

**NON ESISTE UN’INSINDACABILITÀ “ASSOLUTA”  
DEGLI *INTERNA CORPORIS ACTA* DEI CONSIGLI REGIONALI  
(RIFLESSIONI A MARGINE DELLA SENT. COST. N. 22/2020)**

**LUIGI SANTORO**  
(Dottore in Giurisprudenza,  
Università degli Studi “Mediterranea” di Reggio Calabria)

Data di pubblicazione: 21 ottobre 2020

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

LUIGI SANTORO\*

**Non esiste un'insindacabilità “assoluta”  
degli *interna corporis acta* dei Consigli regionali  
(riflessioni a margine della sent. cost. n. 22/2020)**

**Abstract (It.):** *la sentenza in commento analizza il tema degli interna corporis acta dei Consigli regionali, ritenendo insindacabili le scelte in ordine alla composizione di una commissione consiliare, in quanto diretta espressione della potestà auto-organizzativa del Consiglio medesimo. Tuttavia, ammettere la possibilità teorica di una così ampia insindacabilità potrebbe generare il rischio di future situazioni di arbitrio e tirannia della maggioranza. Inoltre, la pronuncia si caratterizza per alcuni concetti particolarmente oscuri posti a fondamento della decisione, qui analizzati criticamente, quali quelli di atto amministrativo «non strettamente coessenziale alla potestà normativa» e di atto amministrativo emanato sulla base di «parametri legali».*

**Abstract (En.):** *the commented judgment analyzes the issue of the Regional Councils' interna corporis acta, considering the choices regarding the composition of a council commission unquestionable, as a direct expression of the self-organizing power of the Council itself. However, admitting the theoretical possibility of such a wide unquestionability could provoke the risk of future situations of arbitrariness and tyranny of the majority. Furthermore, the ruling is characterized by some particularly obscure concepts that are at the basis of the decision, critically analyzed here, such as those of an administrative act «not strictly co-essential to normative power» and an administrative act issued on the basis of «legal parameters».*

---

\* Dottore in Giurisprudenza, Università degli Studi “Mediterranea” di Reggio Calabria.

SOMMARIO: 1. Premessa. L'insindacabilità degli *interna corporis acta*: da tradizionale peculiarità del Parlamento ad (ambigua) prerogativa riconosciuta ai Consigli regionali. – 2. I fatti da cui origina il conflitto. – 3. La sent. n. 22/2020: in generale, luci e ombre della pronuncia. – 3.1. Condizioni e limiti dell'insindacabilità degli *interna corporis* individuati dalla Corte. – 3.1.1. Ambiguità del concetto di atto amministrativo «non strettamente coesistente alla potestà normativa» ... – 3.1.2. *Segue*: e del concetto di atto amministrativo emanato sulla base di «parametri legali». – 4. Quali sono (o dovrebbero essere) gli “organi” eventualmente competenti a giudicare gli *interna corporis acta*, nel caso di impossibilità di un sindacato costituzionale? – 5. Conclusioni. I rischi di una presunzione di insindacabilità assoluta degli *interna corporis acta* alla luce di una recente cronaca del Consiglio regionale della Calabria.

1. *Premessa. L'insindacabilità degli interna corporis acta: da tradizionale peculiarità del Parlamento ad (ambigua) prerogativa riconosciuta ai Consigli regionali*

Com'è noto, l'insindacabilità degli *interna corporis acta* è una prerogativa tradizionalmente riconosciuta alle assemblee parlamentari. Queste si dotano di un regolamento interno<sup>1</sup> che disciplina la loro autonomia, in virtù della quale sono sottratti a qualsiasi controllo giurisdizionale esterno gli atti e le

---

<sup>1</sup> Sui regolamenti parlamentari e sulla loro collocazione nel sistema delle fonti v'è un'ampia bibliografia, cui si danno in queste sede solo alcuni principali riferimenti (utili come termini di raffronto dei regolamenti interni dei Consigli regionali). In particolare, v. già: T. MARTINES *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia 1952; G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano 1986; L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Bologna 2018, 54 ss.

procedure che si svolgono al loro interno<sup>2</sup>. Questa insindacabilità è posta a garanzia dell'autonomia della funzione legislativa, e costituisce un corollario del principio della separazione dei poteri: per questo ogni Camera è dotata di autonomia normativa e contabile, oltre che di autodichia (intesa come giurisdizione “domestica” esclusiva sui ricorsi relativi ai rapporti con i dipendenti).

Dal momento in cui – con la previsione costituzionale dell'ente Regione – si passa dal *monismo* legislativo al *pluralismo* legislativo, da esercitarsi quasi sempre in concorrenza con lo Stato centrale, vengono di conseguenza – di riflesso, potrebbe dirsi – estese anche ai Consigli regionali, in analogia con le Camere, le garanzie dell'insindacabilità degli *interna corporis acta* (ossia degli atti di auto-organizzazione interna), parzialmente parificando le prime alle

---

<sup>2</sup> Amplissima bibliografia esiste anche sugli *interna corporis* parlamentari. V. in particolare: il risalente studio di G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli “interna corporis”*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze 1969, 25 ss.; S. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 256 ss.; S.M. CICCONE, *La sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, 1411 ss.; G.G. FLORIDIA - F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enc. giur.*, XXVI (1991); G. BUONUOMO, *Contrastanti indirizzi sulla insindacabilità degli interna corporis*, in *St. parl. pol. cost.*, 125-126/1999; D. PICCIONI, *I paradossi dell'insindacabilità parlamentare*, in *Giur. it.*, 2005, 465 ss.; E. FURNO, *L'insindacabilità parlamentare. Ascesa, declino e trasformazione di una prerogativa*, Napoli 2009. Per i profili di giustizia costituzionale sul tema in questione, cfr.: E. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI (a cura di), *Giustizia costituzionale*, VI ed., Torino 2018, 330 ss.; G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ (a cura di), *Giustizia costituzionale*, vol. I. *Storia, principi, interpretazioni* e II. *Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna 2018; A. RUGGERI - A. SPADARO (a cura di), *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Torino 2019, 57, 131, 315 s., 329.

assemblee legislative regionali<sup>3</sup>. Questa prerogativa è, da un lato, derivata dunque dalle assemblee legislative parlamentari (con dei limiti ben precisi, evidenziati dalla giurisprudenza della Corte), rispetto alle quali viene mutuata pure la possibilità di dotarsi di un regolamento interno<sup>4</sup>; dall'altro lato, pare essere espressione di un principio costituzionale implicito (connesso alla potestà normativa riconosciuta alla Regione e alla sua autonomia costituzionalmente protetta).

Tradizionalmente, a dire il vero, parte della dottrina (che in gran parte ha espresso critiche e riserve per l'insindacabilità degli *interna corporis* dello stesso Parlamento) escludeva che i Consigli regionali potessero godere di tale sfera di garanzia<sup>5</sup>. Con la sentenza cost. n. 22/2020 viene invece ribadito (con

---

<sup>3</sup> Sul percorso storico che ha portato all'estensione anche ai Consigli regionali delle prerogative riconosciute alle assemblee legislative nazionali, cfr. – fra gli altri – G. SIRIANNI, *I regolamenti delle assemblee regionali*, in *Dir. Soc.*, 2007, 247; P. CARETTI, *Dagli statuti ai regolamenti interni*, in AA.VV., *Nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali: un confronto tra esperienze*, Firenze 2009.

<sup>4</sup> Sui regolamenti dei Consigli regionali, v. T. MARTINES, *I regolamenti dei Consigli regionali*, in *Studi per L. Campagna*, II, Milano 1980; E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *I regolamenti dei Consigli regionali tra diritto regionale e diritto parlamentare*, in AA.VV., *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali*, in *Studi parl. pol. cost.*, 167-168/2010; G. RIVOSECCHI, *I regolamenti consiliari: uno strumento di dubbia utilità ad assicurare il recupero del ruolo delle assemblee nelle forme di governo regionali*, in *Riv. AIC*, 1/2011, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it); T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI (a cura di), *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2019, X ed.

<sup>5</sup> Cfr. C. PANZERA, *Forma di governo e potestà regolamentare*, in C. SALAZAR - A. SPADARO (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Calabria*, Torino 2013, 64 (nota n.15): «già criticato a livello statale, il principio dell'insindacabilità degli *interna corporis acta* non dovrebbe infatti operare per i Consigli regionali che, nel nostro ordinamento,

il supporto di una giurisprudenza costituzionale più risalente<sup>6</sup>) che il principio dell'insindacabilità degli *interna corporis* deve applicarsi anche ai Consigli regionali.

Prima di analizzare *funditus* la sentenza in questione<sup>7</sup>, si dovrà riflettere sulla ricorrente questione dell'*opportunità* stessa di una siffatta garanzia (tanto a livello nazionale quanto, soprattutto, a livello regionale) e, poi, sul *limite* della sua portata. Questioni che da sempre hanno animato un acceso

---

non possono qualificarsi organi costituzionali». Cfr. anche P. CAVALERI - E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Veneto*, Torino 2013, 82 (nota n. 1): «si dà per scontato, in questa sede, il tramonto delle teorie dei regolamenti delle assemblee legislative come *acta interna corporis*. Ciò che vale per i regolamenti parlamentari, a maggior ragione va affermato per i regolamenti dei Consigli regionali». In questo senso cfr. anche G. MELONI, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO - V. LIPPOLIS (a cura di), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009*, 35 ss. Sulla insindacabilità dei consiglieri regionali, in rapporto alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni consiliari, v. A. MORELLI, *Insindacabilità del consigliere regionale e diritti di azione e di resistenza del terzo offeso: cade il dogma del contraddittorio "chiuso" nei giudizi per conflitti costituzionali?*, in *Rass. parl.*, 3/2002; A. DANESI, *La Corte costituzionale e i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare e consiliare ex art. 68, c. 1 e art. 112, c. 4, Cost.*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli 2012; C. CALVIERI, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali*, in G. FUMU - M. VOLPI (a cura di), *Le immunità della politica*, Bologna 2012.

<sup>6</sup> *Ex multis*, sentenze n. 66 del 1964, n. 110 del 1970, n. 65 del 1985, n. 289 del 1997, n. 301 e 365 del 2007, n. 279 del 2008, n. 39 del 2014, n. 43 del 2019, e l'ordinanza n. 15 del 2019.

<sup>7</sup> Pronuncia recentissimamente commentata da D. GIROTTO, *Nuove precisazioni sulla funzione di autorganizzazione dei Consigli regionali, in una cauta pronuncia della Corte Costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2, 2020 (e in *Le Regioni*, 3/2020, 566 ss.).

dibattito, soprattutto in presenza di quelle situazioni-limite in cui la legittima *autonomia* così riconosciuta sembrerebbe trasmodare in illegittimo *arbitrio*. Non è infrequente, poi, che tale dibattito teorico si sia trasformato in conflitto pratico, trovando il suo naturale punto di caduta davanti alla Corte costituzionale, nella forma del conflitto *intersoggettivo* (tra enti: tra Stato e Regione o tra Regione e Regione), che spesso presuppone la risoluzione di un conflitto *interorganico* (tra poteri dello Stato)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Nel caso di specie siamo dinanzi ad un conflitto di attribuzione fra Stato e Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale (la sentenza del TAR). Normalmente questo tipo di atti pone alcuni problemi. Per i profili di nostro interesse, si tratta di «evitare di far innaturalmente della Corte una sorta di giudice di appello contro decisioni giudiziarie [...]. La Regione non può, perciò, lamentare la commissione di *errores in iudicando*, mentre può far valere soltanto un difetto assoluto di giurisdizione» (A. RUGGERI - A. SPADARO, *op. cit.*, 348). A questo punto sorge un dubbio circa la stessa ammissibilità del conflitto, alla luce delle argomentazioni della Corte. Quest'ultima, infatti, sostiene che il ricorso sia ammissibile perché, da un lato si afferma, in via generale, che «quel che la Regione Puglia contesta non è il modo di esercizio della funzione da parte del giudice amministrativo, ma la sussistenza stessa, in capo a quest'ultimo, del potere giurisdizionale. [...] ciò che rende il conflitto ammissibile, secondo il costante orientamento di questa Corte» (par. 2.2. cons. dir.). Ma, dall'altro lato, in concreto, l'*iter* argomentativo della Corte si basa proprio... sul modo di esercizio della funzione da parte del giudice amministrativo! Almeno così pare quando la Corte fa riferimento al «ricorso, da parte della stessa sentenza impugnata, a un “potere conformativo” particolarmente penetrante – che sviluppa calcoli e indica addirittura soluzioni numeriche precise, in vista di una particolare applicazione del criterio proporzionale». L'impressione che la Corte stia appuntando la propria attenzione proprio sul contenuto della sentenza e della sua motivazione (e non, come dovrebbe, sulla spettanza del potere), sembra ancora più evidente quando si afferma che «*all'esito della soluzione predisposta in sentenza* la commissione finirebbe per essere composta paritariamente, almeno secondo quanto asserito dalla Regione ricorrente, da consiglieri di maggioranza e di

Nelle scienze sociali, segnatamente nel diritto e in particolare nel diritto costituzionale, non ci sono “assoluti”, tutte le disposizioni dovendosi armonizzare in *sistema*. Sicché anche il principio dell’insindacabilità degli *interna corporis* – a maggior ragione, come vedremo, quando lo si predica in relazione ai Consigli regionali – va visto in equilibrio con altri. Sono infatti in gioco anche il principio di legalità tipico dello Stato di diritto (che si esprime anche attraverso il controllo di legalità dell’agire pubblico) e il principio della separazione dei poteri (in questo caso, separazione di quello legislativo – statale o regionale – da quello giudiziario).

## 2. I fatti da cui origina il conflitto

Dovendosi procedere al rinnovo (come avviene normalmente a metà legislatura) della composizione delle Commissioni consiliari, appositamente

---

opposizione» (mio il corsivo). Sul conflitto di attribuzione fra Stato e Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale, v. G. SILVESTRI, *Regioni e magistratura: conflitto intersoggettivo o conflitto tra poteri dello Stato?*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Regioni*, Napoli 1988; F. BIONDI, *In tema di conflitti sollevati dalle Regioni contro atti giurisdizionali, ovvero quando tali conflitti sono “effettivamente” conflitti Stato-Regioni, nonostante la natura giurisdizionale dell’atto impugnato*, in *Giur. cost.*, 1999; ID., *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto tra Stato e Regione non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra gli enti*, in *Giur. cost.*, 1/2007, 30 ss.; G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, Milano 2001; V. CASAMASSIMA, *Gli atti giurisdizionali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli 2006; A. RUGGERI, *Ancora in tema di conflitti tra enti originati da atti giurisdizionali, overosia quando la Corte-giudice si fa ... legislatore (nota minima a margine della ord. n. 353 del 2006)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2006.

convocate dal Presidente del Consiglio regionale della Puglia, quest'ultimo, nella seduta all'uopo convocata, rilevava che per la VII Commissione erano stati designati  *tredici*  componenti, in contrasto con quanto previsto dall'art. 9, co. 15, del regolamento, a norma del quale «nessuna Commissione può essere composta da un numero superiore a un quarto dei componenti il Consiglio». Poiché in base all'art. 24, co. 1, dello Statuto della Regione Puglia, i componenti del Consiglio regionale sono cinquanta, ne consegue che ciascuna commissione può essere composta al massimo da  *dodici*  membri.

Già in origine la commissione aveva 13 componenti e contava due rappresentanti del MoVimento 5 Stelle (di seguito: M5S). A seguito della riduzione a 12 componenti, il M5S – unica forza di opposizione ad aver designato due consiglieri e non uno – ha valutato di poter confermare i propri due esponenti indicati ad inizio legislatura, ritenendo di dare così applicazione al principio di rappresentanza proporzionale alla loro consistenza in Consiglio regionale (essendo, tra l'altro, la forza di opposizione numericamente maggiore), previsto dall'art. 9 del regolamento interno.

Come ricostruisce la stessa sentenza, il Presidente del Consiglio regionale chiedeva ai consiglieri del M5S (ma solo ad essi), «unica forza di opposizione ad aver designato due consiglieri, di indicarne uno solo». Ciò che lamentano i consiglieri del M5S è che la scelta di escludere uno dei consiglieri designati per favorire, nella composizione della commissione VII, «le sensibilità politiche di opposizione che si sono determinate nel corso della legislatura», sia stata seguita da una richiesta diretta e unidirezionale al M5S, finalizzata ad ottenere una desistenza volontaria dall'originaria designazione di inizio legislatura. A fronte del loro diniego e prodottasi una situazione di stallo e di contrasto, il Presidente – su suggerimento di un consigliere regionale di un'altra forza politica, presente alla seduta – decideva di rimettere a un sorteggio l'individuazione dell'unico consigliere (fra i due indicati dal M5S) che avrebbe fatto parte della VII Commissione.

Ed è proprio a seguito di tali vicende che gli otto componenti del citato gruppo consiliare adivano il giudice amministrativo per domandare l'annullamento del verbale n. 63 del 2018 della VII Commissione, per ottenere «il riconoscimento del diritto del gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle a vedersi attribuiti» due consiglieri all'interno della commissione stessa.

Ciò che i ricorrenti lamentavano era un atteggiamento sostanzialmente arbitrario del Presidente del Consiglio regionale, il quale (oltre a “inventarsi” la procedura del sorteggio, non prevista da alcuna norma regolamentare) aveva effettuato una ripartizione «contraria al principio proporzionale espressamente richiamato dal sopra citato art. 9, derogato con una motivazione contraddittoria, dal momento che la dichiarata intenzione di valorizzare “tutte le sensibilità politiche di opposizione” è stata, di fatto, disattesa in ragione della sottrazione di un designato solo ad un partito, per giunta di opposizione». Senza contare che – ad avviso dei ricorrenti – è mancata anche la tutela dei diritti delle opposizioni, prevista dall'art. 26, co. 2. lett. d) del regolamento interno.

### *3. La sent. n. 22/2020: in generale, luci e ombre della pronuncia*

Nella sentenza n. 22 del 2020, la Corte costituzionale risolve il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Puglia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri al fine di ottenere l'annullamento (poi infine ottenuto) della sentenza n. 260/2019 emanata dal TAR Puglia, sede di Bari, sezione prima, con cui è stato annullato il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII Commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia, attestante la composizione della medesima commissione, previa declaratoria di non spettanza allo Stato (e, per esso, al TAR Puglia) del potere di annullamento.

In particolare, la Corte, con riferimento ai parametri delineati dagli artt. 114, co. 2, 117 e 121, co. 2, Cost., ritiene fondato il ricorso della Regione sulla base dell'affermazione (cons. dir. 3.1) secondo cui «le attribuzioni dei Consigli regionali, pur non esprimendosi a livello di sovranità, sono manifestazione di “autonomie costituzionalmente garantite”» e che, di conseguenza, «“i Consigli regionali godono [...] in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento”, anche se, “al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso” (ordinanza n. 15 del 2019; sentenza n. 39 del 2014)». Viene dunque riconosciuto il principio dell'insindacabilità degli *interna corporis* anche per i Consigli regionali (anzi, in questo caso, addirittura anche per una delle sue articolazioni interne quali le Commissioni).

Tuttavia, il giudizio con cui, nel caso di specie, si giunge ad affermare una simile insindacabilità, presenta alcuni profili problematici, con particolare riguardo all'oggetto stesso dell'insindacabilità in questione, ai suoi limiti e alle sue condizioni (posto che questa, dunque, non può essere assoluta) e, conseguentemente, ai possibili rimedi (e se effettivamente ne esistano) nel caso in cui i limiti e le condizioni previste non siano rispettati.

### 3.1. *Condizioni e limiti dell'insindacabilità degli interna corporis individuati dalla Corte*

Acclarato il riconoscimento ai Consigli regionali di una loro propria «funzione di auto-organizzazione interna, qualificandola, accanto alla funzione legislativa e a quelle di indirizzo politico e di controllo, come parte del “nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi ‘rappresentativi’”»<sup>9</sup>, la Corte si spinge poi ad affermare che nell'ambito di

---

<sup>9</sup> La Corte cita testualmente un proprio precedente, la sent. n. 43/2019.

tale autonomia organizzativa rientri non solo – com'è ovvio – «l'approvazione di regolamenti interni», ma anche «l'interpretazione e l'applicazione dei regolamenti stessi».

Ora, se l'*approvazione* di regolamenti interni è un ovvio corollario dell'autonomia organizzativa, appare tuttavia problematico estenderne senza riserve l'insindacabilità che ne deriva anche all'*interpretazione* e all'*applicazione* dei regolamenti in questione.

Il rischio che si intravede è che l'insindacabilità degli atti di auto-organizzazione interna possa trasformarsi da *autonomia* garantita in *arbitrio* facoltizzato. Per di più non va dimenticato che il funzionamento dell'attuale forma di governo regionale – almeno a partire dal 1999 (cioè da quando è vigente un sistema elettorale misto con premio di maggioranza) – è ispirato a logiche maggioritarie, il che implica la possibilità che la maggioranza possa interpretare e applicare *illegittimamente* il regolamento a proprio favore, sacrificando i diritti della minoranza garantiti dal regolamento medesimo ed anche, implicitamente, dall'insieme dei valori costituzionali. In breve, uno degli effetti (giuridico-politici) non voluti di questa sentenza potrebbe essere proprio quello di legittimare, per il futuro, situazioni-limite in cui la maggioranza (anche attraverso il Presidente del Consiglio regionale) *abusi* del Regolamento, interpretandolo e applicandolo a seconda del proprio tornaconto politico, con la certezza dell'impunità, stante l'assenza di un qualsivoglia efficace meccanismo di controllo “esterno” del suo operato<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Si potrebbe a questo punto obiettare che la maggioranza consiliare, più facilmente, avrebbe comunque la possibilità di modificare a proprio piacimento il regolamento, evitando *formalmente* l'accusa di abuso interpretativo. Quest'impostazione va incontro, però, ad almeno quattro obiezioni: 1) i tempi della politica non sono i tempi del diritto. Anche se la maggioranza avesse il potere di cambiare *in ogni momento* le regole del gioco, dovrebbe comunque porre in essere tutte le procedure all'uopo previste, con tempistiche spesso incompatibili con l'urgenza di decidere quale sia la regola da applicare al caso concreto e come

Infatti, in caso di gravi e manifeste violazioni del regolamento – a maggior ragione ove esse comportino la lesione di valori costituzionalmente protetti, com'è quello della tutela delle minoranze<sup>11</sup> – è davvero ammissibile che non possano esistere strumenti di tutela? E se dovessero esistere, quali sarebbero quelli possibili?

Insufficienti potrebbero essere i rimedi “interni” predisposti dall'ordinamento regionale, della cui mancata attivazione la Corte pure tiene conto nel caso di specie: infatti, come precisa la stessa al termine del paragrafo 3.2 cons. dir., «nel caso di specie, non manca una procedura cui i consiglieri regionali possono ricorrere per prospettare l'asserita lesione delle loro prerogative», riferendosi espressamente all'art. 5 del regolamento interno del Consiglio regionale. Questo stabilisce che l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale ha il compito di assicurare «l'esercizio dei diritti dei Consiglieri, tutelandone le prerogative». Secondo la Corte, la circostanza per cui siano «necessariamente presenti anche componenti provenienti da gruppi di opposizione», come precisa in un inciso, dovrebbe di per sé costituire garanzia

---

interpretarla; 2) i conflitti che insorgono si risolvono normalmente con le regole che già esistono, e una loro modifica per risolvere un caso attuale – e non futuro – sarebbe (anche giuridicamente) inopportuna. Finché le regole sono predeterminate, non si può prescindere dalla loro attuazione e da una loro ragionevole applicazione; 3) ordinariamente gli statuti regionali prevedono maggioranze non *semplici*, ma *assolute* o *qualificate*. Non è un caso che il regolamento interno del Consiglio regionale della Puglia sia modificabile, non a maggioranza “semplice”, ma a maggioranza dei consiglieri “in carica”, ossia dei componenti, a (parziale) garanzia di eventuali abusi della maggioranza (*ex art. 37 St. Reg. Puglia*); 4) infine, anche laddove si riuscisse a formare una maggioranza adeguata (dunque non semplice) per modificare il regolamento consiliare, comunque questo non significherebbe che esso possa essere cambiato sempre ed in tutto: sarebbe la strada verso l'arbitrio.

<sup>11</sup> Sul punto, per tutti, cfr. già A. SAIITA, *Contributo allo studio dello statuto costituzionale delle opposizioni e delle minoranze parlamentari*, Milano 2000.

di imparzialità di questo organo. Purtroppo il termine *presenza* può tutt'al più evocare una qualche capacità di *influenza*, ma certo non una giuridica possibilità di *incidenza* sulla decisione finale. Infatti, è doveroso avvedersi che l'Ufficio di presidenza (così come anche la Giunta per il regolamento, cui pure si poteva deferire la questione) è composto da consiglieri regionali – politici dunque, non tecnici – la cui distribuzione riflette la dialettica fra maggioranza ed opposizione. La circostanza per cui poi sia composto in numero dispari, ancorché «in modo tale da assicurare la rappresentanza delle opposizioni» (art. 1 Reg. int. lett. b)), non esclude di per sé interpretazioni non imparziali del regolamento, senza contare che non sono chiariti tempi e modi della tutela che si pretende essere così assicurata (e che pertanto non potrebbe forse neanche definirsi “procedura” in senso tecnico).

Per cui si immagina che – senza con ciò rimettere in discussione la riconosciuta autonomia organizzativa del Consiglio e delle sue articolazioni interne – deve pur esistere un rimedio (*giuridico-giurisdizionale*, non meramente *politico*) con cui sindacare *macroscopiche* violazioni del regolamento (e, indirettamente, di valori costituzionali). In altri termini, se è bene che vi sia una sfera di autonomia garantita ad ogni assemblea legislativa per porla al riparo da ingerenze esterne, questa autonomia deve essere limitata a condizioni ben precise, potendo tutt'al più esistere zone “grigie”, ma certo non zone totalmente “franche” dal sindacato di costituzionalità<sup>12</sup>,

---

<sup>12</sup> Il problema delle “zone franche” nell’ordinamento giuridico è uno dei temi ricorrenti della giustizia costituzionale. Sul punto, in generale, v. G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una «zona franca» nella giustizia costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1985, 1774 ss.; R. BALDUZZI - P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino 2007; A. PIZZORUSSO, “Zone d'ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano 2012; F. LANCHESTER, *Non ci sono “zone franche” nello Stato di diritto costituzionale*, in *Nomos*, 1/2013; P. ZICCHITU, *Le ‘zone franche’ del potere legislativo*, Torino 2017.

dovendosi, a parere di chi scrive, escludere che l'insindacabilità degli *interna corporis acta* valga come scudo alla manifesta violazione di regole poste proprio a tutela del corretto funzionamento dell'assemblea. Ma sul punto torneremo più avanti.

A dire il vero, e a ben vedere, la Corte saggiamente non esclude “del tutto” un possibile sindacato sugli atti di organizzazione interna dei Consigli regionali<sup>13</sup>. Questo è possibile in considerazione del fatto che la Regione, a differenza del Parlamento, è un ente di natura al contempo *legislativa* e *amministrativa*. Infatti – riconosce la Corte – «lo statuto e la normativa regionale possono assegnare al Consiglio o al suo ufficio di presidenza anche lo svolgimento di alcune *funzioni amministrative* e non è escluso che la stessa potestà di auto-organizzazione interna dei Consigli regionali si manifesti attraverso atti di esercizio di *funzioni amministrative non strettamente coesenziali alla loro potestà normativa* [...]. In questa evenienza, tali atti si collocano all'esterno della sfera di autonomia costituzionalmente garantita e *potrebbero* perciò *soggiacere a sindacato giurisdizionale*, particolarmente se devono essere adottati sulla base di parametri legali» (miei i corsivi).

L'insindacabilità degli *interna corporis acta*, dunque, sembra sottolineare la Corte, esiste fintanto che l'atto in questione sia *riconducibile alla sfera normativa* (su cui cfr. il § successivo) e non a quella amministrativa. Inoltre, se l'atto in questione deve essere adottato sulla base di *parametri legali*, che in qualche modo vincolano la discrezionalità politica, allora un sindacato sarà *probabilmente* possibile.

---

<sup>13</sup> Come è stato notato, la pronuncia della Corte «avvicina inevitabilmente la posizione dei Consigli regionali a quella delle Camere, benché la Corte, nella decisione in commento, sia attenta a ridimensionare l'accostamento a quanto strettamente necessario, dando luogo ad una pronuncia che esprime un approccio diremmo quasi minimalista»: cfr. D. GIROTTO, *op. cit.*, 679.

I concetti di atto amministrativo «non strettamente coesistente alla potestà normativa» e di «parametri legali», in virtù dei quali l'atto deve essere adottato, tuttavia, presentano delle ambiguità sulle quali la Corte non sembra essersi pronunciata con esaustiva chiarezza, tacendo, peraltro, sulla ricostruzione che il TAR fornisce (suffragata da puntuali riferimenti alla giurisprudenza costituzionale) circa le categorie di atto politico, atto amministrativo, atto di alta amministrazione<sup>14</sup>.

Inoltre, resta sullo sfondo la questione ardua e generalissima di quale sia la reale portata del concetto di «autonomia politica» di cui godono i Consigli regionali e quali atti possano essere *davvero* idonei a comprometterla<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Nel dettaglio, la sentenza del TAR si preoccupa di illustrare le teorie che, «nello sviluppo dell'esperienza giuridica, si sono prefisse di delimitare il confine tra gli atti politici insindacabili e gli atti amministrativi suscettibili di essere sindacati in sede giurisdizionale. [...] Di tali elaborazioni il Giudice delle Leggi ha tentato di ricavare un quadro di sintesi, giungendo a ritenere che “la categoria degli atti politici, da individuare con criteri restrittivi, stante il principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 della Costituzione), include gli atti che attengono alla direzione suprema e generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali” (cfr. Corte Costituzionale, 19 marzo 1993, n. 103). Si è, pertanto, affermato l'indirizzo che definisce gli *atti politici* come espressione “della libertà politica connessa dalla Costituzione ai supremi organi decisionali dello Stato per la soddisfazione di esigenze unitarie ed indivisibili a questo inerenti e sono liberi nella scelta dei fini, mentre gli atti amministrativi, anche quando sono espressione di ampia discrezionalità, sono comunque legati ai fini posti dalla legge” (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 27 luglio 2011, n. 1502)». Il TAR, pur non affermando chiaramente a quale di queste due categorie rientri l'atto in questione, lascia però intendere che, non trattandosi di un atto politico, debba trattarsi necessariamente di un atto amministrativo, fondando per questa via la propria giurisdizione sul caso di specie.

<sup>15</sup> La Corte – con l'intento di corroborare le proprie argomentazioni – afferma che «d'altra parte la garanzia della potestà di autorganizzazione è, al tempo stesso, protezione della

3.1.1. *Ambiguità del concetto di atto amministrativo «non strettamente coesistente alla potestà normativa» ...*

Come si ricordava, la Corte sembra ammettere solo la sindacabilità di atti legati a *funzioni amministrative non strettamente coesistenti* alla potestà normativa regionale. A quale potestà “*normativa*” la Corte fa riferimento? Presumibilmente a quella statutaria, legislativa e regolamentare (ancorché non riferita al regolamento del Consiglio regionale). E cosa intende, poi, la Corte, con “*coesistente*”? Infine, cosa vuol significare precisamente in

---

funzione legislativa regionale. [...] i Consigli regionali devono esercitare la potestà legislativa “in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull’efficacia degli atti che ne sono espressione”», citando la sentenza n. 39 del 2014. Tuttavia, il riferimento a questo precedente sembra poco calzante al caso in questione ed è indice di come non sia mai sufficiente la cautela nell’applicare ad un caso concreto un principio astratto – una massima – che emerge da una fattispecie diversa. Ma è utilmente indicativo di quale sia la portata del concetto di *autonomia politica* sotteso. Infatti, quella sentenza faceva riferimento a una disposizione (l’art. 1, co. 7, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, dichiarato in parte costituzionalmente illegittimo) in virtù della quale la Corte dei conti poteva *imporre* ai Consigli Regionali, in ragione dei suoi poteri di controllo contabile, di assumere provvedimenti legislativi con un particolare contenuto, idoneo a ripristinare la legalità asseritamente violata secondo le indicazioni fornite dalla medesima Corte dei conti. Ed è del tutto condivisibile, in quel caso, che il Giudice delle leggi concluda affermando che le funzioni di controllo della Corte dei conti «non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti». È giusto, in altri termini, affermare che un giudice non può sostituirsi al legislatore regionale nell’esercizio della sua funzione tipica... ma si tratta di una situazione nettamente diversa rispetto al caso di cui ci stiamo occupando, dove ad essere compresa non è l’attività *legislativa* nel suo contenuto tipico, ma *semplicemente* la composizione di una commissione interna del Consiglio.

questo caso l'avverbio "strettamente"? Un atto amministrativo che sia sì coesistente alla potestà normativa dei Consigli regionali, ma che non lo sia però "strettamente", potrebbe pertanto ritenersi immune dal sindacato giurisdizionale?

Provo a ricostruire la nozione in questione sulla base delle argomentazioni della Corte e dai precedenti da questa citati.

Potrebbe forse dirsi che atto amministrativo *coesistente* alla potestà normativa sia l'atto di decisione politica, discrezionalmente adottato, rispetto al quale non è possibile alcun sindacato giurisdizionale nonostante la sua natura di atto formalmente *amministrativo*. Un atto di questo tipo potrebbe essere, ipotizziamo, la decisione di istituire una particolare commissione ai sensi del regolamento: non è un atto legislativo, ma neppure un atto amministrativo tradizionale (anche se la decisione di adottarlo assume, negli ordini del giorno delle sedute all'uopo convocate, il *nomen juris* di "proposta di provvedimento amministrativo"; così come avviene, per esempio, per il procedimento di elezione degli uffici di presidenza delle commissioni). Ciò che rende insindacabili questi atti è la loro *discrezionalità*, la quale non richiede il rispetto di parametri legali come presupposto per la loro adozione: qualsiasi giudice, semplicemente, non avrebbe gli elementi per poter operare un controllo. L'insindacabilità di questa categoria di atti è ribadita, in via generale, anche dal Consiglio di Stato che, adito nel caso di specie in sede cautelare, evidenzia come – in linea di principio – dinanzi ad «*interna corporis* organizzativi di un organo a competenza legislativa [...] il sindacato del giudice amministrativo cede di fronte al principio costituzionale di separazione dei poteri»<sup>16</sup>.

Ma l'esempio addotto non pare risolutivo e la questione resta, almeno per chi scrive, oscura: infatti, potrebbe considerarsi *funzione amministrativa*

---

<sup>16</sup> Consiglio di Stato, sezione quinta, ordinanza 5 luglio 2019, n. 3426. Pronuncia tenuta ovviamente in conto anche dalla sentenza costituzionale in questione.

*strettamente coessenziale* alla potestà normativa regionale anche la produzione di un “regolamento di esecuzione” di legge regionale, per il quale certo invece non può escludersi un sindacato/controllo giurisdizionale da parte del giudice amministrativo.

Ancor più oscura è l’idea di atti amministrativi *non strettamente coessenziali* alla potestà normativa<sup>17</sup>. La Corte, del resto, non fornisce alcuna indicazione su quale atto sia inquadrabile in questa o quella categoria e argomenta ragionando in negativo<sup>18</sup>.

In assenza di più puntuali indicazioni in merito, è difficile per l’interprete risalire all’esatta definizione di questa categoria concettuale sottesa dalle argomentazioni della Consulta.

Andrebbe molto probabilmente delineata, in definitiva, la linea di confine tra ciò che è *strettamente coessenziale* alla potestà normativa e ciò che *non lo è*; sono proprio i precedenti appena citati ad offrire più specifiche indicazioni su cosa possa ritenersi al di là della soglia della *stretta coessenzialità* e perciò

---

<sup>17</sup> Potestà la cui aggettivazione («normativa») non è chiara. Per una definizione generale cfr. la voce di V. CRISAFULLI, *Atto Normativo*, in *Enc. dir.*, IV (1959), 245 ss.

<sup>18</sup> Come, del resto, fa anche il TAR nella sua sentenza: afferma che il verbale annullato *non* è un atto politico e neppure un “atto di alta amministrazione”: «neppure può ritenersi, inoltre, che il provvedimento impugnato costituisca un atto annoverabile tra quelli di c.d. alta amministrazione – che, a differenza degli atti politici, esprimono una *potestas* vincolata nel fine e soggetta al principio di legalità –: natura che, comunque, non muterebbe il convincimento del Collegio, atteso che, come ha osservato la citata giurisprudenza, “gli atti di alta amministrazione sono una *species* del più ampio *genus* degli atti amministrativi e soggiacciono pertanto al relativo regime giuridico, ivi compreso il sindacato giurisdizionale, sia pure con talune peculiarità connesse alla natura spiccatamente discrezionale degli stessi”». Così la sentenza del TAR conclude, sempre ragionando *in negativo*, che «in definitiva, non sono emersi argomenti idonei ad escludere che l’impugnato provvedimento debba essere soggetto al sindacato giurisdizionale».

sindacabile. Per esempio, sono sindacabili quegli atti amministrativi – al di là della loro natura di decisione *politica* – con cui si realizza un’attività di illegittima gestione delle risorse finanziarie, con connesse responsabilità penali, civili e amministrative<sup>19</sup>.

La difficoltà dell’esatta individuazione del confine tra atto amministrativo sindacabile e non sindacabile è data principalmente dalla peculiarità dell’organo *Consiglio regionale*, che – come si diceva – svolge funzioni a un tempo legislative e amministrative, a differenza del Parlamento cui tradizionalmente e costituzionalmente è demandato l’esercizio eminente della funzione legislativa (anche se certamente non mancano attività amministrative interne, come a breve si dirà).

È emblematico che la sentenza che qui si commenta stabilisca un limite all’estensione della garanzia dell’insindacabilità degli *interna corporis* ai Consigli regionali, richiamando l’ordinanza n. 15 del 2019 della stessa Corte, la quale ricorda che le assemblee legislative regionali godono di «*talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento ma, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilate ad esso*», senza tuttavia approfondire il punto. La Consulta, infatti, omette di fornire la citazione completa di questo precedente, che così continua: «... non possono essere assimilati ad esso quanto meno ai fini della estensione di una disciplina che si presenta essa stessa come eccezionale e derogatoria e che conseguentemente non copre procedure e atti previsti soltanto da leggi regionali».

---

<sup>19</sup> Così sent. cost. n. 43/2019: «Le delibere dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio, quando hanno natura di atti amministrativi estranei – o comunque non strettamente coesenziali – all’organizzazione dell’attività legislativa del Consiglio, si collocano all’esterno della sfera di autonomia costituzionalmente garantita, pur costituendo legittimo esercizio di un potere. Tale è, in particolare, l’attività di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile».

Per intenderci, se è ammissibile il ricorso al TAR per l'annullamento di un concorso pubblico bandito da una Regione ai fini del reclutamento di funzionari amministrativi (nel rispetto del principio dell'accesso agli impieghi nelle P.A. mediante pubblico concorso, sancito dall'art. 97, co. 4, Cost.), lo stesso ricorso non sarebbe ammissibile per la posizione di funzionario parlamentare. Per quest'ultima evenienza, infatti, è prevista una disciplina *eccezionale e derogatoria* espressiva di un'autodichia che però, si noti bene, *non* è contemplata per gli organismi regionali<sup>20</sup>. Eppure si tratta ugualmente di

---

<sup>20</sup> Cfr. l'art. 18 del Regolamento dei concorsi del Senato della Repubblica (approvato con Decreto del Presidente del Senato della Repubblica 18 dicembre 2002, n.9591): «Avverso gli atti della procedura di concorso è proponibile ricorso alla Commissione contenziosa del Senato della Repubblica per motivi di legittimità». Un'analoga disposizione è prevista dall'art. 10 del Regolamento dei concorsi della Camera dei deputati. Sul tema dell'autodichia del Parlamento cfr., oltre i riferimenti nella nota successiva, la ricostruzione fornita da A. RUGGERI - A. SPADARO, *op. cit.*, 57 ss., a partire dall'ultima giurisprudenza della Corte (sentt. nn. 213 e spec. 262/2017), la quale «conferma il conflitto di attribuzioni quale sede per dirimere controversie di competenza fra Cassazione e organi parlamentari e, purtroppo, mantiene l'autodichia. In breve, si includono nell'insindacabilità degli *interna corporis acta* anche i singoli atti di applicazione di norme regolamentari, nonostante possano menomare diritti inviolabili come quello al giudizio: la Corte, però, discutibilmente sostiene che gli organi interni di autodichia *non* sono giurisdizionali e, dunque, non è applicabile l'art. 111 Cost. che prevede il ricorso in Cassazione. Unico vero "ridimensionamento" dell'istituto operato dalla Consulta è il riconoscimento che non spetta agli organi costituzionali «ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali». In particolare, la sent. n. 262/2017 è stata molto "sofferta", tant'è che è stata pubblicata a quasi tre anni di distanza dai ricorsi e con un significativo mutamento del giudice relatore (da G. Amato a N. Zanon), indice di una *dissentig opinion* interna alla Consulta».

un atto di amministrazione interna (ancorché ad effetti esterni), il cui contenuto e le finalità sono sostanzialmente identiche: la selezione, tramite pubblico concorso, del personale amministrativo di supporto all'assemblea legislativa. La circostanza per cui, però, le assemblee legislative di Camera e Senato si esprimano a livello di sovranità, giustifica probabilmente un'autodichia prevista *espressamente* dall'ordinamento<sup>21</sup>. È questo uno dei profili per cui l'autonomia organizzativa dei Consigli regionali non è esattamente sovrapponibile a quella di cui gode il Parlamento<sup>22</sup>.

Ecco dunque un caso in cui gli atti delle Regioni, che svolgono istituzionalmente attività non solo legislativa ma anche amministrativa, sono soggetti a un possibile sindacato giurisdizionale: si tratta appunto – parrebbe – di atti amministrativi «non strettamente coesenziali all'attività

---

<sup>21</sup> Sull'autodichia, fra gli altri, cfr.: M. MIDIRI, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 33 ss.; più di recente, L. BRUNETTI, *Autodichia parlamentare. La Giustizia domestica delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, Milano 2016; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo una lunga attesa, opta per la continuità*, in *www.forumcostituzionale.it*, 21 dicembre 2017; A. LOSACCO, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi*, Napoli 2018. Da ultimo, L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino 2019.

<sup>22</sup> Giova sul punto evidenziare un passaggio fondamentale della sent. n. 43/2019: «mentre per ciascuna Camera è previsto, oltre all'Ufficio di Presidenza (art. 63, primo comma, Cost.), un ampio potere regolamentare (art. 64, primo comma, Cost.), che radica la loro autonomia costituzionalmente garantita, invece per i Consigli regionali e i loro Uffici di Presidenza la simmetrica potestà di autorganizzazione dell'attività di tali assemblee legislative è presidiata da garanzia costituzionale solo nel suo contenuto essenziale, direttamente incidente in tale attività, quale riflesso della potestà normativa della Regione» (par. 7 cons. dir.).

normativa». Con ciò, tuttavia, non è ancora possibile delineare un significato chiaro e definito di questa vaga categoria concettuale.

Ma, a ben vedere, resta sempre il dubbio sull'insindacabilità e/o assenza di controllo giurisdizionale della stessa categoria dell'atto *amministrativo strettamente coessenziale* alla potestà normativa. Per la categoria degli atti amministrativi "coessenziali" non può escludersi il sindacato della Corte costituzionale nella sede del conflitto fra Stato e Regioni, sempre che – ricorda la Corte nella sentenza n. 22/2020 – sia di «tono costituzionale, il quale sussiste quando il ricorrente non lamenti una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2018, n. 87 del 2015 e n. 52 del 2013)» (cfr. 2.1 del cons. in dir.).

L'indicazione della Corte è tanto giusta quanto, sembra di poter dire, involontariamente equivoca, perché credo che la questione in gioco trascenda la distinzione fra atti amministrativi (*strettamente coessenziali* o meno) e la stessa, semplice, ripartizione delle competenze Stato/Regioni. In breve, il punto forse davvero rilevante è un altro: rientra o no – almeno fra le *attribuzioni* dello Stato – quella di far rispettare, anche sul piano delle attività *interne* della Regione, i valori costituzionali, che in fondo dovrebbero ispirare tutti gli ordinamenti (da quello statale a quello di una semplice circoscrizione comunale)? Il "tono costituzionale" del conflitto è legato solo alle *attribuzioni* degli enti che confliggono o anche ai valori *costituzionali* in gioco?

A parere di chi scrive, a questo punto, è necessaria una decisiva precisazione: l'insindacabilità – che deriva dal riconoscimento di sfere di autonomia costituzionalmente garantite – deve trovare il suo limite proprio nel rispetto delle regole poste a garanzia dell'insindacabilità medesima. Se esiste una regola che fonda l'autonomia e al tempo stesso prevede condizioni di legalità entro cui è possibile che tale autonomia si manifesti e sia effettivamente garantita, a parere di chi scrive non è possibile sacrificare la *legalità* senza sacrificare anche l'*autonomia*. Queste si tengono insieme e coesistono, l'una come condizione e garanzia dell'altra. Per questo credo

dovrebbe essere possibile un controllo giurisdizionale *anche* degli atti interni, che assumono formalmente la qualifica di atti amministrativi, a maggior ragione se coesenziali alla potestà normativa.

In altri termini, dunque, se è la Costituzione a riconoscere una particolare sfera di autonomia e permettere ai Consigli regionali di normarla con appositi regolamenti (giova ricordare che le Regioni sono pur sempre ordinamenti giuridici *derivati*), è evidente che tale autonomia implicitamente regge solo se è non contraddittoria e appare ragionevole; dunque solo fintanto che tali regolamenti siano rispettati *davvero*, e cioè non solo *formalmente* ma anche *sostanzialmente*. Sembra assurdo che la Costituzione, la quale riconosce ai Consigli regionali una sfera di autonomia attraverso l'emanazione di statuti e di regolamenti interni, possa garantire la violazione di quelle stesse regole poste proprio a garanzia dell'autonomia medesima (asserendo che altrimenti quest'ultima rischierebbe di essere compromessa). La differenza tra *autonomia* e *arbitrio* dovrebbe consistere proprio nella circostanza che la prima è condizionata e quindi limitata da un elementare principio di legalità, mentre il secondo è incondizionato e quindi assoluto. Del resto, si tratta un principio immanente allo Stato costituzionale di diritto: non esiste in quest'ultimo sovranità assoluta; e la stessa regola che fonda la sovranità, al contempo la limita, condizionando il suo esercizio a *forme* (*procedure*, potremmo dire) e *limiti* ben precisi (il riferimento – si capisce – è all'art. 1 della Costituzione). Come già si affermava, quindi, non possono esistere zone *franche* dove è consentito l'arbitrio e la Costituzione tace.

Se appare ragionevole riconoscere che nell'ambito dell'autonomia organizzativa rientri «l'approvazione di regolamenti interni» (che evidentemente devono rispettare la fonte superiore dalla quale traggono fondamento, cioè gli Statuti regionali, i quali a loro volta devono rispettare la Costituzione, trovando in questa il loro fondamento), forse però appare eccessivo affermare senza riserve, come sembra fare la Corte, che rientri in

tale ambito anche «l'interpretazione e l'applicazione dei regolamenti stessi», come già si accennava *supra*.

Cosa accadrebbe, per esempio, se la delibera con cui si decide la composizione interna della Commissione o dell'Ufficio di Presidenza venisse adottata violando il regolamento interno stesso (per esempio prevedendone la radicale esclusione di membri dell'opposizione)? Si potrebbe, sì, ricorrere agli strumenti di garanzia interni, diffidando l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ad «assicurare l'esercizio dei diritti dei Consiglieri tutelandone le prerogative» (come prevede, in questo caso, il già citato art. 5 del regolamento interno); ma quale rimedio sarebbe azionabile dinanzi all'inerzia o all'inadempienza dell'Ufficio medesimo? E chi decide poi se e quando una particolare interpretazione del regolamento costituisca invece una violazione dello stesso? Il confine tra *interpretazione legittima* e *arbitrio* può essere, in concreto, molto sottile. È indubbio che si tratti sempre di atti di “auto-organizzazione interna”, ma è evidente che eventuali illegittimità, significativamente gravi, non possano essere consentite proprio dall'ordinamento che dovrebbe, al contrario, evitarle.

Infine, la funzione di auto-organizzazione interna riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte (come già affermato dalla sent. cost. n. 43/2019) viene posta *accanto* alla funzione legislativa di indirizzo politico e *accanto* a quella di *controllo*: entrambe sono qualificate come parte del «nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi “rappresentativi”» (sent. cost. n. 69/1985). Pertanto, se la funzione di auto-organizzazione interna (e l'insindacabilità degli *interna corporis* che ne deriva) e quella di controllo (esercitata dall'opposizione) sono poste sullo stesso piano e fanno parte del medesimo nucleo essenziale costituzionale, è evidente che l'una non può sacrificarsi totalmente all'altra. Questo dovrebbe portare a concludere che – nel caso in cui siano incisivamente pregiudicate (attraverso atti di auto-organizzazione interna) le funzioni di controllo che l'opposizione normalmente svolge nei confronti del governo e della sua maggioranza, o le

prerogative riconosciute alla medesima – quegli stessi atti dovrebbero poter essere sindacabili.

E la realtà, purtroppo, trascende anche più gravemente il caso pugliese qui deciso dalla Corte, come si vedrà nel paragrafo 5.

3.1.2. *Segue: e del concetto di atto amministrativo emanato sulla base di «parametri legali»*

Insieme al concetto di atto «non coesistente alla potestà normativa» di cui si è appena cercato di dar conto, un altro punto critico della sentenza appare la formula «*parametri legali*», posta come condizione per l'ammissibilità del sindacato sugli atti di auto-organizzazione interna.

Seppur vaga, si tratta di un'ulteriore conferma del fatto che tale insindacabilità non sia assoluta e illimitata: quando un provvedimento amministrativo – oltre a non essere «strettamente coesistente» alla potestà normativa – viene adottato «*particolarmente* sulla base di parametri legali», allora si presume l'assenza di una «sfera di autonomia costituzionalmente garantita», sicché l'atto *potrebbe* soggiacere a sindacato giurisdizionale (così 3.1 cons. in dir.).

Intanto è da notare come la Corte utilizzi il verbo al modo condizionale, sintomatico degli incerti confini dei termini della questione: il sindacato – appunto – *potrebbe* esserci, ma anche no... mutando il contesto. Sarebbe stato utile e auspicabile, sul punto, un chiarimento più esaustivo e una presa di posizione più netta, che la Corte evidentemente non ha ritenuto di dover (o *poter?*) fare.

Poi ci si potrebbe chiedere *quali* siano i *parametri legali* cui la Corte si riferisce. Certamente pensa alla legge e alle fonti ad essa equiparate e sovraordinate: «nel caso che dà origine al presente conflitto, non si è di fronte a un atto amministrativo, da adottarsi nel rispetto di parametri legali

“esterni”, ma all’interpretazione e all’applicazione di un criterio (appunto la composizione delle commissioni in proporzione, per quanto possibile, alla forza numerica dei gruppi consiliari) stabilito dallo stesso regolamento interno del Consiglio regionale, criterio esso stesso espressivo, in questa forma, di discrezionalità politica» (n. 3.1 cons. dir.).

Questo ragionamento non sembra convincente, per diversi motivi.

Innanzitutto, nella misura in cui nega al regolamento interno la natura di “parametro legale”, ancorché a rilevanza solo *interna*; sicché l’interpretazione del regolamento interno appare assolutamente discrezionale. A parere di chi scrive, il regolamento consiliare è invece un parametro “legale” da tenere in considerazione proprio perché dotato di indiretta copertura costituzionale e fondativo della stessa autonomia organizzativa<sup>23</sup>.

Secondo il ragionamento della Corte sono sindacabili atti posti in essere in violazione di parametri legali *esterni*, estranei cioè al regolamento *interno* (come la legge statale), mentre ove non rispettino il regolamento medesimo – perché, secondo il Giudice delle leggi, *anche* la sua interpretazione e applicazione è espressione di autonomia organizzativa insindacabile – non sarebbe possibile alcun controllo di... legalità. È come dire che, in fondo, non bisogna preoccuparsi troppo se gli atti interni siano adottati anche senza rispettare il regolamento: l’importante è che si giustifichi la violazione come il frutto (lecito) di una particolare interpretazione, sulla quale nessuno potrà mai sindacare. Ma in tal modo il regolamento, posto in essere *dal* Consiglio e *per* il corretto funzionamento dello stesso a garanzia della propria autonomia, potrebbe venire *discrezionalmente* interpretato e applicato (finanche a svilirne

---

<sup>23</sup> Sul mancato riconoscimento della natura dei regolamenti interni come “parametro” nei giudizi di costituzionalità (in relazione però ai regolamenti parlamentari, rispetto ai quali però è ipotizzabile un’analogia), cfr. A. RUGGERI - A. SPADARO, *op. cit.*, 91.

in concreto la funzione di garanzia che esso stesso svolge). Pare una conclusione irragionevole.

A parere di chi scrive, si tratta di un'incongruenza che lo spirito democratico cui si informa uno Stato di diritto non dovrebbe tollerare. Anzi, se il generale *principio di legalità* va sempre rispettato, esso dovrebbe *in primo luogo* valere per gli atti interni e solo in seconda battuta per gli atti esterni. Affermare che l'atto emanato possa essere soggetto a sindacato giurisdizionale *particolarmente* (avverbio equivoco) quando è adottato sulla base di *parametri legali*, dovrebbe significare – a rigore – affermare la sua giustiziabilità in caso di violazione *anche* del regolamento interno<sup>24</sup>.

In breve, a differenza di quanto sembra affermare la Corte, non pare che il Consiglio possa essere considerato sovrano *assoluto* nell'interpretazione e

---

<sup>24</sup> A questa conclusione si può giungere per altra via, considerando cioè lo stesso regolamento *interno* come parametro legale *a rilevanza esterna*: cfr. G. SIRIANNI, *op. cit.*, 267, quando, in relazione alla parametricità delle norme regolamentari, nota come «l'inquadramento dei regolamenti come fonti esterne (primarie o secondarie) comporta la possibilità che essi siano assunti come parametri ai fini della legittimità degli atti prodotti dal consiglio (tanto politici, quanto amministrativi)». A sostegno della sindacabilità dei regolamenti interni e della loro parametricità, cfr. anche D'ATENA, *Diritto regionale*, II ed., Torino 2013, 302: «Benché il punto sia controverso, sembra ragionevole riconoscere rilevanza giuridica esterna di tali fonti. È, ad esempio, sostenibile che la violazione delle norme da essi poste in materia di procedimento legislativo regionale produca l'illegittimità della legge che ne sia affetta. E, quindi, la sua annullabilità, ad opera della Corte Costituzionale, in sede di giudizio sui vizi formali (alla stregua, cioè, delle regole procedurali) delle leggi regionali. In senso contrario può invocarsi la – peraltro discussa – giurisprudenza che, facendo leva sull'insindacabilità degli *interna corporis*, nega l'utilizzabilità dei regolamenti parlamentari come norme interposte nel giudizio costituzionale. La manifesta eccezionalità del principio invocato dalla Corte esclude, infatti, che lo stesso possa essere esteso agli organi legislativi regionali».

applicazione del regolamento interno, che è un modo diverso di dire che lo stesso regolamento non è una “scatola vuota”, un mero involucro che l’organo legislativo regionale può “riempire” normativamente di volta in volta come meglio gli aggrada.

Bisogna poi chiedersi quale sia la *ratio* del necessario rispetto di parametri legali *esterni* e valutare se la medesima *ratio* non debba dopotutto istruire *anche* il rispetto di parametri legali *interni*. A ben vedere, affermare che l’atto amministrativo possa essere sindacabile quando non rispetta parametri legali esterni, significa affermare che la stessa discrezionalità politica può conoscere dei limiti. Nulla di nuovo: è un riflesso del principio di legalità. In particolare, ci si riferisce – sul piano della teoria generale del diritto amministrativo – alle c.d. “*norme di azione*”, che «disciplinano le modalità attraverso le quali il potere deve essere esercitato»<sup>25</sup>, vincolando l’azione dei pubblici poteri. La loro violazione può essere fatta valere in giudizio; ciò che non è mai sindacabile è il c.d. *merito amministrativo*, dinanzi al quale ogni giudice è assolutamente privo di giurisdizione, nel rispetto del principio della separazione dei poteri.

Quindi: se la *ratio* del necessario rispetto di parametri legali esterni è proprio quella di limitare la discrezionalità assoluta delle scelte politiche e conformarle a parametri legali, tanto sul piano procedurale quanto su quello sostanziale, risalta subito agli occhi come sia proprio questa la funzione che, in definitiva, assume (in generale e nel caso di specie) il regolamento interno. Tale fonte potrebbe – anzi (a condizione che rispetti la Costituzione) *dovrebbe* – essere considerata una “norma interposta”, dunque un *parametro* per la stessa Corte costituzionale nel sindacato sulla legittimità delle leggi

---

<sup>25</sup> E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2018, 390.

regionali<sup>26</sup>. E quest'aspetto prescinde e trascende il tradizionale c.d. *tono costituzionale* del conflitto. Ciò dovrebbe valere non solo nel procedimento di formazione della legge (che probabilmente nessuno mette davvero in discussione), ma anche in tutte le procedure e gli atti del Consiglio, coesenziali o meno alla potestà normativa.

Una violazione del regolamento non sarebbe, da questo punto di vista, espressione di discrezionalità politica, ma (quasi sempre) mero arbitrio della maggioranza. Quindi è vero che tutto ciò che riguarda l'organizzazione interna del Consiglio è insindacabile, ma a patto che vengano rispettate le norme del regolamento stesso, il quale a sua volta – com'è ovvio – deve rispettare la Costituzione.

Indugiando ancora su alcuni profili critici delle argomentazioni della Corte appena analizzate, emerge a questo punto un altro aspetto che merita particolare attenzione: il concetto stesso di *discrezionalità politica* adottato dalla Corte.

Nel dettaglio, si afferma che nel caso di specie si è dinanzi «all'interpretazione e all'applicazione di un criterio [...] stabilito dallo stesso regolamento interno del Consiglio regionale, criterio esso stesso espressivo, in questa forma, di discrezionalità politica».

Si fa fatica a comprendere come possa mai essere del tutto *discrezionale* (fin quasi a divenire *arbitraria*) l'interpretazione di un criterio, essendo normalmente questo stesso un parametro oggettivo sottratto alla discrezionalità di chi si trova ad applicarlo nel momento concreto. In altri termini, ciò che sembra davvero espressione di discrezionalità politica è

---

<sup>26</sup> Ma come si sa non mancano, sul punto, opinioni contrarie; cfr. da ultimo M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino 2018, 64: «Il Regolamento interno [...] non costituisce nemmeno norma interposta, cosicché una legge regionale approvata in violazione del regolamento consiliare non può essere, per questo, impugnata davanti alla Corte».

semplicemente l'adozione del regolamento consiliare in sé, la determinazione del suo contenuto, la scelta dei tempi e dei modi della sua attuazione e di sue eventuali modifiche. Se poi un criterio o una norma del regolamento potessero essere interpretati e applicati (e quindi anche *non* applicati) a piacimento, secondo le convenienze politiche del momento, saremmo di fronte allo svilimento del senso stesso del principio elementare del diritto di "predeterminazione" delle c.d. *regole del gioco* (se si vuole: delle procedure). Come si ricordava, ciò che discrezionalmente si può fare è invece *modificare* le regole, ossia il regolamento, con le maggioranze previste. Ma finché queste regole ci sono, devono essere interpretate senza troppi margini di apprezzamento discrezionale: mi sembra questo il confine che dovrebbe esistere fra *discrezionalità* e *arbitrio*.

Dopotutto, se l'interpretazione e l'applicazione dei regolamenti stessi – come dice la Corte – sono «attività che costituiscono *razionale* completamento dell'autonomia» (corsivo mio) organizzatoria consiliare (e indirettamente dell'autonomia regionale), deve essere presente, in queste attività, un necessario elemento di *razionalità* – appunto – che tale autonomia *completi* e non invece che la *tradisca*. Infatti, un conto è affermare l'*autonomia* del Consiglio regionale da ingerenze esterne che potrebbero comprometterne il funzionamento; un altro conto è rendere la maggioranza consiliare immune da qualsiasi controllo, e ciò anche quando si tende a sconfinare in un'interpretazione *irrazionale* delle regole poste a fondamento stesso dell'autonomia.

4. *Quali sono (o dovrebbero essere) gli “organi” eventualmente competenti a giudicare gli interna corporis acta, nel caso di impossibilità di un sindacato costituzionale?*

Se si accede all’idea che non possono esserci elusioni al rispetto del *principio di legalità*, in tutte le sue forme (regolamentari, statutarie e costituzionali), ci si può chiedere dunque quale possa essere il rimedio per dirimere eventuali strappi alla legalità. Ci si può chiedere, in definitiva, se – ove non ci siano margini per una decisione della Corte costituzionale – possa esistere almeno una tutela ad opera del giudice amministrativo e quale debba esserne il perimetro.

Sulla base delle considerazioni fin qui svolte, il giudice ordinario (per i diritti soggettivi) o il TAR e, poi, eventualmente il Consiglio Stato (per gli interessi legittimi) dovrebbero essere competenti a sindacare qualsiasi atto o procedura in violazione tanto di parametri legali *esterni* all’ordinamento regionale quanto anche di regole *interne*, poste dalla fonte regolamentare e statutaria, a maggior ragione se si tratta di *manifeste violazioni* di norme interne volte a tutelare i diritti delle minoranze<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Tuttavia, in senso contrario, è stato osservato da D. GIROTTO, *op. cit.*, 684-685, che «non sembra immaginabile, per fare un esempio, sottoporre al vaglio del giudice amministrativo una questione interpretativa riguardante una norma regolamentare che disciplini la funzione di indirizzo politico; per converso, [...] l’inclusione di una funzione amministrativa nel regolamento consiliare non sarebbe da sola sufficiente a giustificare l’esonero dal controllo giurisdizionale». E però – continua l’Autore – «Il solo dato che emerge con nettezza è, per concludere, la naturale strumentalità della funzione di autoorganizzazione: caratteristica che può affrancare la medesima dalla verifica di un giudice entro i confini di esercizio delle sole funzioni costituzionali indefettibili del Consiglio. A sua volta, però, anche questo assunto si regge su determinati presupposti, primo fra tutti la possibilità di individuare senza incertezze le ridette funzioni». Orbene, il punto decisivo – ci sembra di poter

Tuttavia, onde evitare che tale apertura al controllo *esterno* possa effettivamente tradursi in illegittime interferenze sul Consiglio regionale da parte del potere giudiziario, sarebbe preferibile che i soggetti interessati “prima” esperissero tutti i possibili rimedi *interni*, dimostrando di aver tentato una composizione del conflitto in sede politica.

Se fosse accolto quest’approccio non residuerebbero ingiustificate zone d’ombra nel rispetto delle regole poste dall’ordinamento e tutti i soggetti coinvolti (maggioranza e minoranza consiliare, potere giudiziario) sarebbero responsabilizzati a esercitare correttamente e *cum grano salis* il proprio potere, avendo tutti ben chiaro che l’ordinamento non può tollerare abusi, anche solo interpretativi.

Quanto alle competenze della Corte costituzionale, è presto detto.

Posto che il consigliere o il gruppo consiliare che si ritiene leso da un’arbitraria interpretazione e applicazione del regolamento (o di un qualsiasi atto o fatto non rientrante nell’insindacabilità delle opinioni espresse e i voti dati), *in extremis* dovrebbe poter ricorrere, come si ricordava, al giudice amministrativo, è sempre possibile che la Regione sollevi un *conflitto di attribuzione* avente ad oggetto atti giurisdizionali: ed è quanto avvenuto nel caso di specie, con esito però – si è cercato di argomentare – non felice, anche per l’incertezza del concetto di *c.d. tono costituzionale* del conflitto<sup>28</sup>.

---

dire – è proprio il seguente: chi decide, in definitiva, se le suddette funzioni siano “indefettibili”? Anche qui, se la decisione fossa lasciata alla maggioranza consiliare, la strada verso l’arbitrio non troverebbe alcun ostacolo.

<sup>28</sup> È appena il caso di ricordare che, in tutti questi casi (aventi ad oggetto un atto del potere giudiziario) – com’è noto – va poi messo in conto il fatto che la Corte possa/debba *prima* risolvere un conflitto di attribuzione fra poteri, dovendosi spesso preventivamente accertare se l’atto controverso sia effettivamente di competenza del potere giudiziario o di un altro potere dello Stato.

5. *Conclusioni. I rischi di una presunzione di insindacabilità assoluta degli interna corporis acta alla luce di una recente cronaca del Consiglio regionale della Calabria*

Nei paragrafi precedenti si è accennato ai rischi potenziali connessi alla sent. n. 22/2020, nella misura in cui essa sembra estendere la prerogativa dell'insindacabilità degli *interna corporis acta* dei Consigli regionali ad ogni atto di auto-organizzazione interna purché sia *strettamente coesistente* alla potestà normativa.

È vero che, per fortuna, la Corte non enuncia mai *espressamente* questo concetto, ma comunque afferma *esplicitamente* che la mera attività di interpretazione e applicazione del regolamento consiliare è insindacabile, proprio nella misura in cui – sembra di poter dire – è *coesistente alla potestà normativa*. La Corte, infatti, giustifica questa insindacabilità come una «forma di discrezionalità politica» legata a sua volta alla garanzia costituzionale della «potestà di autorganizzazione», la quale costituisce «al tempo stesso, protezione della funzione legislativa regionale» (3.1 cons. in dir.).

Si faceva riferimento, in particolare, al pendio scivoloso che avrebbe portato, in futuro, a situazioni in cui dietro all'insindacabilità degli *interna corporis* si sarebbe potuto nascondere l'arbitrio e zone d'ombra rispetto alle regole predeterminate.

Questo scenario, astrattamente ipotizzato, sembra essersi avverato ad altre latitudini, soltanto alcuni mesi dopo la pubblicazione della sentenza in questione. Ci si riferisce a una vicenda che ha coinvolto il Consiglio regionale della Calabria; vicenda per certi versi molto simile a quella pugliese, in quanto ha coinvolto ancora una volta gli atti e le procedure attinenti all'elezione e alla composizione delle commissioni consiliari.

Brevemente, questi i fatti.

Nell'ambito dei lavori del Consiglio regionale della Calabria, a ben tre mesi dall'insediamento della nuova Giunta e del suo Presidente Jole Santelli, devono ancora determinarsi i componenti delle Commissioni e i loro Presidenti, Vice presidenti e i consiglieri segretari. Le elezioni delle presidenze delle commissioni permanenti e delle due commissioni speciali sono previste per il 12 giugno 2020.

La minoranza consiliare, appreso informalmente a margine dei lavori del Consiglio che l'accordo di maggioranza escludeva l'opposizione dalla presidenza della Commissione vigilanza, che per prassi è sempre stata presieduta da un esponente dell'opposizione, decide di abbandonare l'aula e non partecipare alle votazioni in segno di protesta. L'opposizione ritiene infatti inaccettabile che ad essa non sia stata riconosciuta la presidenza di questa specifica commissione, facendo notare che – oltre che per prassi – sono gli stessi principi che informano la dialettica tra maggioranza e opposizione che richiedono che sia l'opposizione a controllare la maggioranza: controllato e controllore non dovrebbero mai coincidere in un sistema politico autenticamente democratico.

A questo punto, nonostante l'opposizione abbia abbandonato l'aula (alle votazioni non ha partecipato nessuno degli 11 consiglieri dell'opposizione), la maggioranza decide comunque di procedere unilateralmente *senza di essa*, eleggendo anche esponenti dell'opposizione (assenti) a diversi uffici nelle presidenze delle commissioni (in particolare, come da regolamento, all'ufficio di vice-presidente).

Gli esponenti delle opposizioni così eletti dichiarano subito le loro dimissioni, denunciando l'invalidità delle elezioni e annunciando che, qualora non si proceda a nuove elezioni trovando un accordo politico che assegni alle opposizioni la presidenza della commissione speciale vigilanza, proporranno ricorso «alle sedi competenti». L'opposizione sottolinea che l'elezione sarebbe avvenuta senza la preliminare “designazione” (prevista dal regolamento

interno come prerogativa riconosciuta ai gruppi consiliari<sup>29</sup>) dei componenti delle commissioni, che sono stati dunque “forzosamente” individuati dalla maggioranza.

Dopo aver tentato di dirimere la vicenda presentando una diffida al Presidente del Consiglio regionale e al Segretario Generale avente ad oggetto «Irregolarità delle procedure di voto e formazione degli Uffici di Presidenza delle Commissioni permanenti e speciali, Consiglio regionale del 12-06-2020 e di ogni altro atto conseguente - Diffida», l’opposizione ottiene dal Presidente del Consiglio regionale che venga *ripetuta* la procedura di elezione. Dapprima sembra che quest’ultimo si riferisca al rinnovo dell’intera procedura, salvo poi precisare che l’elezione riguarderà solo i vicepresidenti dimissionari (in contrasto con un’altra norma del regolamento che ne prevede, invece, l’elezione contestuale).

Dopo un parere fornito anche dalla Giunta del regolamento, con cui questa ribadisce *disinvoltamente* la regolarità di tutta la procedura di elezione (relativa sia alla presidenza della Commissione vigilanza sia alla designazione dei membri delle commissioni, ritenuta non necessariamente propedeutica all’elezione), e dopo che il Presidente del Consiglio regionale ha “minacciato” il ricorso ai poteri sostitutivi per superare la situazione di stallo e insediare finalmente le Commissioni e renderle pienamente operative, l’opposizione si è “arresa”, ritenendo alla fine impossibile qualsiasi forma di tutela.

Ma il recentissimo caso calabrese ora accennato è solo la punta di un *iceberg* ben più profondo ed esteso. Si può quindi intuire, a questo punto, quali possano essere i rischi di considerare insindacabile “senza vere riserve” – con

---

<sup>29</sup> Art. 27 Reg. Cons. reg. Calabria: «Entro dieci giorni dalla prima seduta del Consiglio, ciascun gruppo consiliare procede alla designazione *dei propri rappresentanti* nelle Commissioni permanenti. Il Presidente del Consiglio assegna i Consiglieri alle Commissioni *sulla base delle designazioni effettuate* e nel rispetto delle proporzioni recate al comma 1 dell’articolo 29» (miei, ovviamente, i corsivi).

l’eccezione di procedure fondate su basi legislative e statutarie – *ogni* atto di auto-organizzazione interna consiliare, sulla scorta dell’impostazione derivante dalla sent. cost. n. 22/2020, che sembra facultizzare qualsiasi interpretazione e applicazione del regolamento consiliare. Purtroppo, se in ogni Consiglio regionale venisse alterata la fisiologica dialettica tra maggioranza e opposizione, svilendo la funzione di controllo che *ogni* opposizione effettua sulla maggioranza, a risentirne potrebbe essere, potenzialmente, la qualità della democrazia stessa su tutto il territorio nazionale.

Ritornando al caso calabrese, al di là del carattere politicamente discutibile di una strategia “aventiniana”, giuridicamente è possibile che la maggioranza voti “da sola”, *senza* le opposizioni, indicando ed eleggendo anche membri dell’opposizione, trattandosi di organi in cui particolarmente rilevante è il ruolo della minoranza? Ed è possibile procedere all’elezione delle presidenze senza che i gruppi ne abbiano prima “designato” i componenti? Inoltre, la maggioranza può presiedere la Commissione consiliare di vigilanza o deve essere necessariamente assegnata all’opposizione?

Rispondere a tutti questi quesiti richiederebbe un approfondimento specifico che in questa sede non ci possiamo permettere. Per di più, la vicenda pare abbia trovato, alla fine, una soluzione dal punto di vista politico.

Cionondimeno appare evidente il rischio della *tirannia* della maggioranza, insensibile al dialogo con l’opposizione e sorda agli insegnamenti della prassi e, parrebbe, della stessa legalità formale (e soprattutto) sostanziale.

Quali rimedi potrebbero immaginarsi, a questo punto, in relazione al rischio di abusi della maggioranza, i cui atti essa stessa – e non un giudice terzo e imparziale – ovviamente ha qualificato come perfettamente legittimi? Purtroppo chi è “parte in causa” non riesce a svincolarsi compiutamente dalle logiche di appartenenza politica. Si conferma anche in questa sede la validità del principio per cui *nemo iudex in causa sua*. Ed è inevitabile, dunque, il ricorso a chi ha il compito istituzionale di verificare il rispetto delle regole in

una posizione di terzietà e imparzialità: il giudice; in questo caso il giudice amministrativo.

Nel caso calabrese l'opposizione ha minacciato alcuni (singolari) ricorsi, quali l'istanza presentata al Ministro per gli affari regionali e alla Prefettura. Francamente non si capisce quale esito possano avere: qualsiasi atto queste istituzioni compiano, quasi certamente potrebbe portare ad un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, considerando che le istituzioni coinvolte sarebbero espressione del potere esecutivo.

In conclusione, anche l'esame della vicenda che ha coinvolto il Consiglio regionale della Calabria ci consente di apprezzare concretamente i rischi che possono celarsi dietro a un riconoscimento (apparentemente) senza riserve degli *interna corporis acta* dei Consigli regionali.

Il nucleo duro delle argomentazioni della maggioranza consiliare calabrese si basa proprio sui passaggi salienti della sentenza n. 22/2020, cui fanno evidentemente (ma non esplicitamente) riferimento i pareri degli uffici legislativi regionali, i quali a buon diritto affermano che quanto avvenuto nel Consiglio regionale calabrese sia non solo – e non tanto – legittimo, ma soprattutto insindacabile. Anzi, sembra proprio che il modo di *ragionare* della maggioranza e del Presidente del Consiglio tenda a invertire i termini della questione: *la procedura è legittima "a priori" perché insindacabile*. La tesi – come s'è detto – a parere di chi scrive è discutibile per l'asserita competenza del giudice amministrativo, ma è sostenuta dagli uffici regionali calabresi proprio in forza della sent. n. 22/2020, che non a caso viene invocata.

Le obiezioni che si sono mosse e i rischi che teoricamente si paventavano in relazione al caso pugliese (l'effetto non voluto di legittimare future situazioni di arbitrio), si sono concretizzati presto divenendo realtà.

Un motivo di più per invitare sommessamente il Giudice delle leggi ad un futuro, ulteriore ripensamento e approfondimento sul tema sempre delicato – e ancora aperto – dell'insindacabilità degli *interna corporis acta* dei Consigli regionali.