



**STATUTI REGIONALI, CONSULTE STATUTARIE E
CORTE COSTITUZIONALE***

di

Silvio Gambino

*(Professore ordinario di diritto pubblico comparato
presso l'Università della Calabria)*

10 febbraio 2010

Sommario: 1. Il Consiglio regionale calabrese abroga la Consulta statutaria mentre la Corte costituzionale salva in gran parte la legge regionale che le aveva dato applicazione (aprendo importanti varchi alla funzione di garanzia statutaria). – 2. Statuti regionali e forma di governo. Cenni (e rinvio). – 2.1. Autonomia statutaria e giurisprudenza costituzionale: la forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale (in part.). – 3. Statuti regionali e diritti di cittadinanza. Cenni (e rinvio). – 4. Gli organi regionali di garanzia statutaria. Le sentenze n. 378 del 2004 e n. 12 del 2006. – 5. Gli organi regionali di garanzia statutaria. La sentenza n. 200 del 2008 e la parziale declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale calabrese n. 2 del 2007 (di attuazione statutaria).

* DESTINATO AGLI SCRITTI IN ONORE DI VINCENZO ATRIPALDI.

IL TESTO COSTITUISCE UNA RIELABORAZIONE DELL'INTERVENTO AL CONVEGNO "GLI ORGANI DI GARANZIA NELLE REGIONI ITALIANE", ORGANIZZATO DALL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA (CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA) DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E DALLA CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME (BOLOGNA, 3-4 DICEMBRE 2009).

1. Il Consiglio regionale calabrese abroga la Consulta statutaria mentre la Corte costituzionale salva in gran parte la legge regionale che le aveva dato applicazione (aprendo importanti varchi alla funzione di garanzia statutaria).

Con due deliberazioni successive (la n. 356 del 6 agosto 2009 e la n. 371 dell'8 ottobre 2009), il Consiglio regionale calabrese ha abrogato tre disposizioni dello Statuto della Regione, fra cui (oltre all'art. 7, relativo alla *Consulta dell'ambiente* e all'art. 56, sul *Consiglio regionale dell'economia e del lavoro*), l'art. 57, relativo alla *Consulta statutaria*. In un quadro connotato da incertezze legislative e da chiarimenti giurisprudenziali solo parziali, la riflessione che di seguito si proporrà riguarda la *ratio* che ha presieduto alla deliberazione di revisione statutaria di abrogazione della *Consulta statutaria* (art. 57 Statuto), che risulta, almeno in apparenza, di complessa decifrazione, soprattutto quando la si collochi nel quadro di una evidente apertura di credito verso lo statuyente regionale sottolineata dal più recente indirizzo giurisprudenziale della Consulta. Con la sent. n. 200 del 2008, la Corte decide nel merito della questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, I co., 6, 7 e 8 della legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 (*Istituzione e disciplina della Consulta statutaria*), per violazione degli artt. 102, 103, 117, II co., lettera *l*, e 123, IV co., della Costituzione, sollevata con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007¹.

Nelle brevi osservazioni che seguiranno, non potremo approfondire i contenuti della decisione della Corte relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, co. 1, della (appena richiamata) legge regionale calabrese, nella parte in cui quest'ultima prevede che “Nei sei anni dello svolgimento del loro mandato, i componenti della Consulta non possono essere perseguiti, per responsabilità penale, civile o contabile, esclusivamente, per le opinioni espresse (dissenzienti o consenzienti) e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni”, assumendosi in ciò una violazione dell'art. 117, II co., lettera *l*), Cost., “non essendo consentito alle Regioni di stabilire autonomamente delle scriminanti, in ogni caso, delle cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile e amministrativa che non siano già

¹ Cfr. R. ROMBOLI, “LA NATURA E IL RUOLO DEGLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA ALLA LUCE DELLE LEGGI REGIONALI DI ATTUAZIONE DEGLI STATUTI E DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE”, IN P. CARETTI -E. ROSSI, *L'ATTUAZIONE DEGLI STATUTI REGIONALI* (IN CORSO DI PUBBLICAZIONE); C. NAPOLI, “[LA CONSULTA STATUTARIA CALABRESE: TRA INCERTEZZE LEGISLATIVE E PARZIALI CHIARIMENTI GIURISPRUDENZIALI](#)”, IN *LE REGIONI*, 2008; A. RUGGERI, “IL DOPPIO VOLTO DELLA CONSULTA STATUTARIA CALABRESE (A MARGINE DI CORTE COST. N. 200 DEL 2008)”, IN *LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO*, 2008; 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; C. NAPOLI, “[LA CONSULTA STATUTARIA CALABRESE: TRA INCERTEZZE LEGISLATIVE E PARZIALI CHIARIMENTI GIURISPRUDENZIALI](#)”, IN *LE REGIONI*, 2008; C. NAPOLI, “ABROGAZIONE DELLA CONSULTA STATUTARIA CALABRESE: SVISTA O DISILLUSIONE?”, IN *FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI*; D. BALDAZZI, “[LE 'CONSULTE DI GARANZIA STATUTARIA' TRA DISPUTE DOTTRINALI E CONCRETE POSSIBILITÀ DI AZIONE](#)”, IN *FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI* (30 GIUGNO 2008); D. BALDAZZI, “GLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA: ARBITRI O VITTIME DELLA POLITICA REGIONALE?”, IN *LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO*, 2005; S. ALOISIO, “UN PICCOLO (E CLAUDICANTE PASSO) VERSO LA DEFINIZIONE DEI POTERI DEGLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA”, IN *GIUR. COST.*, 2008; G. CAIVANO, “IL CARATTERE PREVENTIVO E LA NATURA AMMINISTRATIVA DELLE DECISIONI DEGLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA. NOTA A SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE 13 GIUGNO 2008, N. 200”, IN *DIRITTO.IT*.

previste dalla normativa statale”. La Corte accoglie in tal senso il ricorso governativo secondo cui, con le disposizioni impugnate, la Regione Calabria avrebbe superato i limiti della competenza regionale, previsti dall’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. nella materia ‘giurisdizione e norme processuali’ e dagli artt. 102, 103 e 123 Cost.

L’analisi si concentrerà, in modo pressoché esclusivo, sulla più recente giurisprudenza della Corte con riguardo alle censure sollevate nei confronti degli artt. 6, 7 e 8 della richiamata legge regionale calabrese, secondo cui le previsioni legislative regionali avrebbero attribuito alla Consulta statutaria “poteri ulteriori” rispetto all’emanazione di meri pareri consultivi, in tal modo configurando – in contrasto con la previsione dell’art. 123, IV co., Cost.² – “l’adozione da parte della stessa di decisioni e pareri di carattere vincolante per i soggetti interessati e per tutti gli enti ed organi della Regione, istituto quest’ultimo tipico delle decisioni a contenuto giurisdizionale”. A parere della difesa erariale, così, nella legislazione regionale oggetto del ricorso governativo, la Consulta statutaria calabrese, fuoriuscendo dagli stessi ambiti disegnati dalla Corte costituzionale (nella [sentenza n. 378 del 2004](#)), avrebbe assunto un carattere “ibrido” di organo consultivo e, al contempo, “munito di potestà decisoria vincolante nei riguardi di tutti gli organi ed enti della Regione”.

Nell’offrire alcune considerazioni sul merito del ricorso e sulla giurisprudenza della Consulta, può sicuramente convenirsi su quegli orientamenti che ne sottolineano l’origine e la causa stessa nelle incertezze legislative e giurisprudenziali. A tali incertezze occorrerebbe forse aggiungere la (stessa) mancata definizione di un quadro sistematico delle fonti costituzionali che avesse assegnato uno spazio istituzionale e normativo meglio definito di quanto non abbia saputo fare il legislatore di revisione costituzionale. Nelle more dell’attuazione di nuove riforme costituzionali che possano meglio definire la presente forma di Stato in un’ottica più adesiva al principio federale (secondo ricorrenti aspettative), in tale quadro, le questioni (poste nel ricorso governativo e la giurisprudenza della Corte) devono continuare a trovare la loro soluzione nella giurisprudenza del Giudice delle leggi e nell’apporto critico e ricostruttivo che della stessa ne farà la dottrina giuridica.

Pur in presenza di una complessa (e anche problematica) rideterminazione della sistematica delle fonti prodotta dalla revisione costituzionale del Titolo V³, infatti, non pare dubbio che il

² SECONDO CUI “IN OGNI REGIONE, LO STATUTO DISCIPLINA IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI, QUALE ORGANO DI CONSULTAZIONE FRA LA REGIONE E GLI ENTI LOCALI”.

³ Nell’ampia bibliografia, cfr. almeno A. Ruggeri, “La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli”, in AA.VV. (Seminario A.I.C., 14 gennaio 2002, Bologna), *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*. Dello stesso A., cfr. anche *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, 2001; AA.VV. (I.S.R. – C.N.R.), *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001; A.

limite evidente dell'opzione abrogatrice esercitata dal legislatore statutario calabrese risiede soprattutto nella mancata valorizzazione delle opportunità offerte al legislatore regionale di assicurare – unitamente alle garanzie costituzionali accordate alle regioni dall'art. 127, II co., Cost. – l'armonizzazione' dello Statuto al testo costituzionale e ai relativi contenuti materiali⁴, superando quelle letture che negano la stessa legittimità della previsione di organi di garanzia statutaria, in assenza di una inesistente rigidità dello statuto da assicurare rispetto all'esercizio materiale della potestà legislativa regionale⁵. Un simile indirizzo, peraltro, è stato seguito dalla prevalente legislazione statutaria delle regioni del Paese⁶.

A tale conformazione dello statuto regionale volta ad assicurarne l'armonia con la Costituzione' può cooperare la Consulta statutaria (o come altro sono denominati simili collegi di garanzia statutaria, dalla natura amministrativa e dalle funzioni prevalentemente consulenziali), assicurando in particolare la funzione di garanzia dell'organo consiliare con riguardo a) ai conflitti fra gli organi della Regione, b) ai conflitti fra gli organi della Regione e gli enti locali, c) alla compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto e, infine, d) alla regolarità e all'ammissibilità delle richieste di referendum (secondo quanto prevede l'art. 7, comma 2 della l.r. n. 2 del 2007).

Rispetto al previgente testo costituzionale, lo Statuto regionale ora non viene più approvato con legge dello Stato, bensì con legge della stessa Regione, a seguito di una procedura rinforzata che è disciplinata dallo stesso legislatore costituzionale e che, anche per tale ragione, ne fa *formaliter et materialiter* una legge regionale, sia pure atipica⁷.

D'Atena, "Statuti regionali e disciplina delle fonti", in *forum di Quaderni costituzionali.it*; A. Morrone, "Lo statuto regionale, dopo le riforme", in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono* (in corso di pubblicazione); S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale*, Milano, 2009.

⁴ Cfr. T. GROPPI, "QUALE GARANTE PER LO STATUTO REGIONALE?", in *LE REGIONI*, 2001, n. 5; A. SPADARO, "DAL 'CUSTODE DELLA COSTITUZIONE' AI 'CUSTODI DEGLI STATUTI'. IL DIFFICILE CAMMINO DELLE CONSULTE STATUTARIE REGIONALI", in *LE REGIONI*, 2006, n. 6; C. NAPOLI, "LA FORZA GIURIDICA DELLO STATUTO", in E. ROSSI (A CURA DI), *LE FONTI DEL DIRITTO NEI NUOVI STATUTI REGIONALI*, PADOVA, 2007; C. NAPOLI, "LE CONSULTE DI GARANZIA STATUTARIA NEI NUOVI STATUTI REGIONALI: ALLA RICERCA DI UN MODELLO", in E. CATELANI (A CURA DI), *L'ATTUAZIONE STATUTARIA DELLE REGIONI. UN LUNGO CAMMINO*, TORINO, 2008; AA.VV., *GIUSTIZIA COSTITUZIONALE*, TORINO, 2003 (DI CUI CFR. SOPRATTUTTO I CONTRIBUTI DI E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI); M. AINIS, *LO STATUTO COME FONTE SULLA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE*, BOLOGNA, 2000.

⁵ UNA RICOSTRUZIONE DELLA LETTURA DOTTRINARIA CIRCA LA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA, PIÙ DI RECENTE, È SVOLTA DA D. BALDAZZI, "LE 'CONSULTE DI GARANZIA STATUTARIA' TRA DISPUTE DOTTRINALI E CONCRETE POSSIBILITÀ DI AZIONE", in *LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO* (IN CORSO DI STAMPA), IL QUALE, TUTTAVIA, COGLIE COME DATO IMPORTANTE A GIUSTIFICAZIONE DELLA ISTITUZIONE DEGLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA LA RECENTE "NUOVA PRESA DI POSIZIONE" DELLA CORTE (NELLA SENT. N. 200 DEL 2008), SECONDO LA QUALE PUÒ BEN AFFERMARSI, PRENDENDO IN PRESTITO LE PAROLE DELL'A., COME LA STESSA ABBAIA "RITENUTO LEGGITTIMA UNA DISPOSIZIONE CHE ASSEGNA ALLE CONSULTE UN EFFETTIVO POTERE DI VETO SUI CONTENUTI DELLE LEGGI, SUPERABILE SOLTANTO CON IL CONSENSO DELLA MAGGIORANZA ASSOLUTA DEL CONSIGLIO". NELLO STESSA OTTICA CFR. ANCHE A. GARDINO CARLI, "LA 'RIGIDITÀ' DELLO STATUTO E LA CONSULTA STATUTARIA: DAGLI INTENTI INIZIALI ALL'ATTUAZIONE CONCRETA", in *QUADERNI REGIONALI*, 2005.

⁶ NELL'AMPIA BIBLIOGRAFIA SUL PUNTO, CFR. ALMENO LA PUNTUALE RICERCA SVOLTA IN MATERIA DA A. FERRARA, "GLI STATUTI E LA NORMATIVA ISTITUZIONALE DELLE REGIONI ORDINARIE", in AA.VV. (ISSIRFA-C.N.R.), *QUINTO RAPPORTO SULLO STATO DEL REGIONALISMO IN ITALIA - 2008* (IN PARTICOLARE § 3.4.), in WWW.ISSIRFA.CNR.IT

⁷ SUL PUNTO, CFR. ANCHE IL NOSTRO "[AUTONOMIE TERRITORIALI E RIFORME](#)", in S. GAMBINO (A CURA DI), *REGIONALISMI E STATUTI*, MILANO, 2008.

Il significato di tale atipicità risiede appunto nella considerazione secondo cui la legge regionale, oltre ad essere esercitata nel rispetto della Costituzione e dei vincoli comunitari e internazionali (art. 117, I co., Cost.), deve conformarsi allo stesso Statuto della Regione, almeno limitatamente ai contenuti materiali vincolati di tale conformazione e in particolare alle previsioni costituzionali in materia di forma di governo e di principi fondamentali di organizzazione e funzionamento (art. 123, I co., Cost.). Per tale ragione – e almeno limitatamente all’ambito materiale appena richiamato – lo Statuto regionale riveste, se non certo la natura⁸, le funzioni di una vera e propria ‘carta costituzionale’ della Regione, appropriata ad un ordinamento che taluno qualifica perfino come federale, come tuttavia (almeno attualmente) non è⁹. È in questo quadro, e per assicurare simili finalità, che lo Statuto calabrese aveva opportunamente previsto la Consulta statutaria come strumento di garanzia statutaria, appunto. La legge regionale calabrese n. 2 del 2007 vi aveva dato concreta attuazione; mancava la sola fase dell’implementazione e della piena operatività ed anche la Regione Calabria, in buona compagnia con la (quasi) totalità delle regioni italiane, tranne le Marche, si sarebbe dotata di una sorta di ‘Corte costituzionale a dimensione regionale’¹⁰

⁸ Circa la disponibilità in capo al legislatore statutario regionale delle qualificazioni costituzionali e dello stesso *nomen iuris* da attribuire in sede statutaria agli organi regionali, fra gli altri, cfr. anche A. Ferrara, “Gli statuti e la normativa istituzionale ... cit. (p. 6 e ss.), ove si richiama lo stesso (più recente) indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale (sent. n. 118 del 2007) sulla riserva di legge statutaria in tema di forma di governo della regione, nella quale si esclude, come già la Corte aveva fatto con riguardo alla prima formulazione dello Statuto calabrese, ogni ipotesi di esasperato costruttivismo interpretativo. Su tale ultima sentenza cfr. anche N. Maccabiani, “La Corte insiste e bacchetta il Legislatore regionale: allo Statuto quello che è dello Statuto”, in *Forum di Quaderni costituzionali*, e A. Mangia, “I limiti (formali) degli statuti materiali”, in *Le Regioni*, 2007, n. 6.

Con riguardo ai motivi del ricorso nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della delibera del Consiglio regionale della Liguria n. 62 del 15 dicembre 2000 (recante “Istituzione del Parlamento della Liguria”), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, il 5 marzo 2001 – e che più in particolare riguardavano la natura del legame Parlamento-sovranià popolare quale portato dei principi democratico-rappresentativi – la Corte osserva che l’articolo 1 della Costituzione, nel suo stabilire che la sovranità ‘appartiene’ al popolo, “impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell’organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi (considerato in diritto n. 3), traendone la conclusione (fondata sulla base dello stesso valore deontico degli artt. 55 e 121 Cost.), con riguardo al giudizio di legittimità delle disposizioni statutarie della Liguria oggetto della censura governativa, che “che il termine Parlamento rifiuta di essere impiegato all’interno di ordinamenti regionali ... in quanto solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l’organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell’organizzazione costituzionale. Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall’impiego del relativo *nomen*” (considerato in diritto n. 4). Per un primo commento di tale sentenza della Corte costituzionale cfr. B. Di Giacomo Russo, “[L’esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002](#)”, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; N. Lupo, “[Dalla Corte costituzionale uno ‘stop’ \(definitivo\) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002](#)”, in [www.amministrazioneincammino.it](#).

La Corte ritorna più volte sulla questione della qualificazione dei poteri e delle funzioni negli statuti regionali. Lo fa adottando un indirizzo particolarmente netto nell’assunzione dell’incompatibilità fra sovranità dello Stato federale e autonomia propria degli enti autonomistici (sent. n. 365 del 2007). Per tale orientamento, cfr. almeno A. Anzon, “Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale”, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](#); B. Caravita, “Il tabù della sovranità e gli ‘istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale”, in *federalismi.it*, 2007, 22; P. Caretti, “La ‘sovranità’ regionale come illusorio succedaneo di una ‘specialità’ perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007”, in *forum di Quaderni costituzionali*; O. Chessa, “La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007”, in *forum di Quaderni costituzionali*.

⁹ NELL’AMPIA BIBLIOGRAFIA, SUL PUNTO, CFR. ANCHE E. JORIO, “LO STATUTO DELLE REGIONI E IL FEDERALISMO FISCALE”, IN S. GAMBINO (A CURA DI), *REGIONALISMI E STATUTI ... CIT.*

¹⁰ CFR. T. GROPPÌ, “QUALE GARANTE PER LO STATUTO ... CIT.”; A. SPADARO, “LA ‘CUSTODE DELLA COSTITUZIONE’ AI ‘CUSTODI DEGLI STATUTI’ ... CIT.

chiamata ad esprimersi sull'applicazione e sull'interpretazione delle norme statutarie e dunque sulla conformazione allo Statuto da parte delle leggi regionali.

Con la (più recente) scelta di riforma statutaria, in senso contrario, il Consiglio regionale calabrese ha voluto sottolineare il proprio protagonismo legislativo, indisponibile (almeno in apparenza) a riconoscere il limite della superiorità dello Statuto come limite della potestà legislativa regionale (almeno con riguardo ai limiti materiali positivizzati nel I comma dell'art. 123 Cost.¹¹).

Certo, rimane confermato che il Governo, ove ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte costituzionale, ma risulta del tutto pacifico che, con una simile scelta di riforma statutaria, la Regione si è privata di quell'autocontrollo interno del rispetto statutario – e quindi della primazia dello Statuto (nelle forme e con i limiti più volte richiamati) sulla legge regionale – che l'avrebbe più agevolmente posta al riparo delle possibili (e ricorrenti) censure della Corte costituzionale. Se la Regione Calabria, con la odierna decisione, ha voluto liberarsi di un organo di garanzia statutaria, potrebbe forse assumersi, con una qualche ragionevolezza, che ad avvantaggiarsi di una simile scelta non sarebbe necessariamente la qualità della legislazione regionale né la stessa armonizzazione delle leggi regionali, attraverso lo Statuto, alla Costituzione!

2. Statuti regionali e forma di governo. Cenni (e rinvio)

La nuova architettura istituzionale e normativa della 'Repubblica delle autonomie'¹² accolta nel novellato titolo V della Costituzione ha riguardato in modo particolarmente significativo il sistema normativo regionale e i relativi limiti, modificando la natura e il rango delle fonti atto regionali. La potestà statutaria è stata ampliata e valorizzata in modo significativo¹³ sia dal punto di vista materiale che da quello procedurale; in tale ultimo senso, la legge costituzionale

¹¹ SU CUI SIA CONSENTITO RINVIARE ANCHE AL NOSTRO "STATUTI REGIONALI E 'ARMONIA' CON LA COSTITUZIONE. BREVI NOTE SULLA FORMA DI GOVERNO PREVISTA NELLO STATUTO CALABRESE", IN WWW.ASSOCIAZIONEDEICOSTITUZIONALISTI.IT

¹² Cfr. T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001.

¹³ Cfr. R. BIN, "STATUTI REGIONALI. I RISCHI TECNICI DEL RIFLUSSO", EDITORIALE A *LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO*, 2002, 2; AA.VV., *GLI STATUTI REGIONALI ITALIANI A CONFRONTO. PESO E RUOLO DELLE INDICAZIONI UE, OCSE ED ONU SULLA BUONA GOVERNANCE*, BRUXELLES, 2006; AA.VV., *LA POTESTÀ STATUTARIA REGIONALE NELLA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE. TEMI RILEVANTI E PROFILI COMPARATI*, MILANO, 2001; CUI ADDE ANCHE S. GAMBINO - D. LOPRIENO, "STATUTI E FORMA DI GOVERNO DELLA REGIONE. L'ESPERIENZA ITALIANA E LA PROSPETTIVA COMPARATA", IN D. DOMINICI - G. FALZEA - G. MOSCHELLA (A CURA DI), *IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO. IL CASO ITALIANO E SPAGNOLO*, MILANO, 2004; S. GAMBINO - W. NOCITO, "RIFORMA COSTITUZIONALE E FEDERALISMO AMMINISTRATIVO: QUALE BARICENTRO PER IL GOVERNO LOCALE?", IN AA.VV. (ATTI DEL CONVEGNO DI BENEVENTO 9-10 MARZO 2001), *NUOVA COSTITUZIONE FEDERALE E SVILUPPO LOCALE NEL MEZZOGIORNO*, MILANO, 2002; S. GAMBINO, "AUTONOMIA STATUTARIA, CULTURE POLITICHE E 'NUOVO' REGIONALISMO", IN FEDERALISMI.IT (26-06-2002).

n. 1 del 1999 non solo ha soppresso le previgenti procedure di approvazione parlamentare ma ha eliminato lo stesso vincolo dell'approvazione parlamentare della deliberazione statutaria regionale. Ciò fa sì che, nell'esercizio della potestà statutaria, il legislatore regionale – oltre all'aggravamento procedurale di cui all'art. 123, II co., Cost. (secondo cui “Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi”) – registri l'unico vincolo dell'“armonia con la Costituzione” (art. 123 Cost.)¹⁴.

A tale vincolo (positivizzato nell'art. 123, I co., Cost.) devono aggiungersi quelli (previsti all'art. 117, I co., Cost.) del ‘rispetto della Costituzione’, nonché quelli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali, che risultano estensibili anche allo Statuto nella sua natura di legge regionale statutaria, ancorché particolare nel suo procedimento di formazione e di modifica. L'eliminazione della fase parlamentare e l'imputabilità piena degli statuti al sistema delle fonti regionali (trattasi, oramai, di legge regionale a tutti gli effetti, ancorché atipica) costituiscono vistose modifiche introdotte dalla riforma, differenziando sensibilmente la “posizione” degli statuti regionali rispetto agli atti di organizzazione previsti in altri ordinamenti (come ad es. nel caso delle Comunità spagnole¹⁵ e dei *Länder* tedeschi).

Il delicato compito di garanzia del principio unitario, che potenzialmente potrebbe essere messo in crisi da scelte eccentriche dello statuyente regionale, viene affidato, sia pure in modo eventuale, al Giudice costituzionale e al corpo elettorale regionale. La Corte costituzionale, ai sensi del novellato art. 123 Cost., potrà sindacare le violazioni poste in essere dagli statuti regionali alla Costituzione repubblicana qualora adita dal Governo della Repubblica (entro trenta giorni dalla loro pubblicazione). Parimenti, lo Statuto è sottoposto a referendum popolare qualora ne faccia richiesta (entro tre mesi dalla sua pubblicazione) un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Essendo questi gli unici limiti positivizzati nel novellato testo costituzionale, l'oggetto della disciplina statutaria è da individuare nelle sei materie espressamente indicate dal novellato art. 123 della Costituzione: a) i “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” dell'ente Regione; b) l'“iniziativa su leggi e provvedimenti amministrativi regionali”; c) i “referendum

¹⁴ Cfr. A. SPADARO, ‘IL LIMITE COSTITUZIONALE DELL’“ARMONIA CON LA COSTITUZIONE” E I RAPPORTI FRA LO STATUTO E LE ALTRE FONTI DEL DIRITTO’, IN *LE REGIONI*, 2001, 3; S. GAMBINO, “STATUTI REGIONALI E ‘ARMONIA’ CON LA COSTITUZIONE. BREVI NOTE SULLA FORMA DI GOVERNO PREVISTA NELLO STATUTO CALABRESE”, IN WWW.ASSOCIAZIONEDEICOSTITUZIONALISTI.IT (2003, 5).

¹⁵ F. Balaguer Callejón (direttore), L. Ortega, G. Cámara Villar, J.A. Montilla Martos (coordinatori), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Siviglia, 2007; F. Balaguer Callejón, “Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía”, in *Revista General de Derecho Constitucional*, 2006, n. 1; G. Ruiz-Rico Ruiz (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía: actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Madrid, 2006.

su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione”; d) la “pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali”; e) il “Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali”; f) la “forma di governo regionale”.

L’innovazione più significativa della potestà statutaria, come si è già ricordato, risiede nella possibilità di determinare la forma di governo che si reputa maggiormente idonea al modello politico-organizzativo di ciascuna Regione¹⁶. Si tratta di una forma di governo di complessa definizione quando si rifletta agli inevitabili impatti che sulla stessa hanno le regole elettorali (sistema di elezione), rimesse alla determinazione del legislatore regionale sia pure nei “limiti dei principi fondamentali” posti con leggi statali¹⁷. Tale potestà legislativa regionale si estende alla durata degli organi elettivi nonché allo *status* di ineleggibilità e di incompatibilità dei membri degli organi regionali (art. 122, I co., Cost.).

Il modello di rapporti interistituzionali prefigurato dalle novelle costituzionali, come è noto, ruota attorno alle disposizioni di cui al V co. dell’art. 122 Cost. cd al III co., I cpv, dell’art. 126 Cost. Nel primo si prevede che il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto e che il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta. Nel secondo viene stabilito che l’approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l’impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. Parimenti rilevanti sono poi l’art. 121, IV co., Cost., che annovera tra le funzioni del Presidente – a prescindere dalle modalità d’investitura – la direzione e la responsabilità della politica della Giunta, con una evidente analogia con quanto previsto dall’art. 95 Cost. per il Presidente del Consiglio dei ministri, e l’art. 121, II co., Cost., che non prevede più la riserva consiliare del potere regolamentare, che passa, così, nella disponibilità dell’esecutivo regionale (spettando allo Statuto di definirne l’allocazione fra Giunta e/o Presidente della Giunta). Tali disposizioni delineano scenari di neo-parlamentarismo o semiparlamentarismo con ‘governi di legislatura’, in cui il capo del governo e l’assemblea legislativa traggono la propria legittimazione dalla medesima fonte, attraverso la contemporanea, duplice, elezione

¹⁶ Sulla forma di governo regionale, fra gli altri, cfr. M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002; R. Bin, “Reinventare i Consigli”, in *Il Mulino*, 2000, n. 3; A. D’Atena, “La nuova autonomia statutaria delle Regioni”, in *Rass. parl.*, 2000; T. Groppi, “Quale garante per lo Statuto regionale”, in AA.VV., *La potestà statutaria delle Regioni nella prospettiva della riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001; T. Martines – A. Ruggeri – C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002; A. Spadaro, “I ‘contenuti’ degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)”, in AA.VV. (a cura di A. Ruggeri – G. Silvestri), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001; D. Loprieno, “Autonomia statutaria e forma di governo”, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale*, Milano, 2009; G. Tarli Barbieri, “I referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione”, in AA.VV. (a cura di M. Carli), *Il ruolo delle Assemblee legislative*. Vol. I, *La nuova forma di governo delle Regioni*, Torino, 2001; R. Tosi, “Le ‘leggi statutarie’ delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento”, in AA.VV., *Le fonti di diritto regionale ... cit.*

¹⁷ FRA GLI ALTRI CFR. ANCHE IL NOSTRO “LEGGE ELETTORALE E FORMA DI GOVERNO REGIONALE”, IN *POLITICA DEL DIRITTO*, 2004, N. 3.

da parte del corpo elettorale. I due organi, legati da un patto di legislatura, nascono e cadono insieme secondo il noto brocardo *aut simul stabunt aut simul cadent*, per cui il voto di sfiducia nei confronti del Presidente e lo scioglimento anticipato del Consiglio determinano sempre la rielezione contemporanea dei due organi.

Le nuove disposizioni costituzionali non prevedono in modo espreso, ma neanche escludono, che il Presidente eletto a suffragio universale e diretto, congiuntamente ai membri dallo stesso nominati, ma presumibilmente in solitudine, debba presentarsi dinanzi al Consiglio per ottenerne esplicitamente la fiducia. Certo è che, in ogni caso, tra Consiglio e Giunta s'instaura e si svolge un rapporto di fiducia (tacita o espressa, implicita o esplicita); ne costituiscono sicura testimonianza i commi II e III dell'art. 126 Cost., che disciplinano la mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale. Invero, mentre il II co. disciplina, *tout court*, la mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta – sia se è eletto direttamente dal corpo elettorale sia se è eletto in modo indiretto (presumibilmente dal Consiglio) – l'art. 126, III co., Cost. disciplina anche gli effetti che derivano dall'approvazione della mozione di sfiducia nel caso del Presidente eletto a suffragio universale e diretto. Tali effetti sono appunto le dimissioni della Giunta ed il contestuale scioglimento del Consiglio. La previsione di cui all'art. 126, II co., Cost. – mozione di sfiducia al Presidente della Giunta – restringe così lo spettro delle scelte dello statuyente regionale in tema di relazione fra gli organi della Regione ad ipotesi comunque di governo parlamentare (sia pure eventualmente razionalizzate, nelle numerose implementazioni che tale modello conosce ed anche in ragione del sistema elettorale prescelto). Si escludono, pertanto, le sole forme di governo presidenziali, in ragione della 'necessarietà' della fiducia/sfiducia (che è appunto istituto qualificativo delle forme di governo parlamentari). Residuano, invero, vincoli assolutamente non derogabili che impongono cambiamenti di un certo spessore anche per lo statuyente meno propenso all'innovazione: il Presidente della Giunta "dirige la politica della Giunta e ne è responsabile"; il che sancisce la sua preminenza funzionale tanto nei confronti dei componenti la Giunta che nei confronti del Consiglio. Inoltre, si rimuove l'anomala attribuzione del potere regolamentare all'assemblea legislativa con evidenti ricadute sulla complessiva funzione legislativa di quest'ultima e, più in generale, sul sistema delle fonti.

Nel sistema delineato dal novellato testo costituzionale, il Consiglio regionale vede comunque sminuito il ruolo di snodo centrale nell'assetto relazionale tra i poteri (almeno rispetto all'esperienza trentennale delle forme di governo regionali, tutte ispirate alla forma parlamentare), sia che della novella costituzionale si dia una lettura simil-presidenzialista sia

che se ne sfruttino al minimo le potenzialità maggioritarie. In tale ottica, pare essere definitivamente tramontata l'epoca della centralità delle assemblee legislative e il suo portato istituzionale, noto in dottrina con la formula del "governo parlamentare a tendenza assembleare", tra le cui connotazioni principali è da ricordare sicuramente la pertinenza in capo all'organo legislativo della competenza a definire (ed, in alcuni casi, a specificare e gestire) l'indirizzo politico-amministrativo dell'ente Regione. In realtà, al di là delle disposizioni degli statuti, la dinamica istituzionale e la riproduzione a livello regionale dei tratti del sistema politico-partitico nazionale avevano già snaturato, quando non svilito sia pure fattualmente il ruolo del Consiglio, che: *a)* era stato ridotto a semplice organo di registrazione del programma politico-amministrativo della Regione, messo a punto dai vertici dei partiti di maggioranza senza alcun collegamento con la volontà del corpo elettorale; *b)* era stato sostanzialmente impossibilitato a impiegare in modo incisivo gli strumenti tradizionali di controllo politico a disposizione dei singoli consiglieri regionali, fortemente condizionati nelle loro scelte dalla formazione partitica di appartenenza; *c)* si era rivelato incapace di finalizzare effettivamente l'attività legislativa al soddisfacimento degli specifici bisogni della regione. Appare evidente, quindi, come il Consiglio regionale perda ora le attribuzioni che gli erano state riconosciute dalla Costituzione repubblicana del '48 senza con questo vedersene attribuite di nuove. Di contro, il Presidente ed il governo della Regione acquistano tutta una serie di attribuzioni che nella prima fase del regionalismo del Paese non possedevano. Ciò che, a prima vista, tuttavia, potrebbe sembrare una vera e propria *deminutio capitis* dei consigli regionali, se opportunamente convogliata in sede di attuazione statutaria, potrebbe recuperare agli stessi quella centralità che, in passato, almeno in gran parte, era solo presunta. In altri termini, se i tre perni attorno ai quali dovrà ruotare il Consiglio regionale – partecipazione, legislazione e controllo – saranno strutturati su una matrice razionale ne risulterà valorizzato il suo ruolo istituzionale. Se questo è, in sintesi, il quadro delle opportunità normative (facoltà) riconosciute alle Regioni dal novellato Titolo V, al fine di confermare ciò che il testo costituzionale non pare in alcun modo revocare in dubbio, non resta che ripercorrere sia pure in modo essenziale l'orientamento del Giudice delle leggi, arricchendo l'analisi con il richiamo dell'ampia dottrina costituzionalistica in materia.

Per quanto concerne l'orientamento della Corte costituzionale, esso ha modo di formarsi sulla base di una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo contro una deliberazione legislativa statutaria adottata dal Consiglio regionale delle Marche. La sentenza n. 304 del 2002 della Corte, in tale quadro, contiene tutta una serie di indicazioni utili ai fini della presente analisi. In ragione dei diversi procedimenti di formazione e di controllo, la

Consulta ha innanzitutto negato la piena assimilabilità fra legge e statuto regionale, sottolineando come la disciplina posta dall'art. 123 Cost. sia "chiara nelle sue linee portanti e realizza un assetto normativo unitario e compatto, in cui ciascuna previsione è assistita da una propria ragione costituzionale, e tutte si legano tra loro in un vincolo di coerenza sistematica, che disvela il ponderato equilibrio delle scelte del legislatore costituzionale". Un equilibrio nel quale sono appagate, al contempo, tanto le istanze autonomistiche "con l'attribuzione allo statuto di un valore giuridico che lo colloca al vertice delle fonti regionali", tanto il rispetto del principio di legalità costituzionale, con la previsione di un (eventuale) controllo di legittimità costituzionale in via preventiva delle deliberazioni statutarie.

Quanto poi al merito della questione sottoposta al suo vaglio (previsione del subentro del vicepresidente della Giunta regionale nel caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale)¹⁸, la Corte ha sottolineato in modo chiaro il diverso regime contenuto nell'art. 126, III co., Cost e nell'art. 5, II co., lettera b), della l. cost. 1/99, nonché la *ratio* che li ispira, individuata soprattutto nell'esigenza di garantire la stabilità dell'esecutivo regionale. L'appena richiamato art. 5 – come ha ricordato la Corte – contiene la disciplina transitoria, "destinata a permanere fino a quando, nell'esercizio dell'autonomia statutaria loro riconosciuta dall'art. 123, I co., le Regioni compiranno la scelta in ordine alla propria forma di governo. Solo in quel caso sarà loro consentito esercitare la facoltà prevista dall'ultimo comma dell'art. 126 e optare per un sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale diverso dal suffragio universale, ciò che le scioglierà dall'osservanza del vincolo costituzionale di cui si parla". Né vale osservare in senso contrario – ha aggiunto ancora la Corte – che la previsione di cui all'art. 5, I co., della l. cost. 1/99 non rinvia ad una vera e propria elezione del Presidente della Giunta a suffragio diretto, dal momento che quest'ultima "è assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, a una vera e propria elezione a suffragio diretto". Con tale argomentazione, il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della deliberazione del Consiglio regionale della Regione Marche e nel contempo ha offerto una chiara e convincente lettura del testo costituzionale. Ha osservato, infatti, che "è sufficiente, al tal fine, rilevare che la Regione Marche, con la sua parziale innovazione statutaria, non ha operato quella diversa scelta in ordine alla forma di governo regionale che sola avrebbe potuto esonerarla dall'osservanza della regola stabilizzatrice che la Costituzione e la disciplina transitoria impongono nel caso di elezione diretta del vertice dell'esecutivo".

¹⁸ SULLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE, DI RECENTE, CFR. A. STERPA, "LE DIMISSIONI DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE LAZIO A DIECI ANNI DA UNA RIFORMA INCOMPLETA", IN *FEDERALISMI.IT* (2009, N. 26).

In ossequio allo spirito e al testo novellato della Costituzione, per come letto in tale indirizzo giurisprudenziale, ne consegue che le regioni possono liberamente optare per un regime di stabilizzazione dell'esecutivo, individuato (nelle disposizioni transitorie e nell'ultimo comma comma dell'art. 126 Cost.) nella forma di 'governo di legislatura', con la vigenza del principio dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, oppure per altre forme di governo, che sono pienamente disponibili alla propria autonomia statutaria, con il solo limite che deve trattarsi di forme di governo che lascino pienamente operante la relazione fiduciaria fra legislativo ed esecutivo (nel rispetto dell'art. 126, II co., Cost.).

Quanto, infine, al limite conosciuto dagli statuti regionali, nella sentenza appena richiamata, il Giudice delle leggi ha anche rigettato gli argomenti difensivi della Regione Marche, secondo cui, non ponendosi in contrasto con i valori di fondo che ispirano la Costituzione, le scelte dello statuto (marchigiano) non escludevano la possibilità di derogare a sue singole norme. La Corte, anche in questo caso, è stata netta e decisa, offrendo molto più di un'indicazione nel risolvere le ambiguità di una formula – come quella dell'“armonia” con la Costituzione – dal “significato incerto (se non poliseno)”, che costituisce un vero e proprio “rompicapo ermeneutico”¹⁹. Per la Corte, infatti, “il riferimento all'armonia, lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, ma anche a scongiurare che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito”. In quest'ultima eventualità paventata dal Giudice delle leggi pare potersi individuare una possibile assonanza con la censura sollevata da parte di autorevole dottrina circa una possibile 'frode costituzionale' contenuta nel testo statutario della Regione Calabria, nella parte in cui quest'ultima prevedeva l'indicazione elettorale del Presidente e del vicepresidente che subentrava al primo nella (sola) ipotesi delle dimissioni volontarie del Presidente della Giunta, e l'elezione consiliare del Presidente della Giunta regionale, conseguendone effetti caducativi del Consiglio nell'ipotesi di mancata elezione del Presidente designato elettoralmente²⁰.

¹⁹ COME HA BEN SOTTOLINEATO A. SPADARO, “IL LIMITE COSTITUZIONALE DELL'“ARMONIA ... CIT.

²⁰ SULLE PROBLEMATICHE POSTE DAL RAPPORTO FRA FORMA DI GOVERNO REGIONALE E AMBITI DELLA POTESTÀ STATUTARIA RICONOSCIUTA ALLE REGIONI, NELL'AMPIA BIBLIOGRAFIA, CFR. ALMENO R. BIN, “ELEZIONE INDIRETTA DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE? I RISCHI TECNICI DEL RIFLUSSO”, M. VOLPI, “MA LE REGIONI HANNO O NO QUALCHE SPAZIO DI AUTONOMIA NELLA SCELTA DELLA FORMA DI GOVERNO?”, C. FUSARO, “LO SPAZIO C'È (PER LE REGIONI IN MATERIA DI FORMA DI GOVERNO). IL PROBLEMA È COME USARLO!”, R. BIN, “LETTERA DI UN TALEBANO AD UN FARISEO”, M. OLIVETTI, “NOTE 'FARISAICHE' (?) SU SFIDUCIA COSTRUTTIVA E NORME 'ANTIRIBALTONE'”, A. BARBERA, “CHI SONO I TALEBANI? ... OVVERO DELLA SFIDUCIA COSTRUTTIVA”, E. BALBONI, “PENSIERI QUASI-FRANCESCANI SULLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE (RISPOSTA AD IMPROBABILI TALIBANI E FARISEI)”, S. CECCANTI, “RIFLESSIONI BENEDETTINE SULLA FORMA DI GOVERNO”, TUTTI IN *FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI*. Ad essi si aggiungano, INOLTRE, S. GRASSI, “GLI STATUTI TRA ARMONIA E CONTINUITÀ NELLA COSTITUZIONE”, IN *FEDERALISMI.IT*; M. VOLPI, “QUALE AUTONOMIE STATUTARIE DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 2 DEL 2004?”, IN *FEDERALISMI.IT*; M. OLIVETTI, “*REQUIEM* PER L'AUTONOMIA STATUTARIA DELLE REGIONI ORDinarie”, IN *FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI*; N. VIZIOLI, “PRIME OSSERVAZIONI SU UNA SENTENZA CON POCHE LUCI E MOLTE OMBRE (NOTA A CORTE COST. N. 2/2004)”, IN *FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI*; A. RUGGERI, “L'AUTONOMIA STATUTARIA AL BANCO DELLA CONSULTA

Quanto alla dottrina che più a fondo si è occupata del limite dell'“armonia” con la Costituzione degli statuti regionali, è da sottolineare come la stessa appaia pienamente in linea con il richiamato indirizzo giurisprudenziale della Corte. Si è fatto bene osservare, infatti, come il limite dell'“armonia” con la Costituzione, di cui all'art. 123, I co., Cost., debba rileggersi nella logica complessiva imposta dal novellato Titolo V della Costituzione, nella quale s'individuano come limiti generali alla potestà legislativa regionale (e statale) il ‘rispetto’ della Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. L'“armonia” con la Costituzione ritorna, poi – quasi a fondare una differenza di contenuti con il ‘rispetto’ della stessa – nell'art. 119, II co., Cost., in cui si prevede che “comuni, province, città metropolitane e regioni ... stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”.

Tuttavia, proprio una differenza di contenuti dovesse essere individuata nei due termini di ‘armonia’ e di ‘rispetto’ della Costituzione, sembrerebbe maggiormente plausibile quella lettura che assegna all'“armonia” degli statuti con la Costituzione uno spazio normativo più ampio, limitato nel fondo dalla conformazione alla filosofia istituzionale che regge l'intero ordinamento democratico-repubblicano, mentre il ‘rispetto’ della Costituzione troverebbe più appropriata applicazione nell'esercizio delle novellate potestà normative (legislative e regolamentari) in capo alle Regioni ed allo Stato.

Ragioni sostanziali, più che formali, sembrano quindi soccorrere nell'individuazione della diversa *ratio* seguita dal legislatore di revisione costituzionale e fra queste un rilievo centrale pare occupato da quelle tensioni presenti nel corpo sociale di alcune parti del territorio nazionale che, da tempo, esprimono tendenze e/o vere e proprie minacce secessive. In effetti – come si è fatto bene osservare – “nel termine armonia riecheggia l'esigenza di qualcosa ‘di più’ che una mera conformità a Costituzione”, dovendosi per questo lo statuto regionale non limitarsi a ‘non violare’ la Costituzione, bensì “mettendosi in piena sintonia con il sistema di valori complessivo della Carta del 1948, che resta il documento fondativo, sì, di uno Stato profondamente decentrato, ma ancora e strutturalmente unitario, con tutto quel che questo concetto comporta (in termini sociali, giuridici e politici)”²¹.

(NOTA A CORTE COST. N. 2 DEL 2004)”, IN *LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO*, 2004; G. GUZZETTA, “DUBBI DI LEGITTIMITÀ SULLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE ALLA LUCE DEL NEO-APPROVATO STATUTO CALABRESE”; M. VOLPI, “SULLA LEGITTIMITÀ DELLO STATUTO CALABRESE IN TEMA DI FORMA DI GOVERNO, OVVERO IN DIFESA DEL ‘FORMALISMO’ DEI GIURISTI”; G. GUZZETTA, “ANCORA SULLO STATUTO CALABRESE: UNA RISPOSTA A VOLPI”; M. VOLPI, “BREVE CONTRORREPLICA A GUZZETTA SULLO STATUTO CALABRESE”, TUTTI IN *FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI*; S. GAMBINO, “LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE (FRA ‘CHIUSURE’ DEL GIUDICE COSTITUZIONALE, ‘INCERTEZZE’ DEGLI STATUENTI REGIONALI E ‘SERRATO’ CONFRONTO NELLA DOTTRINA)”, IN *LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO*, 2004, NN. 2/3.

²¹ Cfr. A. SPADARO, “IL LIMITE COSTITUZIONALE DELL'“ARMONIA ... CIT.

L'armonia con la Costituzione degli statuti regionali trova, così, una sua possibile e compiuta spiegazione e lo stesso contenuto materiale in un'ottica sostanzialistica, tesa a ricercare nel rispetto del principio di unità nazionale lo spazio di un novellato e potenziato decentramento istituzionale e di poteri a livello territoriale (regionale e locale). In essa, pertanto, si riassume e si sostanzia la conformazione degli statuti ai principi della cittadinanza unitaria e sociale, per quanto concerne l'ambito dei diritti della persona, nonché ai nuovi principi organizzatori del decentramento istituzionale (sussidiarietà, leale cooperazione, differenziazione e adeguatezza). Il rispetto dei vincoli dell'ordinamento comunitario e internazionale, infine, sembra riguardare lo statuto solo e nella misura in cui lo stesso contenga disposizioni in materia *de qua*, mentre appare chiaro come il legislatore di revisione, nel prevedere tali vincoli, pensasse soprattutto all'esercizio della potestà legislativa regionale (e statale).

Rimarrebbe da interrogarsi, da ultimo, sull'esistenza di eventuali limiti impliciti che possano dare adito alla preoccupazione di frode e/o di elusione della Costituzione nella disciplina statutaria della forma di governo. A chi scrive pare che l'unico e possibile *vulnus* possa eventualmente derivare dall'integrazione della materia statutaria in tema di forma di governo (limitata, come è noto, alla determinazione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento) con la legislazione statale di principio che fissa il sistema di elezione ed i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti la Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali²².

²² ... per come la Corte costituzionale ha sottolineato in due sentenze nelle quali la stessa censura la illegittimità costituzionale di leggi elettorali regionali adottate in assenza di una previa riforma statutaria. In tal senso cfr. almeno la sent. n. 196 del 2003 ("Vi è certo l'ulteriore complicazione nascente dal fatto che, fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali (oltre che delle nuove leggi elettorali regionali), l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 detta direttamente la disciplina della elezione del Presidente regionale, stabilendo che essa sia contestuale al rinnovo del Consiglio e che si effettui "con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali", così indirettamente in qualche misura 'irrigidite' in via transitoria; e dal fatto che la nuova disciplina statutaria, cui è demandata la definizione della forma di governo regionale, condiziona inevitabilmente, in parte, il sistema elettorale per l'elezione del Consiglio. In pratica ciò comporta che siano esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio, prima dell'approvazione del nuovo statuto. Tuttavia questo non significa che la legge regionale non possa nemmeno, fin d'ora, modificare, in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti, per tutto quanto non è direttamente o indirettamente implicato dal citato art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, in attesa del nuovo statuto ...") e la sentenza n. 4 del 2010 ("... il legislatore costituzionale ha voluto evitare che il rapporto tra forma di governo regionale ... e legge elettorale regionale possa presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda. È noto infatti che la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della

Tuttavia, dopo aver ricordato come l'indirizzo della Corte (come anche della dottrina) sia chiaro nel senso di facultizzare la potestà legislativa regionale (e pertanto anche quella statutaria) nell'ipotesi di inerzia del legislatore nazionale, si potrebbe convenire sulla possibilità d'insorgenza di asimmetrie (e perfino di contrasti logici) fra principi di organizzazione politica della Regione (forma di governo) e corrispondenti principi statali e regionali di legislazione elettorale. Peraltro, se di limite deve parlarsi, si tratta evidentemente di un limite ascrivibile al (frettoloso) legislatore di revisione. In verità, quest'ultimo, forse pressato dalle contingenze del dibattito politico del tempo, non sembrò molto preoccuparsi di riconoscere tale spazio normativo e di organizzazione alle regioni.

Sotto tale profilo, non può non convenirsi sulla pertinente considerazione di chi sottolinea come nei principali ordinamenti statuali a base federale o anche a regionalismo forte non si conoscano simili 'eccentricità' nella diversità di forme di governo territoriali, dal momento che in essi si prevedono forme di organizzazione politica territoriale (Stati negli U.S.A. e *Laender* in Germania) in sintonia con le analoghe forme di governo federale²³. L'unica possibile soluzione ad una simile asimmetria (che invero è contenuta nella l. cost. 1/99) sarebbe quella di prevedere che gli statuti sanciscano in modo necessario principi, ancorché essenziali, di disciplina del sistema elettorale e dei casi di incompatibilità e di ineleggibilità. Resta, comunque, ferma la facoltà per il legislatore costituzionale d'intervenire, con una disciplina di principio in materia elettorale, al fine di 'obbligare' gli statuti a conformare il modello di governo regionale a principi riconosciuti come maggiormente coerenti e rispettosi delle forme di governo che si assumono, in via di principio, 'migliori' e per questo auspicabili. Tale opzione parrebbe invero più rispettosa dell'autonomia regionale rispetto alla tendenza in atto a invocare l'intervento della Corte costituzionale contro gli statuti regionali che non si sono conformati 'liberamente' alle opzioni segnalate nelle disposizioni transitorie della l. cost. 1 del 1999.

2.1. Autonomia statutaria e giurisprudenza costituzionale: la forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale (in part.)

costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche. L'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, secondo e terzo comma, della Costituzione").

²³ SUL PUNTO, FRA GLI ALTRI, CFR. ANCHE S. GAMBINO, *L'ORGANIZZAZIONE DEL GOVERNO LOCALE. ESPERIENZE A CONFRONTO (ITALIA, SPAGNA, R.F.T., GRAN BRETAGNA, FRANCIA, AUSTRIA, U.S.A.)*, RIMINI, 1992.

Successivamente a questa prima pronuncia, con la sent. n. 2 del 2004, la Corte dichiara l'incostituzionalità di diverse previsioni dello Statuto della Regione Calabria, in ragione della considerazione secondo cui la forma di governo di questa Regione, per come disciplinata nell'art. 33 (commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7 e *per relationem* negli art. 15, 16, II co., lettere a e b nonché nell'art. 38, I co., lettere c, a ed e), si caratterizza “per un meccanismo di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente della Giunta *del tutto analogo* (corsivo nostro) a quello disciplinato per il solo Presidente dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999, salva la diversità che la preposizione alla carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali, ma alla ‘nomina’ da parte del Consiglio regionale”²⁴. Pertanto, le previsioni in tema di forma di governo (del richiamato Statuto), relative sia alla relazione fiduciaria fra esecutivo e legislativo che (e soprattutto) alla previsione del subentro del Vice Presidente al Presidente nelle limitate ipotesi del prodursi di eventi naturali (come l'impedimento permanente o la morte) o del tutto accidentali (come l'incompatibilità sopravvenuta o la rimozione), sono dichiarate incostituzionali dalla Corte per violazione degli articoli 122, V co., Cost. e 126, III co., Cost.

L'orientamento della Corte, tuttavia, non è apparso pienamente convincente (almeno) ad una parte della dottrina; ciò soprattutto in considerazione del fatto che la stessa si sarebbe assertivamente limitata ad assumere una relazione analogica fra ‘regime transitorio’ e modello statutario (calabrese), sorvolando sulla “dimostrazione della natura di elezione diretta” del modello statutario contestato²⁵. Il richiamo che la Corte fa alle classificazioni dottrinarie in astratto possibili, infatti, appare, sul punto, evasivo rispetto ad una riflessione teorica che è da tempo disponibile e che è stata di recente bene rievocata nel confronto comparatistico²⁶. Inoltre, l'assimilazione-omologazione operata dalla Corte fra regime transitorio e scelta dello statuyente regionale (calabrese), come presupposto della qualificazione giuridica dell'elezione del Presidente (e pertanto delle conseguenze costituzionali positivizzate nell'art. 126, III co., Cost.), appare non del tutto convincente e comunque non adeguatamente argomentata. Un ragionamento pretorio – quest'ultimo – poco appropriato all'*iter* argomentativo del Giudice

²⁴ PUNTO 4 DEL CONSIDERATO IN DIRITTO.

²⁵ Cfr. M. VOLPI, *OP. CIT.*

²⁶ Cfr. G. GUZZETTA, “DUBBI DI LEGITTIMITÀ SULLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE ALLA LUCE DEL NEO-APPROVATO STATUTO CALABRESE”; M. VOLPI, “SULLA LEGITTIMITÀ DELLO STATUTO CALABRESE IN TEMI DI FORMA DI GOVERNO, OVVERO IN DIFESA DEL ‘FORMALISMO’ DEI GIURISTI”; G. GUZZETTA, “ANCORA SULLO STATUTO CALABRESE: UNA RISPOSTA A VOLPI”; M. VOLPI, “BREVE CONTROREPLICA A GUZZETTA SULLO STATUTO CALABRESE”, TUTTI IN *FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI*; S. GAMBINO, “STATUTI REGIONALI E ‘ARMONIA’ CON LA COSTITUZIONE. BREVI NOTE SULLA FORMA DI GOVERNO PREVISTA NELLO STATUTO CALABRESE”, IN *ASSOCIAZIONEDEICOSTITUZIONALISTI.IT*, NONCHÉ “LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE (FRA ‘CHIUSURE’ DEL GIUDICE COSTITUZIONALE, ‘INCERTEZZE’ DEGLI STATUENTI REGIONALI E ‘SERRATO’ CONFRONTO NELLA DOTTRINA)”, IN *LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO*, 2004, NN. 2/3.

delle leggi, a fronte della chiarezza della disposizione di cui all'art. 122, V co., Cost. e anche in base alla non discussa teoria ed esperienza comparatistica in tema di elezione dei vertici degli esecutivi a suffragio universale e diretto.

Per argomentare la diversità logico-giuridica fra la forma di governo fondata sull'investitura elettorale universale e diretta del Presidente della Giunta regionale (come nel caso previsto dal regime transitorio) e quella fondata sull'investitura universale e indiretta dello stesso, si potrebbe utilmente riflettere sui rapporti fra designazione del candidato a Presidente del Consiglio, prevista dalla vigente legge elettorale statale, e forma di governo nazionale, per come formalmente disciplinata dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari. È indubbio come in Italia (ma lo stesso discorso può farsi anche per il Regno Unito) il Presidente del Consiglio sia 'eletto' in modo sostanzialmente diretto dai cittadini, ancorché il Presidente della Repubblica non sia formalmente vincolato, dopo le elezioni, a conferire l'incarico di formare il governo al *leader* della maggioranza risultata vincitrice alle elezioni. Forse che un'eventuale crisi di governo non lascia in capo al Parlamento la responsabilità della decisione alternativa di eleggere un nuovo Presidente del Consiglio, prima di ricorrere come ultima *ratio* a nuove elezioni (anticipate)? La Costituzione materiale del Paese, dopo le leggi elettorali (prevalentemente maggioritarie) dei primi anni '90, ha riformulato sostanzialmente (ma non certo formalmente) i poteri del Presidente della Repubblica di scioglimento delle Camere e di avvio della procedura di formazione dei governi, nel senso della loro limitazione a fronte dell'ipotesi del venire meno del supporto al Governo da parte delle maggioranze parlamentari investite dal corpo elettorale²⁷. A tale nuova convenzione costituzionale dichiarano ora di aderire tutte le forze politiche. In altri termini, non basta affermare che il sistema politico si è assestato rispetto alle ricorrenti crisi del passato per sostenere che il Presidente del Consiglio (discorso sostanzialmente omologo potrebbe farsi per il *Premier* inglese) sia espressione di elezione a suffragio universale e diretto. E pure il meccanismo elettorale previsto per il governo del Paese (confermato anche nel testo di revisione costituzionale, respinto in sede referendaria), unitamente alle connesse regole convenzionali (rifiuto di ogni 'ribaltamento' delle maggioranze non fondate sul previo consenso elettorale),

²⁷ Sul punto cfr. anche i nostri S. Gambino, "Rappresentanza e Governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)", in *Pol. del dir.*, 2008, n. 2; "Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali: assetti politico-istituzionali e profili problematici della lunga transizione italiana", in M. Scudiero, *Stabilità dell'Esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009; "Dal *Parteienstaat* al populismo: (prospettive e limiti della) democrazia maggioritaria fra riforme elettorali, presidenzializzazione degli esecutivi e svalutazione del Parlamento", in *Scritti in onore di Franco Modugno* (in corso di pubblicazione).

si ispira ‘sostanzialmente’ (cioè negli effetti di sistema) alle forme di governo stabilizzate, come nel caso dei governi dualistici (fondati sull’elezione diretta del Presidente)²⁸.

Per ritornare criticamente sul ragionamento della Corte, nella sentenza n. 2 del 2004, può individuarsi un secondo profilo qualificatorio delle forme di governo e dei relativi rapporti con le modalità della legittimazione democratica, cui il Giudice delle leggi non sembra aver fornito risposte adeguate. A voler ragionare con il supporto della teoria comparatistica, in altri termini, come è stato bene sottolineato²⁹, non vi è dubbio che il meccanismo (previsto dallo Statuto calabrese, oggetto del sindacato nella sent. n. 2 del 2004) della sola ‘indicazione’ del Presidente della Giunta lasciasse pienamente libero il Consiglio di eleggere il Presidente della Giunta, se del caso accettando anche la propria caducazione qualora non avesse confermato il Presidente della Giunta ‘indicato’ elettoralmente. Ma, in tale ipotesi, il Consiglio avrebbe comunque espresso una opzione propria, forte, costituzionalmente consentita dall’art. 122, V co., della Costituzione. Nel farlo, esso avrebbe potuto censurare quei soli casi nei quali, eventualmente (ma il diritto è disciplina di fattispecie astratte ed in questo risiede la sua funzione), dopo i risultati elettorali, il Presidente della Giunta avesse modificato il proprio programma elettorale o la stessa compagine designata per il governo della Regione (c.d. ‘ribaltonismo dei governatori’, *vel* ‘trasformismo presidenziale’).

La richiamata argomentazione comparatistica, pertanto, pare offrire convincenti argomentazioni nella critica delle motivazioni in diritto della Corte. Essa si fonda sulla sottolineatura teorica della differenza fra ‘atto dovuto’ e ‘atto discrezionale’ nella preposizione alla carica del Presidente ‘indicato’ elettoralmente. L’esperienza comparatistica supporta tale differenza individuando nel *genus* elezione indiretta l’elezione di secondo grado, nella quale la designazione alla carica elettiva “non scaturisce automaticamente dal voto popolare” ma “deriva da una ulteriore fase, successiva al voto popolare, nella quale è chiamato a decidere un altro organo”³⁰, con voto di conferma che non costituisce giuridicamente un atto dovuto né una mera formalità. D’altra parte, non costituiva certo una disposizione superflua ai fini della definizione del governo come parlamentare (sia pure iper-razionalizzato) quella disposizione dello Statuto (calabrese) secondo la quale il Consiglio avrebbe dovuto approvare la mozione sul programma di governo presentata in Consiglio dal Presidente della Giunta e dal Vice Presidente.

²⁸ SUL PUNTO, DI RECENTE, CFR. ANCHE IL NOSTRO “[RELACIONES ENTRE SISTEMA ELECTORAL, FORMATO DE PARTIDOS Y FORMA DE GOBIERNO EN LA EXPERIENCIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA](#)”, IN *REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS*, 2009, 146.

²⁹ CFR. M. VOLPI, “SULLA LEGITTIMITÀ DELLO STATUTO CALABRESE IN TEMA DI FORMA DI GOVERNO, OVVERO IN DIFESA DEL ‘FORMALISMO’ DEI GIURISTI”, NONCHÉ “BREVE CONTRORREPLICA A GUZZETTA SULLO STATUTO CALABRESE”, AMBEDUE IN *FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI*.

³⁰ CFR. M. VOLPI, *OP. CIT.*

Parimenti non convincente appare l'*iter* argomentativo della Corte quando ricorre (nel punto 4 del Considerato in diritto) ad argomentazioni “sostanzialistiche”, senza individuare specifici e puntuali parametri costituzionali che si assumono violati, sostituendo gli stessi perfino con la costruzione analogica di fattispecie normative chiamate a conformarsi ad un presunto, auspicato, ‘spirito’ della Costituzione. Non convince in questo argomentare della Corte un certo argomentare di tipo “costruttivistico”, già censurato in altra sentenza dalla stessa Consulta (sent. n. 313/2003). La Corte, così facendo, infatti, si ritaglia ‘in modo costruttivistico’ uno spazio eccessivamente ampio, sottraendolo alla discrezionalità del legislatore regionale, quando, ad esempio, osserva che non si può “presumere la soluzione del problema interpretativo sulla base della sola lettura di una singola disposizione costituzionale, tanto più ove essa utilizzi concetti che possono legittimamente giustificare interpretazioni tra loro non poco difformi a seconda del contesto in cui sono collocati”³¹.

La lettura della richiamata sentenza, in conclusione, porta ad osservare che la Corte, rispetto alle indeterminatezze della riforma costituzionale in materia, si attesta su una soluzione che pare scoraggiare ogni sperimentazione di modelli di governo aderenti alle culture dei territori e dei ceti politici regionali, imponendo seccamente di optare per un’alternativa (forma di ‘governo di legislatura’) o per l’altra (forma di governo simil-parlamentare), e impedendo, in tal modo, ciò che ad un’interpretazione della Costituzione non può affatto impedirsi e cioè lo spazio della necessaria flessibilità organizzativa tutte le volte che essa non sia espressamente vietata (intangibilità del principio costituzionale dell’autonomia politica regionale ove non lesivo di principi e di diritti fondamentali).

Il ricorso da parte della Corte alla (‘costruttivistica’) nozione di ‘spirito’ della Costituzione si presenta, in conclusione, come una vera e propria ‘clausola di chiusura’ del sistema regionale, in ciò operando, più che richieste valutazioni di controllo giuridico, un vero e proprio apprezzamento ‘politico’ sull’atto statutario. Con ciò la Corte ha anche operato una discutibile estensione di una disposizione restrittiva di natura eccezionale (come gli effetti caducativi del Consiglio ai sensi dell’art. 126, III co., Cost.) a ipotesi normative non strettamente disciplinate in Costituzione e che dovrebbero logicamente ricadere nello spazio dell’autonomia politica delle Regioni. Inoltre, pure a voler ben considerare le ragioni del Giudice delle leggi circa lo *spatium deliberandi* regionale in materia statutaria, rimane aperta una contraddizione interna a tale orientamento giurisprudenziale, per come riconfermato nella sent. 2 del 2004. In dottrina

³¹ PUNTO 3 DEL CONSIDERATO IN DIRITTO.

è stato validamente sottolineato³², infatti, come si registri un'evidente discrasia tra la chiusura in tema di forma di governo e l'apertura in tema di fonti regionali (soprattutto in materia di potestà regolamentare regionale, la cui disciplina è ora riconosciuta alla competenza statutaria da varie sentenze della Corte). La questione porta a interrogarsi pessimisticamente sul futuro della potestà statutaria regionale e sui relativi ambiti di esercizio³³ e pertanto sulla stessa 'stagione' di un regionalismo che molti (in Parlamento e fuori) si ostinano ancora a definire di tipo federalistico.

Qualche riflessione conclusiva sul punto (ora in considerazione) appare utile al fine di una più compiuta riflessione sugli effetti a livello regionale delle forme di stabilizzazione degli esecutivi. In tale ottica, se una forma di governo con esecutivo iper-rafforzato appare discutibile a livello nazionale (anche a fronte degli evidenti limiti registrati nella prassi)³⁴, a livello regionale – in un contesto istituzionale che è meno o affatto dotato di contropoteri rispetto a quelli operanti a livello nazionale – essa significherebbe una sorta di ossificazione definitiva della vita politico-istituzionale per l'intera durata della legislatura. In tal senso, non opererebbero i vantaggi offerti dal modello di governo tedesco, con la possibilità che la maggioranza consiliare possa sfiduciare il suo Esecutivo, sostituendolo con altro Esecutivo, e potendosi anche ipotizzare, secondo talune opinioni (che comunque non si condividono), una 'sfiducia costruttiva' operante al solo interno della maggioranza consiliare, come prevedono alcune soluzioni accolte nelle Comunità autonome spagnole o nei *Laender* tedeschi. Resterebbe operante, così, un Presidente della Giunta regionale che può tanto 'ricattare' la sua maggioranza con la minaccia di sue dimissioni 'volontarie' tanto privarsi di quell'apporto critico e propositivo che gli atti di indirizzo politico e di controllo consentono, in termini di equilibrio dei poteri, in una forma di governo parlamentare.

Quanto ai rapporti fra rafforzamento dell'Esecutivo e 'malessere' politico-istituzionale registrato delle assemblee regionali, queste ultime (sia pure in modo differenziato in ragione delle diverse esperienze regionali) riflettono in modo problematico le tendenze più recenti di un processo di organizzazione politica che ha assunto le forme della 'democrazia maggioritaria', carente di idonei meccanismi di equilibrio fra i poteri³⁵. È pur vero che una

³² Fra gli altri cfr., S. Grassi, "Gli Statuti tra armonia e continuità nella Costituzione", in *federalismi.it*; A. Ruggeri, "L'autonomia statutaria al banco della Consulta (nota a Corte cost. n. 2 del 2004)", in *Le istituzioni del federalismo*, 2004.

³³ OPPORTUNAMENTE SI CHIEDE M. OLIVETTI: "REQUIEM PER L'AUTONOMIA STATUTARIA DELLE REGIONI ORDinarie"? IN *FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI*.

³⁴ Cfr. A. SPADARO, "COSTITUZIONALISMO VERSUS POPULISMO. SULLA C.D. DERIVA POPULISTICO-PLEBISCITARIA DELLE DEMOCRAZIE COSTITUZIONALI CONTEMPORANEE", IN *FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI*; S. GAMBINO, "DAL PARTEIENSTAAT AL POPULISMO: (PROSPETTIVE E LIMITI DELLA) DEMOCRAZIA MAGGIORITARIA ... CIT.

³⁵ Sul punto cfr. anche il nostro "Autonomie territoriali e riforme", in S. Gambino (a cura di), *Regionalismi e Statuti*, Milano, 2008; in senso contrario S. Ceccanti, "Federalismo e forme di governo. L'inopportunità delle differenziazioni di modello. Le buone (e persistenti) ragioni della legge costituzionale" (*paper* per il Convegno "Il federalismo", Università di Urbino, 21 novembre 2003).

componente del ‘malessere’ delle assemblee legislative pare ascrivere alla trasformazione oligarchica dei sistemi parlamentari (e regionali) e prima ancora alla crisi dei partiti di massa e alla ridefinizione che tutto ciò riflette sul funzionamento delle istituzioni rappresentative. Tuttavia, non pare che la dottrina, almeno nella fase attuale, si mostri molto interessata a farsene carico, distratta come pare, almeno in alcune sue componenti, dalle virtù ‘taumaturgiche’ della ‘democrazia d’investitura’.

Al contrario, il problema della funzionalità della forma di governo nei suoi assetti complessivi pare imporre una riflessione sulla riqualificazione della rappresentanza politica³⁶, come uno dei temi centrali della democrazia contemporanea, unitamente a una nuova disciplina elettorale che, invece di inseguire modelli a noi estranei (come è, nel fondo, quello britannico), persegua, al contrario, forme di recupero di credibilità e di rappresentatività dei partiti, unitamente a logiche premiali degli accordi e delle coalizioni elettorali. Se questo fosse un obiettivo condiviso, non mancherebbero modelli elettorali cui ispirarsi, come, ad esempio, quello del doppio turno accompagnato da un’opzione di presentazione al primo turno di tutte le forze politiche presenti nella Regione (il discorso sarebbe pienamente estensibile alle elezioni nazionali) e dal vincolo coalizionale per il secondo turno, assistito da un premio in termini di seggi (che potrebbe perfino essere ripartito in modo inversamente proporzionale alla forza elettorale dei partiti, secondo risalenti proposte di riforma, al fine di premiare la lealtà alla coalizione). Certo, in questa ipotesi, rimarrebbe che la rottura dell’accordo di coalizione avrebbe come unico giudice il corpo elettorale, ma, nel frattempo, le assemblee avrebbero goduto di un’ampia partecipazione e rappresentatività, che costituisce questione centrale in democrazia. In tale cornice, s’imporrebbe anche che i partiti abbandonassero gli attuali metodi di selezione del ceto politico-rappresentativo, ispirati a forme di autoreferenzialità lontane da ogni contatto con il territorio da rappresentare, e avviassero procedure (nuove nelle forme ed efficaci nei contenuti) per consentire al corpo elettorale d’intervenire nella fase di formazione delle candidature che, una volta adottate, risultano in grado di condizionare in modo quasi definitivo il voto, ovvero l’eventuale non voto dei cittadini. Le elezioni primarie, senza farne una soluzione di tipo mitico, potrebbero offrire più di una opportunità, ancorché lascino aperto più di un varco al dubbio in assenza di una legislazione statale o regionale che le regolino³⁷.

³⁶ SUL PUNTO CFR. ANCHE IL NOSTRO [“ISTITUZIONI TERRITORIALI E POLITICA: RIPENSARE IL REGIONALISMO POLITICO DEL PAESE”](#), IN *ASTRIDONLINE.IT*, 2008, VOL. 63, N. 1.

³⁷ SUL PUNTO CFR. ANCHE IL NOSTRO *ELEZIONI PRIMARIE E RAPPRESENTANZA POLITICA*, SOVERIA MANNELLI, 1996.

Nel merito, comunque, pare confermata un'opinione da tempo supportata da un'esperienza ormai quasi decennale nei governi regionali. I presidenti delle giunte eletti a suffragio universale diretto (i 'governatori', come taluni di essi amano denominarsi), soprattutto nell'ambito di sistemi politici deboli, creano molti più problemi di quanti non ne risolvano. La loro investitura a suffragio universale e diretto ha potenziato il grado della loro legittimazione ma non certo risolto quello della capacità e della stabilità di governo, soprattutto in assenza di una rete politica di supporto all'interno e all'esterno del Consiglio. In breve, pur non ritenendola auspicabile, una soluzione sistemicamente equilibrata avrebbe imposto (e impone tuttora) un raccordo istituzionalmente vincolato fra elezione universale e diretta del Presidente della Giunta e sistema elettorale maggioritario, in modo da trasfondere anche a livello regionale i vantaggi del 'modello Westminster'. Al contrario, un Presidente eletto nelle forme previste nel regime transitorio dalla l. cost. n. 1 del 1999, in assenza di forze politiche coese all'interno del Consiglio, deve continuamente mediare alla ricerca di consenso, con la conseguenza che a un modello di governo di questo tipo bene sembra attagliarsi l'efficace qualificazione che un politologo italo-americano fece della forma di governo italiana degli anni '70, quella cioè del "*Surviving without governing*"³⁸.

Avviando a conclusione la riflessione su tale punto, appare indubbio come nel dibattito politico e istituzionale, sollecitato anche dalla richiamata pronuncia del Giudice costituzionale, la forma di 'governo di legislatura' sembri godere di maggior favore nell'opinione giuridica e anche in quella politico-partitica; cionondimeno, rimane che tale forma deve ugualmente essere sottoposta ad un severo vaglio scientifico sul relativo rendimento istituzionale. Né rileva, sotto il profilo ora in considerazione, la variabile politica nella valutazione della responsabilità delle diverse giunte che si susseguono nel tempo, quanto piuttosto il grado di autonomia e di stabilità-efficacia delle culture istituzionali regionali. Così come poteva correttamente affermarsi che, rispetto al (parimenti centrale) tema del decentramento politico e amministrativo (sia prima che dopo la legge n. 59/1997), il rendimento istituzionale delle diverse regioni era funzione, più che di altri fattori, della continuità del 'buon governo' regionale, così ora non potrà che osservarsi che le forme di governo adottate dalle Regioni non potranno che attingere alla qualità rappresentativa e alla cultura istituzionale presenti e operanti al loro interno. A meno di non ipotizzare scenari di scomparsa definitiva dei ruoli fin qui svolti dai partiti politici, si tratta di ipotizzare forme di governo che valorizzino il ruolo rappresentativo e partecipativo che gli stessi hanno assicurato

³⁸ CFR. G. DI PALMA, *SOPRAVVIVERE SENZA GOVERNARE*, BOLOGNA, 1978 (NELLA TRAD. ITALIANA).

alla democrazia italiana nel sessantennio trascorso. Il che non vuole certo negare tutti i limiti della ‘democrazia di partito’, soprattutto con riferimento all’obnubilamento operato dalla stessa, nella metà di secolo che abbiamo alle spalle, sulle istituzioni costituzionali del Paese (sia statali che territoriali). Il problema è se e come, dopo la crisi del ‘partito di massa’, si possa (ancora) restituire qualità rappresentativa ai partiti e come, al contempo, si debba restituire forza, credibilità e autorevolezza alle istituzioni rappresentative e di governo³⁹.

3. Statuti regionali e diritti di cittadinanza. Cenni (e rinvio)

Procedendo nell’analisi, e prima ancora di proporre qualche riflessione di merito sul carattere necessariamente preventivo (alla promulgazione e all’emanazione, rispettivamente della legge e del regolamento) del parere di conformità della legge (e del regolamento) regionale allo statuto (nonché sulle altre espressioni della funzione di garanzia della Consulta statutaria) e sull’esclusione di ogni possibile ascrivibilità di tale funzione consulenziale alla funzione giurisdizionale delle decisioni amministrative rese dagli organi di garanzia statutaria, per come risultanti dalle decisioni (recenti e meno recenti) della Consulta, in materia di collegi/consulte statutarie, pare opportuno, in via preliminare, fare qualche (sia pur breve) cenno alla stessa questione dei contenuti ‘necessari’ ed ‘eventuali’ dello statuto. Una questione – quest’ultima – posta con forza dalle recenti pronunce del Giudice costituzionale con riguardo alle c.d. ‘norme programmatiche’ degli statuti⁴⁰, che, a loro volta, pongono la delicata e complessa questione dell’eventuale riconoscibilità in capo alle regioni dello spazio normativo-regolativo dei diritti fondamentali civili (atteso che non appare revocabile in dubbio che, nella materia dei diritti sociali, la competenza concorrente delle regioni si esercita con riguardo alla salute, all’assistenza sociale e all’istruzione, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali assicurati dalla legge dello Stato in modo da garantirne il pieno esercizio su tutto il territorio nazionale *ex art. 117, II co., lettera m)*⁴¹.

³⁹ Cfr. S. GAMBINO, “PARTITI POLITICI E FORMA DI GOVERNO. LA DIFFICILE RIFORMA DI UNA STORIA COSTITUZIONALE RADICATA NELLA STORIA COSTITUZIONALE DEL PAESE”, IN *FEDERALISMI.IT*, 2008, N. 15.

⁴⁰ SU CUI Cfr. ALMENO S. BARTOLE, “NORME PROGRAMMATICHE E STATUTI REGIONALI”, IN *WWW.FORUMCOSTITUZIONALE.IT*.

⁴¹ SUL PUNTO, Cfr., FRA GLI ALTRI, S. GAMBINO, “NORMAZIONE REGIONALE E LOCALE E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI (FRA RIFORME COSTITUZIONALI, SUSSIDIARIETÀ E DIRITTI FONDAMENTALI)”, IN A. RUGGERI - L. D’ANDREA - A. SAITTA - G. SORRENTI (A CURA DI), *TECNICHE DI NORMAZIONE E TUTELA GIURISDIZIONALE DEI DIRITTI FONDAMENTALI*, TORINO, 2007; A. RUGGERI, “NEO-REGIONALISMO E TECNICHE DI REGOLAZIONE DEI DIRITTI SOCIALI”, IN *DIRITTO E SOCIETÀ*, 2001, N. 2; F. PIZZETTI, *LA TUTELA DEI DIRITTI NEI LIVELLI SUBSTATUALI*, IN P. BILANCIA - E. DE MARCO (A CURA DI), *LA TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI. PUNTI DI CRISI, PROBLEMI APERTI, MOMENTI DI STABILIZZAZIONE*, MILANO 2004; E. ROSSI, “PRINCIPI E DIRITTI NEI NUOVI STATUTI REGIONALI”, IN *RIV. DIR. COST.*, 2005; M. BELLETTI, “DIRITTI COSTITUZIONALI E REGIONI”, IN R. NANIA - P. RIDOLA (A CURA DI), *I DIRITTI COSTITUZIONALI*, TORINO, 2006.

Sotto tale ultimo profilo, si ricorda come il tema della riforma statutaria, da almeno un decennio, costituisce oggetto di intenso dibattito istituzionale e politico, soprattutto in Italia e in Spagna (per limitarci alle esperienze recenti di maggiore attualità e rilievo costituzionale)⁴². Al ritardo complessivo delle regioni di dare piena attuazione alle previsioni del novellato art. 123 Cost. (invero di non ampia portata istituzionale) – quanto alla prima delle due richiamate esperienze, quella italiana – ha corrisposto una giurisprudenza molto restrittiva della Corte costituzionale, che ha sostanzialmente chiuso ogni possibile apertura che, sia pure in piccola misura, la riforma costituzionale lasciava aperta alle regioni in termini di spazio normativo esercitabile, soprattutto in tema di forma di governo.

Sia in tale ultima materia che in quella delle norme allocate nei preamboli, il Giudice delle leggi italiano, come è noto, ha opposto limiti del tutto invalicabili agli statuti regionali. Nel primo caso, arricchendo la motivazione della sua giurisprudenza in tema di organizzazione politica del governo regionale con la previsione del rispetto dell’“armonia” con la Costituzione e, successivamente, con lo “spirito” della Costituzione, delegittimando, in tal modo, ogni possibile ipotesi di riconoscimento alle regioni – con la previsione di “norme programmatiche” e della disciplina dei diritti nei preamboli degli statuti – di ambiti assimilabili a quelli propri delle Costituzioni⁴³.

In modo lapidario – e per chi scrive convincente – afferma la Corte, con riferimento specifico alla rivendicazione di ambiti normativi relativi ai diritti, che “anche se materialmente inserite in un atto-fonte (Statuto regionale), non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica (a tali norme programmatiche), in quanto si collocano alla stregua dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento della approvazione dello Statuto ... tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono state generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione di norme vigenti”⁴⁴.

⁴² FRA GLI ALTRI, SUL PUNTO, CFR. S. GAMBINO (A CURA DI), *REGIONALISMI E STATUTI*, MILANO, 2008.

⁴³ SU CUI CFR., ALMENO, G. PASTORI, “LUCI E OMBRE DALLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN TEMA DI NORME PROGRAMMATICHE DEGLI STATUTI REGIONALI”, IN *LE REGIONI*, 2005, N. 3; R. DICKMAN, “LE SENTENZE DELLA CORTE SULL’INEFFICACIA GIURIDICA DELLE DISPOSIZIONI ‘PROGRAMMATICHE’ DEGLI STATUTI ORDINARI (NOTA A CORTE. COST., 2 DICEMBRE 2004, N. 372 E 6 DICEMBRE 2004, NN. 378 E 379)”, IN WWW.FEDERALISMI.IT; A. ANZON, “L’“INEFFICACIA GIURIDICA” DI NORME “PROGRAMMATICHE””, IN WWW.COSTITUZIONALISMO.IT.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 378 del 2004. Per primi commenti di tale indirizzo giurisprudenziale della Consulta, cfr. Ruggeri, “[Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; A. Ruggeri, “[La ‘denormativizzazione’ degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; M. Pedetta, “[La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; P. Caretti, “[La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; G. Pastori, “[Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; A.

In materia di diritti di cittadinanza, così, il principio autonomistico soggiace al principio unitario e allo stesso riconosce piena legittimità nel perseguimento dei valori costituzionali dell'eguagliamento fra soggetti deboli⁴⁵. Sotto tale profilo, la dottrina sancita nella sent. 109 del 1993 della Corte costituzionale ('azioni positive', a sostegno dell'imprenditoria femminile nell'ambito di una regione a statuto speciale, che assumeva, al contrario, l'illegittimità costituzionale dell'intervento statale per lesione degli ambiti materiali riconosciuti a tale tipologia di regione) resta tuttora valida, anche a seguito della revisione del titolo V.

I tentativi degli statuti regionali dell'Umbria e della Toscana nonché quello dell'Emilia Romagna, che assumevano di poter disciplinare in via statutaria nuove forme di convivenza fra le persone diverse dalla famiglia tradizionale, pertanto, ricadono sotto la censura della Corte, che chiarisce in modo definitivo come lo spazio normativo riconoscibile ai contenuti 'eventuali' degli statuti, in ogni caso, non è tale da consentire ad essi di poter minare le fondamenta del principio unitario, sancito costituzionalmente e con esso il principio di eguaglianza interterritoriale⁴⁶.

Diversamente da quanto si è (brevemente) ricordato con riferimento ai rapporti fra neo-regionalismo italiano, diritti, principio di eguaglianza e giustizia costituzionale, deve dirsi con riferimento al dibattito che è tuttora in corso in Spagna. La dottrina appare molto divisa sul

Anzon, [“L'inefficacia giuridica di norme “programmatiche”](#)”, in *Costituzionalismo.it*; A. Cardone, [“Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza “statutaria” della Corte costituzionale”](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; R. Nobile, [“Diritto di voto agli immigrati residenti: Statuti regionali, norme statutarie e sensibilità culturali”](#)”, in *Lexitalia.it*; R. Dickmann, [“Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni ‘programmatiche’ degli Statuti ordinari”](#)”, in *federalismi.it*; S. Bartole, [“Norme programmatiche e Statuti regionali”](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; M. Cammelli, [“Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto”](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; R. Bin, [“Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione”](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; F. Pizzetti, [“Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto”](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; G. Falcon, [“Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte”](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; G. Tarli Barbieri, [“Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali”](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; G. E. Vigevani, [“Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo “standard”](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; G. Severini, [“Cosa ha detto la Corte costituzionale sullo Statuto umbro”](#)”, in *federalismi.it*; A.M. Benedetti, [“Ordinamento civile e sindacato di legittimità costituzionale: è possibile una sentenza interpretativa di rigetto?”](#)”, in *federalismi.it*; M. Belletti, [“La definizione dell'incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere compete alla legge regionale”](#)”, in [www.associazionedi costituzionalisti.it](#).

⁴⁵ Sui rapporti fra principio di autonomia e principio di eguaglianza nell'ottica dell'attuazione del c.d. 'federalismo fiscale', cfr. anche il nostro "Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale", in *Politica del diritto*, 2009, n. 1.

⁴⁶ Corte cost. sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004; sulle quali, per un primo commento, fra gli altri, cfr. anche R. Dickmann, [“Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni ‘programmatiche’ degli statuti ordinari”](#)”, in *federalismi.it*, 2005, n. 3; S. Bartole, [“Norme programmatiche e Statuti regionali”](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; A. Ruggeri, [“Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro”](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; M. Pedetta, [“La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo”](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; A. Ruggeri, [“La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale”](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; P. Caretti, [“La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione”](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; G. Pastori, [“Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali”](#)”, in *Forum di Quaderni costituzionali*; A. Anzon, [“L'inefficacia giuridica di norme “programmatiche”](#)”, in *Costituzionalismo.it*.

punto ma, più che la stessa, appare combattuto il Tribunale costituzionale che, dovendosi pronunciare da quasi tre anni su un ricorso sollevato nei confronti dello statuto catalano, ancora non riesce a farlo, nel mentre sul punto si registrano interventi politici di inequivoco (e obiettivamente discutibile) sostegno da parte del Presidente del Governo sul testo dello Statuto catalano sottoposto al vaglio delle *Cortes Generales*. Il dibattito spagnolo, diversamente da quello italiano (che ha trovato modo di esprimersi soprattutto sul tema del ‘federalismo fiscale’, al fine di dare attuazione legislativa, sia pure tardiva, all’art. 119 Cost., che ne risulta tuttora sprovvista⁴⁷), muove da premesse del tutto diverse, essendo chiamato a rispondere a pulsioni nazionalistiche (e talora sovranistiche) di alcuni suoi territori, fra cui sono almeno da ricordare il Paese Basco e ora la stessa Catalogna⁴⁸.

4. Gli organi regionali di garanzia statutaria. Le sentenze n. 378 del 2004 e n. 12 del 2006

Prima di soffermarci sull’evoluzione registrata nel più recente indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale nella materia *de qua* (sent. n. 200 del 2008), occorre, sia pure brevemente, richiamare le decisioni adottate nel quadro della nuova cornice costituzionale successiva alle recenti revisioni costituzionali, con la sentenza n. 378/2004 e la sentenza n. 12/2006.

Quanto alla disciplina statutaria, se si escludono le Marche, nella quasi totalità delle regioni, gli statuti prevedono l’istituzione di organi di garanzia statutaria⁴⁹ con funzioni di valutazione della conformità allo statuto delle deliberazioni legislative (dunque non delle leggi promulgate) o dei progetti di legge e, spesso, anche delle deliberazioni regolamentari o dei relativi progetti. Si tratta, in via generale, di procedimenti normativi (in materia legislativa e/o regolamentare) di tipo facoltativo (su richiesta di soggetti istituzionali individuati in via statutaria e/o legislativa) o anche obbligatorio (per previsione statutaria espressa)⁵⁰ che, a

⁴⁷ Cfr. E. JORIO, G. D’IGNAZIO, S. GAMBINO, *IL FEDERALISMO FISCALE*, RIMINI, 2009.

⁴⁸ NELL’AMPIA BILIOGRAFIA, DI RECENTE, Cfr., IN PARTICOLARE, R. BLANCO VALDÉS, “LA SECONDA DECENTRALIZZAZIONE SPAGNOLA, FRA RIFORMA CONFEDERALE E STATO POSSIBILE”, IN S. GAMBINO (A CURA DI), *REGIONALISMI E STATUTI. LE RIFORME IN SPAGNA E IN ITALIA*, MILANO, 2008.

⁴⁹ Essi sono diversamente denominati; così ad es. nello Statuto abruzzese è denominato “Collegio regionale per le garanzie statutarie”; in quello calabrese “Consulta statutaria” (ora soppressa); in quello emiliano “Consulta di garanzia statutaria”, in quello laziale “Comitato di garanzia statutaria”, in quello umbro “Commissione di garanzia statutaria”. St. Abruzzo, art. 79-80; St. Calabria, art. 57 (v. anche *r. int. C. reg.*, approvato con delib. 27 maggio 2005, art. 95-96 e art. 129-130); St. Emilia-Romagna, art. 69 (v. anche *r. int. C. reg.* del 4 dicembre 2007, art. 55); St. Lazio, art. 68; St. Liguria, art. 74-75 (v. anche *r. int. C. reg.*, approvato con delib. 9 giugno 2006, art. 136); St. Piemonte, art. 91-92; St. Puglia, art. 47ss.; St. Toscana, art. 57; St. Umbria, art. 81-82. In tema cfr. almeno A. Ferrara, “Gli statuti e la normativa istituzionale delle regioni ordinarie”, in ISSIRFA, Estratto dal “*Quinto Rapporto sullo stato del regionalismo italiano*” (Roma, 2008); A.M. Cucurachi – F. Moi, “Gli organi di garanzia statutaria”, in www.consiglio.regione.toscana.it; Consiglio regionale Assemblea legislativa regionale della Liguria, *Documentazione in tema di organismi di garanzia statutaria*, VIII Legislatura, luglio 2007; D. Baldazzi, “Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?”, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2005.

⁵⁰ St. Emilia-Romagna, art. 56, co. 3, secondo cui “la legge può prevedere che l’adozione di un regolamento sia preceduta dal parere della Consulta di garanzia statutaria”.

seconda delle diverse discipline statutarie regionali, s’inseriscono tra l’iniziativa normativa e l’approvazione dell’atto (legge o regolamento), ovvero tra l’approvazione della deliberazione normativa e la sua promulgazione o emanazione⁵¹.

Il parere di non conformità da parte dell’organo di garanzia statutaria può essere superato da una nuova deliberazione dell’organo regionale competente in via definitiva per l’atto normativo in questione. A tal fine, talora si richiede una deliberazione “con motivata decisione” (St. Reg. Calabria; St. Reg. Emilia-Romagna), talora un’approvazione a maggioranza assoluta (St. Reg. Abruzzo; St. Reg. Calabria; St. Reg. Lazio)⁵².

Tra le altre funzioni assegnate a detti organi si rinviengono, inoltre, la risoluzione dei conflitti (interorganici) di attribuzione e di competenza, il giudizio di ammissibilità dei referendum e delle iniziative legislative popolari, il giudizio sulla legittimità del regolamento interno del Consiglio regionale, i compiti amministrativi inerenti lo svolgimento delle elezioni, nonché varie funzioni di consulenza tecnico-giuridica.

Tanto brevemente sottolineato della differenziata disciplina statutaria degli organi di garanzia statutaria, ci soffermeremo ora a richiamare gli orientamenti accolti nelle pronunce della Corte aventi ad oggetto l’organo di garanzia statutaria – sent. n. 378/2004⁵³ e sent. n. 12/2006⁵⁴ – che hanno preceduto quella più recente (sent. n. 200/2008)⁵⁵, nonché quest’ultima, rinviando alla dottrina regionalistica per l’approfondimento delle tematiche connesse alla natura dell’organo e a quella della rigidità statutaria⁵⁶.

⁵¹ SUL PUNTO, DI RECENTE, CFR. ANCHE R. ROMBOLI, “LA NATURA E IL RUOLO DEGLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA ... CIT.

⁵² SUL PUNTO CFR. ANCHE G. CAIVANO, “IL CARATTERE PREVENTIVO E LA NATURA AMMINISTRATIVA DELLE DECISIONI ... CIT., P. 5 SS.

⁵³ Su cui si vedano almeno i commenti pubblicati su *Forum di Quaderni costituzionali*, *federalismi.it* e *Costituzionalismo.it*, tutti già richiamati nella nota 27.

⁵⁴ Su cui cfr. A. Ruggeri, “[Il cappio alla gola degli statuti regionali: a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria](#)”; M. Timiani, “[Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo](#)”; S. Mangiameli, “[Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale](#)”; A. Ridolfi, “[La Corte costituzionale nega ai partiti politici la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione](#)”, tutti pubblicati in *Forum di quaderni costituzionali*.

⁵⁵ Su cui, cfr. almeno C. Napoli, “[La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali](#)”; D. Baldazzi, “[Le “consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione](#)”; A. Ruggeri, “[Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese](#)”, tutti su *Forum di Quaderni costituzionali*, nonché 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 [www.associazionedeicostituzionalisti.it](#).

⁵⁶ Sul punto, fra gli altri, cfr. almeno T. Groppi, “Quale garante per lo statuto regionale?”, in *Le Regioni*, 2001; T. Groppi, “La “consulta” dell’Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria”, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005; M. Barbero, “Lo “stato dell’arte” dei procedimenti di revisione degli statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria”, in [www.federalismi.it](#), n. 7/2004; D. Baldazzi, “Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?”, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005; A. Cardone, “Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, “paletti” della corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti”, in M. Carli - G. Carpani - A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, p. 277 ss; A. Spadaro, “Dal “custode della costituzione” ai “custodi degli statuti”. Il difficile cammino delle consulte statutarie regionali”, in *Le Regioni*, 2006; C. Napoli, “Le consulte di garanzia statutaria nei nuovi statuti regionali: alla ricerca di un modello”, in E. Catelani (a cura di), *L’attuazione statutaria delle regioni. Un lungo cammino*, Torino, 2008.

Nella prima delle tre richiamate pronunce (sent. n. 378 del 2004), la Consulta era chiamata a stabilire se la previsione, contenuta nella disposizione censurata di illegittimità costituzionale (art. 82 della deliberazione statutaria della Regione Umbria), per violazione degli artt. 121 e 134 Cost., di “decisioni” su oggetti dalla stessa determinati potesse ritenersi compatibile con la natura amministrativa dell’organo di garanzia statutaria o se, al contrario, il carattere vincolante di tali atti non li qualificasse piuttosto come sostanzialmente giurisdizionali e in quanto tali estranei alla sfera di competenza del legislatore regionale. Nella soluzione della questione di legittimità costituzionale della disposizione, la Consulta sottolinea come risulti pacifico attribuire a simili organi di garanzia il potere(/funzione) consultivo/(a), ancorché il contenuto negativo del parere reso dagli stessi determini l’obbligo di riesame dell’atto ([sentenza n. 378 del 2004](#)).

In ogni caso, come si fa osservare da parte della Corte, “la disposizione impugnata fa espresso riferimento a un potere consultivo della Commissione (di garanzia statutaria), da esplicitarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate” (sent. n. 378/2004; considerato in diritto n. 9). La motivazione di un simile orientamento, in tale ottica, viene colta nella stessa considerazione secondo cui, nella successiva sent. n. 200 del 2008, il Giudice delle leggi affermerà che “la competenza ad emanare atti decisori non è riservata agli organi giurisdizionali, giacché l’ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative. Queste ultime si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull’applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa” (considerato in diritto n. 5.1)⁵⁷.

Se indubbio appare il riconoscimento alle Consulte statutarie di un potere amministrativo, di natura consultiva, seguendo una giurisprudenza risalente con riguardo alla legittimità di ‘contenuti eventuali’ degli statuti, due anni più tardi rispetto alle prime due richiamate sentenze, il Giudice delle leggi avrà modo di ribadire, nella stessa direzione di quanto già affermato nella sent. n. 12 del 2006, che “l’introduzione di un organo di garanzia nell’ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, ferma restando la necessità di valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme

⁵⁷ SUL PUNTO, IN DOTTRINA, CFR. C. MIGNONE, “I COLLEGI REGIONALI DI GARANZIA STATUTARIA COME ORGANI AUTORI DI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI”, IN *QUADERNI REGIONALI*, 2007.

attributive allo stesso di competenze determinate” (sent. n. 12/2006; considerato in diritto n. 7).

Tale ultima problematica sarà oggetto di scrutinio nella più recente pronuncia sulla legge regionale calabrese di attuazione statutaria (n. 2 del 2007); tuttavia, nella già richiamata pronuncia resa nel giudizio di legittimità costituzionale di individuate disposizioni dello statuto abruzzese, la Corte aveva già pienamente risolto la questione della conformità a Costituzione degli organi di garanzia statutaria. Afferma in tal senso la Corte: “... nessuna limitazione viene a soffrire la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimane intatta sia nelle materie sia nell’estensione della sua capacità regolativa. 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, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni. Inoltre, la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia 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. Infine, la norma statutaria impugnata si riferisce esplicitamente alle ‘deliberazioni legislative’ e non alle leggi. Tale constatazione fa venir meno ogni perplessità circa una possibile, illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi” (sent. n. 12 del 2006; considerato in diritto n. 7).

5. Gli organi regionali di garanzia statutaria. La sentenza n. 200 del 2008 e la declaratoria di illegittimità costituzionale parziale della l. r. Calabria n. 2 del 2007 (di attuazione statutaria)

Così richiamate le argomentazioni di fondo delle due richiamate pronunce, occorre ora soffermarci, sia pure in breve, sugli orientamenti accolti nella più recente pronuncia del Giudice delle leggi (sent. 200/2008), nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, 6, 7 e 8 della legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 (Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria⁵⁸), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

⁵⁸ L’art. 57 dello Statuto della Regione Calabria, rubricato “Consulta statutaria” così recitava:

Si tratta, come si è fatto già osservare, di un orientamento giurisprudenziale indubbiamente “benevole” nei confronti del legislatore statutario calabrese, che porta la Corte a seguire una interpretazione adeguatrice nei confronti di una disciplina legislativa “studiatamente ambigua”⁵⁹, quella che ha riguardo alla natura dell’attività cui la stessa è chiamata nella espressione dei pareri; un orientamento che non taglia di netto su molte ambiguità intrattenute dalla legge regionale calabrese quanto alla possibile lettura di una natura giurisdizionale dell’organo⁶⁰. Con tale pronuncia, la Corte ha sancito, in particolare, che un obbligo di aggravamento del procedimento legislativo regionale (maggioranza assoluta e decisione motivata, ai sensi dell’art. 57, comma 7, dello Statuto calabrese) per superare il parere negativo della Consulta statutaria non costituisce una violazione della Carta costituzionale, in

-
1. La Consulta sull’interpretazione delle norme statutarie. Si compone di cinque membri, eletti, con la maggioranza dei due terzi, dal Consiglio regionale. Essi sono scelti tra i magistrati delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile; tra i professori universitari ordinari in materie giuridiche con almeno quindici anni di carriera; tra avvocati con almeno venti anni di esercizio effettivo della professione.
 2. La Consulta è insediata con provvedimento del Presidente del Consiglio regionale. I membri della Consulta durano in carica sei anni e non sono immediatamente rieleggibili. La carica di componente della Consulta è incompatibile con altre cariche pubbliche, con l’esercizio delle professioni o dell’impresa e con lo status di dipendente pubblico o privato.
 3. La Consulta elegge il suo Presidente, che resta in carica per la durata del mandato. Il voto del Presidente prevale in caso di parità.
 4. La Consulta ha sede presso il Consiglio regionale; è dotata di autonomia organizzativa e amministrativa; svolge le sue funzioni secondo le disposizioni del proprio regolamento deliberato a maggioranza assoluta dei componenti e pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione.
 5. La Consulta, su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale, del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, nonché di un terzo dei componenti del Consiglio regionale, esprime il proprio parere, in particolare, riguardo a:
 - a) l’interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione; b) l’interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione e gli Enti locali; c) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto; d) la regolarità e l’ammissibilità delle richieste di referendum; e) gli altri casi previsti dallo Statuto.
 6. La legge regionale assicura l’autonomia della Consulta e disciplina le modalità di accesso e le altre norme che ne regolano l’attività, nonché il trattamento economico dei componenti.
 7. 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”.

⁵⁹ IN TAL SENSO, A. RUGGERI, “IL DOPPIO VOLTO DELLA CONSULTA STATUTARIA CALABRESE ... CIT.

⁶⁰ ... COME AD ES. GLI ART. 6 E 7 SPECIFICAMENTE NELLA PARTE IN CUI QUALIFICA IN TERMINI VOLUTAMENTE GENERICI GLI ATTI POSTI IN ESSERE DALL’ORGANO (SEGNATAMENTE LE C.D. DECISIONI ...) E ANCORA, LADDOVE QUALIFICA – CON DISPOSTO NON CENSURATO DALLA CORTE – COME GIUDIZIO L’ACCERTAMENTO POSTO IN ESSERE DALLA CONSULTA IN MERITO ALLA ‘STATUTARIETÀ’ DELLE PROPOSTE DI LEGGI E REGOLAMENTI” (COSÌ A. RUGGERI, “IL DOPPIO VOLTO DELLA CONSULTA STATUTARIA CALABRESE ... CIT.”; P. SALVATELLI, “IL RUOLO DEGLI ‘ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA’ DI NUOVO AL VAGLIO DELLA CONSULTA”, IN *FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI* (17 MARZO 2007)

quanto una simile previsione costituisce null'altro che un'autolimitazione posta dal legislatore statutario (ai sensi dell'art. 123, I co., Cost.) a garanzia della rigidità dello statuto, e dunque tale aggravamento deve rientrare nell'autonomia statutaria che si manifesta anche nello stabilire regole di 'organizzazione e funzionamento della regione'; dunque legittimo è l'obbligo di riesame dell'atto.

Come osserva in tal senso Antonio Ruggeri, "la Corte non ha voluto – saggiamente – fra crollare l'intero impianto della legge impugnata. Ciò che l'avrebbe, tra l'altro, verosimilmente obbligata a far luogo ad una corposa pronuncia di illegittimità costituzionale, forse persino estesa – sempre che possibile (e la questione, com'è noto, è fortemente discussa) alle norme, statutarie e non, di altre regioni relative a tali organi di garanzia"⁶¹.

Nell'*iter* argomentativo seguito, preliminarmente, la Consulta sancisce l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo agli artt. 6, 7 e 8 delle l. r. calabrese n. 2/2007 rispetto al parametro dell'art. 123, IV co., Cost. (Consiglio delle autonomie). "La Consulta statutaria istituita e disciplinata dalla legge della Regione Calabria oggetto del presente giudizio – come osserva la Corte nel considerato n. 2 della sentenza ora in esame – è organo ben diverso da quello previsto dal citato art. 123 Cost., in quanto non svolge funzioni di raccordo e consultazione tra la Regione e gli enti locali, ma, in Calabria come in altre Regioni, esercita funzioni di garanzia e consulenza sull'applicazione e l'interpretazione delle norme statutarie. Il parametro evocato dal ricorrente riguarda pertanto un organo diverso da quello oggetto della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, rendendo, di conseguenza, inammissibile la relativa censura di legittimità costituzionale".

Tanto chiarito in via preliminare, la Corte può infine procedere a sciogliere il nodo centrale sottoposto al suo vaglio, quello della legittimità costituzionale dell'art. 3, I co., dalle l.r. 2/2007, secondo cui "Nei sei anni dello svolgimento del loro mandato, i componenti della Consulta non possono essere perseguiti, per responsabilità penale, civile o contabile, esclusivamente, per le opinioni espresse (dissenzienti o consenzienti) e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni". Individuandone la *ratio* nel parallelismo con le guarentigie dei membri del Parlamento in relazione a finalità di tutela delle più elevate funzioni rappresentative (sent. n. 69/1985), la Corte riconosce la guarentigia dell'insidiabilità per i voti dati e le opinioni espresse ai soli consiglieri regionali, assumendo in tal senso che "l'esigenza di rango costituzionale sottesa alla garanzia in questione giustifica deroghe eccezionali all'attuazione della funzione giurisdizionale ... ogni sua

⁶¹ COSÌ, A. RUGGERI, "IL DOPPIO VOLTO DELLA CONSULTA STATUTARIA CALABRESE ... CIT.

dilatazione al di là dei limiti precisi voluti dalla Costituzione costituisce una violazione dell'integrità della funzione giurisdizionale, posta a presidio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge" (considerato in diritto n. 3). Inoltre, a giudizio della Consulta, esorbiterebbe in modo palese dalle competenze costituzionalmente attribuite alle regioni una simile disciplina, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, II co., lettera l, della Costituzione.

Prima di affrontare la questione di legittimità posta dagli artt. 7 e 8 della richiamata legge calabrese, la Corte ha modo di anticipare quanto osserverà più compiutamente in seguito (nel considerato in diritto 5.1) circa la natura giuridica della Consulta statutaria, la disciplina delle cui modalità di esercizio deve farsi rientrare nel potere di autoorganizzazione di cui la Regione è titolare ai sensi del IV comma dell'art. 117 Cost.

Tanto richiamato, e pienamente riconoscendo la legittimità della previsione di organi di garanzia nell'ordinamento statutario regionale, la Consulta affronta infine le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 della legge regionale calabrese, con riguardo specifico alla natura consultiva del parere reso dalla Consulta statutaria (– ancorché il contenuto negativo dello stesso determini l'obbligo di riesame dell'atto – ai sensi della sent. n. 378/2004) e alla compatibilità delle norme attributive a tale organo di competenze determinate.

Così, se le previsioni dell'art. 7 della legge regionale calabrese non si discostano da tale ambito normativo – da riconoscersi dunque pienamente conforme alle funzioni di garanzia dell'organo statutario – la Consulta individua un primo vizio di legittimità nella prima frase normativa del comma 3 dell'art. 7 della richiamata legge regionale, nella parte in cui la legge regionale disciplina un potere alla stessa non riconosciuto, quello di intervenire in uno spazio normativo che è proprio della Corte costituzionale. Pienamente conformi alla *ratio* dell'istituto, al contrario, risulta il seguito del comma appena richiamato, nel suo confermare il carattere preventivo del giudizio sulla compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto, prima cioè che tali atti siano rispettivamente promulgati ed emanati.

La natura e l'efficacia di tali pareri – definiti espressamente dalla Consulta come “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” (considerato in diritto 5.1) – nell'ambito della procedura di formazione della legge e del regolamento rilevano, infine, nel giudizio della Consulta, con riguardo alla relativa efficacia vincolante non solo per gli organi regionali bensì anche – con interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata – “per gli altri soggetti

istituzionali interessati”. Ciò adesivamente alle previsioni della legge regionale (art. 8, II co., l.r n. 2/2007), la quale, nel mentre ricalca, in materia *de qua*, l’elencazione delle competenze contenuta nell’art. 57, comma 5, dello Statuto calabrese, nonché il carattere vincolante delle determinazioni della Consulta statutaria, va ben oltre le previsioni statutarie che vincolano i soli organi regionali ad attenersi alle valutazioni della Consulta statutaria (art. 57, comma 7, St. Reg. Cal.).

Infine, con riguardo alla legittimità delle previsioni legislative relative alle modalità da seguirsi da parte del Consiglio regionale a fronte del parere negativo da parte dell’organo di garanzia statutaria – trattandosi, come si è più volte sottolineato, di un’attività che si colloca nel procedimento di formazione della legge o del regolamento – le stesse sono da ritenersi pienamente conformi alla Costituzione. Ricadono nella censura della Consulta quelle sole previsioni della legge regionale calabrese (art. 8, IV co.) che hanno riguardo ad una espressione di parere da parte della Consulta statutaria, a valle di un conflitto, nel quale la Consulta “ritenga leso lo Statuto da leggi o da regolamenti del Consiglio rispettivamente promulgate o emanati”.

Nel caso oggetto del ricorso governativo, la legge regionale calabrese conferma le previsioni del potere consiliare di rideliberare in senso contrario alle decisioni della Consulta con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta, ma esercita un potere che evidentemente la pone illegittimamente in concorrenza con i poteri e le funzioni proprie della Corte costituzionale, e “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” (considerato in diritto n. 5.3).

Se ne deve concludere, in tal modo che, per la Consulta, le norme impugnate della legge regionale calabrese non hanno natura giurisdizionale bensì meramente amministrativa; tali decisioni sono giustiziabili davanti ai giudici sia ordinari che amministrativi e naturalmente innanzi alla Corte costituzionale; le stesse risultano conformi alle previsioni statutarie nei termini appena richiamati dalla Consulta.

Quanto poi al carattere vincolante delle decisioni della Consulta statutaria e all’ambito materiale di vigenza di tali vincoli, con interpretazione conforme allo Statuto, le stesse devono farsi ricadere nell’ambito dell’organizzazione regionale, che comprende “tutti gli enti ed organi della Regione”, con la conseguenza che tra gli altri “soggetti interessati”,

menzionati dal comma 2 dell'art. 8 della l.r. calabrese. 2 del 2007, non possano essere inclusi gli enti locali, la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall'art. 114, I e II co., Cost.

La natura amministrativa del parere reso dalla Consulta statutaria, infine, trova la propria sanzione nella declaratoria di illegittimità dell'art. 8, IV co., della l.r. Calabria n. 2/2007, giacché, come osserva conclusivamente la Consulta, “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” (considerato in diritto 5.2).

La conclusione è naturalmente rimessa ai rapporti che si verranno a consolidare anche sulla base dell'appena richiamata giurisprudenza costituzionale⁶². Con riserva di continuare a ricercare le buone ragioni che hanno evidentemente illuminato le scelte del legislatore calabrese, portandolo a rimuovere dal proprio statuto l'organo di garanzia statutaria che era stato originariamente previsto all'art. 57 dello Statuto, le conclusioni di una breve riflessione portano ad accogliere quei suggerimenti di cautela di recente sottolineati in dottrina. Osserva in tal senso Ruggeri, con riguardo al più recente indirizzo della Corte costituzionale in materia, che occorrerebbe “maggior cautela prima di sovraccaricare di eccessivi significati e possibili valenze la pronunzia in esame, con riguardo a punti dalla stessa non toccati. Così, ad es., la circostanza per cui il controllo preventivo sia stato mantenuto non equivale a dire ... che il parametro può esser costituito da *qualunque* disposto statutario, col conseguente pieno recupero, quanto meno sul versante dei rapporti tra le fonti nella dimensione regionale, della *vis* prescrittiva delle cd. norme programmatiche dello statuto, invece negata – come si sa – dalle pronunzie del 2004. Che, poi, siffatto recupero sia consigliabile (senza nondimeno ... distinguere, come invece da altri s'è fatto, tra una proiezione meramente *interna* ed una invece *esterna* delle norme stesse) è un altro discorso, che richiede svolgimenti ulteriori, in questa sede impossibili ad aversi”⁶³.

Pur non volendo sovraccaricare simili organi di garanzia statutaria, tuttavia, anche alla luce degli spazi lasciati aperti dalla giurisprudenza più recente della Corte, rimane che agli stessi si

⁶² CONVINCENTI ARGOMENTAZIONI CON RIGUARDO AL FUTURO DELLE CONSULTE STATUTARIE SONO SVOLTE, FRA GLI ALTRI, ANCHE DA G. CAIVANO, “IL CARATTERE PREVENTIVO E LA NATURA AMMINISTRATIVA DELLE DECISIONI DEGLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA. NOTA A SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE 13 GIUGNO 2008, N. 200”, IN *DIRITTO.IT*.

⁶³ A. RUGGERI, “IL DOPPIO VOLTO ... CIT., P. 4.

dischiude l'importante funzione di poter attendere alla risoluzione dei conflitti interni agli organi regionali, per la cui attività “sussiste oggi una reale lacuna normativa e quindi l'intervento delle Consulte corrisponde ad un effettivo bisogno di tutela”⁶⁴.

⁶⁴ D. BALDAZZI, “LE ‘CONSULTE DI GARANZIA STATUTARIA.... CIT., § 4. COME OSSERVA IN MODO CONVINCENTE L’A.: “I CONFLITTI INTERORGANICI NON INERISCONO ALL’ESTENSIONE DELLE COMPETENZE DELLA REGIONE NEI CONFRONTI DI ALTRI SOGGETTI ISTITUZIONALI ... INERISCONO INVECE ALLA CORRETTA DEFINIZIONE DEL RIPARTO DI COMPETENZE FRA GLI ORGANI REGIONALI, CHE COSTITUISCE MATERIA DI ESCLUSIVA SPETTANZA REGIONALE. GLI STATUTI HANNO EFFETTIVAMENTE SVOLTO UN RUOLO INTEGRATIVO DEL TESTO COSTITUZIONALE, RENDENDO ‘GIUSTIZIABILI’ PER LA PRIMA VOLTA CONFLITTI CHE OGGI RIVESTONO UN CARATTERE ESCLUSIVAMENTE POLITICO, E RIEMPIENDO DI CONTENUTI INNOVATIVI L’AMBITO MATERIALE DEI ‘PRINCIPI FONDAMENTALI DI ORGANIZZAZIONE DELLA REGIONE. NON È IPOTIZZABILE INFATTI ALCUNA CONTROVERSIA FRA ORGANI REGIONALI INNANZI AI GIUDICI ORDINARI O AMMINISTRATIVI, POICHÉ LA REGIONE SI CONFIGURA COME APPARATO AMMINISTRATIVO COMPATTO, NEL QUALE LE SINGOLE STRUTTURE SONO PRIVE DI SOGGETTIVITÀ, AL CONTRARIO DI QUANTO ACCADE NELLE AMMINISTRAZIONI DISAGGREGATE, COSTITUITE DA UN COMPLESSO DI FIGURE SOGGETTIVE CARATTERIZZATE COME CENTRI DI IMPUTAZIONE DI ATTI”.