

Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra (□)

di Antonino Spadaro (□)

Indice-sommario: 1. Un paradosso: le Consulte statutarie come organi solo *opportuni* per un verso e invece *necessari* per un altro.- 2. Le Consulte statutarie nell'organizzazione "generale" della Regione: differenza *ontologica* rispetto alle Corti costituzionali e mera opportunità, non necessità, della loro istituzione.- 3. Le Consulte statutarie nell'organizzazione "particolare" della Regione: organi *necessari* per un'equilibrata forma di governo.- 4. La mancata previsione delle Consulte statutarie nell'art. 123 Cost.: una "lacuna di costruzione"?.- 5. Il caso recente della repentina cancellazione della Consulta statutaria calabrese: emblema negativo della "lacuna" dell'art. 123 Cost.- 6. Modernità delle tecniche di lavoro usate dalle Consulte statutarie. La novità di una funzione *mista* di garanzia: insieme e inscindibilmente di *consulenza* e di *controllo*.- 7. Problemi aperti: le pronunce delle Consulte su leggi dello Stato invasive delle competenze regionali; la questione, non del tutto risolta, dell'ipotesi di un controllo svolto in forma *successiva*, oltre che *preventiva*.- 8. Conclusioni.

1. Un paradosso: le Consulte statutarie come organi solo *opportuni* per un verso e invece *necessari* per un altro

Il paradosso cui si va incontro quando si cerca di comprendere la natura degli organi di garanzia statutaria – da ora chiamati Consulte statutarie – è che la loro qualificazione giuridica risulta diversa a seconda che si vedano sotto il profilo della organizzazione *generale* della Regione (c.d. "forma generale di Regione") o della organizzazione *particolare* della Regione (c.d. "forma di governo" regionale).

Per quanto chi scrive non condivide in astratto la nozione teorica di "forma di Regione"¹, in questo caso essa può tornare utile, perché – confrontata con quella, più nota e sicura, di "forma di governo" – aiuta a sottolineare l'intrinseca ambivalenza di tali organi: essi per un verso sono solo possibili, tutt'al più opportuni, ma costituzionalmente non indispensabili per l'assetto ordinamentale della Regione; per un altro, invece, appaiono logicamente indispensabili e dunque costituzionalmente necessari, pena il cattivo funzionamento della forma di governo regionale.

A onor del vero, proprio questa singolare funzione delle Consulte statutarie – insieme, come si vedrà, ora possibile e ora, invece, necessaria – paradossalmente tende a relativizzare/appiattare, sul piano regionale, la distinzione fra forma di Stato e forma di governo.

Forse la cosa migliore, e tecnicamente più corretta, sarebbe riconoscere che le Corti costituzionali e le Consulte nascono per scopi simili, ma non esattamente identici: come vedremo meglio fra poco, esse in comune hanno l'accertamento di *legittimità* – "costituzionale", in un caso, "statutaria" nell'altro – ma, visto il carattere derivato e

□(*) Relazione al Convegno su *Gli organi di garanzia nelle Regioni italiane*, Bologna, 3-4 dicembre 2009 [il testo è aggiornato alla data del convegno].

□(*) Professore ordinario di *Diritto costituzionale* nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi "Mediterranea" di Reggio Calabria (spadaro@unirc.it).

¹ Per la quale cfr. spec. T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2008, 136. Per un uso recente del delicatissimo concetto di "forma di Stato" applicato alle Regioni, cfr. G. PASSARELLI, *I concetti di sovranità ed autonomia nella forma di Stato regionale*, in AA. Vv., *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna ed in Italia*, a cura di S. Gambino, Milano 2008, 441 ss. Una critica al concetto di forma di Regione, che tuttavia è strettamente connesso a quello di forma di governo regionale, nel nostro *La forma di governo regionale calabrese*, in AA.Vv., *Un "progetto" per la Calabria. Istituzioni e proposte di riforma*, a cura dell'Ass. ex Cons. reg della Calabria, in corso di stampa (2010).

autonomo dell'ente Regione in cui operano le Consulte, la loro natura permane profondamente diversa da quella delle Corti costituzionali, che hanno *anche* il compito di custodire l'intangibilità dei valori fondamentali della Costituzione in un ente – lo Stato – che è invece originario e sovrano. Non è casuale, del resto, che – a differenza di quelle della Corte costituzionale (art. 137, u. c., Cost.) – le decisioni delle Consulte statutarie siano impugnabili. È, insomma, la natura radicalmente diversa del parametro in gioco – la *Costituzione* (in parte intangibile) in un caso, lo *Statuto* (sempre revisionabile) nell'altro – il fattore che rende qualitativamente diverso il controllo di *legittimità* nei due contesti. Ciò si riverbera sulla natura giuridica degli organi di controllo: di “autorità amministrativa indipendente” *sui generis* nel caso delle Consulte, di “giurisdizione speciale” nel caso della Corte costituzionale².

2. Le Consulte nell'organizzazione generale della Regione: differenza *ontologica* rispetto alle Corti costituzionali e mera opportunità, non necessità, della loro istituzione

Dal punto di vista dell'organizzazione generale regionale – qualcuno, s'è detto, direbbe della “forma di Regione” – le Consulte, come in passato abbiamo già rilevato³, non sono piccole Corti costituzionali, e quindi non sono organi costituzionalmente *necessari*, ma solo *opportuni*. Perché? L'*ontologica* diversità rispetto alle Corti costituzionali discende dalla *ontologica* differenza fra Regione e Stato costituzionale.

Lo Stato costituzionale *contemporaneo* sembra caratterizzarsi non solo per la rigidità della Carta quale fonte superlegale, ma anche per la presenza di organi e/o procedure deputati a custodire tale rigidità. In assenza di tali organi e/o procedure “giuridiche”, e *di fronte all'astratta e generalizzata possibilità di cambiare la Costituzione attraverso le procedure aggravate previste*, la rigidità – da sola, in sé – non pare garanzia sufficiente di tutela effettiva dei valori “politici” protetti dall'ordinamento giuridico di tipo costituzionale.

A ben vedere, la presenza di Corti, o comunque di organi di garanzia costituzionale (la cui legittimazione *non* può essere semplicemente di tipo democratico) discende quindi e più precisamente da un duplice dato: *a*) l'esistenza – negli ordinamenti costituzionali contemporanei – non solo di una parte rigida, e dunque meramente revisionabile, ma anche di una parte addirittura intangibile delle Carte; *b*) la necessità di organi deputati a custodire non solo e non tanto la *rigidità*, aggirabile grazie alla procedura aggravata di revisione, ma soprattutto l'*intangibilità* di una parte della Carta persino ad opera delle stesse leggi di revisione costituzionale. Senza questa più raffinata specificazione, la mera rigidità apparirebbe condizione “sufficiente” di garanzia delle Costituzioni e le Corti risulterebbero ben poco “utili”, dovendo – com'è noto – limitarsi solo ad accertare i vizi formali delle leggi. In breve, dovrebbero limitarsi ad accertare che la procedura seguita dal legislatore sia quella giusta: semplice (quando si presume che la Costituzione non voglia essere cambiata) o aggravata (quando invece si presume che il legislatore desideri cambiarla)⁴.

² Ove ve ne fosse stato bisogno, la sent. cost. n. 200/2008 non lascia dubbi in proposito: «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» [n. 5.3 del cons. in dir.].

³ Cfr. A. SPADARO, *Dal “custode della Costituzione” ai “custodi degli Statuti”. Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in AA.VV., *L'autonomia statutaria regionale, in Italia e in Spagna*, Ravello 21-22 settembre 2006, in corso di stampa, a cura di S. Staiano, Torino 2007, nonché in *Le regioni* n. 6/2006, 1059 ss.

⁴ Per approfondimenti, anche bibliografici, su tutte queste complesse problematiche – non da ultimo sul concetto di Stato costituzionale contemporaneo, di regola (ma v. l'eccezione inglese) necessariamente dotato di uno o più “custodi”, e sulla debolezza logica della nota tesi, non solo kelseniana, dell'esistenza di vizi solo formali della legge – si rinvia alle riflessioni offerte in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2009^{IV}, spec. 91

Nessuna simmetria, o analogia di tale natura, invece, può farsi in sede regionale. In questo senso, com'è noto, le *Consulte statutarie regionali* italiane – differenziandosi nettamente dalle Corti costituzionali dei *Länder* tedeschi – dal punto di vista del diritto costituzionale comparato possono accostarsi piuttosto ai *Consigli consultivi spagnoli*, in origine previsti per le *Comunidades Autónomas* della Catalogna (art. 41 St.), delle Canarie (art. 43 St.) e dell'Estremadura (art. 54 St.)⁵ e oggi presenti in tutti gli *Estatutos de autonomía* spagnoli, che ormai hanno all'attivo centinaia di decisioni.

In questo senso, se è vero che l'esistenza di Consulte statutarie risponde a indiscutibili esigenze logico-giuridiche di *rigidità* degli Statuti regionali – soprattutto dopo la riforma del Titolo V (leggi cost. nn. 1/1999 e 3/2001), che degli Statuti ha fatto leggi regionali rinforzate e fonti di vertice dell'ordinamento regionale⁶ – è pure vero che essa, tuttavia, ha carattere *giuridicamente* solo opportuno e non necessario. Manca infatti, a livello di ordinamento derivato di tipo regionale, la possibilità di configurare – accanto a una *rigidità* della fonte – una qualche forma di *intangibilità* della stessa. Altrimenti detto: esattamente come una Corte costituzionale sarebbe indiscutibilmente “utile”, ma logicamente *non indispensabile* in Costituzioni solo rigide (e prive di parti sostanziali intangibili), così le Consulte possono essere utili a garantire la *rigidità* degli Statuti quali fonti regionali superlegali, ma – in assenza di parti sostanziali *intangibili* degli stessi – esse, esattamente come le Corti in ordinamenti solo rigidi, dovrebbero limitarsi ad accertare se la procedura seguita dal legislatore regionale sia quella giusta: semplice (quando si presume che il legislatore non voglia cambiare lo Statuto) o rafforzata/aggravata (quando invece si presume che il legislatore voglia cambiare lo stesso parametro superlegale statuario)⁷.

La differenza *logico-giuridica* forte fra Corte e Consulte sta dunque nel fatto che – al di là del comune e generico controllo di superlegalità (*rigidità*) – la prima può, anzi deve, impedire al legislatore costituzionale di cambiare una parte della Costituzione (esplicitamente, in Italia, a partire dalla ricordata sent. n. 1146/1988, ma v. pure nn.

ss., ma cfr. *melius l'editio maior* del 2001², spec. 9 ss. Nota bene: altra questione – non di carattere teorico-generale e su cui quindi in questa sede si sorvola – è il riconoscimento dell'utilità delle Corti costituzionali *independentemente* dall'esistenza di un “nucleo duro” costituzionale, sulla base del presupposto che, anzi – ove davvero venissero toccati i principi fondamentali e i diritti inviolabili (sent. cost. n. 1146/1988) – lo stato di degrado dell'ordinamento sarebbe tale che probabilmente nemmeno le Corti costituzionali funzionerebbero più. Sul punto sia consentito di rinviare ai miei: “*Due*” *custodi della Costituzione rumena? Una Carta sospesa fra “sovranità” parlamentare e “supremazia” costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3/1994, 451 ss.; *La Corte «giudice» (immaginario?) dei reati presidenziali*, in AA.Vv., *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di P. Ciarlo, G. Pitruzzella e R. Tarchi, Torino 1997, 395 ss.; *Sub artt-90 e 134, III alinea*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino 2006, rispettz. vol. II, 1752 ss., e vol. III, 2615 ss.

⁵ Cfr. T. FONT I LLOVET, *Les conseils consultifs de les comunitats autònomes*, in *Autonomies*, 1987, 8 ss.; Id., *La potestà statuarica nel procedimento autonomistico spagnolo*, in AA. Vv., *La potestà statuarica nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano 2001, 155 ss.; M. CARILLO, *Costituzione e Statuto: la garanzia dei diritti da parte degli organi consultivi nell'ambito delle Autonomie*, in *Le Regioni*, n.6/2008, 1125 ss.; R. ROMBOLI - M. CARRILLO, *Los consejos de garantía estautaria*, Madrid 2009. In particolare R. ROMBOLI (*Commento all'art. 57 dello Statuto regionale della Toscana*, in AA.Vv., *Statuto della regione Toscana. Commentario*, a cura di P. Caretti - M. Carli - E. Rossi, Torino 2005, 283 ss.) evidenzia la “crescita” degli organi di garanzia spagnoli, chiamati ad esprimere pareri non solo sullo Statuto, ma anche sulla Costituzione e, in prospettiva, pure sui “nuovi diritti” previsti dalle Carte delle Comunità autonome. Più in generale, sui due sistemi, italiano e spagnolo, di regionalismo, cfr. AA.Vv., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, a cura di D. Dominici - G. Falzea - G. Moschella, Milano 2004.

⁶ Sul punto, tanto ineccepibile quanto scontato, si sono soffermati (con orientamenti diversi) in molti. Per esempio: T. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, 842; D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statuarica: arbitri o vittime della politica regionale?*, in *Le ist. del feder.*, n. 5/2005, 855 ss.; L. PANZERI, *La tutela della «rigidità statuarica» alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?*, in *Giur. cost.*, n. 1/2005, 813 ss.; R. ROMBOLI, *Commento all'art. 57 dello Statuto regionale della Toscana*, op. et loc. cit.

⁷ Ancorché invero quest'ultimo tipo di controllo spetti, forse precipuamente, al Governo ex art. 123, II c., Cost.

366/1991 e 73/2001), mentre le seconde non possono mai impedire al legislatore regionale, seguendo la procedura aggravata di cui all'art. 123 Cost., di cambiare, ove volesse, "tutto" lo Statuto.

Le Consulte statutarie, dunque, sono *ontologicamente* diverse dalle Corti costituzionali, nonostante la "comune" funzione di protezione di fonti superlegali svolte dai due organi: della rigidità *costituzionale*, in un caso, e della rigidità *statutaria*, nell'altro. Sotto quest'aspetto, esse – a differenza delle Corti costituzionali (o comunque dei sistemi di *giustizia costituzionale*) – non risultano organi necessari, o comunque: per il profilo considerato, non sembrano necessari sistemi di *giustizia statutaria* a livello regionale.

3. Le Consulte statutarie nell'organizzazione particolare della Regione: organi necessari per un'equilibrata forma di governo

La situazione, meglio: la qualificazione, delle Consulte statutarie cambia completamente, se prendiamo in esame tali organi dal punto di vista specifico dell'organizzazione *particolare* delle Regioni, ossia della loro "forma di governo". Infatti, in tal caso, le Consulte statutarie diventano organi *logicamente* necessari e dunque dovrebbero essere – almeno a nostro avviso – *costituzionalmente* previste.

Se è vero, infatti, che per "forma di governo" s'intende il particolare modo di essere del potere esecutivo in rapporto agli altri poteri dello Stato, allora tale concetto, per ciò stesso, consente di individuare gli organi di indirizzo politico (caratterizzati da *potestas*), distinguendoli da quelli di garanzia (caratterizzati da *auctoritas*). In questo quadro, per definizione, una buona forma di governo è quella che individua un buon *equilibrio* fra organi di indirizzo e organi di garanzia. Se ne dovrebbe dedurre – sempre ai fini di una buona forma di governo in un ordinamento costituzionale – la necessità logico-giuridica che, accanto a organi di stretto indirizzo politico (poteri, pesi), *esistano* anche organi di garanzia (contro-poteri, contrappesi)⁸.

Naturalmente, in astratta teoria, si potrebbe distinguere fra gli organi con funzione di contrappeso/contropoteri e gli organi di garanzia in senso stretto. I primi (*contro-poteri*, o *contrappesi*, istituzionali) – siano essi di diritto (CSM, magistratura)⁹ e/o di fatto (libera stampa, soggetti del pluralismo verticale e orizzontale, ecc.) – sarebbero distinguibili dagli organi che invece hanno la più istituzionale funzione di *garanzia e/o controllo* (nel nostro ordinamento: Presidente della Repubblica e Corte cost., ma il ragionamento vale in genere per tutte le forme della c.d. giustizia costituzionale, quale che sia la sua forma: accentrata o diffusa), per la specificità che caratterizza questi ultimi, chiamati per ufficio ed esclusivamente a custodire il parametro normativo superiore su cui si fonda un ordinamento dato. Nello svolgimento del semplice esercizio di questa funzione, tali organi di garanzia costituiscono anche contrappesi/contropoteri, mentre si possono immaginare contrappesi/contropoteri che istituzionalmente *non* siano chiamati a svolgere funzioni di custodia/controllo/garanzia. In breve: *tutti* gli organi di garanzia sono contrappesi istituzionali, ma *non* tutti i contrappesi sono organi di garanzia istituzionale.

Ma – valga o meno tale distinzione teorica (fra contropoteri e organi di garanzia) – in ogni caso e in pratica, di fronte al Governo o al Parlamento, ossia agli organi che sono titolari dell'indirizzo politico (*potestas*), tutti gli *altri* organi istituzionali costituiscono – per il

⁸ Sul punto sia consentito rinviare a A. SPADARO, *I "contenuti" degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. Ruggeri e G. Silvestri, Milano, 2001, 78 ss. e in *Pol. dir.*, n. 2/2001, 289 ss., e alla bibl. ivi riportata.

⁹ Le indicazioni fornite sono, ovviamente, tendenziali, ed è impossibile – in questa sede – svolgere gli approfondimenti e le precisazioni che pure sarebbero necessari. Per es., giustamente G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino 1997, segnala che solo il CSM costituisce un vero "contrappeso" rispetto agli altri poteri, i magistrati svolgendo semmai la funzione di "portieri" della Corte costituzionale, contrappeso per eccellenza.

semplice fatto che *non* esercitano tali attività di indirizzo politico – contrappesi istituzionali o contro-poteri, a maggior ragione se sono organi di garanzia/controllo (*auctoritas*).

Se ciò è vero, per un corretto funzionamento di una buona forma di governo – quale che sia il suo livello: sovra-nazionale, nazionale, regionale e persino sub-regionale – occorre quindi che, accanto ad organi di indirizzo (*potestas*), esistano anche organi con funzione di contro-poteri/contrappesi (*auctoritas*), che chiameremo diversamente a seconda del contesto: Corti costituzionali, Consulte statutarie, senza escludere, per il particolare profilo considerato, in astratto financo organi di garanzia infra-regionali. Insomma, in un buon sistema giuridico, com'è a tutti noto, chi governa – quale che sia il livello di governo – deve essere *controllato* e dunque servono idonei *controllori*.

La *necessità* di organi di garanzia statutaria, qui per comodità chiamate Consulte, non discende dunque dal fatto che, a livello regionale, va difeso un sistema di valori intangibili, qual è il c.d. “nucleo duro” costituzionale inviolabile, per la cui custodia occorre necessariamente una Corte o comunque un sistema di giustizia costituzionale, visto che tale sistema di valori non esiste a livello statutario.

La *necessità* delle Consulte regionali, o comunque di sistemi di garanzia statutaria a livello sub-statale, è – o meglio dovrebbe essere, a nostro avviso – un inevitabile corollario di una buona forma di governo. Segnatamente, tale necessità discende dal fatto che gli organi di indirizzo politico regionale/locale non possono essere privi di controlli istituzionali – controlli che, si badi, vadano ben al di là delle ordinarie funzioni che svolge la magistratura amministrativa e la magistratura ordinaria, quando viene attivata sulla base di una *notitia criminis*¹⁰ – pena l'affermarsi di una forma di governo regionale (locale), non *autoritaria*, ma certo potenzialmente *arbitraria* e comunque caratterizzata da un potenziale, pericoloso *eccesso di potere discrezionale* da parte degli organi di indirizzo politico.

La *necessità* logico-giuridica, e non la semplice opportunità, di Consulte statutarie appare ancor più evidente dopo la riforma cost. del 1999, che ha previsto l'elezione diretta del Presidente della Giunta, rafforzando enormemente i poteri dell'esecutivo regionale rispetto al legislativo, e naturalmente dopo la novella costituzionale del 2001 che ha interamente riscritto il Tit. V della II Parte della nostra Carta.

Ma, a ben vedere, la necessità di contrappesi/contropoteri/organi di garanzia si ritrova parimenti a livello di forma di governo di Province e Comuni. Anche in questi casi v'è un oggettivo indebolimento dei Consigli (provinciale e comunale), troppo spesso chiamati al ruolo meramente ancillare di ratifica di decisioni prese dall'esecutivo. Più in generale, ci sembra che non si sia ancora valutato nella sua effettiva e sconvolgente portata il fenomeno, pressoché generalizzato, dell'elezione diretta dei capi degli esecutivi regionali, provinciali e comunali (per non parlare delle città metropolitane). Insomma, la coincidenza della carica di Presidente della Regione (o di Presidente della Provincia o di Sindaco del Comune), eletti direttamente dal corpo elettorale, con quella di capo dell'esecutivo-giunta (regionale, provinciale, comunale) determina, per ciò solo, una netta

¹⁰ In questo senso, ma solo in questo senso, è condivisibile quanto sostenuto da 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), secondo cui: «non pare consentito [alle Regioni], attraverso i loro statuti, porre in essere una forma di garanzia che consista nel realizzare un sistema di “giustizia” parallelo a quello statale, potendo solo dar vita a un tipo di garanzia, in un certo senso “addizionale”, del rispetto dello Statuto, tutto interno all'ordinamento regionale e che valga ad impegnare gli organi regionali». Chi scrive ha preferito parlare, piuttosto che di un semplice controllo “addizionale”, di un sistema ben più complesso. Più precisamente abbiamo ipotizzato «un doppio controllo delle fonti sub-stutarie regionali: per un verso *esclusivo* ad opera degli organi di garanzia regionali (nelle materie del contenuto statutario c.d. *eventuale*), per un altro verso *concorrente e sussidiario* (nelle materie del contenuto statutario c.d. *necessario* o *eventuale* meramente ripetitivo della Costituzione) ad opera degli organi di garanzia regionali “insieme” alla Corte costituzionale, la quale ovviamente mantiene la competenza *esclusiva* e generale sulla costituzionalità di ogni atto»: cfr. A. SPADARO, *Dal “custode della Costituzione” ai “custodi degli Statuti”. Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, cit., 1078 s.

preminenza del potere esecutivo (giuntale) su quello deliberativo-normativo (che a livello regionale è addirittura legislativo).

Ne discende – si badi: in un complessivo sistema degli enti locali che non prevede più i tradizionali controlli – non la semplice opportunità, ma ormai la necessità logico-giuridica, e dunque – a parer nostro – una vera e propria esigenza costituzionale, dell'istituzione di organi che attenuino lo strapotere degli organi di indirizzo delle regioni e di tutti gli EE.LL., e segnatamente degli esecutivi.

4. La mancata previsione delle Consulte statutarie nell'art. 123 Cost.: una "lacuna di costruzione"?

Ora – sorvolando in questa sede sulla situazione degli enti infraregionali (dove pure il problema, purtroppo, si propone in modo analogo, se non eguale) – l'assenza di una specifica previsione delle Consulte statutarie nella nostra Carta, e soprattutto il silenzio dell'art.123, che invece prevede la necessità del solo Consiglio delle autonomie locali, conferma la mancanza di idee chiare, per non parlare di miopia, del legislatore costituzionale del 1999 e del 2001.

È evidente, infatti, la ragione della previsione del Consiglio delle autonomie locali, per altro discutibilmente con poteri solo consultivi (e ora, parrebbe – nel progetto di riforma degli EE.LL. –

persino superati dal dialogo diretto fra Regioni ed ANCI-UPI). La causa è presto detta: vista la via italiana al federalismo (necessariamente su "tre piedi": Stato, Regioni ed EE.LL.), tali organi sono stati istituiti per la giusta preoccupazione di proteggere in qualche modo gli enti infra-regionali da presumibili, per non dire probabili, tentazioni neo-centralistiche delle Regioni, a maggior ragione rafforzate nei loro poteri e nelle loro competenze.

Ma resta a dir poco singolare, almeno dal nostro punto di vista, che l'art. 123 Cost. preveda – e dunque consideri necessari – i Consigli delle autonomie locali e non anche le Consulte statutarie. Paradossalmente, proprio il rafforzamento delle funzioni delle Regioni operato nel 2001 – nel quadro formale di un *neo-regionalismo* costituzionalmente corretto e potenzialmente *progressivo*, che in realtà celava un sostanziale *cripto-federalismo* – rende ancora più inspiegabile il silenzio del legislatore costituzionale del 2001 sulle Consulte statutarie. Insomma, l'oggettivo rafforzamento degli organi di governo regionali (e degli EE.LL.) – sia in relazione alla legittimazione (procedimento di elezione: diretta) che in relazione alle funzioni (nuovo Tit. V) – avrebbe dovuto comportare, diremmo automaticamente, la previsione delle Consulte o di analoghi organi di garanzia. Ciò che, come si sa, l'art.123 novellato invece non fa.

Si tratta di un errore, di un difetto, di un vero e proprio vizio di sistema, che può indurre a ritenere carente il complessivo sistema regionale congegnato nel 2001. Siamo anzi personalmente inclini a considerare la mancata previsione nell'art. 123 Cost. – accanto ai Consigli delle autonomie locali – delle Consulte statutarie, una vera e propria, grave *lacuna*. Segnatamente, di fronte alla necessità di creare una "buona" forma di governo regionale – e, ribadiamo, per "buona" forma di governo intendiamo una forma di governo dove esistano **controlli interni** (nello specifico ordinamento) sugli organi di indirizzo politico, e dunque dove esista un qualche equilibrio fra organi di indirizzo e organi di garanzia – occorre non che *possano* esistere, ma che *debbano* esistere le Consulte.

In conclusione, se – sotto il particolare profilo considerato – è vero che le Consulte statutarie (o comunque analoghi organi di controllo o contro-poteri) sono da un punto di vista logico-giuridico indispensabili per un corretto funzionamento della, per dir così, "macchina" regionale, allora vuol dire che essi sono organi *costituzionalmente necessari*. Sotto quest'aspetto, come si accennava prima, non si può parlare – vista la natura *non*

federale del nostro ordinamento – di una “forma di Regione” in senso stretto (analogia troppo ardita con la forma di Stato), ma in pratica la “forma di governo” regionale, l’unico dato giuridico su cui si può effettivamente discutere, finisce col coincidere con l’intera organizzazione della Regione e, dunque, con l’intera “macchina” regionale, se si vuole con il “modello di Regione”.

La grave lacuna presente nell’art. 123 Cost., dunque, può essere detta *istituzionale* o meglio, per usare la terminologia (e i più adeguati concetti) di Z. Ziemiński¹¹, dovrebbe meglio parlarsi di una “lacuna di costruzione”: in questo senso, la mancata previsione delle Consulte – e quindi l’esclusione della loro *necessarietà* – determina una potenziale carenza “strutturale” nella forma di governo delle Regioni, non esenti dal rischio (laddove non si dotino di Consulte) di gravi squilibri ed eccessi di potere che solo nei casi più gravi, forse troppo tardi e comunque in spregio della così preziosa autonomia regionale, potrebbero essere rilevati/sanzionati da organi di controllo nazionali/statali (ci riferiamo, ovviamente, in particolar modo – ma non solo – alla Corte costituzionale).

Paradossalmente proprio lo stesso principio di sussidiarietà, in uno dei suoi più noti corollari – quello per cui le decisioni devono essere prese nel luogo più vicino possibile agli interessi in gioco – vorrebbe che anche le decisioni di *controllo* che interessano gli organi di governo delle Regioni, e in genere i controlli che riguardano i *rapporti* infra-regionali (fra organi interni della regione o fra Regioni e propri EE.LL.), fossero svolti proprio il più vicino possibile agli interessi considerati e dunque “sul piano” regionale; ovvero, da “organi” regionali. Si tratta di un’esigenza nell’interesse delle Regioni e dello stesso Stato, dunque – ci sembra – di un’esigenza costituzionale.

Si badi: non stiamo quindi dicendo *semplicisticamente* che i “panni sporchi” di ogni Regione vanno lavati in casa. Diciamo *semplicemente* che prima di “disturbare” un organo dello Stato, e segnatamente la Corte costituzionale, cui certo il lavoro non manca, sarebbe bene che ogni Regione, con propri organi, si curasse direttamente di svolgere i controlli per ciò che la riguarda: stiamo infatti parlando di un controllo di *statutarietà*, che solo indirettamente, e in un secondo momento, si può tradurre in un controllo di *legittimità costituzionale*, secondo la nota teoria dello Statuto come norma interposta (cfr. sent. nn. 10/1980, 48/1983, 99/1986, 993/1988, e poi 313/2003 e 324/2003)¹².

In conclusione, se le Consulte statutarie appaiono organi solo “opportuni” dal punto di vista dell’organizzazione generale regionale (che è ben diversa da quello dello Stato) – rivelandosi in ciò *ontologicamente* diversi da quelli di giustizia costituzionale, e segnatamente dalle Corti costituzionali, organi invece necessari per il mantenimento dello Stato costituzionale – esse diventano invece organi “necessari” dal punto di vista della organizzazione particolare regionale (forma di governo regionale).

¹¹ Cfr. Z. ZIEMIŃSKI, *Les lacunes de la loi dans le système juridique polonaise contemporain et les méthodes utilisées pour les combler*, in AA.VV., *Études de logique juridique*, a cura di Ch. Perelman, Bruxelles 1966, 129 ss.

¹² Varia dottrina si è soffermata sul punto, sottolineando di solito che si tratta di giurisprudenza non frequente. Ma è indiscussa la rilevanza che tuttavia tale giurisprudenza ha avuto ai fini della ricostruzione della categoria concettuale di “norma interposta”. Si osservi che proprio tale nozione, in assenza di ricorsi diretti alla Corte da parte degli EE.LL. e in mancanza di Consulte statutarie, in passato può aver facilitato una, per altro improbabile, impugnativa governativa, altrimenti ardua, di leggi regionali illegittime per lesione delle competenze degli EE.LL. Sul punto, fra gli altri, se si vuole, cenni nei miei: *La giustizia costituzionale italiana: da originario “limite” a moderno “strumento” della democrazia (pluralista). Cinque proposte*, in AA.VV., *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Bin e C. Pinelli, Torino 1996, 311 ss., ma già in *Giur. it.*, 1995, Parte IV, 225 ss. e *Pubblico impiego: lo Stato ha (sempre) ragione. Ovvero della “marginalità” della legge e dello Statuto regionali (in merito alla sent. cost. n.171/1999)*, in *Giur. it.*, n. 3/2000, 605 ss.

5. Il caso della repentina cancellazione della Consulta statutaria calabrese: emblema negativo della “lacuna” dell’art. 123 Cost.

La mancanza di organi di garanzia nelle Regioni a Statuto speciale – dove pure essi avrebbero forse avuto, per precisi motivi storici, una più forte ragion d’essere – non dovrebbe sorprendere più di tanto. È evidente che l’assenza non è casuale: al di là del fatto che in questo caso, com’è noto, gli Statuti sono approvati con leggi costituzionali, forse pesa il significativo, ma ingloriosamente concluso, precedente, dal 1946 al 1970, dell’Alta Corte per la Regione siciliana¹³. Senza escludere novità per il futuro, sembra confermarsi che la conclamata “specialità” di tali Regioni attraversa una stagione di declino, da tempo segnalata dalla dottrina.

In ogni caso alla data odierna (dicembre 2009), con l’eccezione (ma solo per il momento) delle Marche, praticamente in tutte le Regioni a Statuto ordinario – e ora financo nella bozza di Statuto di una Regione a Statuto speciale: la Sardegna¹⁴ – sono

¹³ Per maggiori indicazioni, anche bibl., sul punto cfr. A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 31 e 235 s.

¹⁴ Cfr. la bozza dello Statuto della Sardegna (http://www.astrid-online.it/i-nuovi-st/normativa/reg Sardegna-legge-statutaria-burs-23_06_07.pdf), che riportiamo per la parte che qui interessa: **Art. 6. (Ammissibilità dei referendum):** «1. L’ammissibilità dei referendum è stabilita dalla Consulta di garanzia di cui all’Art. 34, la quale ha l’obbligo di esprimersi sulla proposta entro trenta giorni dalla presentazione. La Consulta decide sulla regolarità dei referendum entro trenta giorni dal deposito delle firme raccolte e degli altri adempimenti richiesti dalla legge regionale». **Art. 26. (Cause di incompatibilità):** «6. Quando esista al momento dell’elezione, o si verifichi successivamente, qualcuna delle condizioni di incompatibilità o sopravvenga una causa di ineleggibilità prevista dalla presente legge e dall’Art. 17 dello Statuto speciale, è contestata al Presidente della Regione o al consigliere regionale dal consiglio regionale; all’assessore dalla Consulta di garanzia di cui all’Art. 34». **Art. 27. (Altri casi d’incompatibilità):** «1. Oltre ai casi previsti dall’Art. 26, non possono rivestire la carica di Presidente della Regione, assessore regionale, consigliere regionale, i soggetti che detengono, ai sensi del codice civile, direttamente o indirettamente, il controllo o la proprietà di società per azioni quotate in mercati regolamentati, nonché di società che abbiano un’influenza rilevante nella proprietà o nella gestione di una o più reti radiotelevisive o di uno o più quotidiani o periodici a diffusione nazionale o regionale, salva la stipula di un negozio fiduciario con le caratteristiche di seguito indicate. [...] il fiduciario può fornire allo stipulante le informazioni necessarie per la compilazione e il pagamento delle tasse; può, inoltre, fornirgli i bilanci annuali e tutte quelle altre relazioni integrative, ritenute appropriate dalla Consulta di garanzia, in modo da consentirgli una piena comprensione dell’andamento della società nei precedenti dodici mesi; le parti espressamente prevedono e riconoscono che il fiduciario non incorra in alcuna responsabilità, oltre a quella di amministratore, per qualsiasi perdita o diminuzione di valore delle azioni o dei beni della società in ragione del legame fiduciario esistente nei limiti in cui agisca in buona fede e con ragionevolezza di giudizio; [...] f) qualora nel corso della durata dell’accordo si verifichi un evento societario straordinario in grado di incidere o pregiudicare gravemente l’integrità stessa dei beni dello stipulante, il fiduciario può consultarsi con lo stipulante e ricevere consigli, direttive o istruzioni o lo stesso stipulante può intervenire personalmente per esercitare i diritti e i privilegi legati ai suddetti beni solo in seguito ad una previa informativa ed autorizzazione dalla Consulta di garanzia; [...] h) qualora il fiduciario decida di rinunciare all’incarico o gli pervenga una richiesta in tal senso dallo stipulante, quest’ultimo può nominarne un altro, soggetto ad approvazione da parte della Consulta di garanzia; la nomina non ha effetto sino a quando il fiduciario uscente non abbia reso il conto a quello entrante; i) nel caso di decesso, interdizione, inabilitazione o nomina di un amministratore di sostegno del fiduciario, lo stipulante può nominare un sostituto, soggetto ad approvazione da parte della Consulta di garanzia, che esercita i diritti e i privilegi associati alle azioni [...]». **Art. 28. (Divieti contrattuali):** «1. Nella vigenza dell’accordo di cui all’Art. 27, la società non può stipulare nuovi contratti o accordi con l’amministrazione regionale o agenzie, aziende o enti regionali, rinnovarli od estenderli, salvo che siano aggiudicati per mezzo di gara pubblica od altra procedura ad evidenza pubblica. 2. Le disposizioni di cui all’Art. 27 si applicano anche a coloro che detengono una partecipazione in una società quotata, nella misura in cui essa sia ritenuta dalla Consulta di garanzia in grado di influenzare il corretto adempimento dei doveri di presidente della Regione, assessore, consigliere regionale, nonché a coloro che, direttamente o indirettamente, esercitano attività soggette al previo rilascio di concessione amministrativa regionale o con un fatturato superiore a 100 milioni di euro». **Art. 34. (Consulta di garanzia):** «1. La consulta di garanzia è composta da tre membri di cui due eletti, nel rispetto del principio della rappresentanza paritaria dei generi, dal consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei componenti; qualora dopo i primi due scrutini non si raggiunga il quorum richiesto, dal terzo turno si procede a votazione con voto limitato; risultano eletti i due più votati. Il consiglio delle autonomie locali nomina un componente con le stesse modalità previste per il consiglio regionale. I componenti della consulta sono scelti tra i magistrati, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile, tra i professori universitari ordinari in materie giuridiche e tra gli avvocati con almeno quindici anni di effettivo esercizio della

stati istituiti, o stanno per essere istituiti, organi di garanzia statutaria. Ciò, a parere di chi scrive, non tanto per un banale effetto imitativo fra le Regioni, che pure certo è fenomeno ricorrente, quanto – ci sembra di poter supporre – proprio per le ragioni logico-giuridiche prima ricordate di dar vita ad una buona, dunque equilibrata, forma di governo; ragioni che in qualche modo dovrebbero tradursi, a parer nostro, anche in un vincolo costituzionale, il quale pure – s'è detto – formalmente manca.

Ciò che, però, davvero stupisce è che di fronte a ben 16 Regioni – 14 di diritto comune (come si diceva: tutte, tranne le Marche) e 2 a Statuto speciale (Sicilia e Sardegna) – che avevano, si sono dotate o intendono dotarsi, di organi di garanzia statutaria, una di esse – la Calabria – che pure disponeva della normazione statutaria e legislativa forse più completa (e consolidata, perché sostanzialmente rimasta indenne, nel suo complesso, dall'accorto bisturi della parziale caducazione operata dalla Corte: sent. n. 200/2008), abbia scelto, verrebbe da dire: inopinatamente, di tornare indietro e cancellare, *sic et simpliciter* la disposizione dello Statuto (art. 57) che prevede la Consulta statutaria. Tale operazione di revisione statutaria, che è arrivata silenziosamente alla II deliberazione, è avvenuta senza alcuna spiegazione né vera e propria discussione consiliare (né tanto meno con un dibattito nell'opinione pubblica regionale), e – a conferma del suo carattere frettoloso e maldestro – senza che per altro che venissero espunte dallo stesso Statuto le altre norme (per es. l'art.11, n. 5, in materia di referendum) che rinviavano proprio alla Consulta, per tacere del formale mantenimento della legge di attuazione dell'organo, n. 2 del 2007, la quale evidentemente è ormai da considerare ... disapplicata/inapplicabile.

È lecito chiedersi: perché? Per tentare di dare una risposta è necessario prima ricordare che la Regione Calabria è forse quella che più spesso ha subito impugnative delle proprie leggi di fronte alla Corte costituzionale (anche dopo la creazione di un Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi: art. 26, n. 2, St.). Né può sottacersi, in questa Regione, la presenza di diffusi e reiterati fenomeni di criminalità organizzata, inefficienza, corruzione amministrativa, malcostume, clientelismo e trasformismo politico, che coinvolgono, accanto alla Regione, anche le amministrazioni locali. Paradossalmente proprio per tali motivi – che potrebbero essere sintetizzate con una tendenza a sfuggire il principio di legalità a tutti i livelli (*in primis*: proprio rispetto allo stesso Statuto regionale) – la Calabria era forse la Regione che più di ogni altra aveva bisogno, accanto a una forte e generalizzata presenza dello Stato (attraverso tutte le sue istituzioni), di un autonomo e forte organo interno di garanzia statutaria. Non a caso, in passato avevamo rilevato che i non pochi poteri di cui avrebbe potuto disporre la Consulta calabrese affondavano le

professione. 2. La consulta ha sede presso il consiglio regionale. Resta in carica sei anni e i suoi componenti non sono rieleggibili. 3. I componenti della consulta di garanzia non possono assumere o conservare altri impieghi pubblici o privati, né esercitare attività professionali, commerciali o industriali, funzioni di amministratore o sindaco in società che abbiano fine di lucro. 4. La consulta elegge fra i suoi componenti il presidente, che dura in carica tre anni e non è rieleggibile. 5. La legge regionale assicura alla consulta autonomia regolamentare, organizzativa e amministrativa, e detta le ulteriori disposizioni relative alla sua costituzione e al suo funzionamento». **Art. 35. (Funzioni):** «1. La consulta di garanzia è organo indipendente della Regione, con funzioni consultive e di garanzia. In particolare: a) esprime parere sulla conformità allo statuto speciale e alla presente legge delle delibere legislative, prima della loro promulgazione, ove ne faccia richiesta un terzo dei componenti il consiglio regionale, il Presidente della Regione o il consiglio delle autonomie locali; in caso di parere negativo la delibera è rinviata al consiglio regionale per il riesame; b) esprime, prima della loro emanazione, parere obbligatorio sulla legittimità dei regolamenti, quando lo richiedano un terzo dei componenti il consiglio regionale, il Presidente della Regione o il consiglio delle autonomie locali; in caso di parere di illegittimità, il regolamento è rinviato all'organo che l'ha deliberato, che può nuovamente adottarlo motivando; c) esprime parere sui conflitti di competenza tra organi della Regione, su richiesta di uno degli organi coinvolti nel conflitto; d) decide sulla regolarità e sull'ammissibilità delle proposte di iniziativa legislativa popolare e dei referendum; e) contesta ai componenti della giunta le cause di incompatibilità e decide su di esse ai sensi dell'Art. 26; f) decide sulla sussistenza delle cause di incompatibilità previste dagli articoli 27 e 28 per il presidente, i consiglieri e gli assessori ed esercita i poteri ed adotta gli atti previsti dai medesimi articoli; g) dichiara la sussistenza dell'impedimento permanente del Presidente della Regione».

proprie ragioni nella «necessità di tentare di porre rimedio ai gravi problemi di legalità non solo esterna, ma anche interna, che affliggono la Regione Calabria»¹⁵.

Quali dunque le ragioni dell'espunzione dalla Statuto della Consulta? La risposta più maliziosa è probabilmente quella più giusta: la classe politica evidentemente ha percepito che l'attivazione della Consulta – che sarebbe stata composta da tecnici qualificati e indipendenti – avrebbe costituito un'oggettiva limitazione al suo potere, allo stato fortemente discrezionale, se non arbitrario¹⁶. Ne discende che in Calabria, la forma di governo – nettamente presidenziale – è pressoché totalmente priva di contrappesi istituzionali e, dunque, caratterizzata da un eccesso di potere da parte degli organi di indirizzo politico, con una particolare accentuazione di quelli del Governatore: in breve, è fortemente squilibrata¹⁷.

La riprova dell'inefficienza regionale e del carattere approssimativo della legislazione calabrese, con alcune ovvie eccezioni, è, per esempio, la recentissima legge calabrese sulle elezioni primarie: la n. 25/2009. Si trattava di una normativa lodevole nelle intenzioni astratte, ma in concreto chiaramente illegittima: non solo rendeva obbligatorie le primarie aperte (impedendo, per es., a un partito di procedere a primarie chiuse riservate agli iscritti), ma attentava alla stessa segretezza del voto, imponendo ai votanti la preventiva dichiarazione di appartenenza all'area o partito politico nel cui contesto si sarebbe espressa la preferenza per la candidatura alla carica di Governatore. Tutto ciò in una Regione di soli 2 milioni di abitanti, dispersi su 409 Comuni, dove il controllo mafioso del voto in alcune parti del territorio è capillare ed è stato accertato da diverse sentenze dei giudici, anche della DNA! Presumibilmente il semplice disegno di legge approvato dal Consiglio, prima della promulgazione – se ci fosse stata la Consulta statutaria – avrebbe ricevuto un *parere negativo*, anche solo per violazione delle mere *disposizioni di principio* (c.d. *programmatiche*) dello stesso Statuto calabrese¹⁸. Contro la legge si sono scagliati,

¹⁵ Cfr. *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti"*, cit., 1083.

¹⁶ La questione, con ogni evidenza, riguarda un po' tutte le Regioni, dove è comprensibile una qualche "resistenza" ai nuovi organi. È stato osservato, per esempio, che in Lombardia «emerge con chiarezza l'intento di evitare l'ingresso in campo di poteri diversi da quelli in cui si esprime direttamente la maggioranza di governo dell'ente»: così A. MAESTRONI, *La Commissione per lo Statuto: organo di quale garanzia nello Statuto d'autonomia della Lombardia?*, in AA.VV., *Il nuovo Statuto d'Autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, a cura di S. Troilo e M. Gorlani, Milano 2008, 157 (che pure eccede, a parer nostro, nel considerare «marginale» e un «bluff» l'organo di garanzia lombardo – p. 160 ss. – il cui parere negativo obbliga invece il Consiglio a una ri-deliberazione a maggioranza assoluta). In ogni caso, in Calabria, la "resistenza" alla novità ha raggiunto il massimo, prevedendosi addirittura la soluzione *tranchant* della cancellazione dell'organo (pur dopo l'approvazione della stessa legge attuativa).

¹⁷ Per approfondimenti, qui ed ora impossibili, cfr. il nostro *La forma di governo regionale calabrese*, in AA.VV., *Un "progetto" per la Calabria. Istituzioni e proposte di riforma*, op. et loc. cit.

¹⁸ Il che conferma quanto sostenevamo in passato (*Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti"*, cit., 1076), circa le "norme programmatiche" e i "principi" statuari *praeter Constitutionem* [c.d. contenuto non necessario] che sono ammissibili, ma a condizione che siano conformi a Costituzione e non in contrasto con leggi statali (come si può dedurre dalle sentt. cost. nn. 2/2004 e 12/2006). Cfr. pure in merito S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2006, 2. In particolare – a differenza di quanto aveva sostenuto la Corte costituzionale, che notoriamente ha invece ritenuto tali principi «fonti regionali a competenza riservata e specializzata», ma privi di efficacia giuridica *extra moenia* (sentt. cost. nn. 372-378-379/2007) – avevamo ipotizzato (*op. et loc. ult. cit.*) l'opportunità che «probabilmente spetterà solo alle Consulte statuarie considerare [i principi statuari regionali non necessari], e utilizzarli, come "parametro" nel confronto con le fonti regionali». Conformemente: V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli Statuti regionali*, in *Rass. parl.*, n. 4/2005, 980 e L. BIANCHI, *Le norme di principio negli statuti*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, a cura di P. Caretti, Torino 2006, 55. Tale orientamento sembra, seppur indirettamente e tacitamente, confermato ora dalla sentt. cost. n. 200/2008, che nulla dice sul contenuto degli Statuti, considerati senz'altro e comunque interamente un parametro per le Consulte statuarie, fonti dunque potenzialmente violate e controllabili anche nella loro parte "di principio": significativamente confermano questa lettura sia autori contrari [D. BALDAZZI, *Le "Consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione (commento a Corte cost. n. 200 del 2008)*, in *Le ist. del feder.*, n.2/2008, spec. 210], che autori favorevoli [A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)*, in *Le ist. del feder.*, n.2/2008, spec. 165] all'esistenza di disposizioni statuarie

sulla stampa locale e nazionale, magistrati e giuristi/costituzionalisti, non solo calabresi, ma invano: buona parte della classe politica regionale l'ha difesa in modo inverecondo (ben conoscendo gli effettivi interessi in gioco). Fortunatamente il Governo ha impugnato la legge di fronte alla Corte costituzionale e la Regione, *re melius perpensa*, ha preferito evitare il confronto e finalmente ha in modo inusitatamente rapido, con una votazione durata 60 secondi, modificato la legge come richiesto¹⁹.

Si può leggere il recentissimo episodio qui rapidamente esposto come la conferma che le Consulte non servono: tanto, alla fine, c'è la Corte costituzionale (o anche solo la "minaccia" alla Corte costituzionale). Ma sarebbe una lettura superficiale e sbagliata. Le cose non stanno esattamente così.

Infatti «il Governo ha scarso interesse a difendere la legalità statutaria»²⁰, perché «nel giudizio in via d'azione, non è interessato a denunciare vizi che non si traducano in una lesione di competenze statali»²¹. È dunque miope sperare che il Governo svolga sempre e comunque la funzione di portiere che ricorre alla Corte per custodire la legalità *costituzionale*, a maggior ragione sotto forma di rispetto della legalità *statutaria* (norma interposta). L'esperienza purtroppo spesso conferma che l'attivazione del Governo di fronte a una legge regionale illegittima (al di là dell'illegittimità derivante dalla violazione dello Statuto quale "norma interposta") è del tutto aleatoria, essendo subordinata ad una scelta discrezionale dell'esecutivo: non è casuale, per esempio, che i casi di impugnativa governativa di leggi regionali che ledono le competenze degli EE.LL. siano rari.

La verità, per restare a quest'ultimo esempio, è che solo gli enti territoriali direttamente interessati sono in grado di percepire subito la lesione arrecata loro da una legge (statale o regionale) e dunque, a ciascuno di essi *dovrebbe* essere consentito, *de iure condendo*, di rivolgersi alla Corte, tanto più che essi oggi godono di un'autonomia statutaria costituzionalmente protetta²². Ad ogni modo, in mancanza – al momento – di tale potere, è certo più facile che un Ente locale si rivolga a una Consulta statutaria, che anche per questo colma un vuoto ed è chiamata a svolgere una funzione sicuramente meritoria²³.

di principio. Giustamente a favore delle disposizioni di principio, per esempio, anche R. ROMBOLI, *Commento all'art. 57 dello Statuto regionale della Toscana*, cit., 283 ss. e, se ho ben compreso, S. BARTOLE, *Gli Statuti nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso. Pisa 3-4 maggio 2005*, Pisa 2006, 275 ss. *Contra*, ma con argomenti non particolarmente stringenti e che, alla fine, danneggerebbero troppo l'autonomia regionale: T. GROPPI, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379 della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 13 e A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali e loro contenuti programmatici*, rel. al convegno dell'ISSiRFA-CNR su *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Roma 4 luglio 2005.

¹⁹ Per una ricostruzione più dettagliata di tutta la vicenda cfr. il nostro *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re melius perpensa, riconosce l'errore*, in http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/speciale_regioni/statuti_regionali/0011_spadaro.pdf

²⁰ Cfr. spec. M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forme di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2002, 443 e A. D'ALOIA - P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi Statuti*, in AA.VV., *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino 2006, 205.

²¹ P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2007, 194.

²² Sosteniamo questa tesi da molto tempo: per es. cfr. – oltre a *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti"*, cit., 1099 ss. – il nostro *La giustizia costituzionale italiana: da originario "limite" a moderno "strumento" della democrazia (pluralista). Cinque proposte*, op, et loc. cit. Ma v. pure, fra gli altri: S. MANGIAMELLI, *Corte costituzionale e riforma del titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, a cura di E. ROZO ACUÑA, Torino 2003, 40; L. MEZZETTI - M. BELLETTI - E. D'ORLANDO - E. FERIOLI, *La giustizia costituzionale*, Padova 2007, 529; P. TORRETTA, *La Consulta e le «Consulte regionali»: ancora una pronuncia del giudice delle leggi sul ruolo dei garanti statutari*, in *Giur. cost.*, 2008, spec. 5160 s.

²³ In tale prospettiva appare quindi veramente miope e del tutto infondata la tesi sostenuta dall'Avvocatura dello Stato contro la l. reg. calabrese n. 2/2007 secondo cui «la presenza del Consiglio delle autonomie locali renderebbe

Ma anche sorvolando sulla specifica questione della tutela diretta degli EE.LL., va detto che solo un controllo *a tappeto e preventivo* su tutta la legislazione regionale può essere un efficace deterrente. E un simile controllo, così generalizzato e minuzioso, verosimilmente può essere svolto in modo efficace solo da un organo *interno e regionale*.

Insomma – ferma restando naturalmente la garanzia *ultima* della Corte costituzionale (che potremmo considerare come non *ultima* ma – per Regioni, come le Marche ed ora la Calabria, “senza Consulte” – come *unica* garanzia) – l’episodio della legge sulle primarie calabresi prima ricordato dà ampiamente l’idea del potenziale ruolo che avrebbe potuto svolgere una Consulta statutaria in una Regione come la Calabria e conferma, ove ve ne fosse ancora bisogno, il carattere non solo *opportuno*, ma ormai *necessario* – ai fini di una corretta forma di governo, caratterizzata dall’equilibrio fra organi di indirizzo e di organi di garanzia – delle Consulte statutarie, per alcuni versi organi sicuramente più necessari in alcune Regioni degli stessi Consigli delle autonomie locali²⁴.

6. Modernità delle tecniche di lavoro usate dalle Consulte statutarie. La novità di una funzione *mista* di garanzia: insieme e inscindibilmente di *consulenza* e di *controllo*.

Come s’è detto, è vero che le Consulte regionali italiane – a differenza dei “tribunali costituzionali” dei *Länder* tedeschi (*Landesverfassungsgerichtsbarkeit*) e analogamente ai “Consigli consultivi” (*Consejos jurídicos consultivos*) delle *Comunidades Autónomas* spagnole – non sono piccole Corti costituzionali.

È vero, cioè, che in nessun caso possono caducare una legge regionale in contrasto con lo Statuto. È vero, quindi, che le Consulte non sono tanto *giudici* che “custodiscono” gli Statuti, quanto *organi amministrativi indipendenti*, sia pure *sui generis*. Ma certo è riduttivo dire che esse si limitano a dare solo “consigli” al legislatore regionale. Poiché non si tratta di organi giurisdizionali, ma di organi amministrativi, seppure autorevoli e indipendenti, esse producono atti – nonostante l’armamentario linguistico e concettuale usato: pronunce, giudizi, dispositivo e motivazione, opinioni concorrenti e dissenzienti, ecc. – qualificabili semplicemente come «provvedimenti amministrativi» o

inutile o illegittima una competenza della Consulta a dirimere i conflitti fra Regione e minori enti locali», come del resto conferma la stessa sent. cost. n. 200/2008, che rigetta in radice simili costruzioni irragionevoli [n. 2.2 rit. in fatto e n. 2 cons. in dir.].

²⁴ In questo senso, come si sarà arguito dalle insistenti argomentazioni esposte nel testo, davvero non possiamo condividere le pessimistiche considerazioni svolte da C. NAPOLI (*Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in *Le ist. del fed.*, n. 2/2008, 195) quando osserva che tali organi di garanzia, per l’oscurità e la debolezza delle loro funzioni, vadano incontro ad ostacoli che: «impediscono nei fatti che essi possano acquistare un ruolo determinante nella forma di governo regionale».

«decisioni»²⁵. Forse ancor più correttamente, sulla scia dell'insegnamento di M. Nigro, potrebbe parlarsi di «decisioni amministrative materialmente giurisdizionali».

Nel caso degli organi di garanzia statutaria, infatti, non corrisponderebbe al vero e sarebbe pericoloso (oltre che riduttivo per le Consulte) immaginare una dicotomia rigida fra funzioni di *controllo* (che sarebbero esclusive della Corte cost.) e funzioni *consultive* (che sarebbero proprie delle Consulte). Bisogna stare attenti a non spaccare il capello in quattro e a non bendarsi gli occhi dietro apparenti sicurezze formalistiche, legate ai tradizionali modi di intendere le categorie giuridiche: senza negare la diversità del contesto, nessuno si sognerebbe di dire che, per esempio, il *Conseil Constitutionnel* francese, nell'esercizio del suo sindacato *preventivo* (oggi, per altro, anche successivo/incidentale) è un semplice organo amministrativo che si limita a ... *dare consigli*.

Insomma, indurre alla riflessione il legislatore regionale, chiamato a ri-esaminare la propria scelta, costringendolo a ri-deliberare l'atto (magari a maggioranza assoluta), è espressione di un potere di *veto sospensivo*, materialmente a cavallo fra amministrazione e giurisdizione, che non è funzione secondaria, né del tutto estranea alle categorie concettuali della giustizia costituzionale.

La verità, almeno così a noi pare, è che la funzione *consultiva* (fornire pareri) e quella di *controllo* (invito al riesame) possono essere, e di solito sono, funzioni strettamente connesse, più che mai in questo caso. Nell'evoluzione del diritto contemporaneo che, anche in Italia, vede sempre meno disposizioni tradizionali costruite sul meccanismo automatico violazione della norma = sanzione (*hard law*), ma è invece sempre più caratterizzato da disposizioni solo incentivanti (premiali) o disincentivanti (*soft law*)²⁶, il potere di sospendere temporaneamente il procedimento legislativo che porta alla promulgazione, inducendo il legislatore regionale alla riflessione, è relevantissimo e – sia consentito dire – flessibile, non invasivo e modernissimo (o, se si preferisce, efficacemente post-moderno). Né va sottovalutato il fatto che tale potere è esercitato in nome di un *interesse pubblico* (la legalità statutaria) di sicura rilevanza costituzionale.

²⁵ Così C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quad. reg.*, n. 1-2/2007, 287 ss. (ma v. spec. 314) che – in relazione all'obbligo di riesame dell'atto con un aggravio della procedura – giustamente sottolinea come: «chi sopporta il blocco della propria richiesta subisce il medesimo effetto sia se questo è prodotto da una decisione, sia se è prodotto da un cosiddetto parere vincolante». L'A. ne deduce la possibilità di impugnare tali provvedimenti delle Consulte, a seconda della situazione soggettiva che si presume lesa, di fronte ai giudici ordinari o amministrativi. L'ipotesi è confermata dalla Corte cost. nella sent. n. 200/2008: «Si tratta pertanto di decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio. È appena il caso di precisare che tali decisioni non possono né precludere né, in alcun modo, limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, eventualmente richiesti, nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria. Le stesse «decisioni» della suddetta Consulta possono ovviamente diventare oggetto di un giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari» [cfr. n. 5. 1 cons. in dir.]. E' appena il caso di rilevare che, laddove davvero un giudice comune disapplicasse, o un amministrativo annullasse, una decisione della Consulta, esso finirebbe con l'esercitare un indiretto controllo *preventivo* sull'atto regionale oggetto del parere (ciò che appare anomalo, perché attiene a un "atto" che... ancora non c'è).

²⁶ Se si vuole, cfr., per es., il nostro "Nuove" tecniche (premiali o disincentivanti) per "nuovi" diritti: dall'hard law al soft law, in AA.VV., *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali*, a cura di A. Ruggeri, L. D'Andrea, A. Saitta e G. Sorrenti, Torino 2007, 313 ss.

In breve, essendo l'obbligo del riesame (anche con motivazione o riapprovazione con maggioranza assoluta)²⁷ una forma di "sanzione *soft*" o tecnico-politica²⁸, la Consulta sono organi amministrativi indipendenti con funzioni di garanzia, dunque con funzioni *miste* (insieme e inscindibilmente di *consulenza* e di *controllo*), funzioni che si traducono in pratica in *decisioni vincolanti*, sia pure limitatamente alla procedura da seguire per ri-deliberare²⁹. E scusate se è poco! Senza necessariamente recuperare l'idea ardita di una sorta di I grado rispetto alle successive e finali valutazioni della Corte costituzionale³⁰, va detto che solo per comprensibili ragioni formali (qualcuno maliziosamente forse direbbe solo per *pruderie*) si tace sul valore oggettivo di sindacato para-costituzionale che ha il semplice controllo di statutarietà.

In particolare sul riesame motivato o sulla ri-deliberazione eventualmente a maggioranza assoluta (in breve sulla questione dell'aggravamento della procedura)³¹ – la giurisprudenza della Corte costituzionale è parsa oscillante nel tempo, ma – alla fine – sembra di poter dire che non dovrebbero esservi più soverchi dubbi sulla possibilità dell'aggravamento. A questa conclusione, che speriamo non risulti affrettata e smentita in futuro dalla Corte, si arriva per gradi, in tre tappe.

Com'è noto, inizialmente: nella sent. cost. n. 378/2004, la Corte sembrava escludere nettamente questa possibilità (ammettendo solo l'obbligo del riesame).

Ma già appena due anni dopo – nella successiva e decisiva sent. n. 12/2006 – la Corte non solo ammetteva che potesse, anzi dovesse, essere *motivata* la decisione-riesame con cui il Consiglio reputa di non tener conto del parere negativo di una Consulta³², ma lasciava intendere che il presunto divieto di prevedere maggioranze qualificate appariva incompatibile con la piena riserva regionale in materia di procedimento legislativo. Infatti «l'introduzione di un particolare eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" attribuiti dall'art. 123, comma 1, Cost.».

²⁷ In quanto «la maggioranza "assoluta", pur essendo "qualificata" rispetto all'ordinaria maggioranza sufficiente per l'approvazione degli atti legislativi, resta comunque una soglia interna alla maggioranza "politica", che non determina alcun ostacolo o vincolo insuperabile per il titolare sostanziale della scelta politico-legislativa»: così lucidamente A. D'ALOIA - P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi Statuti*, cit., 208.

²⁸ Cfr. A. CHELLINI, *Istituti di garanzia e Consiglio delle autonomie locali*, in AA. VV., *Commento allo Statuto della Regione Piemonte*, a cura di F. Pizzetti e A. Poggi, Torino 2006, 145.

²⁹ Così la sent. cost. n. 200/2008: «Nessun dubbio che sia ammissibile attribuire a tali organi di garanzia un potere consultivo, ancorché il contenuto negativo del parere reso determini l'obbligo di riesame dell'atto ([sentenza n. 378 del 2004](#)) [...] la competenza ad emanare atti decisori non è riservata agli organi giurisdizionali [...] si deve ritenere che il carattere vincolante delle "decisioni" della Consulta statutaria debba mantenersi nell'ambito dell'organizzazione regionale, che comprende tutti gli enti ed organi della Regione». La Corte afferma solo che tra gli altri «soggetti interessati [...] non possano essere inclusi gli enti locali, la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost.» [n.5.1 del cons. in dir.]. Ma, su quest'ultimo punto, sembra cogliere nel segno il rilievo critico di M. CARLI, *Il chiarimento non c'è stato (a proposito degli organi di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti delle regioni ordinarie)*, in *Giur. cost.* 2008, 2273, secondo cui: «[Replicherei, sommessamente, che] la legge impugnata non obbliga l'ente locale a sollevare conflitto davanti alla Consulta e quindi siamo forse fuori dall'operatività dell'art. 114, commi 1 e 2, Cost.».

³⁰ Cfr. sempre il nostro *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti"*, op. et loc. cit.

³¹ In questo senso, la pur acuta distinzione proposta da S. ALOISIO [*Un piccolo (e claudicante) passo verso al definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria*, in *Giur. cost.* 2008, spec. 2284] fra «nuova valutazione» e «nuova deliberazione» da parte del Consiglio regionale, dopo il parere della Consulta statutaria, non sembra assumere più un rilievo pratico decisivo, come si vedrà.

³² Si noti che la sostanza del vincolo non è scalfita dal fatto, ineccepibile, che tale obbligo di motivazione – per la Consulta – «non inerisce agli atti legislativi ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla delibera legislativa e non fa corpo con essa».

Insomma, l'aggravio della procedura è un affare regionale, una scelta del singolo ordinamento regionale su cui parrebbe non si ponga alcun problema di legittimità³³.

Infine, la sent. cost. n. 200/2008 della Corte costituzionale – pur caducando parzialmente la normativa calabrese sulla Consulta – ha per converso esplicitamente rigettato il ricorso del Governo e conservato tacitamente il meccanismo del riesame aggravato (maggioranza assoluta) previsto dalla legge n. 2/2007³⁴. Il fatto che la Corte sia pervenuta a questo risultato attraverso il rinvio allo Statuto quale “norma interposta” e dunque – per dir così: «implicitamente»³⁵ – sembra discendere dal dato che altrimenti essa avrebbe dovuto, non solo smentire l'apertura fatta nella precedente sent. n. 12/2006, ma anche che paradossalmente avrebbe dovuto dichiarare l'illegittimità delle stesse disposizioni statutarie calabresi (e, a ben vedere, non solo di queste: cfr. artt. 80 St. Abruzzo, 60 St. Lombardia, 68 St. Lazio), le quali invece sul punto erano passate indenni all'impugnativa del Governo. Insomma, con la sent. n. 200/2008, la Corte – da un lato – rigetta fermamente la natura giurisdizionale delle Consulte, a ragione qualificate invece come organi amministrativi e – dall'altro – accoglie però saggiamente «una accezione “espansiva” dei compiti delle Consulte statutarie» stesse³⁶, nel quadro di una legittima auto-limitazione statutaria dei poteri procedurali dell'organo legislativo.

In conclusione, la giurisprudenza costituzionale conferma la natura gerarchicamente prevalente dello Statuto/norma interposta sulla legge regionale, criterio prevalente che convive senza eccessivi problemi con quello di competenza, come avevamo già rilevato in passato³⁷. Non solo: non sembra possa esservi alcun dubbio di legittimità – almeno questo è il nostro avviso³⁸ – per la presunta violazione dell'art. 121

³³ Così, per es., R. TARCHI - D. BESSI, *Art. 123*, in *Commentario della Costituzione*, cit., III, 2461. *Contra*, con un'interpretazione ben diversa e che qui non si accoglie, per es., C. NAPOLI, *La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*, in www.forumcostituzionale.it (2008) e, ma con più prudenza ed equilibrio, S. ALOISIO, *Un piccolo (e claudicante) passo verso al definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria*, cit., 2279 s.

³⁴ Così la citata sent. cost. n. 200/2008: «Si deve aggiungere che l'elencazione delle competenze della Consulta statutaria ricalca quella contenuta nell'art. 57, comma 5, dello statuto della Regione Calabria, così come il carattere vincolante delle determinazioni dell'organo di garanzia risulta conforme al comma 7 del medesimo art. 57, che dispone: “Gli organi regionali si attengono alle valutazioni della Consulta. Il Consiglio regionale può comunque deliberare in senso contrario a singole valutazioni, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta”. In linea con la norma statutaria da ultima citata, l'art. 8, comma 3, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, dispone infatti: “Ove la Consulta ritenga leso lo Statuto da una semplice proposta di legge o regolamento del Consiglio regionale, quest'ultimo può comunque deliberare in senso contrario alle decisioni della Consulta, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta”. Da quanto osservato si deve concludere che le suindicate competenze della Consulta statutaria, quali previste dalle norme censurate, non hanno natura giurisdizionale e risultano conformi, nei termini appena indicati, alle previsioni statutarie» [n. 5.1 cons. in dir.].

³⁵ Come giustamente sottolinea P. TORRETTA, *La Consulta e le «Consulte regionali»*, cit., 5156 s., che concorda con l'operato della Corte. Sul fatto che la Corte implicitamente offra ora una «*chance*» in più, «nulla obiettando in merito all'aggravamento del procedimento», cfr. pure A. MAESTRONI, *op. cit.*, 170. Del tutto conforme, seppure dissentendo dalla Corte, D. BALDAZZI, *Le “Consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, cit., 204 s., che riconosce: «Nell'odierna decisione [...] il Giudice delle Leggi ritiene compatibile con i principi costituzionali una disposizione che impone al Consiglio regionale la ri-approvazione del progetto di legge o di regolamento a maggioranza assoluta».

³⁶ L'opportuno rilievo è sempre di P. TORRETTA, *op. cit.*, 5151.

³⁷ Cfr. Dal “*custode della Costituzione*” ai “*custodi degli Statuti*”, cit., 1070 ss. Ma v. già il nostro *Pubblico impiego: lo Stato ha (sempre) ragione*, op et loc. cit.

³⁸ Ma v. pure – tra gli altri – spec. A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni e diritto comparato, «paletti» della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in AA. Vv., *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, a cura di M. Carli, G. Carpani e A. Siniscalchi, Bologna 2006, spec. 289. *Contra*, invece, R. ROMBOLI, *La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria e delle relative decisioni...*, cit., che continua a parlare appunto di dubbi sulla «sopportabilità costituzionale» della cosa. Ma francamente l'iter della giurisprudenza costituzionale, e segnatamente la sent. cost. n. 200/2008, non sembra lasciare adito a perplessità in merito.

Cost., dovuta all'obbligo/vincolo di ri-approvazione a maggioranza qualificata della delibera legislativa su cui è caduta la scure di un parere negativo di una Consulta. Se queste interpretazioni sono esatte, almeno su questo punto, alla fine sembrano più le luci che le ombre per gli organi di garanzia.

7. Problemi aperti: le pronunce delle Consulte su leggi dello Stato invasive delle competenze regionali; la questione, non del tutto risolta, dell'ipotesi di un controllo svolto in forma successiva, oltre che preventiva

Rimangono, tuttavia, alcuni aspetti oscuri e ancora molte questioni irrisolte. Sorvoliamo sui problemi relativi alla composizione, all'elettorato attivo e passivo, alle incompatibilità, alla sede (di solito il Cons. reg.), al trattamento economico, ecc.

Ci soffermiamo solo su due punti.

Innanzitutto, osservavamo già in passato «che – al di là dell'unico caso in cui è *esplicitamente* previsto che una Consulta si esprima “sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato” (art. 92, n. 1, lett. b, St. Piemonte) – anche in tutte le altre Regioni le Consulte statutarie potrebbero essere chiamate a fornire *pareri preventivi* alla Giunta in ordine ovviamente al rispetto dello Statuto, e di riflesso alla costituzionalità, di leggi dello Stato, ai fini di procedere poi all'impugnativa regionale avverso le stesse. Non escludo, anzi – pur nel silenzio di gran parte degli Statuti sul punto – che “tutte”, o quasi, le Consulte finiscano con l'essere preventivamente “richieste di parere” sulle leggi statali di dubbia statutarietà e/o costituzionalità per le Regioni, esattamente come accade per i Consigli consultivi spagnoli, sempre al fine dell'eventuale proposizione del ricorso regionale alla Corte costituzionale»³⁹. In questi casi resta aperta la questione – non tanto dell'ipotetica divergenza fra il parere fornito dalla Consulta alla Giunta e, poi, la decisione della Corte costituzionale, questione di rilievo solo “estetico” vista l'unicità della giurisdizione costituzionale – quanto dei tempi e dei modi del ricorso regionale (dopo il parere? diversamente dal parere? contro il parere?).

Un secondo, rilevante problema permane anche in ordine al *tempo* del controllo svolto dalle Consulte. La Corte, sul punto, è stata – almeno così pare – inappellabile nella sent. n. 200/2008 e difficilmente, ci sembra, potrà recedere dall'orientamento così nettamente e chiaramente espresso: «ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi. Le competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali [...] in quanto la Consulta statutaria non può essere investita di valutazioni di legittimità concernenti leggi regionali promulgate o regolamenti emanati. Nessun ricorso a tale organo è pertanto ammissibile dopo la promulgazione della legge o l'emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini, nei limiti e con le modalità previsti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi» (nn. 5.2 5.3 del cons. in dir.).

Dunque, il fatto che – secondo la Corte – le Consulte statutarie possano svolgere solo un controllo necessariamente *preventivo*, e mai *successivo*, pena l'invasione di competenza nel campo proprio della giustizia costituzionale e dei giudici, ha suscitato un certo numero di critiche. È stato osservato, per esempio, che «nessuno [in relazione al cambiamento dell'art. 127 Cost.] ha, naturalmente, dubitato che la natura dell'attività al

³⁹ Cfr. Dal “custode della Costituzione” ai “custodi degli Statuti”, cit., 1095.

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 2001»⁴⁰. Così pure, non a torto è stato osservato – a maggior ragione nel caso di conflitti (in cui di solito l’atto si presuppone già vigente e lesivo), che «quel che rileva [...] come aveva ritenuto la Corte nel 2004, non è il momento dell’intervento dell’organo di garanzia, prima o dopo l’approvazione dell’atto, ma i suoi effetti»⁴¹. Altri ha pure rilevato che la Corte, invece di stigmatizzare il momento – successivo, e non preventivo – dell’intervento della Consulta statutaria, avrebbe dovuto sottolineare l’illegittimità della normativa sotto il diverso profilo che tale intervento, comportando l’obbligo di ri-deliberazione, equivale a un cripto-annullamento sostanzialmente giurisdizionale⁴².

In realtà, per quanto comprensibili siano queste critiche, non può sostenersi che la pronuncia della Corte sia del tutto irragionevole e la sua posizione capricciosa o arbitraria⁴³.

Naturalmente la Corte costituzionale doveva tracciare dei limiti che salvaguardassero le sue prerogative (la c.d. unicità della giurisdizione costituzionale) e ha scelto una strada, probabilmente non la migliore, ma certo molto frequentata dai giuristi. La posizione della Corte affonda le sue radici, probabilmente, nell’idea – vecchissima e discutibile, ma presente in una parte della tradizione giuspubblicistica – secondo cui: «tanto più si sposta in avanti l’intervento dell’organo di garanzia, tanto più ci si trova di fronte più ad un atto di controllo che ad un potere consultivo»⁴⁴. Ma in realtà, come si accennava prima, è ormai impossibile fare i puristi e distinguere fra funzioni *consultive* e funzioni di *controllo*, attività che – almeno in questo contesto – sono invece praticamente inscindibili nel caso di gran parte delle Consulte. Tutt’al più il Giudice delle leggi lascia intendere – seppure non lo dice espressamente – che si potrebbe, semmai, distinguere tra poteri consultivi/di controllo solo *sospensivi* (è il caso del Presidente della Repubblica e, appunto, delle Consulte statutarie) e poteri, invece, di controllo *sanzionatori* (ed è il caso, assolutamente esclusivo, della Corte costituzionale). Ancora: il controllo *successivo* viene nettamente stigmatizzato perché, a differenza di altri, sarebbe “in concorrenza” con quello dei giudici e dello stesso Palazzo della Consulta (che per altro ha un carattere giurisdizionale tutto suo: speciale). Ci sembra che solo sulla base di queste distinzioni e puntualizzazioni, anche se sottintese, si può comprendere il sistema di “paletti” di distinzione che la Corte pone fra il proprio ruolo, quello degli altri giudici e quello delle Consulte.

Non solo. Dietro la linea adottata dai giudici *costituzionali* italiani sta, probabilmente, un’altra vecchia idea: che i controlli *preventivi* “in sé”, ossia in quanto tali, non siano (nel senso che *non possano* essere considerati) controlli *giurisdizionali*, ma solo *politici* – non è

⁴⁰ Così, non senza ragione, A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese*, cit., 163. Ma v. pure C. COMBI, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, fasc. n. 3/2008, 9.

⁴¹ Così M. CARLI, *Il chiarimento non c’è stato (a proposito degli organi di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti delle regioni ordinarie)*, cit., 2274 s., che immancabilmente ricorda come l’art. 12, c. 3, della legge toscana sulla Consulta (n. 34/2008) prevede che la richiesta di conflitto sia presentata entro 15 giorni dall’efficacia dell’atto, dunque quando esso esiste, è efficace e si è rivelato lesivo.

⁴² Così S. ALOISIO, *op. cit.*, 2283, che però è più prudente nel caso dei conflitti, ammettendo il controllo successivo.

⁴³ E non, forse, per l’astratta, rigida e pregiudiziale posizione dottrinale secondo cui è escluso che le Consulte possano svolgere un controllo di natura *successiva*, almeno nel caso delle leggi regionali (essendo ben diverso il caso dei conflitti), per la quale cfr.: T. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto regionale?*, cit., 847; L. PANZERI, *Gli organi di garanzia nei primi progetti statutarie*, in www.federalismi.it (2005); A. GARDINO CARLI, *La “rigidità” dello Statuto e la consulta statutaria: dagli intenti iniziali all’attuazione concreta*, in *Le Regioni*, 2005, 845; A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., 293.

⁴⁴ Così P. SALVATELLI, *I nuovi statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, cit., 86.

casuale che “politico” era definito, in passato, il controllo preventivo del *Conseil constitutionnel* – secondo la tradizionale formula di origine romanistica *ubi non est actio, ibi non est jurisdictio*, poi dogmatizzata soprattutto dalla dottrina tedesca nel brocardo *wo kein Kläger ist, das ist kein Richter*⁴⁵. Insomma, per allontanare dalle Consulte il rischio che esse possano essere considerate organi giurisdizionali, piuttosto che guardare agli *effetti* delle decisioni (che sono comunque vincolanti, come veri e propri veti sospensivi), la Corte ha preferito porre l’accento sulle *modalità* delle funzioni svolte, usando vecchie categorie della dogmatica, oggi in forte discussione negli studi di giustizia costituzionale.

In conclusione, il cuore del ragionamento è stato il seguente: i controlli *preventivi* sono leciti perché non giurisdizionali, ma endo-procedimentali; ossia attengono solo al procedimento interno di formazione dell’atto legislativo. La tesi è – ribadiamo – oggi più che mai discutibile, ma almeno ha il pregio di essere chiara e di segnare un netto crinale di distinzione.

Ad ogni modo, condivisibile o meno che sia la decisione n. 200/2008 della Corte, quest’ultima – almeno per noi che riconosciamo la funzione di etero-integrazione dell’ordinamento svolta dalla giustizia costituzionale – costituisce un significativo pezzo del *diritto costituzionale vivente* italiano e prendiamo atto di essa, adeguandoci.

La questione è che, purtroppo, la decisione della Corte non risolve tutti i problemi. Infatti, in una precedente disamina sulle Consulte statutarie regionali constatavamo che, almeno a leggere gli Statuti, «circa il tipo di “sindacato” – anche se sembra più ortodosso e diffuso quello *preventivo* – non v’è dubbio che in alcuni casi esso appaia proprio *successivo* (Emilia Romagna, Molise, Toscana, Umbria)»⁴⁶.

Nonostante alcune autorevoli opinioni difformi⁴⁷ – e, soprattutto, nonostante in Emilia Romagna (art. 9, c. 2, l. n. 23/2007) e in Toscana (art. 6, c. 2, l. n. 34/2008) in modo accorto il legislatore regionale tendenzialmente abbia posto rimedio all’equivocità delle disposizioni statutarie (che prevedevano un controllo *successivo*), attraverso norme di attuazione/interpretazione sulle Consulte che in realtà e invece configurano un sindacato

⁴⁵ Per approfondimenti sul punto cfr. A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., spec. 24. Una dura critica alla tesi della natura “non giurisdizionale” del sindacato *preventivo* è nel mio *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli 1990, 43 ss. (*infra*, p. 197 ss., trovasi pure una delle prime critiche dell’epoca alla presunzione del principio di unicità della giurisdizione costituzionale, che a parer nostro, permaneva solo sotto forma di *unicità della giurisdizione di illegittimità*, ma non di *legittimità*, per la presenza di crescenti componenti diffuse nella giustizia costituzionale italiana).

⁴⁶ Cfr. Dal “*custode della Costituzione*” ai “*custodi degli Statuti*”, cit., 1086. Conforme P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 195, i quali non menzionano solo il Molise, trattandosi di “bozza” di Statuto. Per quest’ultimo cfr. l’art.59 che riportiamo di seguito: «(**Consulta statutaria**) 1. La legge regionale istituisce e disciplina la Consulta statutaria quale organo di garanzia della corretta applicazione del presente Statuto. 2. La Consulta si compone di tre esperti in materie giuridiche scelti tra magistrati, anche a riposo, docenti universitari e avvocati eletti dal Consiglio regionale con voto limitato. 3. La Consulta si pronuncia sulla rispondenza ai principi statutari **delle leggi e dei regolamenti regionali**, dietro richiesta di almeno un quinto dei componenti del Consiglio regionale o del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, e sull’interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione, su richiesta del Presidente del Consiglio regionale o del Presidente della Giunta regionale. 4. La Consulta si esprime altresì sulla regolarità e sulla ammissibilità delle richieste di referendum. 5. Le pronunce della Consulta sono immediatamente pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione e sono comunicate al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta i quali, ciascuno nell’ambito delle proprie competenze, promuovono idonee iniziative per l’eventuale adeguamento (*promuovono idonee iniziative per valutare la necessità o l’opportunità dell’adeguamento*). 6. La legge regionale istitutiva assicura l’autonomia organizzativa e amministrativa della Consulta, stabilisce le norme che ne regolano le attività, le modalità di accesso, i casi di incompatibilità e le indennità spettanti ai componenti». Nostro il grassetto.

⁴⁷ Cfr. R. ROMBOLI, *La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria e delle relative decisioni ...*, cit., nt. n. 6, secondo cui «la scelta seguita da tutti gli statuti è stata infatti quella di richiedere il parere dell’organo di garanzia statutaria preventivamente, inserendolo *dopo* la definitiva approvazione da parte del soggetto competente e prima della promulgazione ...» (nostri i c.vi).

preventivo, ossia precedente la promulgazione – ci sembra ancora che esistano alcune sacche di controlli *successivi* negli ordinamenti delle Regioni italiane.

Ci riferiamo, dopo un primo e forse incompleto esame: quindi senza pretesa di completezza, agli Statuti dell'Umbria (art. 82)⁴⁸ e del Molise (in bozza)⁴⁹ – che parlano genericamente di *leggi e regolamenti*, non di delibere legislative e regolamentari – ma anche alla stessa Toscana, che non è del tutto immune dal problema, visto che, a prescindere dallo stesso Statuto, la legge regionale toscana sulla Consulta prevede, comprensibilmente, un controllo *successivo* nel caso dei conflitti fra organi regionali (cfr. il cit. art. 12, c. 3, l. n. 34/2008). Lo stesso, ci pare, possa dirsi dell'Emilia Romagna, la cui legge di attuazione della Consulta statutaria – in tema di conflitti – parla genericamente di «atti o comportamenti adottati da uno degli organi previsti dallo Statuto» (art. 13, l. n. 23/2007). Ci sembra che anche la legge regionale umbra di attuazione della Commissione statutaria – l. n. 27/2007 – non sia esente da dubbi di legittimità parlando essa, piuttosto laconicamente, non di delibere o leggi e regolamenti solo approvati, ma di «una legge» o di «un regolamento regionale» *tout court* (art. 7), oltre che di un parere da fornire «entro venti giorni dalla richiesta», senza ulteriori precisazioni utili ai nostri fini (art. 6).

Sempre che abbiamo letto/interpretato bene le disposizioni di legge ricordate, a voler essere generosi non è sempre chiaro se il controllo risulta *preventivo* o, come pare più spesso soprattutto in tema di conflitti di attribuzione interorganici regionali, di tipo *successivo*.

Che succederà, a questo punto? Saranno dichiarate illegittime, nelle parti considerate, le leggi toscana ed umbra e, sempre per le parti considerate, gli Statuti dell'Umbria e del Molise (se la bozza resterà la stessa e/o una legge attuativa non migliorerà/cambierà l'attuale quadro normativo)? Insomma, il vincolo del controllo solo *preventivo* – apparentemente posto dalla sent. cost. n. 200/2008 senza eccezioni: «Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali» (n. 5.2 del cons. in dir.) – pone problemi che ci sembra che potranno essere risolti solo in due modi: o il legislatore regionale (se occorre anche nella veste di legislatore statutario) darà vita a leggi integrative e/o di interpretazione autentica che chiariscano la natura solo *preventiva* dei controlli svolti dalle Consulte statutarie o, ma ci pare meno probabile, la Corte chiarirà e affinerà ulteriormente il suo punto di vista, evitando di assumere atteggiamenti troppo

⁴⁸ Così l'**art. 82 (Competenze)**: «1. La Commissione esprime pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, sulle questioni interpretative delle norme statutarie e sull'ammissibilità dei referendum regionali. 2. Sono legittimati a richiedere i pareri il Presidente della Giunta regionale, il Presidente del Consiglio regionale, nonché un terzo dei componenti il Consiglio stesso. 3. La Commissione, qualora ritenga che una legge o un regolamento regionale non siano conformi allo Statuto, ne dà comunicazione al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta. L'organo competente è tenuto a riesaminare l'atto e a riapprovarlo con o senza modifiche».

⁴⁹ Sulla bozza dello Statuto del Molise cfr. [HTTP://WWW.ASTRID-ONLINE.IT/1-NUOVI-ST/STATUTI-AP/BOZZA-MOLISE-30_10_03.PDF](http://www.STRID-ONLINE.IT/1-NUOVI-ST/STATUTI-AP/BOZZA-MOLISE-30_10_03.PDF). L'**art. 59 (Consulta statutaria)**: «1. La legge regionale istituisce e disciplina la Consulta statutaria quale organo di garanzia della corretta applicazione del presente Statuto. 2. La Consulta si compone di tre esperti in materie giuridiche scelti tra magistrati, anche a riposo, docenti universitari e avvocati eletti dal Consiglio regionale con voto limitato. 3. La Consulta si pronuncia sulla rispondenza ai principi statutari delle leggi e dei regolamenti regionali, dietro richiesta di almeno un quinto dei componenti del Consiglio regionale o del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, e sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione, su richiesta del Presidente del Consiglio regionale o del Presidente della Giunta regionale. 4. La Consulta si esprime altresì sulla regolarità e sulla ammissibilità delle richieste di referendum. 5. Le pronunce della Consulta sono immediatamente pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione e sono comunicate al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta i quali, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, promuovono idonee iniziative per l'eventuale adeguamento (*promuovono idonee iniziative per valutare la necessità o l'opportunità dell'adeguamento*). 6. La legge regionale istitutiva assicura l'autonomia organizzativa e amministrativa della Consulta, stabilisce le norme che ne regolano le attività, le modalità di accesso, i casi di incompatibilità e le indennità spettanti ai componenti».

tranchant di difficile applicazione pratica, per esempio precisando che l'obbligo che le Consulte si esprimano solo *successivamente* alla produzione dell'atto vale solo per le "leggi", ma non per gli altri atti e segnatamente per gli "atti amministrativi" della Regione, nella sede di conflitti interorganici⁵⁰. Staremo a vedere: certo qualcosa dovrà cambiare.

8. Conclusioni.

In conclusione, può dirsi che – nonostante alcune luci non siano mancate, illuminando e rendendo meno oscure le funzioni e la natura delle Consulte statutarie – restino ancora alcune ombre. Spetterà soprattutto alle Regioni, nella concreta prassi quotidiana, rendere meno incerto e sicuro il cammino di tali organi, ma ovviamente la Corte costituzionale dovrà ancora fornire chiarimenti, consolidando e perfezionando ulteriormente un orientamento che comunque, soprattutto nelle ultime decisioni, sembra complessivamente favorevole agli organi di garanzia statutaria.

A ben vedere, le cose "certe" che sappiamo sono davvero poche. Provo a ricordarle: le Consulte ovviamente non sono organi giurisdizionali e danno vita a semplici decisioni amministrative (seppur para-giurisdizionali) che – sicuramente vincolanti in alcuni casi (per es.: ammissibilità referendum) – in nessun caso possono però caducare una legge del Consiglio regionale né vincolare gli EE.LL. infra-regionali (coperti da propria autonomia ex art. 114 Cost.).

Tali decisioni vanno prese, nel caso delle leggi – e, secondo la Corte, anche nel caso dei regolamenti e degli atti amministrativi – *prima* che gli atti legislativi (o regolamentari/amministrativi) entrino in vigore. Ad ogni modo, tali provvedimenti/decisioni sono teoricamente sempre impugnabili di fronte agli altri giudici.

Nel complesso, può dirsi che gli organi di garanzia statutaria delle Regioni svolgano funzioni *miste*: insieme e inscindibilmente di *consulenza* e di *controllo*, dunque ed in breve di *garanzia*. È innegabile, tuttavia, che il potere di *veto sospensivo* di cui dispongono – in qualche caso "vincolante" fino al punto di determinare l'obbligo di un riesame che comporta una ri-approvazione a maggioranza assoluta dell'atto, per dir così, "indubbiato" – è un fatto di assoluta rilevanza giuridica che, nella sostanza, trascende le ordinarie attività amministrative. Insomma, se non formalmente certo sostanzialmente, tale attività è qualificabile come di natura para-giudiziaria di sicuro rilievo per il singolo ordinamento regionale e, dunque, di sicuro rilievo costituzionale.

Tutto ciò – può piacere o no – non è lontano dalle riflessioni e dalle categorie concettuali che si usano negli studi di "giustizia costituzionale", che pure, s'è detto, è fenomeno *ontologicamente* diverso. Fatte le debite precisazioni, ci sembra francamente difficile ignorare il più ampio contesto giuridico-culturale in cui realmente ci si muove quando si affronta la problematica legata agli organi di garanzia statutaria.

Se si concorda sui fatti ricordati, ovvero se si accetta il diritto regionale/costituzionale vivente, e se si ha l'umiltà di ammettere che esistono spazi di *incertezza* e concetti giuridici *in formazione*⁵¹, il problema delle classificazioni e delle categorie giuridiche entro cui collocare tali organi e la loro attività diventa, alla fine, questione secondaria e davvero di rilevanza – sia consentito dire, con rispetto – alla lettera, solo accademica.

⁵⁰ Cenni in D. BALDAZZI, *Le "Consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, cit., 221 ss.

⁵¹ Per alcune prime indicazioni rinviamo al nostro *Sull'"asistematicità" del "sistema" delle fonti*, in *Rassegna parlamentare*, gennaio 2010, in corso di stampa.