

Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)

di Antonio Ruggeri
(19 luglio 2008)

(in corso di pubblicazione in *“Le istituzioni del Federalismo”*, 2008)

Ricca di spunti di particolare interesse, ben oltre il caso specificamente trattato, la pronuncia cui si dirige questo breve commento: per la gran parte – avverto subito – largamente condivisibili, come tali meritevoli di essere ripresi, pur con le opportune precisazioni, da eventuali future pronunzie.

La Corte si mostra benevola nei riguardi dell'ambigua (vorrei aggiungere: *studiamente* ambigua) disciplina posta dalla legge sulla Consulta calabrese, disponendosi ad una (per vero, non in tutto piana ed agevole) interpretazione adeguatrice dei relativi disposti normativi, specie di quelli suscettibili di lasciare aperta a soluzioni plurime (persino opposte) la questione cruciale riguardante la natura dell'attività svolta dalla Consulta stessa; e basti solo, al riguardo, richiamare gli artt. 6, in tema di opinioni concorrenti e dissenzienti, e 7, specificamente nella parte in cui qualifica in termini volutamente generici gli atti posti in essere dall'organo (segnatamente, le c.d. “decisioni”, le quali peraltro, adottate dietro una ugualmente non precisata “richiesta” fatta dagli organi ivi menzionati, constano di due parti, “dispositivo e motivazione”¹) e, ancora, laddove qualifica – con disposto non censurato dalla Corte – come “giudizio”² l'accertamento posto in essere dalla Consulta in merito alla “statutarietà” delle proposte di leggi e regolamenti.

Ora, le previsioni appena richiamate, unitamente ad altre per brevità non menzionate, per quanto non espressamente volte a connotare come “giurisdizionale” l'attività posta in essere dalla Consulta e, dunque, pur prestandosi – come s'è appena detto – ad essere intese in varî modi, avrebbero potuto portare ad un giudizio caducatorio, specie se riviste, per un verso, alla luce degli oggetti delle “decisioni” della Consulta stessa (conflitti di “tono costituzionale” in ambito locale, sia interorganici che intersoggettivi, proposte di atti normativi dalla dubbia compatibilità rispetto allo statuto, giudizi di ammissibilità di referendum) e, per un altro verso, in considerazione degli effetti prodotti dalle “decisioni” suddette, cui i loro destinatari sono chiamati ad “attenersi”. Lo stesso disposto, dalla Corte rimosso, che concedeva ai componenti l'organo di garanzia dello statuto l'insindacabilità (peraltro, stranamente ed inutilmente circoscritta “*esclusivamente*” alle opinioni ed ai voti dati nello “*stretto*” esercizio delle funzioni), pur non risultando risolutivo al fine della determinazione della natura dell'attività svolta, avrebbe potuto, unitamente agli altri sopra indicati, far piuttosto pensare al carattere “giurisdizionale” della Consulta (non si trascuri, al riguardo, la circostanza per cui l'insindacabilità non è appannaggio esclusivo delle sole assemblee legislative di Stato e Regione ma ne godono altresì – come si sa – gli stessi componenti della Corte costituzionale³; e non si dimentichi, poi, che “decisioni” sono ugualmente chiamate le pronunzie sia di quest'ultima che della Consulta regionale).

La Corte, tuttavia, come s'è detto, non ha voluto – saggiamente – far crollare l'intero impianto della legge impugnata. Ciò che l'avrebbe, tra l'altro, verosimilmente obbligata a far luogo ad una corposa pronuncia d'illegittimità conseguenziale, forse persino estesa –

¹ Legittimo, dunque, il sospetto circa il carattere giurisdizionale delle decisioni in parola, in ragione della struttura posseduta.

² Trascurata la valenza anche di questo dato testuale, che – come si viene dicendo – avrebbe potuto condurre a ben altro esito ricostruttivo.

³ Che, poi, i meccanismi della giustizia costituzionale, specie per la mancata previsione del *dissent*, rendano *di fatto* inoperosa e – come dire? – sovrabbondante la garanzia è un altro discorso, che – come si sa – si è già da tempo fatto e che ora, ovviamente, non occorre tornare a fare.

sempre che possibile (e la questione, com'è noto, è fortemente discussa) – alle norme, statutarie e non, di altre Regioni relative a tali organi di garanzia.

L'organo è, dunque, "amministrativo" ed "amministrative" sono, di conseguenza, le "decisioni" dallo stesso adottate, che "tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio" (5.1 del *cons. in dir.*). In forza di questa premessa – tiene a precisare la Corte –, da un canto, le decisioni in parola non escludono l'eventuale successivo intervento degli organi di giustizia, sia ordinaria che amministrativa (e – par quasi ovvio aggiungere – della stessa Corte costituzionale), mentre, da un altro canto, le decisioni medesime restano sottoposte al "giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari"⁴.

Resta, tuttavia, da chiarire – ed è qui che la pronuncia ora annotata si apre a considerazioni di più ampio respiro teorico – perché mai la competenza, riconosciuta dalla legge calabrese, a "decidere" della conformità allo statuto altresì di leggi e regolamenti vigenti (pur, se del caso, non ancora efficaci) determini uno scivolamento dell'organo (e della competenza stessa) dal piano dell'amministrazione a quello della giurisdizione, così come dalla Corte enunciato con molta chiarezza e fermezza (5.2 del *cons. in dir.*). Solo nel momento in cui la stessa attività, idonea a concludersi con l'adozione del *medesimo* atto (una "decisione"), non presenti più "carattere preventivo" bensì, appunto, successivo verrebbe a determinarsi – fa capire la Corte – un inammissibile snaturamento dell'organo e, con esso, la estraneità della legge che lo disciplina "alla sfera delle attribuzioni regionali".

Fin qui, si è sempre pensato che a fare la "giurisdizione" fossero elementi diversi rispetto alle modalità (preventive ovvero successive) del controllo: elementi o, diciamo meglio, connotati – come si sa – animatamente, *ab antiquo*, discussi, facendosi riferimento ora a qualità intrinseche dell'organo "giudicante" (sopra tutte, la terzietà ed imparzialità), ora al modo di svolgersi dell'attività di "giudizio" (a quel particolare tipo di procedimento che è il "processo", pur nelle sue estremamente varie articolazioni ed espressioni⁵), ora infine alla forma degli atti adottati in chiusura dello stesso e, soprattutto, agli effetti dagli stessi prodotti.

La circostanza per cui le "decisioni" di un organo, peraltro non appartenente alla nostra tradizione giuridica e, dunque, dai lineamenti oggettivamente appannati e dalle insicure movenze, possano comportare l'*immediata e diretta* rimozione degli effetti di un atto già formato (sia, o no, efficace) nulla di per sé dice circa la natura delle "decisioni" stesse, al di fuori della considerazione di ulteriori elementi riguardanti la composizione dell'organo, l'oggetto delle sue "decisioni", il parametro, e via dicendo.

La rimozione, infatti, potrebbe in concreto risolversi ora nell'*annullamento* ed ora, però, nell'*abrogazione* dell'atto cui di volta in volta si riferisce, l'attività posta in essere dall'organo che se ne renda artefice potendo dunque risultare ora *giurisdizionale* ed ora *legislativa* (o, più largamente, *normativa*). Nella specie peraltro – e il punto non è, com'è chiaro, di secondario rilievo – accertamente la legge impugnata non autorizzava la Consulta a far luogo a siffatte, *dirette ed immediate*, rimozioni degli atti "giudicati"⁶, facendo tuttavia obbligo agli organi regionali ed agli "altri soggetti istituzionali interessati" di "attenersi" alle "decisioni" (ed ai pareri) della Consulta. Un obbligo che, in primo luogo,

⁴ Dunque, *proprio perché* "amministrative", le pronunzie della Consulta non possono "eliminare" i dubbi e le controversie in parola...

⁵ Su di che, ancora da ultimo, i contributi di AA.VV., *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, a cura di E. Bindi - M. Perini - A. Pisaneschi, Torino 2008.

⁶ ... che avrebbero comunque comportato – questo sì – un irreparabile snaturamento dell'organo, indebitamente portato a sovrapporsi o a confondersi ora rispetto al legislatore ed ora ai giudici.

veniva a dirigersi proprio agli organi della Regione, sollecitati (“consigliati”⁷) ad attivarsi per la rimozione degli atti accertati come incompatibili rispetto allo statuto; e, peraltro, l’obbligo stesso – stabiliva l’ultimo comma dell’art. 8, caducato dalla pronuncia in esame – avrebbe potuto comunque essere superato da una nuova delibera (motivata ed adottata a maggioranza assoluta) del Consiglio regionale⁸, mentre nel caso che quest’ultimo avesse invece preferito conformarsi alla “decisione” della Consulta, sarebbe stata ovviamente richiesta l’adozione di un *contrarius actus* rispetto a quello ormai formato e censurato dall’organo di garanzia.

La Consulta, dunque, in nessun caso si “trasfigurava” in un organo legislativo o giurisdizionale, le sue decisioni non essendo dotate della forza né di *abrogare* né di *annullare* gli atti di volta in volta censurati.

Dove stava, allora, l’attentato alla “giurisdizionalità” di cui si sarebbe resa responsabile la previsione del controllo anche successivo?

In realtà, la Corte fa qui un’equazione tra *modalità* del controllo e *natura* dello stesso che, nei termini rigidi in cui è formulata, lascia invero fortemente perplessi. Viene subito da fare un paragone, che nondimeno riconosco esser forzato, richiamandomi al mutamento di regime del controllo sulle leggi regionali conseguente alla revisione dell’art. 127. Nessuno – ch’io sappia – ha, naturalmente, dubitato che la natura dell’attività al riguardo svolta dalla Corte sia cambiata per effetto del passaggio dal sistema preventivo a quello successivo di controllo, che cioè quella di prima non era “giurisdizionale”, mentre è divenuta tale solo a seguito e grazie alla riforma del 2001⁹.

Il vero è che il rischio dello scivolamento di piano e dello snaturamento delle funzioni non tanto dipende – a mio modo di vedere – dalle *modalità* del controllo, quanto dagli *effetti* prodotti dagli atti che ne sono espressione. È singolare che la Corte abbia deciso di mantenere i riferimenti agli “altri soggetti istituzionali interessati” (e, segnatamente, agli enti territoriali minori¹⁰), con riguardo alla competenza della Consulta a pronunziarsi in via preventiva, rimuovendoli invece unicamente¹¹ con riguardo alle pronunzie in via successiva, ancorché – come s’è veduto – non *direttamente* ed *immediatamente* produttive di effetti: tanto più che, in questo secondo caso, non vengono comunque meno, come si è già fatto notare, i controlli giurisdizionali propri di ciascuna specie di atto.

Al piano degli effetti, peraltro, non vedo quale differenza si dia, sia formalmente che sostanzialmente, tra una “decisione” che obblighi il Consiglio regionale a rideliberare affinché una proposta di legge o regolamento possa ugualmente avere corso, malgrado il

⁷ Come si viene dicendo, la stessa distinzione tra “decisioni” e “pareri”, rivista al piano degli effetti, sfuma in considerevole misura, fino a conti fatti a dissolversi, una volta acclarato che anche le prime, al pari dei secondi, non vincolano il Consiglio regionale ad attenersi *incondizionatamente*. Diciamo, dunque, che si tratta piuttosto di una diversa “graduazione” di un “vincolo” essenzialmente unitario, provvisto in realtà di una efficacia più *persuasiva* che autenticamente *prescrittiva*, senza con ciò fare ovviamente passare sotto silenzio i diversi svolgimenti procedurali conseguenti all’adozione degli atti in parola. Unicamente per le decisioni era (e, limitatamente ai controlli preventivi, è), infatti, prevista la eventualità del loro superamento, nelle forme subito di seguito indicate. La qual cosa, volendo fare la parte dell’avvocato del diavolo, potrebbe indurre ad affermare che i pareri possano essere ancora *più* vincolanti delle decisioni, per quanto la *ratio* (non adeguatamente espressa dall’articolato in esame) sia – a me pare – nel senso di fare delle “decisioni” degli atti più “forti” dei “pareri”.

⁸ Previsione, questa, necessaria – come s’è fatto da molti notare e qui pure si è rammentato – al fine di evitare l’incisione della sfera di competenza propria degli organi della direzione politica (e, segnatamente, del Consiglio).

⁹ Che, poi, siano diverse le implicazioni di ordine politico-istituzionale è tutto un altro discorso, già in altre sedi fatto.

¹⁰ Non si dimentichi che, a norma del II c. dell’art. 7, la “richiesta” dell’intervento della Consulta può venire altresì dal Presidente del Consiglio delle autonomie locali.

¹¹ Fatto però salvo il I c. dell’art. 8, che chiama i soggetti istituzionali in parola ad “attenersi” alle decisioni ed ai pareri della Consulta.

contrario avviso della Consulta, ed una “decisione” invece riguardante atti già formati, nondimeno idonei – come s’è veduto – a seguitare a produrre effetti fintantoché non rimossi dall’organo locale titolare di potere normativo, specie se si considera che la nuova delibera esibisce i medesimi connotati (in un caso e nell’altro, dovendo essere motivata ed adottata a maggioranza assoluta)¹².

Un’ultima notazione, stavolta a difesa della Corte.

Consiglierei maggior cautela prima di sovraccaricare di eccessivi significati e possibili valenze la pronunzia in esame, con riguardo a punti dalla stessa non toccati. Così, ad es., la circostanza per cui il controllo preventivo sia stato mantenuto non equivale a dire – a me pare – che il parametro può esser costituito da *qualunque* disposto statutario, col conseguente pieno recupero, quanto meno sul versante dei rapporti tra le fonti nella dimensione regionale, della *vis* prescrittiva delle c.d. norme programmatiche dello statuto, invece negata – come si sa – dalle pronunzie del 2004¹³. Che, poi, siffatto recupero sia consigliabile (senza nondimeno – a me pare – distinguere, come invece da altri s’è fatto, tra una proiezione meramente *interna* ed una invece *esterna* delle norme stesse) è un altro discorso, che richiede svolgimenti ulteriori, in questa sede impossibili ad aversi.

Concludendo. Non mi pare che la Consulta calabrese (e il discorso potrebbe estendersi – ma in altra sede – ad organi analoghi di garanzia presenti in altre Regioni) esibisse, come Giano bifronte, un doppio volto o possedesse una doppia anima, giurisdizionale ed amministrativa, in ragione delle modalità di svolgimento del controllo dalla stessa esercitato. Semmai, come s’è veduto, avrebbe potuto predicarsene il carattere giurisdizionale *tout court*, risultante dagli indizi abbondantemente sparsi nelle previsioni normative sopra richiamate. La soluzione compromissoria fatta propria dalla Corte, con l’oscurare uno dei due volti, pur apprezzabile per l’intento che la sorregge (a salvaguardia, a un tempo, dell’identità dell’autonomia e di uno dei suoi limiti più espressivi), sembra tuttavia non pienamente rispondente allo scopo, oltre che foriera di imprevedibili sviluppi di ordine politico-istituzionale, in forza del riconoscimento ora operato di una originale qualità intrinseca della “giurisdizione”.

¹² C. NAPOLI, *La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*, in www.forumcostituzionale.it, par. 4, trova singolare che la Corte non si sia pronunziata sulla riapprovazione a maggioranza assoluta degli atti “giudicati” dalla Consulta, specie in considerazione del fatto che, in tal modo, un atto amministrativo verrebbe a poter incidere sul procedimento legislativo, facendolo deviare dal suo corso e persino determinandone l’interruzione. La cosa è, però, come si sa, comune ad altre specie di controllo costituzionale (così è per il pur peculiare controllo esercitato sulle leggi dal Capo dello Stato e così pure era, come si sa, col vecchio art. 127, per effetto del rinvio delle leggi regionali da parte del Governo).

¹³ V., ora, ragionata questa ipotesi ricostruttiva da D. BALDAZZI, *Le “Consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, in www.forumcostituzionale.it, spec. par. 4.