

## Il ruolo degli «organi di garanzia statutaria» di nuovo al vaglio della Consulta

di Patrizia Salvatelli \*

(17 marzo 2007)

Dopo gli iniziali entusiasmi e le successive incertezze sul ruolo che potranno assumere gli «organi di garanzia statutaria», è finalmente stata offerta alla Corte costituzionale la possibilità di fare chiarezza sul punto. Quasi allo spirare del termine previsto dall'art. 127 Cost., infatti, con delibera del C.D.M. del 7 marzo scorso, l'esecutivo nazionale ha impugnato in via diretta la legge della Regione Calabria del 5 gennaio 2007, n. 2 («Istituzione e disciplina della Consulta statutaria»).

In particolare, i profili di presunta illegittimità costituzionale evidenziati dal ricorso governativo sono due: in primo luogo, si lamenta che la previsione di un'immunità penale, civile e contabile dei membri della Consulta, pur se «esclusivamente per le opinioni espresse (...) e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni» (art. 3), eccederebbe i limiti della competenza regionale perché, ex art. 117, c. 2, let. l), Cost. («giurisdizione e norme processuali»), la materia della responsabilità penale e civile sarebbe rimessa alla esclusiva competenza statale.

In secondo luogo, ed è questo il profilo di maggiore interesse, l'esecutivo nazionale impugna gli artt. 6, 7 e 8 della legge calabra perché attribuirebbero alla Consulta «poteri ulteriori rispetto all'emanazione di pareri semplicemente consultivi», ossia il potere di adottare «decisioni e pareri di carattere *vincolante*» come «tipico delle decisioni a contenuto giurisdizionale». Le disposizioni impugnate, infatti, prevedono che l'intervento in materia di verifica della compatibilità statutaria e di risoluzione dei conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione e/o gli Enti locali avvenga sotto forma di «decisioni» (accanto alle quali sono previsti «pareri» che «attengono alle funzioni di consulenza dell'organo» e «deliberazioni interne» relative ai profili organizzativi), che si distinguono in parte dispositiva e parte motiva e rispetto alle quali i singoli membri della Consulta possono depositare opinioni concorrenti e dissenzianti. L'art. 8 della legge calabra, inoltre, da un lato, riproduce il dettato statutario nel prevedere che il Consiglio regionale possa «comunque deliberare in senso contrario alla decisione della Consulta, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta» e, dall'altro, lo integra, prevedendo non semplicemente che «gli organi regionali (diversi dal Consiglio) si attengono alle valutazioni della Consulta» (art. 57, c. 7, St. Calabria) ma specificatamente che «le decisioni sono vincolanti per i soggetti interessati e per tutti gli organi della Regione».

Tale «carattere ibrido» («di organo consultivo», da un lato, e di organo allo stesso tempo «munito di potestà decisoria vincolante», dall'altro) porterebbe, quindi, la legge calabrese, secondo il Governo centrale, a superare «i limiti posti dalla stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 378 del 2004».

Come è noto, con tale decisione, la Consulta, pur chiamata a pronunciarsi sul carattere preventivo o successivo dell'intervento dell'organo di garanzia, non ha affrontato direttamente la questione ma ha salvato l'art. 82 dello Statuto umbro sulla base di due argomenti: da un lato, ha constatato che la disciplina statutaria della Commissione di garanzia «configura solo le (sue) linee generali», posto che lo stesso Statuto umbro prevede che sia un'apposita legge regionale «a disciplinare analiticamente i poteri di questo organo nelle diverse fasi nelle quali potrà essere chiamato ad esprimere pareri giuridici». Dall'altro, la Corte ha fatto ricorso, per l'appunto, all'argomento del carattere meramente «consultivo della Commissione, da esplicarsi attraverso semplici pareri, che determinano il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate e senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate».

Due le considerazioni: in primo luogo, la Consulta, di fronte alle numerose ma comunque generali disposizioni statutarie, si è in certo senso riservata di effettuare il vero controllo di legittimità costituzionale degli organi di garanzia, più che sugli Statuti, sulle leggi regionali di istituzione degli stessi. Tale assunto potrebbe in un certo modo giustificare il comportamento del Governo nazionale, sia previgente che attuale: l'esecutivo centrale, infatti, se da un lato, con riferimento agli Statuti laziale e calabrese (che prevedono, per l'appunto, l'obbligo di riapprovazione a maggioranza assoluta da parte del Consiglio regionale) ha omesso l'impugnativa sotto tale profilo perché questa è stata anteriore alla decisione della Corte sullo Statuto umbro, dall'altro, non impugnando lo Statuto abruzzese che è stato invece approvato dopo la sentenza n. 378, ha espressamente e consapevolmente escluso di dover chiedere alla Corte costituzionale di chiarire la posizione assunta in quella decisione pronunciandosi direttamente sulle previsioni statutarie. A conferma di tale ragionamento si pone anche l'impugnativa in commento, che, per l'appunto, ricade sulla singola legge regionale istitutiva dell'organo di garanzia ed attuativa del dettato statutario.

In secondo luogo, si deve rilevare come sia stato a lungo dibattuto il ruolo (di *obiter dictum* o di parte integrante della *ratio decidendi*) da attribuire al secondo argomento usato dalla Corte (quello relativo al carattere meramente consultivo dell'organo di garanzia), il quale è congiunto al primo dalla locuzione «in ogni caso». Se, da un lato, quindi, secondo alcuni (Groppi), la Corte ha affermato, non troppo tra le righe, che l'attività degli organi di garanzia è legittima perché consultiva ed è consultiva fintantoché non comporta l'obbligo di modifica delle disposizioni censurate né la necessità di una loro riapprovazione con maggioranze qualificate, dall'altro, vi è chi (D'Aloia), ragionando direttamente sulla costituzionalità di soluzioni alternative più che sull'interpretazione della sentenza n. 378, ha riconosciuto che previsioni come la necessità della riapprovazione a maggioranza assoluta, pur ponendo gli organi di garanzia al limite del modello consultivo, sono sicuramente disponibili alla discrezionalità del legislatore statutario nella definizione del procedimento di formazione delle leggi. Tale argomento sembrerebbe poter essere confermato anche dalla posizione assunta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 12 del 2006, in cui quest'ultima ha avuto modo di pronunciarsi direttamente sull'obbligo di motivazione previsto dalla precedente versione dell'art. 79 dello Statuto abruzzese, affermando che la motivazione richiesta «non inerisce agli atti legislativi ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa» e che l'introduzione del parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie «rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Se, quindi, allo stato attuale, l'imposizione dell'obbligo di motivazione non pone problemi di legittimità, è con il ricorso in esame che la Corte costituzionale avrà la possibilità, se lo vorrà, di assumere una posizione definitiva anche sulla previsione che impone la riapprovazione delle deliberazioni in senso contrario al parere negativo degli organi di garanzia statutarie a maggioranza qualificata.

Come rilevato, l'impugnativa in commento non riguarda solo il profilo della necessità della riapprovazione a maggioranza assoluta da parte del Consiglio regionale ma, più in generale, l'individuazione dei limiti oltre i quali l'attività degli organi di garanzia non può spingersi. Interessante, però, sarà osservare la posizione che la Consulta assumerà. Questa, infatti, potrebbe o, qualora ce ne fossero gli spazi (ma ce ne sono effettivamente?), forzare il dato letterale della legge calabrese e intervenire con una sentenza interpretativa di rigetto che coinvolga trasversalmente tutte le disposizioni impugnate, orientando in senso consultivo l'attività della Consulta calabrese, oppure pronunciarsi nel senso dell'incostituzionalità della legge regionale sotto il profilo in

questione. In quest'ultimo caso, poi, essa potrebbe o distinguere tra le varie previsioni impugnate, censurandone alcune e salvandone altre, oppure dichiarare l'illegittimità di tutte le norme contro cui è stato proposto il ricorso; in entrambi i casi, qualora la Corte annullasse espressamente la previsione della necessaria riapprovazione a maggioranza assoluta da parte del Consiglio regionale, si porrebbe il problema di quali sarebbero le ripercussioni di tale decisione sulla disposizione dello Statuto calabro di cui la normativa regionale è meramente riproduttiva. Mentre per quanto riguarda l'Abruzzo e il Lazio, saranno presumibilmente gli stessi legislatori regionali, in primo luogo, ad attendere il pronunciamento chiarificatorio della Consulta e, in secondo luogo ed eventualmente, a non dar seguito alle previsioni statutarie nelle rispettive leggi di istituzione e attuazione degli organi di garanzia, per quanto riguarda la Calabria, posto che la preventività del controllo di legittimità ex art. 123 Cost. preclude che sugli Statuti la Corte possa esprimere un nuovo giudizio in sede di impugnativa diretta delle leggi regionali ex art. 127 Cost., ci si potrebbe trovare di fronte ad una «dichiarazione di illegittimità indiretta» della carta fondamentale regionale, dichiarazione di illegittimità operata attraverso la «sterilizzazione» delle corrispondenti disposizioni legislative attuative.

Avrà la Corte costituzionale la forza di sviluppare la posizione abbozzata nella sentenza n. 378 e il coraggio di assumere una decisione più chiara e definita sul ruolo dei nuovi «organi di garanzia statutaria»? E con quali strumenti e tecniche decisorie? Per saperlo dovremo attendere il suo giudizio; nel frattempo possiamo solo sottolineare come l'iniziativa del Governo nazionale, con l'impugnativa in commento, contribuisca a promuovere la certezza e chiarezza del diritto. Qualunque sarà l'esito del giudizio della Corte, infatti, i nuovi organismi regionali avranno comunque la possibilità di ritagliarsi un «proprio spazio» e un «proprio ruolo» nel delicato compito di garantire il rispetto della legalità statutaria ma nei limiti del «costituzionalmente lecito».

\* Dottoranda in Diritto costituzionale italiano ed europeo, Università di Verona