

## Le consulte statutarie nella giurisprudenza della Corte costituzionale

*Silvio Gambino*

### *Sommario*

1. *Premessa* – 2. *La prima giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze 378/2004 e 12/2006)* – 3. *La sentenza della Corte costituzionale 200/2008 sulla legge regionale della Calabria 2/2007.*

### 1. *Premessa*

Con due deliberazioni successive (6 agosto 2009, n. 356 e 8 ottobre 2009, n. 371), 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<sup>1</sup>, la riflessione che di seguito si proporrà riguar-

---

(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, *Osservatorio sulle Fonti 2009. L'attuazione degli Statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2010; C. NAPOLI, *La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008; A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. 200/2008)*, 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, *Abrogazione della Consulta statutaria calabrese: svista o disillusione?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005; ID., *Le "consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008; S. ALOISIO, *Un piccolo (e claudicante passo) verso la definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008; G. CAIVANO, *Il carattere preventivo e la natura amministrativa delle*

da 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.

Come si vedrà più dettagliatamente in seguito, con la sentenza 200/2008, la Corte decide nel merito della questione di legittimità costituzionale (sollevata con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007) nei confronti degli artt. 3, comma 1, 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, comma 2, lett. *l*) e 123, comma 4, della Costituzione. Nella sentenza, la Corte si limita ad accogliere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge regionale calabrese, che aveva previsto una scriminante in favore dei membri della Consulta statutaria in palese violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *l*) Cost., mentre dichiara inammissibili le censure sollevate nei confronti degli artt. 6, 7 e 8, con le quali lo Stato aveva sostenuto che 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, comma 4, Cost.<sup>2</sup> – "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".

Nell'offrire alcune considerazioni sul merito del ricorso e sulla giurisprudenza della Consulta, può 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

---

*decisioni degli organi di garanzia statutaria. Nota a sentenza Corte costituzionale 13 giugno 2008, n. 200, in Diritto.it.*

(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".

costituzionali che assegni allo Statuto regionale 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 maggiormente adesiva al principio federale (secondo ricorrenti aspettative), le questioni che attengono alle funzioni delle consulte statutarie 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.

Pur in presenza di una complessa (e anche problematica) rideterminazione della sistematica delle fonti prodotta dalla revisione costituzionale del Titolo V<sup>3</sup>, infatti, non pare dubbio come il limite evidente dell'opzione abrogatrice esercitata dal legislatore statutario calabrese risieda soprattutto nella mancata valorizzazione delle opportunità offerte al legislatore regionale di assicurare – unitamente alle garanzie costituzionali accordate alle Regioni dall'art. 127, comma 2, Cost. – l'“armonizzazione” dello Statuto al testo costituzionale e ai relativi contenuti materiali<sup>4</sup>, superando quelle letture che negano la stessa

---

(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 Aic, 14 gennaio 2002, Bologna), *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*. Dello stesso Autore, cfr. anche *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, Giappichelli, 2001; AA.Vv. (ISR-CNR), *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001; A. D'ATENA, *Statuti regionali e disciplina delle fonti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; A. MORRONE, *Lo Statuto regionale, dopo le riforme*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, Giappichelli, 2010; S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2009.

(4) Cfr. T. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto regionale?*, in *Le Regioni*, n. 5, 2001; A. SPADARO, *Dal “custode della Costituzione” ai “custodi degli Statuti”. Il difficile cammino delle consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, n. 6, 2006; C. NAPOLI, *La forza giuridica dello Statuto*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, Cedam, 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, Giappichelli, 2008; AA.Vv., *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003 (di cui cfr. soprattutto i contributi di E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI); M. AINIS, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 2000.

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 regionale<sup>5</sup>. Un simile indirizzo, peraltro, è stato seguito dalla prevalente legislazione statutaria regionale del paese<sup>6</sup>.

A tale conformazione dello Statuto regionale volta ad assicurarne l'“armonia con la Costituzione” può ben 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. 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 atipica<sup>7</sup>. Il significato di tale atipicità risiede appunto nella considerazione secondo cui la legge regionale, oltre ad essere esercitata nel

---

(5) Una ricostruzione della lettura dottrinarina 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*, cit., 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 sentenza 200/2008), secondo la quale può ben affermarsi, prendendo in prestito le parole dell'Autore, come la stessa abbia “ritenuto legittima 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”. Nella 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-CNR), *Quinto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia – 2008* (in particolare § 3.4), in [www.issirfa.cnr.it](http://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, Giuffrè, 2008.

rispetto della Costituzione e dei vincoli comunitari e internazionali (art. 117, comma 1, 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, comma 1, Cost.). Per tale ragione – e almeno limitatamente all’ambito materiale appena richiamato – lo Statuto regionale riveste, se non certo la natura<sup>8</sup>, le funzioni di una vera e

---

(8) Circa la disponibilità in capo al legislatore statutario regionale delle qualificazioni costituzionali e dello stesso *nomen juris* da attribuire in sede statutaria agli organi regionali, fra gli altri, cfr. anche A. FERRARA, *Gli Statuti e la normativa istituzionale*, cit., p. 6 ss., ove si richiama lo stesso (più recente) indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale (sentenza 118/2007) 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*, n. 6, 2007.

Con riguardo ai motivi del ricorso nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della delibera del Consiglio regionale della Liguria 15 dicembre 2000, n. 62 (recante “Istituzione del Parlamento della Liguria”) – e che più in particolare riguardavano la natura del legame Parlamento-sovrani ta popolare quale portato dei principi democratico-rappresentativi – la Corte osserva che l’art. 1 della Costituzione, nel suo stabilire che la sovranit  “appartiene” al popolo, “impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell’organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaudivendosi” (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 legittimit  delle disposizioni statutarie della Liguria oggetto della censura governativa, che “il termine Parlamento rifiuta di essere impiegato all’interno di ordinamenti regionali [...] in quanto solo il Parlamento   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   proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente pi  ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento pu  esprimere e che   ineluttabilmente evocata dall’impiego del relativo *nomen*” (considerato in diritto n. 4). Per un primo commento di tale sentenza cfr. B. DI GIACOMO RUSSO, *L’esclusivit  del nomen turis Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale 106 e 306/2002*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; N. LUPO, *Dalla Corte costituzionale uno “stop” (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. 106/2002*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

La Corte ritorna pi  volte sulla questione della qualificazione dei poteri e delle funzioni

propria “carta costituzionale” della Regione, appropriata ad un ordinamento che taluno qualifica perfino come federale, come tuttavia (almeno attualmente) non è<sup>9</sup>.

È in questo quadro, e per assicurare simili finalità, che lo Statuto calabrese aveva previsto la Consulta statutaria come strumento di garanzia statutaria, appunto. La legge regionale calabrese 2/2007 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”<sup>10</sup>, 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 comma 1 dell’art. 123 Cost.<sup>11</sup>).

---

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 (sentenza 365/2007). Per tale orientamento, cfr. almeno A. ANZON, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza 365/2007 della Corte costituzionale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://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 [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2007, 22; P. CARETTI, *La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta: in margine alla sentenza della Corte costituzionale 365/2007*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza 365/2007*, 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. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto*, cit.; A. SPADARO, *La “custode della Costituzione” ai “custodi degli Statuti”*, cit.

(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](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

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.

## *2. La prima giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze 378/2004 e 12/2006)*

Nella quasi totalità delle Regioni, gli Statuti prevedono l'istituzione di organi di garanzia statutaria<sup>12</sup> 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)<sup>13</sup> che, a seconda delle diverse discipline statuta-

---

(12) Essi sono diversamente denominati; così ad es. nello Statuto abruzzese (artt. 79-80) è denominato "Collegio regionale per le garanzie statutarie"; in quello calabrese (art. 57) "Consulta statutaria" (ora soppressa; v. anche *r. int. C. reg.*, approvato con delib. 27 maggio 2005, artt. 95-96 e artt. 129-130); in quello emiliano (art. 69) "Consulta di garanzia statutaria" (v. anche *r. int. C. reg.* del 4 dicembre 2007, art. 55); in quello laziale (art. 68) "Comitato di garanzia statutaria", in quello umbro (artt. 81-82) "Commissione di garanzia statutaria". Si veda anche St. Liguria, artt. 74-75 (v. anche *r. int. C. reg.*, approvato con delib. 9 giugno 2006, art. 136); St. Piemonte, artt. 91-92; St. Puglia, art. 47 ss.; St. Toscana, art. 57. In tema cfr. almeno A. FERRARA, *Gli Statuti e la normativa istituzionale delle Regioni ordinarie*, cit.; A.M. CUCURACHI, F. MOI, *Gli organi di garanzia statutaria*, in [www.consiglio.regione.toscana.it](http://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?*, cit.

(13) St. Emilia-Romagna, art. 56, comma 3, secondo cui "la legge può prevedere che l'adozione di un regolamento sia preceduta dal parere della Consulta di garanzia statutaria".

rie 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 emanazione<sup>14</sup>.

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)<sup>15</sup>. Tra le altre funzioni assegnate a detti organi si rinvengono, 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 – sentenza 378/2004 e sentenza 12/2006<sup>16</sup> – che hanno preceduto quella più recente (sentenza 200/2008)<sup>17</sup>, nonché quest'ultima, rinviando alla dottrina regionalistica per l'approfon-

---

(14) Sul punto cfr. anche R. ROMBOLI, *La natura e il ruolo degli organi di garanzia statutaria*, cit.

(15) Sul punto cfr. anche G. CAIVANO, *Il carattere preventivo e la natura amministrativa delle decisioni*, cit., p. 5 ss.

(16) Su cui cfr. A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli Statuti regionali: a margine di Corte cost. 12/2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria*; M. TIMIANI, *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo*; S. MANGIAMELLI, *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*.

(17) Su cui, oltre ai contributi già citati in nota 1, cfr. anche 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](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

dimento delle tematiche connesse alla natura dell'organo, a quella dell'attività svolta e a quella, infine, della rigidità statutaria<sup>18</sup>.

Nella prima delle tre pronunce (sentenza 378/2004), 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 consultivo, ancorché il contenuto negativo del parere reso dagli stessi determini l'obbligo di riesame dell'atto. 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 esplicarsi 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" (sentenza 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 sentenza 200/2008, il Giudice delle leggi affermerà che

---

(18) Sul punto, fra gli altri, cfr. almeno T. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto regionale?*, cit.; ID., *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](http://www.federalismi.it), 2004, 7; D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, cit.; 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, Il Mulino, 2006, p. 277 ss.; A. SPADARO, *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti"*, cit.; C. NAPOLI, *Le consulte di garanzia statutaria nei nuovi Statuti regionali: alla ricerca di un modello*, cit.

“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)<sup>19</sup>.

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 sentenza 12/2006, 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 attributive allo stesso di competenze determinate” (sentenza 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; 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, comma 1, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni.

---

(19) Sul punto, in dottrina, cfr. C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quaderni regionali*, 2007.

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” (sentenza 12/2006, considerato in diritto n. 7).

### ***3. La sentenza della Corte costituzionale 200/2008 sulla legge regionale della Calabria 2/2007***

Così richiamate le argomentazioni di fondo delle due citate pronunce, occorre ora soffermarci sugli orientamenti accolti nella più recente pronuncia del Giudice delle leggi (sentenza 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 Statutaria*), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

Si tratta, come si è fatto già osservare, di un orientamento giurisprudenziale indubbiamente “benevolo” nei confronti del legislatore statutario calabrese, che porta la Corte a seguire una interpretazione adeguatrice nei confronti di una disciplina legislativa “studiatamente ambigua”<sup>20</sup>, 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’organo<sup>21</sup>.

---

(20) In tal senso, A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese*, cit.

(21) Come ad es. gli artt. 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

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 quanto una simile previsione costituisce null'altro che un'autolimitazione posta dal legislatore statutario (ai sensi dell'art. 123, comma 1, 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 – far 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<sup>22</sup>.

Nell'*iter* argomentativo seguito, preliminarmente, la Consulta sancisce l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo agli artt. 6, 7 e 8 della l.r. calabrese 2/2007 rispetto al parametro dell'art. 123, comma 4, Cost. (*Consiglio delle autonomie*). Come osserva la Corte nel considerato n. 2 della sentenza ora in esame "La Consulta statutaria istituita e disciplinata dalla legge della Regione Calabria oggetto del presente giudizio 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

---

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*).

(22) Così, A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese*, cit.

da quello oggetto della l.r. Calabria 2/2007, 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, comma 1, della 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 (sentenza 69/1985), la Corte riconosce la guarentigia dell'insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse ai soli consiglieri regionali, assumendo in tal senso che “l'esigenza di rango costituzionale sottesa alla guarentigia in questione giustifica deroghe eccezionali all'attuazione della funzione giurisdizionale [...] ogni sua 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, comma 2, lett. *d*), 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 n. 5.1) circa la natura giuridica della Consulta statutaria, la disciplina delle cui modalità di esercizio deve farsi rientrare nel potere di autorganizzazione di cui la Regione è titolare ai sensi del comma 4 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 sentenza 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 conforme 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, comma 2, l.r. 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. Rica-

dono nella censura della Consulta quelle sole previsioni della legge regionale calabrese (art. 8, comma 4) che hanno riguardo ad una espressione di parere da parte della Consulta statutaria, a valle di un conflitto, nel quale la Consulta “ritenga lesa 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 2/2007, non possano essere inclusi gli enti locali, la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall’art. 114, commi 1 e 2, Cost.

La natura amministrativa del parere reso dalla Consulta statutaria, infine, trova la propria sanzione nella declaratoria di illegittimità dell’art. 8, comma 4, della l.r. Calabria 2/2007, giacché, come osserva conclusivamente la Consulta, “ogni valutazione sulle leggi regionali promul-

gate 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 costituzionale<sup>23</sup>.

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, gli esiti 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 pronuncia 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 c.d. 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<sup>24</sup>.

---

(23) 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*, cit.

(24) A. RUGGERI, *Il doppio volto*, cit., p. 4.

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 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"<sup>25</sup>.

---

(25) D. BALDAZZI, *Le "consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, cit., § 4. Come osserva in modo convincente l'Autore: "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".

