

**La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato
tra autonomia regionale e autonomie locali
(a margine della sent. n. 370 del 2006)**

di Antonio Ruggeri
(1 dicembre 2006)

1. *La clausola di "maggior favore" e la (supposta) parzialità di prospettiva adottata dal ricorrente in sede di denuncia della sua inosservanza.* - I nodi, come si sa, prima o poi vengono sempre al pettine; e la Corte s'è trovata finalmente costretta a prendere partito su una questione di particolare rilievo, che dovrebbe riguardare il solo tempo della transizione e che, però, per l'abnorme durata di questo, potrebbe trascinarsi ancora a lungo: quella della portata della clausola di "maggior favore", di cui all'art. 10 della legge di riforma del titolo V, se riferita all'autonomia della sola Regione ovvero pure estesa ad enti diversi. Ancora non molto tempo addietro, per vero, la Corte, sollecitata a pronunciarsi al riguardo, ha trovato il modo di liberarsi dall'impaccio ricorrendo ad una dichiarazione d'inammissibilità (sent. n. 175 del 2006, richiamata dalla pronuncia qui annotata). In quell'occasione, come pure nell'altra che ha portato alla decisione di oggi, sono state sottoposte al giudizio della Consulta norme di leggi (rispettivamente, regionale e provinciale) istitutive del Consiglio delle autonomie locali (d'ora innanzi: CAL), per motivi sostanzialmente non dissimili; ed è singolare il modo con cui la Corte è pervenuta nei due casi ad esiti diversi.

Nella prima pronuncia, la Consulta rileva un difetto d'impostazione della questione, non essendosi fatto luogo ad un adeguato raffronto tra disciplina costituzionale comune e disciplina speciale, condizione necessaria - come si sa - per l'eventuale applicazione della clausola suddetta.

Per la verità, si tratta di un rigore, quello dalla Corte nella circostanza manifestato, forse eccessivo, tale peraltro dimostrato dalla più recente, marcata tendenza dell'ultima giurisprudenza a guardare alla sostanza della questione, al fine di stabilire la fondatezza delle ragioni addotte dal ricorrente col diretto ed esclusivo riferimento a norme del titolo V, nel sottinteso presupposto dunque che non possano trovare applicazione norme di diritto speciale (assai di recente - sent. n. 391 del 2006 - la Corte ha infatti tenuto a precisare che un'erronea individuazione del parametro può esser causa di una decisione d'infondatezza, e non già d'inammissibilità; in sent. n. 397 del 2006, poi, è stato ritenuto sufficiente il riferimento all'art. 117 cost. nel presupposto, ancorché esplicitamente non dichiarato dal ricorrente, della maggiore autonomia espressa dalla potestà "residuale" rispetto a quella di cui alla potestà esclusiva; in modo ancora più sbrigativo, in un'altra, immediatamente successiva, circostanza - sent. n. 398 del 2006 - la Corte è passata senza alcun indugio al merito, dichiarando di voler *prescindere* "dal fatto che il ricorrente non motiva la richiesta di applicare una norma del titolo V della parte seconda della Costituzione ad una legge di una Regione a statuto speciale").

D'altronde, nella sent. n. 370 del 2006, cui specificamente si indirizzano queste notazioni, il rilievo della inammissibilità è superato non tanto facendo capo allo scrutinio delle norme fatte dal ricorrente quanto all'esplicita indicazione, data dalla stessa legge impugnata, di voler dare attuazione, ad un tempo, all'art. 123 ed all'art. 10 della legge di riforma. È vero che la Corte si premura di precisare che l'autoqualificazione non può comunque rivestire "una importanza decisiva" (punto 3, cons. in dir.); e, tuttavia, il richiamo alla volontà dell'autore dell'atto impugnato è - a quanto pare - considerato bastevole a giustificare il passaggio al merito. Strano però che sia sfuggita alla Corte la contraddizione in cui il legislatore provinciale è caduto col riferimento in premessa fatto all'art. 123 e con l'utilizzo poi della legge comune allo scopo di darvi attuazione, non pure di quella "legge statutaria" che invece avrebbe voluto il ricorrente. Già solo per ciò la legge avrebbe pertanto potuto essere caducata per incoerenza-irragionevolezza, restando poi da stabilire se dalla parte sbagliata stava la disposizione definitiva di cui all'art. 1 ovvero l'atto *ut sic* (ma, su ciò, subito appresso, nonché, *amplius*, più avanti).

Nel merito, poi, sia nel primo che nel secondo caso, va rilevato che, non dandosi nello statuto alcuna disciplina dell'organo indicato nell'art. 123, proprio questa carenza veniva a tradursi in una condizione di "minor favore", suscettibile di essere rimossa, ad avviso del ricorrente, unicamente attraverso una disciplina dell'organo stesso (non già con legge comune bensì) con "legge statutaria", nel presupposto, peraltro nei ricorsi stessi dichiarato, che la clausola introdotta dall'art. 10 possa altresì dirigersi alle autonomie locali, valorizzate nel loro ruolo complessivo grazie alla rappresentanza ad esse assicurata in seno al CAL.

La parzialità di prospettiva adottata dall'atto introduttivo del giudizio traspariva, già nel primo dei casi portati al giudizio

della Corte, dal fatto che nello stesso, come rileva la stessa Corte, non si teneva conto della previsione statutaria relativa all'"ordinamento degli enti locali" quale materia di potestà primaria della Regione, se cioè da qui avrebbe potuto venire un maggior beneficio sia per la Regione stessa che per gli enti locali. Dubbio a prima impressione legittimo, sol che si pensi che la Consulta ha già avuto modo di raffrontare la previsione suddetta con altre previsioni del titolo V (e, segnatamente, con quella di cui all'art. 117, Il c., lett. p)), concludendo per il maggior pregio della prima (sent. n. 48 del 2003; ma v. il diverso modo con cui potestà primaria e potestà "residuale" sono ora poste a confronto in sent. n. 397 del 2006, sopra già richiamata). Una soluzione, questa, per vero meritevole di essere discussa (ciò che s'è fatto in altre sedi: v., dunque, volendo, una mia nota in *Giur. it.*, 8-9/2003, 1530 ss.), che ad ogni buon conto dimostra come più d'uno possano essere i punti positivi di riferimento al momento in cui si "soppesa" il regime comune con quello differenziato (ad es., nella vicenda chiusa dalla pronuncia del 2003, appena richiamata, è rimasto stranamente nell'ombra il profilo dei limiti rispettivamente propri della potestà primaria e della potestà "residuale", essendosi fermata la Corte al solo esame della estensione "orizzontale" dei campi materiali rimessi alla coltivazione regionale).

Se ci si pensa, poi, il riconoscimento di potestà esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, quand'anche considerato *per tabulas* di "maggior favore" per la Regione, rivisto invece dalla parte degli enti minori potrebbe risolversi sia in un beneficio che in un danno, l'esito conseguente all'esercizio della potestà stessa non potendo, infatti, essere compiutamente apprezzato su un piano formale-astratto ma solo in concreto, vale a dire in relazione alle soluzioni politico-normative dalla legge adottate. Tanto più a stare all'ordine di idee, fatto proprio dal Governo, secondo cui il CAL non potrebbe che esser dotato di funzioni meramente consultive (tesi, questa, nondimeno assai discutibile, se si conviene che quella indicata in Costituzione è una sorta di soglia minima, non certo un "tetto" oltre il quale lo statuto non potrebbe spingersi, ferme ovviamente restando le competenze costituzionalmente assegnate agli organi di governo della Regione). In altri termini, per questa impostazione, mentre nelle Regioni di diritto comune la disciplina legislativa adottata in svolgimento delle (necessariamente scarse) indicazioni statutarie soffrirebbe comunque il vincolo discendente dalla previsione costituzionale, col limite di ordine funzionale da essa posto al Consiglio in parola, invece nelle Regioni ad autonomia differenziata (e nelle Province autonome), nessuna preclusione sarebbe fatta in partenza. Ciò che, tuttavia, potrebbe portare tanto alla mancata istituzione dell'organo, nel presupposto della insussistenza di un obbligo in tal senso, quanto all'opposto alla sua valorizzazione ben oltre gli angusti confini (per questa tesi) tracciati nella Carta, ovviamente nei limiti in via generale segnati dalla disciplina complessiva dell'organizzazione secondo lo statuto, in primo luogo, e, quindi, da quella stabilita nella "legge statutaria" sulla forma di governo.

Proprio però il carattere "aperto" della questione, per come posta sul piano sostanziale, rende conferma delle maggiori garanzie astrattamente discendenti da un raffronto compiuto da una prospettiva formale, nessun dubbio potendosi avere a riguardo della più intensa tutela riconducibile alla previsione dell'organo in fonte comunque diversa dalle leggi comuni e *quodammodo* "paracostituzionale", così come (per questo verso, esattamente) ritenuto dal ricorrente, col riferimento fatto allo statuto di diritto comune, fonte a sua volta "coperta" da altra previsione, propriamente costituzionale, introdotta dalla legge di riforma. L'art. 123, insomma, offre agli enti territoriali minori quel "poco ma sicuro" che nessuna legge comune (e che la stessa "legge statutaria" solo in parte) può dar loro nelle Regioni speciali (non si dimentichi, infatti, che, qualora dovesse con la Corte negarsi l'applicazione dell'art. 123 anche a tali Regioni, di nessuna certezza gli enti suddetti disporrebbero in merito alle sedi e forme della loro rappresentanza).

La Corte, tuttavia, non si avventura, né la prima né la seconda volta, sul terreno, sommamente insidioso e scivoloso, di un raffronto a tutto campo, per l'aspetto formale come pure (e soprattutto) per quello sostanziale, delle norme evocate, espressamente e/o implicitamente, dal ricorrente, allargando l'esame altresì al tipo di potestà legislativa dal cui esercizio potrebbe nelle Regioni a regime speciale aversi la regolazione del CAL, pur lasciando trasparire - come si dirà meglio tra breve - una certa qual preferenza per la disciplina dell'organo nel quadro dell'"ordinamento degli enti locali".

2. *La gracile motivazione data dalla Corte a sostegno della mancata estensione della clausola alle autonomie locali, frutto di una lettura del quadro costituzionale delle autonomie non sistematicamente fondata ed assiologicamente orientata.* - Il fuoco della questione, solo nell'ultima decisione affrontato a viso scoperto, sta proprio nella possibilità di riferire la clausola di salvaguardia anche agli enti locali. La qual cosa è dalla Corte esclusa, innanzi tutto, per una ragione di ordine letterale, ritenendosi che la dizione adoperata dall'art. 10 della legge di riforma non consenta la sua applicazione a soggetti diversi dalle Regioni (e Province autonome). Soluzione interpretativa, questa, invero astrattamente prospettabile (e, come si sa, già in dottrina prospettata) e tuttavia insicura, non essendo nel disposto in

parola esplicitato se le "forme di autonomia più ampie" vadano riferite "a quelle già attribuite" alle sole Regioni ovvero a quelle in generale statutariamente previste: dunque, anche a beneficio degli enti locali, che la stessa Corte non inopportuno rammenta essere dotati di "una sicura sfera di autonomia costituzionalmente garantita" (sent. n. 370 del 2006, punto 4.2.2 del cons. in dir.).

La Corte al riguardo riprende un rilievo già prospettato da una dottrina preoccupata che il raffronto a tutto campo possa in non pochi casi far concludere nel senso che "ad una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale corrisponda una minore autonomia dell'ente regionale" (ancora punto 4.2.2).

A mia opinione, di contro, giusto quella dalla Corte scartata sarebbe stata la via da imboccare, per erto e lungo che fosse il percorso da compiere prima di pervenire alla meta ed insicuri gli esiti per il suo tramite raggiunti. Si tratta, in altri termini, di ricercare il punto di sintesi più elevato, in relazione alle condizioni complessive di contesto, tra l'autonomia riservata a questo o quell'ente, rispettivamente, dal titolo V e dallo statuto, "bilanciandone" dunque le possibili espressioni (maggiori ragguagli sul punto possono aversi dal mio *La legge La Loggia e le Regioni speciali, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 4/2004, 781 ss.).

È nell'idea stessa di sistema, per una sua densa, particolarmente qualificante accezione, che il raffronto si estenda all'intero assetto delle autonomie e non già si svolga in modo parziale, in forza di una preorientata, assiomatica "graduatoria" tra autonomie che la Carta vuole, *tutte*, nondimeno promosse e valorizzate (art. 5). Convegno che la dizione dell'art. 10 della legge di riforma è oggettivamente ambigua (comunque, non ho le certezze che invece la Corte al riguardo possiede, finendo tuttavia per penalizzare alcune autonomie a vantaggio di altre). Proprio per ciò, però, si richiede una lettura *verfassungskonforme* della formula in parola, orientata verso il principio fondamentale sopra richiamato e non già da questo discosta.

Vi è di più. E se, in via generale, s'impone - come s'è detto - la ricerca del punto più alto di sintesi assiologica tra le autonomie, nel caso che ha dato lo spunto per queste osservazioni è tutta da dimostrare la tesi, invece data per scontata dalla Corte, secondo cui l'istituzione del CAL avrebbe specificamente e/o esclusivamente giovato agli enti minori. L'idea che, invece, mi son fatto al riguardo è che, in astratto, l'organo in parola può portare beneficio a *tutti* (ovviamente, se ne attende conferma dalla disciplina positiva, in primo luogo, e, quindi e soprattutto, dalle forme del suo invero nell'esperienza). Quel che, nondimeno, mi parrebbe provato è che se ne possa avere un guadagno non tanto per questo o quell'ente quanto per i procedimenti di produzione giuridica e di formazione in genere della volontà regionale (o, come qui, provinciale), al servizio della comunità stanziata sul territorio. In un sistema vieppiù integrato, sia per l'aspetto degli interessi pubblici bisognosi di regolazione che delle competenze dal cui esercizio si attende l'appagamento degli interessi stessi, solo attraverso lo sforzo congiunto, simultaneamente prodotto a più livelli istituzionali, da più soggetti, in spirito - come suol dirsi - di "leale cooperazione", può aversi la messa in opera di tutte le risorse di cui si dispone in vista del conseguimento degli scopi e dell'adempimento dei compiti gravanti sui soggetti stessi, nella misura massima possibile alle condizioni storicamente date.

Dalla prospettiva ora adottata, si ha modo di apprezzare che il CAL non è stato pensato, al pari di altre strutture (come la Conferenza Stato-città), ai varî piani ai quali se ne dispiega l'attività, al solo fine di dare voce alle autonomie minori (e nel loro esclusivo interesse): è, piuttosto, un "luogo" di incontro, di partecipazione e ad un tempo di concertazione, idoneo a sollecitare la stessa autonomia regionale (o provinciale) alla propria valorizzazione, la più intensa e qualificante possibile, per il più elevato rendimento complessivo che per il suo tramite può attendersi dai procedimenti di produzione giuridica.

3. *La difettosa percezione delle implicazioni derivanti dalla disciplina del CAL per la "forma di governo" e la stessa "forma di Regione" (o di Provincia), con ciò che ne consegue in ordine alla scelta dello strumento adeguato a dare la disciplina medesima.* - Così riconsiderata l'intera questione qui nuovamente discussa, anche gli ulteriori svolgimenti del discorso fatto dalla Corte richiedono di essere rivisti sotto una luce diversa.

Se ciò che conta, come qui si ritiene, è la previa impostazione del raffronto sul piano sostanziale tra disciplina costituzionale comune e disciplina statutaria, tenendo conto delle attese di *tutti* gli enti dotati di autonomia, il problema dello strumento normativo con cui dar seguito all'indicazione costituzionale, una volta provatane la legittimità della

estensione alla Regione speciale (o Provincia autonoma), dovrebbe porsi in un secondo momento.

In realtà, la questione della forma o della tecnica di normazione fa tutt'uno con quella sostanziale, sì da rendersi indistinguibile da questa. Lo dà, in fondo, ad intendere, sia pure in modo non scevro da qualche ambiguità, la stessa Corte, con l'ordine da essa prescelto per rispondere ai quesiti avanzati dal ricorrente: dapprima, facendosi cura di escludere il rilievo dell'autonomia locale al fine della eventuale applicazione della clausola di cui all'art. 10; poi, dichiarando che l'art. 123 non possa ad ogni modo considerarsi valevole per le Regioni speciali (e le Province autonome), a motivo delle differenze sia di forma che di sostanza sussistenti tra statuto ordinario, statuto speciale e "legge statutaria" sulla forma di governo (sibillantemente definita "fonte facoltativa": punto 5 del cons. in dir.); infine, pronunciandosi sul merito delle censure mosse alla legge istitutiva del CAL.

Forse, si sarebbe potuto invertire l'ordine tra il primo ed il secondo punto: giusta, infatti, la conclusione raggiunta su quest'ultimo, sarebbe *ipso iure* caduta a seguito di essa la questione invece trattata per prima, rimanendo peraltro in piedi i rilievi di contenuto avanzati contro la legge, in quanto oggetto di autonoma censura.

In realtà, la questione degli strumenti coi quali l'organizzazione in genere è fatta oggetto di disciplina nei due tipi di Regione è stata, nella circostanza *de qua*, posta in modo non del tutto adeguato. Nessuno invero dubita che statuti di diritto comune, da un canto, statuti e "leggi statutarie" per le Regioni speciali, dall'altro, siano cose ad ogni modo diverse. Ciò che, tuttavia, non esclude ugualmente la comparazione ai fini e per gli effetti dell'applicazione della clausola di "maggior favore", che non è stata pensata al solo scopo di far transitare materie all'interno dello stesso *genus* di potestà di normazione (ad es., legislative) o, addirittura, di una stessa *species* (ad es., con riguardo alla potestà ripartita), *ogni* forma o condizione di autonomia maggiormente vantaggiosa potendo piuttosto risultare per l'intanto (in attesa dell'"adeguamento" della disciplina statutaria) estesa agli ordinamenti a regime differenziato (non si dimentichi che la stessa Corte ha in altre occasioni operato un raffronto tra tipi di potestà comunque diversi, quale la esclusiva e la "residuale", pur traendone conseguenze - come s'è sopra detto - non in tutto condivisibili). Solo che, per il caso che una data materia dovesse ritenersi non disponibile per la Regione, siccome bisognosa di essere *direttamente* ed *esclusivamente* regolata, a prima battuta, dallo statuto, evidentemente il raffronto rimarrebbe sterile, la lacuna costituzionale richiedendo di essere colmata in sede di "adeguamento" dello statuto stesso. Se ne ha che la clausola dell'art. 10, siccome applicabile in assenza (ed in attesa) dell'"adeguamento" stesso, può aver modo di farsi valere unicamente con riguardo ai casi di istituti suscettibili di regolazione da parte di fonti subcostituzionali (in buona sostanza, ad opera della Regione).

Si tratta allora di sapere a quale piano si situa la disciplina del CAL.

Senza indulgere, ora, in approfondimenti di ordine teorico a riguardo della "materia" costituzionale, che porterebbero troppo oltre l'*hortus conclusus* di questa breve annotazione, importa qui solo osservare che, riportandosi in via di pura ipotesi l'organo in parola alla "materia" suddetta, per un verso si finirebbe col penalizzare sia le autonomie locali che la stessa Regione, impossibilitata comunque ad istituirlo; per un altro verso, poi, parrebbe ad ogni modo incongruo innalzare la condizione dell'organo rispetto a quella stessa degli organi di governo della Regione, le cui relazioni sono - come si sa - affidate alla disciplina della "legge statutaria", fonte (rafforzata ma) subcostituzionale. Per un altro verso ancora (e per ciò che maggiormente all'atto pratico conta), né il ricorrente né la stessa Corte, pur muovendo da diverse premesse e con svolgimenti parimenti diversi di ordine ricostruttivo, hanno contestato la liceità dell'intervento regolatore da parte della Regione (o, come qui, della Provincia).

L'alternativa allora si riduce nei suoi termini essenziali alla sola questione se il Consiglio possa o debba costituire oggetto di disciplina da parte delle "leggi statutarie" ovvero, nel presupposto che non rientri nell'area della c.d. "forma di governo", direttamente ed esclusivamente ad opera delle leggi relative all'"ordinamento degli enti locali". È chiaro, infatti, che per la prima ipotesi la coerenza della disciplina relativa al CAL rispetto a quella riguardante la forma di governo dovrebbe risultare *per tabulas*, siccome appunto garantita dall'unicità della fonte (la qual cosa, nondimeno, richiederebbe ugualmente di essere provata); per la seconda eventualità, di contro, si dovrebbe verificare in concreto la rispondenza della normazione "comune" in tema di ordinamento locale a quella "statutaria" sulla forma di governo o, come che sia, la compatibilità rispetto ad essa.

A mia opinione (e riprendendo un'indicazione di ordine generale sopra data), è preferibile riportare la disciplina sul CAL alla "materia" della "legge statutaria".

In primo luogo, depone in tal senso una ragione di carattere logico-formale, in relazione cioè al fatto che il CAL nelle

Regioni di diritto comune è tenuto ad ogni buon conto fuori di quell'"ordinamento degli enti locali" che ricade nell'area delle materie "residuali", pur con i ritagli di cui all'art. 117, Il c., lett. p); e, se l'organo non compone dunque l'ordinamento suddetto per le une Regioni, non si vede perché mai le cose dovrebbero stare diversamente per le Regioni ad autonomia differenziata.

In secondo luogo, si dà una ragione di ordine strutturale, se si conviene che l'organo in parola, pur essendo *secundum verba* qualificato come "intermedio" tra Regione ed enti locali, per il solo fatto di essere appunto un "organo" e di costituire oggetto di regolazione da parte della massima delle fonti regionali si presenta come incardinato presso la Regione stessa, ai cui procedimenti di produzione giuridica fattivamente partecipa, non già presso gli enti che pure rappresenta (ovviamente, la questione si pone in termini peculiari per le Province autonome, laddove l'organo non si pone, di tutta evidenza, quale esponenziale altresì delle autonomie provinciali).

In terzo ed ultimo luogo, soccorre una ragione di natura sostanziale, che rimanda al ruolo che l'organo può essere chiamato ad esercitare in seno alla complessiva trama istituzionale. Ci si può, anzi, al riguardo spingere ancora oltre, riportando il CAL, prima ancora (od oltre) che alla "forma di governo", alla stessa "forma di Regione" (o, come qui, "forma di Provincia"), quale sede di peculiare rappresentanza della comunità politicamente organizzata.

Il punto - è chiaro - non è affatto di secondario rilievo, se non altro per le diverse garanzie connesse alle procedure adottate per la istituzione dell'organo. Opterei, dunque, senz'altro a favore dello strumento costituito dalla "legge statutaria", conformemente al ruolo "forte", comunque non meramente coreografico o di facciata, auspicato per il CAL. D'altronde, come suol dirsi, nel più sta il meno; e non vedo quale censura possa essere mossa ad una scelta siffatta (tutt'al più sovrabbondante), mentre i rischi cui la Regione (o Provincia) andrebbe incontro avvalendosi dello strumento della legge "comune" sarebbero evidentemente maggiori, qualora il Governo dovesse condividere il punto di vista qui patrocinato, così come peraltro già testimoniato dai ricorsi decisi con le due pronunzie della Corte ad oggi sul tema adottate. Oltre tutto, verrebbe in tal modo mantenuto l'accostamento fatto dalla stessa Carta "novellata" tra il Consiglio e gli organi propriamente "costituzionali" della Regione, l'uno e gli altri rimessi alla regolazione da parte dello statuto.

4. *Rilievi a riguardo del merito della normativa impugnata e del benevolo trattamento a questa riservato dalla Corte.* - Tutto ciò su un piano teorico-astratto. Si sa, però, che la Corte la pensa diversamente; e, salvo futuri ripensamenti, il confronto tra la disciplina ex art. 123 e la disciplina a mezzo di "legge statutaria" è oggi giudicato improponibile e, come tale, seccamente respinto, a conti fatti pertanto riconducendosi, sia pure con sbrigativi passaggi argomentativi, la normativa sul CAL a quell'"ordinamento degli enti locali", di cui si è sopra discusso. La Corte, nondimeno, si fa ugualmente cura di evidenziare che la normativa stessa, nella sua attuale versione (quale risultante da un'accorta modifica di quella originariamente impugnata), non intacca la esclusività delle competenze degli organi d'indirizzo politico: né della Giunta, in merito all'esercizio del diritto d'iniziativa legislativa conseguente a proposte del CAL, né del Consiglio, per ciò che attiene al modo con cui gli atti d'iniziativa stessa sono esaminati e, se del caso, approvati.

Per la verità, quanto al primo punto, la formula risultante dall'art. 7, l. prov. n. 3 del 2006 (che ha preso il posto dell'art. 8, l. prov. n. 7 del 2005, oggetto del ricorso), non parrebbe a prima vista rispettosa appieno della competenza della Giunta in merito all'esercizio dell'iniziativa legislativa. Diversamente, infatti, da quanto ritenuto dalla resistente, la facoltà in ordine all'*an* riconosciuta all'organo provinciale di governo non sembra affatto con certezza preservata, mentre è di sicuro dato a quest'ultimo di poter innovare alle proposte avanzate dal CAL (rammento, per comodità, la disposizione ora richiamata: "la Giunta provinciale valuta la proposta [del CAL] e formula un disegno di legge tenendo conto dei contenuti della proposta medesima"). Ad essere anzi ancora più rigorosi e persino pignoli, si potrebbe ritenere che, anche in sede di eventuale rielaborazione delle proposte in parola, la Giunta sia comunque obbligata a non stravolgerne il senso (a "tenerne conto", appunto), per quanto risulti poi non chiarito fin dove si possa da esse discostare. D'altro canto, sarebbe a dir poco ingenuo ritenere che la Giunta debba comunque attivarsi sul piano della proposta legislativa, allo stesso tempo tuttavia potendo sostanzialmente mettere da canto le indicazioni al riguardo pervenute dal CAL. Per quest'aspetto, parrebbe davvero aver ragione la difesa della Provincia, laddove rilevava il carattere facoltativo dell'iniziativa giuntale, per quanto - come s'è detto - la formula legislativa non offriva un sicuro avallo a siffatta qualifica. Diciamo allora che la formula stessa ha certamente sfumato, in modo comunque ambiguo, i toni presenti nella disciplina anteriore, secondo la quale la proposta approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il CAL "costituisce oggetto di apposito disegno di legge presentato dalla Giunta provinciale entro trenta giorni dal ricevimento". Eppure,

malgrado il carattere perentorio (e temporalmente pressante) di quest'ultimo enunciato, ugualmente in esso non era per vero prescritto - così come, per questo verso, opportunamente rilevato dalla resistente - che la proposta dovesse essere presa di peso e riprodotta nell'atto di iniziativa giuntale ovvero porsi a mo' di allegato di quest'ultimo, così come usualmente si ha per le leggi di approvazione o per quelle di esecuzione di patti internazionali.

Insomma, l'una e l'altra statuizione lasciavano comunque dei margini per interpretazioni adeguatrici o, diciamo pure, "sananti". Sta di fatto che l'innovazione recata dalla seconda legge è stata dalla Corte giudicata soddisfacente, per l'aspetto ora considerato, della pretesa del ricorrente, nel presupposto che la funzione al riguardo svolta dal CAL sia meramente "consultiva e propositiva", inidonea cioè a determinare "alcun vincolo contenutistico" (punto 6.1 del cons. in dir.). Ancora una volta, tuttavia, volendo giocare la parte dell'avvocato del diavolo, potrebbe dirsi che l'attività posta in essere dall'organo rappresentativo delle autonomie, a stare all'ordine di idee patrocinato dal ricorrente, andasse oltre la mera "consulenza", essendogli stata altresì riconosciuta una facoltà "propositiva" o d'"iniziativa" (in lata accezione), idonea a concretarsi in un atto d'impulso della produzione giuridica, anche sotto forma di progetti redatti in articoli, seppur suscettibili di essere quindi riformulati dalla Giunta.

Da ultimo, una ricostruzione "minimale" è stata dalla Corte operata anche della disposizione di cui all'art. 8, III c., l. n. 7 del 2005, sopra cit., laddove rimette al regolamento interno del Consiglio provinciale di disciplinare, nel rispetto dello statuto speciale, modalità, termini e procedure di partecipazione del CAL alla formazione delle leggi provinciali. La Corte si sente infatti appagata del cauto, quanto scontato, riferimento fatto allo statuto, considerando pertanto fuori centro la censura governativa. E, invero, così come formulata, la questione appariva mal posta, siccome viziata da astrattezza o ipoteticità, spostandosi in avanti, al momento della disciplina regolamentare, la verifica del rispetto da parte di quest'ultima del limite suo proprio. Solo che, una volta che siffatta verifica dovesse dare esito sfavorevole per la fonte regolamentare, sarebbe un'impresa assai ardua riuscire a trovare il modo per sanzionarla efficacemente, dal momento che è stata - come si sa - esclusa la competenza della Corte a conoscerne, in forza del radicato (quanto criticato e criticabile) indirizzo fin qui seguito a riguardo degli atti aventi "valore di legge". In congiunture siffatte (e riproducendosi anche altrove il metodo del rinvio ai regolamenti consiliari), potrebbe allora tornare utile l'attività svolta dalle Consulte di garanzia, sempre che tuttavia se ne estenda la competenza ai regolamenti stessi, in aggiunta alle leggi e ad altri atti ancora.