazione della sentenza n. 200 del 2008*» e, soprattutto, nella rielaborazione di tale necessario adeguamento da parte del legislatore statutario in termini di "semplificazione degli organi di carattere amministrativo", "eliminazione di strutture di dubbia utilità pratica" e "contenimento dei costi di gestione dell'amministrazione regionale".

La novella statutaria, pubblicata a fini notiziali sul B.U.R. Calabria Suppl. Str. n. 3 del 15 ottobre 2009, non risulta essere stata impugnata dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale ed è, attualmente, in attesa di eventuale sottoposizione a *referendum* popolare da parte dei soggetti legittimati dall'art. 123, c. 3 Cost.

2. Pare opportuno, pertanto, dar conto, sia pur brevemente, della giurisprudenza costituzionale in tema di organi di garanzia statutaria, in generale, e della sentenza n. 200 del 2008, in particolare.

E procedendo in tal senso, si sottolinea come il Giudice delle leggi, in due prime occasioni, con le sentenze n. 378 del 2004 e n. 12 del 2006, si sia pronunciato dichiarando l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento, rispettivamente, all'art. 82 dello Statuto umbro ed all'art. 79, c. 2 dello Statuto abruzzese, nella misura in cui l'attività delle istituende Consulte di garanzia statutaria, qualificabile come un mero aggravio dell'*iter legis* regionale (in quanto tale rientrante a tutti gli effetti nella disciplina dei *principi fondamentali di organizzazione e funzionamento* attribuiti dall'art. 123, c. 1 Cost. alla potestà statutaria delle regioni), veniva configurata dai rispettivi legislatori statutari come meramente *consultiva*.

Con la sentenza n. 200 del 2008 poi, la Corte costituzionale si è pronunciata in merito alla compatibilità a Costituzione proprio della l.r. Calabria n. 2 del 2007, recante «*Istituzione e disciplina della Consulta statutaria*», ed in tale circostanza ha, innanzitutto, preso formalmente posizione sulle problematiche teoriche di fondo relative all'istituzione degli organi di garanzia in oggetto ed, in secondo luogo, ha affrontato nel dettaglio le questioni di legittimità costituzionale sollevate. In primo luogo, infatti, la Corte si è espressa nel senso della (indubbia) natura amministrativa degli organi regionali di garanzia statutaria e delle relative decisioni, definite come «*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». In secondo luogo, ha dichiarato l'incostituzionalità della legge, per quanto in questa sede maggiormente interessa, nella parte in cui, relativamente ai conflitti di attribuzione tra organi della Regione e tra questi e gli enti locali, disponeva l'instaurazione della verifica di conformità a Statuto *successivamente* alla promulgazione della legge ovvero all'emanazione del regolamento originanti il conflitto stesso in quanto «nessun ricorso a tale organo è ammissibile dopo la promulgazione della legge o l'emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini, nei limiti e con le modalità previsti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi» (a commento di tale pronuncia v. S. ALOISIO, *Un piccolo (e claudicante passo) verso la definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 2271 ss; D. BALDAZZI, *Le "Consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2008, p. 197 ss; C. NAPOLI, *La Consulta statutaria calabrese tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 2008, p. 958 ss; A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2008, p. 159; R. ROMBOLI, *La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria e delle relative decisioni: la Corte costituzionale infrange il sogno di un'alta corte per la regione calabrese*, in *Foro it.*, 2009, I, 1348).

3. Viene da domandarsi, allora, se ed in quali termini la scelta del legislatore statutario calabrese di procedere all'abrogazione della (peraltro mai concretamente istituita) Consulta statutaria regionale possa essere effettivamente considerata diretta conseguenza dell'interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale in merito a tali organi regionali di garanzia ed in relazione a tale interrogativo, si ritiene, in realtà, che il Giudice delle leggi, nelle pronunce innanzi richiamate, abbia manifestato un atteggiamento di sostanziale tolleranza e di ragionevole delimitazione del relativo campo di azione.

Tale considerazione, infatti, pare trovare conferma, innanzitutto, nella circostanza per cui la nascita di vere e proprie Corti costituzionali regionali ovvero la creazione da parte del legislatore regionale di organi aventi carattere giurisdizionale siano ostacolate non da un'avversione nei confronti degli organi *de quibus*, bensì, e rispettivamente, dall'interpretazione del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., da cui, è noto, con giurisprudenza risalente la Corte costituzionale ha fatto derivare la necessaria unitarietà della giurisdizione costituzionale (cfr. sentenze nn. 38 del 1957, 6 del 1970; F. MODUGNO - A.S. AGRÒ - A. CERRI (a cura di), *Il principio di unicità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 2002), e dalla riserva esclusiva di legge statale in materia di *giurisdizione e norme processuali* di cui all'art. 117, c. 2, lett. l) Cost. Cosicché la natura meramente amministrativa degli organi di garanzia statutaria di recente istituzione e delle relative pronunce pare nient'affatto conseguire ad una severa giurisprudenza costituzionale in materia, ma, piuttosto, ad un'irrinunciabile esigenza di conformità a Costituzione.

Altro segnale nella medesima direzione è rappresentato, peraltro, dalla scelta del Giudice delle leggi, nella sentenza n. 200 del 2008, di non esprimersi, ed in tal modo di non "sanzionare", la previsione del legislatore calabrese relativa alla necessaria riapprovazione a maggioranza assoluta della legge o del regolamento regionale da parte dell'organo competente qualora l'organo di garanzia si esprima per la contrarietà a Statuto dei medesimi. Tale circostanza, infatti, lungi dal depotenziare

l'influenza e l'incidenza dell'organo di garanzia all'interno della forma di governo regionale, può (avrebbe potuto nel caso della Regione Calabria) forse costituire il concreto strumento attraverso cui rendere maggiormente *vincolante* l'attività meramente *consultiva* degli organi regionali di recente creazione.

4. Si potrebbe, allora, cercare di formulare una diversa ipotesi ed in tal senso l'abrogazione dell'art. 57 dello Statuto regionale calabrese potrebbe ragionevolmente conseguire ad una, si potrebbe dire, "superficialità" e/o "leggerezza" del relativo Consiglio regionale e ciò quantomeno per un triplice ordine di ragioni.

In primo luogo, si rinviene la circostanza per cui dell'abrogazione in oggetto non vi era traccia alcuna nella relativa proposta di legge statutaria, presentata dal Presidente della Regione e dal Presidente del Consiglio regionale calabrese ed approvata dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi e dalla Commissione Riforme, giungendo la medesima soltanto in sede di prima deliberazione consiliare.

In secondo luogo, viene in considerazione il fatto che nelle modifiche apportate allo Statuto dalla legge *de qua*, si dispone, parimenti, l'abrogazione della Consulta dell'ambiente e del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, cui, evidentemente, la Consulta statutaria, nonostante gli approfondimenti teorici giurisprudenziali e dottrinali, sembrerebbe essere assimilata quanto ad utilità.

Infine, non di poco conto appare la circostanza per cui la (sia pur ineliminabile) esigenza di "contenimento dei costi di gestione", fortemente sostenuta, è innegabile, nelle manovre finanziarie degli ultimi anni attraverso un considerevole impulso alla semplificazione istituzionale ed amministrativa nell'ambito delle autonomie territoriali, avrebbe potuto agevolmente essere soddisfatta attraverso la revisione dell'art. 3, c. 2 della l.r. Calabria n. 2 del 2007, relativo allo *status economico* dei componenti la Consulta calabrese, il quale, parificato alla retribuzione iniziale di magistrato di Cassazione dichiarato idoneo alle funzioni direttive superiori, avrebbe potuto essere modificato con la previsione, pressoché generalmente accolta dalle altre normative regionali, di semplici gettoni di presenza accompagnati da un rimborso delle spese di vitto e di alloggio.

5. Ebbene, nonostante quanto appena osservato faccia effettivamente pensare ad una decisione (forse) non troppo meditata da parte del Consiglio regionale, si ritiene, tuttavia, che la motivazione dell'abrogazione in oggetto debba, con tutta probabilità, essere rintracciata altrove e più precisamente in una vera e propria "perdita di interesse" da parte dell'ordinamento regionale (nella fattispecie, quello calabrese) nei confronti dell'organo garante del rispetto dello Statuto.

In questo senso, infatti, si evidenzia come da un punto di vista prevalentemente teorico, taluni elementi abbiano di fatto messo in discussione l'importanza degli organi di garanzia nel breve e nel lungo periodo e tra essi non può non menzionarsi la piena e definitiva presa di coscienza dell'inderogabile natura amministrativa degli organi e delle relative pronunce, il carattere meramente programmatico dei principi di diritto collocati in apertura di tutti gli Statuti regionali da cui deriva (se non altro) una notevole difficoltà per i medesimi di porsi come parametro di statutarietà delle leggi e dei regolamenti regionali, e, ancora, la scarsa omogeneità - in alcuni aspetti - delle normative regionali in proposito, la quale, si ritiene, non facilita la piena affermazione degli organi *de quibus*. Da un punto di vista prettamente pratico, poi, paiono, peraltro, pesare fortemente i ritardi registratisi nell'emanazione degli stessi Statuti regionali e delle leggi istitutive degli organi di garanzia e, soprattutto, l'esiguo numero non soltanto delle Consulte statutarie concretamente istituite sul territorio nazionale, ma

anche delle pronunce sino ad ora emanate dalle medesime: risulta, infatti, innanzitutto, che abbiano concretamente iniziato a funzionare soltanto i collegi di garanzia della Liguria (dal 20 settembre 2007), dell'Emilia Romagna (dal 10 gennaio 2009) e del Piemonte (dal 28 marzo 2008) e che, tra le altre regioni, soltanto la Toscana e l'Abruzzo pare abbiano dato avvio al procedimento di nomina dei componenti (la Toscana con la individuazione dei sette membri da parte della Commissione Affari Istituzionali da sottoporre, tuttavia, al Consiglio regionale; l'Abruzzo con la pubblicazione dell'Avviso pubblico sul BUR n. 58 del 13 novembre 2009); e, secondariamente, che, ad oggi, la il Collegio di garanzia ligure abbia emanato sei pronunce (di cui soltanto due a rilevanza estera), quello emiliano sette (di cui soltanto una a rilevanza esterna) e quello piemontese due (entrambe a rilevanza esterna).

In definitiva, si ritiene che le valutazioni appena formulate ed i dati di fatto innanzi riportati abbiano verosimilmente determinato una sorta di ripensamento, al momento del solo consiglio regionale calabrese, circa l'incidenza *potenziale* e *reale* degli organi regionali di garanzia statutaria, la quale, sembra di capire, viene ad essere (ri)valutata a dieci anni di distanza dalla riforma dell'art. 123 Cost.

* Borsista post-dottorato presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento Sant'Anna di Pisa.