

CLAUDIO MIGNONE
*Professore ordinario di diritto amministrativo
nell'Università di Genova*

**I COLLEGI REGIONALI DI GARANZIA STATUTARIA
COME ORGANI AUTORI DI PROVVEDIMENTI
AMMINISTRATIVI**

SOMMARIO: 1. Le ragioni del lavoro, dopo le sentenze della Corte costituzionale n. 378/2004 e n. 12/2006. – 2. Avvertenza sull'uso del linguaggio normativo negli statuti regionali, su alcune posizioni della dottrina, nonché sul metodo e sui confini dell'indagine. – 3. Assenza, salvi altri limiti, di preclusioni costituzionali alla creazione di organi regionali indipendenti, titolari di funzioni amministrative decisorie. – 4. Gli statuti che prevedono funzioni meramente consultive in capo ai collegi di garanzia, anche nelle materie del referendum e dell'iniziativa popolare. – 5. Gli statuti che attribuiscono compiti non meramente consultivi ai collegi di garanzia, in tema di procedure referendarie. – 6. Il caso particolare della Calabria in rapporto all'impugnazione governativa della legge regionale che ha disciplinato la Consulta prevista dallo statuto. – 7. Le funzioni dei collegi di garanzia statutaria in materia di iniziativa legislativa popolare. – 8. La tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti amministrativi dei collegi regionali di garanzia.

1. *Le ragioni del lavoro, dopo le sentenze della Corte costituzionale n. 378/2004 e n. 12/2006*

Dal titolo del presente scritto emerge che il suo scopo è quello di sottolineare come i collegi di garanzia istituiti da quasi tutti gli statuti regionali promulgati nell'ultimo triennio¹ abbiano ricevuto funzioni formalizzabili in provvedimenti amministrativi, accanto ad altre le quali o si riducono ad attività di mera consulenza entro un procedimento pur sempre amministrativo, oppure attengono a funzione che amministrativa non è.

A sua volta l'espressione “collegi di garanzia statutaria” è qui impie-

¹ Abruzzo: l. r. 28 dicembre 2006, s. n.; Calabria: l. r. 19 ottobre 2004, n. 25; Emilia-Romagna: l. r. 31 marzo 2005, n. 13; Lazio: l. r. 11 novembre 2004, n. 1; Liguria: l. r. 3 maggio 2005, n. 1; Piemonte: l. r. 4 marzo 2005, n. 1; Puglia: l. r. 12 maggio 2004, n. 7; Toscana: l. r. 11 febbraio 2005, s.n.; Umbria: l. r. 16 aprile 2005, n. 21.

Lo statuto delle Marche (l. r. 4 dicembre 2004, n. 210) non prevede alcun organo regionale di garanzia statutaria.

gata in senso generico per indicare organi denominati in vario modo, e pure espletanti, all'incirca, o almeno in parte, gli stessi compiti: Collegio regionale per le garanzie statutarie (Abruzzo), Collegio di garanzia statutaria (Toscana), Consulta statutaria (Calabria e Liguria), Consulta di garanzia statutaria (Emilia-Romagna), Comitato di garanzia statutaria (Lazio), Consiglio statutario regionale (Puglia), Commissione di garanzia (Piemonte), Commissione di garanzia statutaria (Umbria).

La Corte costituzionale, con sentenza 6 dicembre 2004, n. 378, ha dichiarato non fondato il ricorso governativo avverso la delibera regionale umbra, di approvazione dello statuto, nella parte in cui esso deduceva la violazione degli artt. 121 e 134 Cost. nel presupposto che l'art. 82 della delibera stessa attribuisse alla Commissione di garanzia il potere di esprimere pareri sulla conformità, allo statuto, delle leggi e dei regolamenti regionali e così l'abilitasse inammissibilmente ad interferire nell'attività normativa, qualora il parere seguisse il compimento di quest'ultima².

Come si desume dal punto 9 della motivazione di diritto, la Corte ha respinto la censura di incostituzionalità, rilevando che l'art. 82 citato possedeva un contenuto generico circa i poteri della Commissione di garanzia, i quali, comunque esperimentisi in *pareri giuridici*, avrebbero dovuto essere modellati nella legge attuativa. Ad avviso della Corte, insomma, la disposizione impugnata si limitava a descrivere un potere semplicemente consultivo “senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate”, valutabili “sul piano della conformità statutaria”.

Non sfugge, dunque, che la Corte si è espressa soltanto sul profilo che, entro la delibera consiliare umbra, censurata dal Governo, così come entro disposizioni statutarie, ora vigenti, di altre Regioni (non incorse negli strali governativi), riguarda la cosiddetta tutela della *rigidità statutaria* nel timore che essa sia disattesa da *norme giuridiche* sottordinate³.

² L'ambito della questione di costituzionalità risulta circoscritto, nei termini sussistiti, entro il punto 5 della premessa di fatto leggibile nella sentenza.

³ Sembra prevalere in dottrina la tesi che colloca gli statuti delle Regioni in un livello gerarchicamente sopraordinato rispetto alle leggi regionali ordinarie. Siffatta opinione fu chiaramente espressa anche dall'insigne studioso, alla memoria del quale è dedicata la raccolta di scritti cui appartiene anche il presente contributo: F. CUOCOLO, *Riflessioni sugli statuti regionali*, in questa Rivista, 2002, p. 713, che ha sottolineato come, dopo la riforma dell'art. 123 Cost., la legge statutaria, dovendo essere approvata con una procedura rinforzata, si trova in posizione superiore alle altre leggi regionali, “non potendo quindi essere da queste modificata o derogata e potendo essa, per converso, abrogare o derogare le leggi regionali ordinarie” pur sempre “nei limiti della competenza che la Costituzione le assegna”. L'affermazione è stata da

Il Governo, con altro ricorso, ha pure impugnato alcune disposizioni contenute nella delibera statutaria della Regione Abruzzo, fra le quali – per quanto qui interessa – l’art. 79.2 (ora numerato, nel testo vigente, come 80.2). La Corte costituzionale, con sentenza 11 gennaio 2006, n. 12, ha respinto la censura, non ravvisando la dedotta violazione degli artt. 121 e 134 Cost.

Come si legge nel paragrafo 7 delle considerazioni di diritto, la difesa erariale aveva ritenuto che l’imporre, tramite disposizione dello statuto, al Consiglio regionale, l’obbligo di motivare il proprio deliberato, se difforme rispetto al parere del Collegio di garanzia statutaria, limiterebbe l’esercizio della *potestà legislativa* dell’Assemblea. La Corte obietta che tale potestà (appunto, si ripete, quella *legislativa*) non viene a subire limitazioni in virtù dell’esposta circostanza, poiché l’obbligo di motivare lo scostamento costituisce un passaggio procedurale distinto dalla deliberazione normativa vera e propria.

I giudici costituzionali, comunque, richiamando anche la precedente sentenza n. 378/2004, lasciano aperta la possibilità che le singole norme attributive, agli organi regionali di garanzia, di competenze determinate, possano ipoteticamente violare la Costituzione. Ma quest’ultima affermazione è – si direbbe – ovvia, attesa la sua adattabilità a qualsiasi evenienza di contrasto fra fonti primarie e superiori disposizioni costituzionali.

Ciò che preme in questo momento porre in evidenza è che le sentenze sopra richiamate hanno considerato (senza rilevare violazioni) due casi di adombra di difformità di fonti regionali (aventi rango statutario) con l’art. 121.2 Cost., il quale riguarda, nel caso, le attribuzioni *legislative* dell’Assemblea.

Le richiamate pronunce, dunque, non hanno affatto precluso la possibilità che gli statuti possano attribuire ai collegi regionali di garanzia una funzione paradespositaria esprimentesi in pareri vincolanti l’azione dei Consigli, o di altri organi regionali, agenti in sede estranea a quella legislativa, né hanno precluso la possibilità di affidare ai collegi di garanzia poteri estrinsecantisi in *provvedimenti* amministrativi.

Lui ribadita successivamente nel commento alla parte iniziale della nuova carta fondamentale ligure: *I principi generali dello statuto e il loro valore giuridico*, ivi, 2005, p. 532. Condivide tale tesi della superiorità gerarchica anche M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. GROPPi- M. OLIVETTI, Torino, 2001, p. 96. Nello stesso senso v. anche Corte cost. 3 luglio 2002, n. 304. Ritiene, invece, che i rapporti fra statuto e legge ordinaria siano improntati al principio di competenza, A. M. POGGI, *L’autonomia statutaria delle Regioni*, nel volume testé citato, p. 67.

Ovviamente ciò può accadere solo se non sussistano altre limitazioni, a livello costituzionale, che impediscono l'affidamento di tali compiti.

Sembra pertanto opportuno individuare questi ultimi come emergono dai testi statutari ad oggi vigenti, al fine di riflettere sulla loro ipotizzabile legittimità costituzionale.

Un'ultima osservazione in sede introduttiva. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha recentemente proposto ricorso alla Corte costituzionale contro la l. r. calabria 5 gennaio 2007, n. 2, recante “Istituzione e disciplina della Consulta statutaria”, censurandola anche nelle disposizioni che “attribuiscono alla Consulta poteri ulteriori rispetto all’emanazione dei pareri semplicemente consultivi, configurando l’adozione da parte della stessa di decisioni e pareri di carattere vincolante per i soggetti interessati e per tutti gli enti e organi della Regione, istituto quest’ultimo tipico delle decisioni di contenuto giurisdizionale. In tal modo sono superati i limiti posti dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 378 del 2004, per cui il potere consultivo degli organi regionali si esplica 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 il vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate”⁴.

Escluso quest’ultimo accenno alla “modifica delle disposizioni normative” e salvi gli approfondimenti che mi riservo di effettuare più avanti, in occasione dell’analisi dei singoli statuti regionali, compreso quello calabro, in materia di funzioni assegnate ai collegi di garanzia statutaria, preme osservare che l’interpretazione genericamente riduttiva di tali funzioni, prospettata nell’impugnazione governativa, non risponde all’orientamento espresso dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 278/2004 e n. 12/2006, le quali, come già precisato, hanno preso in considerazione solo la funzione dei collegi attinente alla conformità delle fonti legislative regionali ai rispettivi statuti. È, pertanto, rimasta impregiudicata la questione relativa alla possibile adozione di pareri vincolanti e di “decisioni” (compresi nel lato concetto i “provvedimenti” di amministrazione attiva), concernenti, per esempio, l’ammissibilità degli atti di iniziativa legislativa popolare e delle richieste di referendum (salvo qualche limite, del quale si dirà in seguito): sia che si tratti di norme contenute negli statuti, sia che si tratti di norme esplicitate nelle leggi attuative dei medesimi.

⁴ Il testo del ricorso è reperibile nella *G.U.* n. 16 del 18 aprile 2004. Il brano riprodotto letteralmente è racchiuso nel paragrafo 3.b. del ricorso stesso.

2. Avvertenza sull'uso del linguaggio normativo negli statuti regionali, su alcune posizioni della dottrina, nonché sul metodo e sui confini dell'indagine

Chiunque si ponga come obiettivo l'analisi dei compiti (o, almeno, di alcuni fra i compiti) spettanti ai collegi di garanzia statutaria deve esaminare congiuntamente non solo gli articoli che ciascuno statuto dedica in modo espresso e, per così dire, "riassuntivo" a tali collegi, ma pure gli altri articoli che descrivono le "occasioni" nelle quali i "garanti" o "consulitori" sono chiamati a intervenire.

Ai fini di tale analisi occorre innanzitutto porre in rilievo che l'operazione è spesso sviata dall'uso di definizioni, degli organi in esame, che sottolineano solo alcuni loro compiti a scapito di altri.

Mi riferisco ai casi nei quali, in sede definitoria, si rimarca che essi sono organi di "consulenza" ⁵, aventi la funzione di esprimere "pareri" ⁶, mentre tali asserzioni non sempre corrispondono alla realtà, essendo a quegli organi nel contempo riconosciuta, e neppure raramente, la competenza ad adottare atti qualificabili come veri e propri provvedimenti ⁷. Talora v'è tuttavia contrasto fra l'enunciato statutario e quello della legge attuativa: il primo – con riferimento a una certa attività – individua un "parere"; la seconda – sempre con riguardo alla stessa attività – descrive un "provvedimento" finale ⁸.

Ne deriva che, in mancanza della ricordata ricerca di singole disposizioni statutarie, l'interprete è automaticamente portato a configurare l'organo in base alla definizione generica, senza immediatamente percepirne la ricchezza funzionale anche quando essa esiste.

Similmente non si può ignorare che la funzione, in apparenza più importante, dei collegi di garanzia (consistente nel verificare se le leggi regionali *in itinere* siano conformi allo statuto) abbia di più colpito l'attenzione degli autori, che vi hanno dedicato analisi accurate, inducendoli a contrapporre tale incombenza "principale" alle altre inserite fra i compiti "residui" ⁹, entro i quali vengono collocati tanto gli interventi sui conflitti tra gli organi della Regione (pure previsti da sette dei "nuovi"

⁵ Statuti: Abruzzo, art. 79.1; Calabria, art. 57.1; Liguria, art. 74.1.

⁶ Statuti: Liguria, art. 75.1; Calabria, art. 57.5; Abruzzo, art. 80.1.

⁷ La dimostrazione è rinvenibile nel successivo par. 5.

⁸ Se ne parlerà nel par. 6 a proposito della Regione Calabria.

⁹ L. PANZERI, *La tutela della «rigidità statutaria» alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?*, in «Giur. cost.» 2005, p. 813; A. GARDINO CARLI, *La "rigidità" dello Statuto e la Consulta statutaria: dagli interventi iniziali alla attuazione concreta*, in questa Rivista, 2005, p. 835.

statuti già vigenti, che creano collegi di garanzia), quanto le restanti, sulle quali, “a parte la frequenza della materia referendaria”, esiste qualche differenziazione.

Ben vero che l'impossibilità di assimilare gli organi di garanzia della rigidità statutaria alla Corte costituzionale in funzione di giudice delle leggi, stante il monopolio a questa spettante in materia, portando a svalutare fortemente l'efficacia delle pronunce di detti organi, finisce col rivalutarne, indirettamente, le altre funzioni; ma quest'ultimo assunto finora rappresenta una posizione ancora minoritaria¹⁰.

Ritengo, invece, che simile constatazione meriti uno sviluppo. Il che comporta, come si accennava, una diversa analisi dei testi statutari, mirante non solo a individuare la loro parziale difformità, bensì anche a identificare i poteri degli organi di garanzia quando i medesimi, senza essere investiti di incombenze che loro non possono competere per preclusione delle norme costituzionali, ricevono funzioni *amministrative finali* aventi natura provvidenziale o assimilabile (come nel caso dei pareri vincolanti)¹¹. Non mi occuperò, dunque, se non per porre in evidenza il contrasto, delle funzioni meramente consultive, sprovviste di incidenza determinante sulla fase decisoria del procedimento, quale sia la natura, amministrativa o non amministrativa, del medesimo. Con quest'ultima affermazione intendo specificare i confini dell'indagine, richiamando l'attenzione altresì sul fatto che quasi tutti gli statuti descrivono *analiticamente* i poteri “amministrativi” degli organi di garanzia, anche se talora si riscontrano imprecisioni o incongruenze nel linguaggio dei testi statutari.

Da un lato, quindi, ammetto che i collegi di garanzia, in taluni casi, possano svolgere solo una funzione consultiva, in sede istruttoria, dall'altro intendo dimostrare, tramite i riferimenti testuali e l'opportuna argomentazione, che i collegi stessi, senza violare la Costituzione, possono talora adottare legittimamente anche provvedimenti amministrativi o, a maggior ragione, condecisioni. Conseguentemente la ricerca non avrà ad oggetto l'inventario di tutte le modalità con le quali, nelle varie Regioni, gli organi di garanzia esercitano le proprie funzioni; essa piuttosto metterà in evidenza alcuni casi significativi riconducibili all'esercizio, da parte di simili organi, di attività sottoposta al regime sostanziale (e, quindi, processuale) del provvedimento amministrativo.

¹⁰ Ad avviso di L. PANZERI, *op. cit.*, p. 846, “il depotenziamento della funzione principale” comporterebbe un recupero dei collegi in discorso “proprio sul fronte delle funzioni residue, che tali, forse, non dovrebbero essere considerate”.

¹¹ Sul problema della collocazione “categoriale” dei pareri vincolanti, v. *infra*, nota 43.

3. Assenza, salvi altri limiti, di preclusioni costituzionali alla creazione di organi regionali indipendenti, titolari di funzioni amministrative

Occorre preliminarmente osservare che la strutturazione del proprio apparato amministrativo rientra nella competenza legislativa piena di ciascuna Regione, compresa la possibilità di provvedervi con la legge statutaria. Libera, dunque, è la stessa istituzione di autorità amministrative indipendenti, ancorché prive di personalità giuridica, come, appunto, sono il Difensore civico e l'organo collegiale di garanzia statutaria¹². Neppure sussistono preclusioni a configurare, in capo a tali autorità, funzioni di amministrazione attiva.

È, pertanto, da ritenere costituzionalmente legittima, per esempio, la disposizione, contenuta nell'art. 80.3 dello statuto abruzzese, la quale prevede che la legge elettorale demandi al Collegio regionale per le garanzie statutarie “compiti amministrativi inerenti lo [recte, allo] svolgimento delle elezioni”, senza che tali compiti si riducano necessariamente a pareri non vincolanti. Si tratta, certo, di una previsione isolata; ma ciò non muta la sostanza della problematica.

È inoltre opportuno porre in rilievo che le materie del referendum e dell'iniziativa su leggi e provvedimenti regionali rientrano fra quelle riservate alla competenza normativa statutaria *ex art. 123.1 Cost.*, sicché non dovrebbero esserci dubbi sul fatto che, nel regolare le medesime, gli statuti possano assegnare ai collegi di garanzia la funzione di assumere provvedimenti amministrativi finali, circa l'ammissibilità delle richieste, o circa altri passaggi della procedura come la verifica del quorum, la regolarità delle operazioni, la proclamazione dei risultati; similmente gli statuti possono legittimamente assegnare tali compiti ad altri organi, pur agenti in sede amministrativa, come la stessa Assemblea legislativa o il suo Ufficio di presidenza¹³.

Ben vero, dunque, che gli organi di garanzia statutaria non possono esercitare funzioni riservate alla Corte costituzionale, né ad autorità giurisdizionali; ma il fatto che – pur essendo chiamati a intervenire – debba-

¹² Ricollega agli statuti delle Regioni la competenza ad occuparsi di autorità indipendenti regionali, in quanto prevista dall'art. 123.1 Cost. sotto la dizione “principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento”, G. GRASSO, *Le autorità indipendenti di garanzia: il tentativo di “razionalizzazione” dello statuto ligure*, in questa Rivista, 2005, p. 659-660.

¹³ Detta conclusione dovrebbe discendere dalla stessa sent. Corte cost. 2 dicembre 2004, n. 372, per la quale (punto 8 delle considerazioni di diritto) la materia referendaria, rientrando fra i contenuti obbligatori degli statuti regionali, richiede che non solo la scelta della tipologia referendaria, bensì la disciplina di tutto il procedimento (compresa la fase di verifica e proclamazione dei risultati) è di attribuzione regionale.

no arrestarsi prima dell'area preclusa, se comporta la sola emissione, da parte loro, di semplici pareri, non impedisce, per le materie non riservate ad altre autorità, la possibilità di assumere *decisioni*, impugnabili – se lesive di situazioni protette dall'ordinamento – di fronte a un giudice.

Ne deriva un complesso quadro che può essere schematizzato nel modo che segue.

a) La verifica della compatibilità di norme legislative regionali con norme superiori può ben essere affidata agli organi di garanzia, purché il tutto si risolva in pareri non vincolanti o comunque superabili, dall'autorità consigliata, mediante apposita motivazione o con una maggioranza particolare.

b) Le medesime considerazioni possono valere per i conflitti di competenza fra gli organi della Regione, non essendo previsto né un giudice particolare (come la Corte costituzionale) invocabile in tali casi, né potendosi configurare una controversia interorganica radicabile di fronte ai giudici ordinari o amministrativi. Solo se ne risulterà lesa una situazione soggettiva di terzi, questi potranno adire la giurisdizione, entro la quale gli atti regionali viziati da incompetenza saranno annullati o disapplicati, a seconda dei poteri spettanti al giudice.

Ma, al di fuori degli indicati limiti, è ben possibile che gli organi regionali di garanzia assumano decisioni nei rapporti fra Regione e amministrati: la qual cosa, come emerge da un nutrito numero di nuovi testi statutari, riguarda soprattutto il referendum e l'iniziativa legislativa popolare.

c) Poiché, peraltro, non tutti i nuovi statuti ad oggi vigenti hanno optato per tale ultima soluzione, è opportuno, prima di intraprendere l'analisi dei testi esprimenti l'opzione maggioritaria, presentare rapidamente quelli che hanno preferito circoscrivere i poteri dei collegi medesimi all'attività di mera consulenza, pur nelle due materie di "libera disponibilità" identificabili, fra le altre, nella disciplina del referendum e dell'iniziativa popolare, come poc'anzi si è precisato.

4. Gli statuti che prevedono funzioni meramente consultive in capo ai collegi di garanzia, anche nelle materie del referendum e dell'iniziativa popolare

Appartengono alla tipologia degli statuti che evitano di conferire funzioni di amministrazione attiva agli organi di garanzia le carte fondamentali dell'Umbria e della Toscana.

A) La prima contempla l'iniziativa legislativa popolare (art. 20, com-

mi 1 e 2), nonché il referendum (artt. 20.2. e 22) nelle forme consultiva (art. 23) e abrogativa (art. 24); enumera altresì direttamente limiti per quest'ultima (art. 24, commi 2, 3 e 4) e rinvia alla legge il compito di stabilire limiti all'esercizio degli istituti di partecipazione popolare (art. 20.4, 23.5) insieme con l'indicazione dei modi per la verifica della regolarità e dell'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo (art. 24.10).

Quanto alle funzioni della Commissione di garanzia statutaria, l'art. 82 è chiaro nello stabilire che essa esprime soltanto *pareri* sia sull'ammissibilità dei referendum sia sulle altre materie ivi indicate, precisando altresì, nel capoverso, quali sono *gli organi o le entità legittimate a richiederli*¹⁴.

Lo schema seguito, pertanto, è quello classico: il parere, per essere tale, è sempre sollecitato dall'ufficio della decisione, o da una sua componente, chi lo fornisce consiglia, ma non decide. Ne discende che anche la legge regionale attuativa, volendo rispettare lo statuto, dovrebbe astenersi dal conferire all'organo di garanzia funzioni di amministrazione attiva, non corrispondendo esse al modello impresso dallo statuto medesimo a detto organo.

B) Anche la carta statutaria toscana non conferisce funzioni di amministrazione attiva al Collegio di garanzia.

Sebbene non parli, in proposito, di "pareri", ma usi espressioni verbali depotenziate come le seguenti: "verificare", "si pronuncia" (e il verbo "pronunciarsi" è proprio quello usato anche a proposito dei referendum popolari dall'art. 57.4), non sembra che, pur dove una competenza di amministrazione attiva possa trovare attuazione, ciò avvenga in effetti. Invero, salvo comunque il rinvio alla legge per la disciplina dei limiti di ammissibilità del referendum (art. 77.1), i *giudizi* sul loro rispetto e sulla regolarità della procedura, espressi dal Collegio di garanzia statutaria (art. 78) non paiono sconfessare la loro natura puramente consultiva.

Quantunque, in altri statuti, il sostantivo "giudizio" indichi un atto avente carattere di provvedimento finale, nel caso di specie è l'art. 11.6 quello che, nell'elencare le funzioni del Consiglio regionale, precisa che

¹⁴ Autorevole dottrina ha chiarito che "la richiesta di parere, in quanto atto formalizzato, va fatta da organi (o comunque da figure soggettive) stabiliti da norme"; così M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1988, p. 564. Forse si può ritenere che l'indicazione normativa sussiste anche se si ricava implicitamente dal fatto che un collegio è definito consultivo in una certa materia e un altro organo è individuato come titolare del potere decisorio finale, ferma restando la problematica riguardante i pareri vincolanti.

esso, e non il Collegio predetto, “delibera in materia di referendum popolare”. Parrebbe doversi da ciò arguire che il Collegio di garanzia esprima un “parere” richiesto, per implicita disposizione statutaria, dall’Assemblea legislativa, la quale adotta poi il provvedimento costitutivo ¹⁵.

5. Gli statuti che attribuiscono compiti non meramente consultivi ai collegi di garanzia, in tema di procedure referendarie

Alcune carte statutarie assegnano agli organi di garanzia funzioni provvedimentali o compartecipi di siffatto carattere.

Rientrano nella categoria gli statuti delle seguenti Regioni: Piemonte, Emilia-Romagna, Abruzzo, Liguria, Puglia, Lazio, Calabria.

A) Lo statuto piemontese, dopo aver elencato nell’art. 92.1 le materie sulle quali la Commissione di garanzia esprime semplici pareri, soggiunge (art. 92.2) che essa “esercita ogni altra funzione attribuitale dallo statuto, dalle leggi e dal regolamento”. Dunque vengono enucleate anche funzioni che non si sostanziano in pareri e, quindi, possono dispiegarsi in provvedimenti secondo modelli introducibili altresì da leggi future.

Orbene, l’art. 81.1 dello statuto dispone che “il giudizio sulla ricevibilità e sull’ammissibilità delle proposte di referendum è espresso dalla Commissione di garanzia di cui all’art. 91, secondo le modalità stabilite dalla legge”.

Posto che quest’ultima debba rispettare lo statuto, ne discende che non si può trasformare il *giudizio* in parere, poiché, se così fosse, esso apparirebbe già configurato come tale *nelle ipotesi* dell’art. 92.1, secondo il criterio della contrapposizione con *le altre funzioni* (che, pertanto, consultive non sono), alle quali si riferisce il comma successivo, con riferimento specifico alle competenze attribuite alla Commissione *dallo statuto* ¹⁶.

Si può dunque a buon diritto sostenere che la Commissione *decide* se ammettere o non ammettere la proposta referendaria, confrontando la richiesta con le norme che fissano i limiti al suo accoglimento.

Né il fatto che l’art. 51.1 conferisca al Presidente della Giunta regionale il potere di “indire il referendum” può portare a diversa conclusio-

¹⁵ A parte il disposto dell’art. 74, che individua i soggetti abilitati ad esercitare l’iniziativa popolare delle leggi, nulla prevede lo statuto toscano in merito a funzioni, in materia, del Collegio di garanzia.

¹⁶ Il tema può essere riassunto così: la Commissione di garanzia possiede competenze *tipizzate* dallo statuto e distinte in consultive e non consultive; possono poi esserne conferite dalla legge “altre funzioni” non tipizzate in statuto.

ne. Invero l'atto col quale si dispiega quel potere interviene solo se la Commissione di garanzia esprime valutazione positiva sulla *richiesta* di referendum (nella quale si identifica l'impulso di parte), così accogliendola. Il giudizio negativo blocca l'ulteriore corso della procedura ponendo termine ad essa e precludendo l'esercizio del potere presidenziale.

Sebbene lo statuto ometta la relativa precisazione, è in esso implicito che la Commissione di garanzia – in quanto titolare di un potere non già consultivo, ma decisivo – si configura come l'organo destinatario della richiesta referendaria – proveniente dai soggetti indicati nell'art. 78.1¹⁷, unico oggetto della quale è l'*abrogazione* di leggi e regolamenti regionali, nonché di provvedimenti della Regione, aventi interesse generale (artt. 78.1 e 80.1), salve le preclusioni di cui agli artt. 79 e 80.2.

Conseguentemente la Commissione, la quale esercita il potere decisivo ex art. 81.1, non possiede identica funzione sulle richieste di referendum consultivo, del quale lo statuto parla solo in seguito (art. 83) individuando l'organo, abilitato a *deliberare* in proposito, nel Consiglio regionale, salva l'indizione affidata al Presidente della Giunta, ai sensi del già menzionato art. 51.1.

Successive leggi potranno attribuire alla Commissione di garanzia “ogni altra funzione”, rispetto a quelle tipizzate nello statuto (art. 92.2): dunque pure quella, meramente consultiva, sulle procedure referendarie espletabili a iniziativa del Consiglio regionale.

B) Se è vero che il testé esaminato statuto piemontese contrappone in maniera esplicita le funzioni consultive, dell'organo di garanzia, a quelle decisorie, individuando nominalmente le prime e, per contrapposizione, le seconde, la carta fondamentale dell'Emilia-Romagna mostra di seguire intendimento similare, distinguendo anch'essa, espressamente, tra i compiti della Consulta, quelli sfocianti in *provvedimenti* da quelli esperimentisi in semplici *pareri* (art. 69.1/b): il tutto con riguardo alle procedure referendarie, nelle varie tipologie (abrogativa, consultiva, statutaria) in rapporto agli artt. 20, 21, 22.

Il problema, tuttavia, sta in ciò: lo statuto non precisa quando ricorre la prima ipotesi (quella decisoria) e quando l'altra (quella consultiva), a meno che ciò si possa desumere dal rinvio che le tre disposizioni da ultimo citate effettuano nei confronti della legge, sebbene l'art. 69.1/b paia presupporre che la distinzione emerga già, direttamente, dallo statuto, almeno in alcuni casi¹⁸, i quali saranno sottolineati fra poco.

¹⁷ Sono almeno sessantamila elettori della Regione, oppure tre Consigli provinciali o dieci Consigli comunali purché rappresentino almeno un quinto degli elettori della Regione.

¹⁸ Se così non fosse, sarebbe priva di senso l'espressione secondo cui la Consulta “adot-

Néppure sono individuati gli organi abilitati ad usufruire, nella materia qui considerata, dei pareri stessi, ove la Consulta non possa già direttamente decidere mediante “provvedimento”.

La vicenda è aggravata dal fatto che la carta statutaria emiliano-romagnola non precisa neanche quale sia l’organo cui spetta indire i referendum, limitandosi a demandare alla legge il compito di stabilire le “modalità di indizione e di svolgimento” del referendum abrogativo (art. 20.5) e di quello consultivo (art. 21.3), nonché le “modalità di svolgimento” del referendum statutario (art. 22.1). Ad ogni modo, pur quando l’organo di indizione sia individuato, esso non può che “esternare” il volere della Consulta, nel senso che la procedura ha il suo corso solo se l’organo di garanzia – come si è già constatato per lo statuto piemontese – si esprima per l’ammissibilità della richiesta.

In Emilia-Romagna, oltre al referendum abrogativo, anche quello consultivo è espletabile unicamente a richiesta di parte (che è quella “popolare”, in senso lato). Attesi i limiti che le relative richieste incontrano (artt. 20.2 e 21.2) l’accertamento del rispetto di essi è demandato al “giudizio” della Consulta di garanzia (artt. 20.6 e 21.2). Se, quindi, essa adotta anche provvedimenti, come si è detto, pare conforme al sistema delineato dalla carta statutaria ora in esame ravvisare natura di atto decisorio al suddetto giudizio; ciò senza contare che non emerge dallo statuto l’esistenza di organi, cui spetti “sollecitare” l’attività della Consulta al riguardo, sì da poter poi accettarne o disattenderne il deliberato¹⁹.

Simile conclusione è ancora più evidente per il referendum abrogativo, poiché l’art. 20.4 attribuisce addirittura alla Consulta il compito di verificare se un eventuale intervento sulla legge, sul regolamento, sull’atto amministrativo generale (da parte dei titolari dei rispettivi poteri) è “conforme” alla richiesta referendaria, così da renderla inutile e, pertanto, improcedibile in caso di giudizio affermativo. Il carattere provvidenziale del potere spettante alla Consulta è vieppiù percepibile se si constata che, qualora essa rilevi che il suddetto intervento non collima appieno con i quesiti referendari, *riformula* questi ultimi, in rapporto alla parzialità della sopravvenienza.

ta i provvedimenti... previsti dallo Statuto... in materia di iniziativa popolare e di referendum”. Dal testo completo dell’art. 69.1/b, che menziona pure la legge come fonte dei poteri della Consulta, si ricava che quest’ultima risulta titolare di funzioni provvidenziali e di funzioni consultive già previste dallo statuto nonché, eventualmente, da leggi da emanare in seguito.

¹⁹ La mancata tipizzazione, pur necessaria (cfr., sopra, nota 14) dell’organo sollecitante il parere induce a concludere che l’esistente tipizzazione di quello dotato di competenza qualifica quest’ultima come attività finale, avente natura decisoria.

Non sfugge che la Consulta, pur adottando provvedimenti finali, non incide sulle competenze dei titolari del potere legislativo, o del potere regolamentare, o di quello consistente nell'emanare l'atto amministrativo generale. Questi titolari esercitano liberamente le rispettive attribuzioni; a risentire del provvedimento della Consulta sono i promotori del referendum, i quali subiranno l'eventuale decisione di diniego o quella che riformula d'ufficio i quesiti da essi presentati: ciò, ovviamente, li abiliterà a invocare la tutela giurisdizionale.

Suscita invece forti dubbi il fatto che analogo potere di riformulare i quesiti sia dall'art. 22.2 affidato alla Consulta nel caso di referendum confermativo statutario, *ex art. 123.3 Cost.* La richiesta referendaria può, in base alla disposizione statutaria da ultimo citata, essere suddivisa in “più argomenti”, cui debbono corrispondere “più quesiti per temi omogenei” formulati “nei modi e tempi stabiliti dalla legge” ad opera della Consulta medesima. Se i plurimi argomenti o i plurimi quesiti dessero luogo ad una procedura referendaria avente oggetto parziale, si ripetrebbe, se ben si comprende, il caso già esaminato dalla Corte costituzionale²⁰ quando ha dichiarato contraria all'art. 123.3 Cost. la l. r. 24 dicembre 2004, n. 31, della Liguria nella parte in cui dava per ammissibile l'ipotesi di una richiesta referendaria limitata ad alcune delle disposizioni contenute nella deliberazione statutaria, anziché estesa alle disposizioni dell'intero testo. Ne discende, se il significato dell'art. 22.2 in discorso è quello testé ipotizzato, che non dovrebbe residuare spazio ai poteri della Consulta previsti, sul punto, dallo statuto emiliano-romagnolo²¹.

C) Qualche aspetto di somiglianza con le carte di Piemonte ed Emilia-Romagna si rinviene nello statuto abruzzese.

L'art. 79.1 definisce il Collegio regionale per le garanzie statutarie come “organo di consulenza” attribuendogli, fra l'altro, il compito di esprimere “pareri” sull'ammissibilità dei referendum (art. 80). Ma si tratta di una definizione incompleta e impropria.

Circa il referendum abrogativo, se è vero che è il Presidente della Giunta regionale a *indire* quest'ultimo (art. 75.1), non sussiste la possibilità di chiedere all'organo di garanzia alcun parere poiché, *ex art. 77.1*, la richiesta è al medesimo presentata *direttamente* dai soggetti legittimati, quali definiti dall'art. 75.1, e il Collegio *valuta* l'ammissibilità dell'istan-

²⁰ Sent. 13 dicembre 2005, n. 445.

²¹ Considera l'art. 22.2 come “una previsione assolutamente originale nel panorama degli Statuti regionali” T. GROPPi, *La “Consulta” dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in «Le istituzioni del federalismo» 2005, p. 88.

za ad esso inoltrata ²². Si può pertanto sostenere che il meccanismo predisposto dallo statuto abruzzese descrive, nel caso del referendum abrogativo, un potere deliberante del Collegio di garanzia nel senso che quest'ultimo si esprime attraverso un atto così incisivo da consentire al Presidente della Giunta di indire la consultazione referendaria solo se ritenuta ammissibile dal Collegio medesimo. Ciò pone in evidenza come il Presidente possieda soltanto un potere di esternazione, restando quello decisorio nella titolarità dell'organo di garanzia. Se questo assume una deliberazione negativa, il procedimento si conclude: essa, dunque, costituisce l'atto finale.

In contrapposizione a quanto stabilito nell'art. 77.1 dello statuto, l'art. 78, che disciplina il referendum consultivo, pur esso indetto dal Presidente della Giunta, non prevede che la richiesta sia presentata direttamente al Collegio di garanzia. Da ciò si può desumere che, potendo questo esprimere "pareri" sull'ammissibilità dei referendum (come genericamente stabilisce l'art. 80.1/b, usando il sostantivo al plurale, con ciò intendendo, presumibilmente, la diversa tipologia delle richieste), non decida nulla, ma si limiti a consigliare l'organo titolare del potere di indire la procedura: organo, in tal caso, abilitato non già ad esternare una scelta altrui, bensì a provvedere in proprio.

La formulazione tecnicamente non perfetta delle disposizioni statutarie abruzzesi, sul punto, non permette tuttavia di superare la seguente perplessità: l'art. 80.2 stabilisce che i pareri del Collegio di garanzia possono essere disattesi dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta; ormai, ciò significa che solo detta assemblea può chiedere pareri al Collegio o che possa farlo anche il Presidente della Giunta e, in questo secondo caso, che i pareri possono essere disattesi o che, al contrario, siano, anziché superabili, vincolanti?

D) Non va esente da qualche problematica neppure lo statuto della Liguria. Esso, all'art. 75, stabilisce che la Consulta statutaria esprime il "parere" "sull'ammissibilità delle richieste referendarie di cui all'art. 10". Il terzo comma di questo ribadisce detta disposizione, utilizzando – per indicare l'attività della Consulta in proposito – il sostantivo "giudizio" e aggiungendo che tale organo "accerta altresì la chiarezza e l'univocità del quesito referendario". Il quesito, si noti, deve essere *presentato*

²² Soggetti titolari dell'atto d'impulso procedimentale sono: gli elettori (in una frazione pari alla cinquantesima parte), più Consigli comunali che rappresentino almeno un quinto della popolazione abruzzese, due Consigli provinciali. Com'è risaputo, nessun organo "consultivo" è abilitato a ricevere istanze di parte che *aprano* procedimenti: esso è sollecitato dall'ufficio della decisione. Ma tale ufficio nello statuto abruzzese non è individuabile al riguardo.

to alla Consulta, la quale si esprime entro venti giorni dal suo ricevimento (art. 10.4). Quest'ultima disposizione, tuttavia, salvo il termine di venti giorni che è costante (art. 75.1), sembra riguardare solo i referendum abrogativi, perché colloca il giudizio di ammissibilità “prima della raccolta delle sottoscrizioni degli elettori”, laddove il referendum consultivo è ad impulso assembleare (art. 9.1). La modalità di presentazione diretta accomuna lo statuto ligure a quelli delle Regioni Piemonte e Abruzzo, come si è posto in evidenza poco sopra: circostanza, questa, che rimarca la natura provvidenziale dell'atto assunto dalla Consulta, non essendo possibile intravvedere, al riguardo, ove si trattasse di funzione soltanto consultiva, quale sia il diverso organo che, ricevendo la richiesta di referendum, è tenuto a sollecitare il “parere” della Consulta stessa al fine di assumere la decisione finale.

Del resto, non sfugge che l'art. 75.3, pur affermando che il “parere” sull'ammissibilità delle richieste referendarie è “obbligatorio”, nel senso che deve essere domandato dall'ipotetico decidente, omette di indicare quest'ultimo²³, difformemente da quanto avviene per i pareri di cui al comma precedente, i quali – mediante richiamo del comma 1, lettere *a*) e *b*) – concernono sia il tema della c.d. rigidità statutaria, sia il riparto di competenze fra gli organi della Regione, ai sensi dello statuto, e sono sollecitati dal Presidente della Giunta e da un quinto dei Consiglieri regionali.

Un argomento in più, con carattere dirimente, utile per connotare il giudizio della Consulta sulle richieste referendarie, come decisione, si desume dall'art. 75.6, ai sensi del quale “il parere negativo sull'ammissibilità” di dette richieste “comporta la loro decadenza”. A parte l'uso del tutto improprio di quest'ultimo sostantivo, che nel linguaggio giuridico italiano possiede altri significati²⁴, la disposizione intende stabilire che la richiesta è *respinta*. Ne deriva che il Presidente della Giunta, al quale spetta indire il referendum (artt. 8.1 e 37.1/h), non può procedervi, se la Consulta ha dichiarato inammissibile l'istanza proveniente dai soggetti

²³ L'omissione è sottolineata da A. GARDINO CARLI, *op. cit.*, p. 838.

²⁴ A. GARDINO CARLI, *op. loc. ult. cit.*, osserva che la decadenza, come istituto, è evento legato al decorso del tempo stabilito per l'esercizio di un diritto (art. 2964 cod. civ.). A dire il vero nel linguaggio normativo può chiamarsi “decadenza” anche l'esito conseguente all'adozione di un provvedimento interdittivo sanzionatorio, come la decadenza (che non è una “revo-*ca*”) di un'autorizzazione: in tema v. G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI e altri, vol. I, Bologna, 2005, p. 756; R. VILLATA, *L'atto amministrativo*, *ivi*, p. 874. L'art. 75.6 dello statuto ligure prescinde da entrambi i surriferiti significati e chiama “decadenza” ciò che tecnicamente è un atto di diniego.

di cui all'art. 8.1²⁵ per il referendum abrogativo o dal Consiglio regionale per il referendum consultivo (art. 9).

Il fatto è che i referendum di ambedue le tipologie non sono ammessi in materie che sono identiche sia per la domanda a scopo abrogativo sia per quella a scopo consultivo (art. 10.2) e che su entrambe decide la Consulta, almeno se si sta alla lettera dell'art. 10.3²⁶. Sempre alla stregua di tale lettera, quindi, il Consiglio regionale può “promuovere” il referendum consultivo, se prima presenta istanza alla Consulta e questa la dichiara ammissibile²⁷. In altre parole, secondo siffatta interpretazione, l'Assemblea delibera, nelle forme ordinarie, di attivare il giudizio della Consulta; se la pronuncia di questa è positiva, il Consiglio regionale “promuove” – deliberando questa volta “a maggioranza assoluta” (art. 9.1) – il referendum mirante a consultare le popolazioni interessate a determinati provvedimenti²⁸; il Presidente della Giunta deve poi indire la procedura entro sei mesi dalla deliberazione consiliare (art. 9.2).

E) Nello statuto pugliese è previsto l'intervento del Consiglio statutario regionale, in maniera esplicita sia per il referendum da espletarsi ai sensi dell'art. 123.3 Cost., sia per quello abrogativo (cfr., rispettivamente, gli artt. 17.3 e 18.5: in entrambi i casi l'organo di garanzia “verifica” la sussistenza del quorum previsto per la richiesta e “dichiara l'ammissibilità” della medesima). Se si tratta di procedura a scopo abrogativo il Consiglio statutario estende il suo esame alle “modalità di presentazione”.

Quanto al referendum consultivo, ad iniziativa assembleare, l'organo di garanzia sembra avere un ruolo incerto poiché l'art. 19 – che tale

²⁵ Si tratta degli elettori nel numero minimo del 3,5 per cento degli iscritti nelle liste elettorali delle ultime elezioni regionali.

²⁶ A differenza di altri statuti quello ligure non inserisce il referendum statutario fra le espressioni della partecipazione popolare (di cui al capo II), che coinvolgono le funzioni della Consulta. Il referendum statutario è menzionato nell'art. 76, incluso nel capo X dedicato alle “disposizioni finali”.

²⁷ Sebbene, come si diceva poc' anzi nel testo, la “presentazione diretta” alla Consulta appaia prevista, espressamente, solo per le richieste di referendum abrogativo (art. 10.4), non si vede differente soluzione per il referendum consultivo, a meno di ipotizzare un macchinoso iter, mediante il quale l'Assemblea chieda al Presidente della Giunta di indire la procedura e questi non proceda senza aver acquisito il giudizio favorevole della Consulta. Meglio, forse, ritornare all'interpretazione accolta sopra nel testo.

²⁸ Si può dubitare che la contrapposizione fra il referendum consultivo a richiesta facoltativa (art. 9.1) e quello ad espletamento obbligatorio (per l'istituzione di nuovi comuni nonché per i mutamenti delle circoscrizioni e denominazioni comunali) renda l'organo di garanzia estraneo al secondo. Ma lo statuto ligure nell'art. 10.3 prescrive, con formula generica, che la Consulta “accerta altresì la chiarezza e l'univocità del quesito referendario”: il che vale per tutti i referendum collocati sotto il capo II dello statuto medesimo.

referendum disciplina – non lo menziona; ma l’art. 47.1 gli attribuisce il potere di verificare l’ammissibilità *dei* referendum, utilizzando, lessicalemente, un plurale generico. La disposizione è assai imprecisa poiché parla di verifica del quorum solo per il referendum statutario, laddove nell’art. 18.5 simile verifica è prevista altresì nel caso del referendum abrogativo. Il problema non è irrilevante, anche perché pure il referendum consultivo incontra “limiti”, dovendo riguardare solo proposte di legge, regolamenti regionali e atti di programmazione generale e settoriale, con implicita esclusione di attività giuridicamente qualificabili in modo diverso rispetto alle tre categorie ora menzionate.

Ad ogni modo, preme qui osservare che, dal contesto della carta fondamentale pugliese, emerge un’implicita contrapposizione fra *pareri* e *decisioni* formulabili dall’organo di garanzia. Alla prima categoria appartengono le valutazioni previste nell’art. 47, lettere *a*) e *c*), dove rispettivamente si dispone che esse hanno luogo “su richiesta” (pur non essendo identificato il richiedente), ovvero consistono in un “parere”²⁹ non vincolante; nella seconda categoria rientrano, presumibilmente, le verifiche di ammissibilità e dei *quorum*, per le quali non si parla di sollecitazioni provenienti da organi titolari del potere finale, sicché questo spetterebbe al collegio dei garanti.

D’altronde, l’opzione a favore del carattere provvidenziale delle pronunce espresse dal Consiglio statutario di garanzia è confermata dalla disposizione leggibile nell’art. 18.9, secondo cui, sino alla nomina del primo Consiglio statutario, le funzioni in materia di ammissibilità dell’iniziativa referendaria, nonché il riscontro delle modalità di presentazione e del *quorum* sono esercitate dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. Siffatta disposizione, che ne ricalca altre contenute “a regime”, e non solo in via transitoria, in alcuni statuti regionali previgenti, assegna, com’è chiaro, a detto Ufficio, l’esercizio di una competenza provvidenziale³⁰, che non cambia natura (per trasformarsi in mero parere) solo perché, con i nuovi statuti, passa all’organo di garanzia.

Quindi, come per altri statuti già analizzati, anche per quello pugliese l’atto di indizione del referendum, spettante al Presidente della Giun-

²⁹ La lettera *a*) concerne la verifica dell’incompatibilità statutaria delle proposte di legge: verifica che avviene *a richiesta*; la lettera *c*) prevede un “parere non vincolante nella valutazione delle capacità dei soggetti pubblici che la Regione individua per il conferimento dei compiti di per sé pubblici”.

Alla funzione *sub a*) potrebbe applicarsi il criterio ermeneutico desumibile dalle sentenze Corte cost. n. 378/2004 e n. 12/2006.

³⁰ V. par. 8 e indicazioni in nota 39.

ta, *ex art. 42.2/e*, si configura come esternazione di un atto che, sostanzialmente, è dell’organo di garanzia, il quale, se si pronuncia negativamente, impedisce che la consultazione sia indetta.

F) Lo statuto del Lazio prevede espressamente tre forme di referendum: abrogativo (di leggi, regolamenti e atti amministrativi), propositivo (di leggi regionali), consultivo, rispettivamente negli artt. 61, 62, 64. Solo per i primi due sono elencati i limiti (art. 63), l’inesistenza dei quali è accertata dal Comitato di garanzia statutaria tramite la verifica di ammissibilità (art. 68.6/a).

Tutti i referendum sono indetti dal Presidente della Giunta regionale (art. 61.1, 62.2, 64.1), ma, come stabilisce tale ultima disposizione, unicamente quelli di tipo consultivo sono *deliberati* dal Consiglio regionale: la *delibera*, dunque, si presenta come l’atto decisorio, cui segue l’atto presidenziale “dovuto” di esternazione.

La doverosità del decreto di indizione è pure consequenziale ad una precedente decisione positiva – ma questa volta del Comitato di garanzia – quando si tratti dei referendum abrogativi e propositivi; essendo, per contro, l’indizione giuridicamente impossibile qualora il Comitato statutario si esprima negativamente. In tal caso il procedimento si chiude, secondo il modello già riscontrato negli statuti in precedenza analizzati nel contesto del presente paragrafo.

Naturalmente, detto modello non comporta ostacoli all’esercizio dell’attività primaria, la quale si realizza secondo le sue caratteristiche, ben potendo gli organi titolari del relativo potere approvare, o abrogare, leggi, regolamenti, atti amministrativi; ad essere impedita è l’attuazione delle forme partecipative, salvo restando la possibilità – quando configurabile – di sottoporre al giudice la verifica dell’asserita illegittimità o illiceità dell’impedimento frapposto dal titolare del potere decisorio.

6. Il caso particolare della Calabria in rapporto all’impugnazione governativa della legge regionale che ha disciplinato la Consulta prevista dallo statuto

Merita ora di essere sviluppata una problematica, soltanto accennata all’inizio dell’indagine, riguardante l’ordinamento calabro.

Il modo con il quale la Regione Calabria disciplina i poteri della Consulta statutaria in rapporto alle procedure referendarie costituisce opportunamente oggetto di un paragrafo a sé, non perché sia dato riscontrare, in proposito, un significativo allontanamento dallo schema seguito dagli statuti esaminati nel paragrafo precedente, ma perché la l. r. 5 gen-

naio 2007, n. 2, istitutiva della Consulta, è stata impugnata – per quanto qui interessa – dal Governo³¹, in giudizio tuttora pendente, circa gli artt. 6, 7 e 8, mediante deduzione di motivi non condivisibili, a parere di chi scrive, almeno per quanto attiene alla materia dei referendum regionali abrogativo e consultivo, regolati nello statuto e nell'art. 7 della legge impugnata.

Premessa l'enunciata avvertenza, si può rilevare che lo *statuto* prevede il referendum abrogativo di leggi e regolamenti fissandone i limiti (art. 11) e affidando il “giudizio” sulla regolarità e ammissibilità della richiesta alla Consulta statutaria “secondo modalità procedurali disciplinate dalla legge regionale” (ivi, comma 5).

È pure previsto un referendum consultivo ad istanza popolare o di una minoranza di Consiglieri regionali pari al 40% (art. 21.1). Anche in tale occasione si esprime la Consulta, in punto regolarità e ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 57.5/d si riferisce, indistintamente, a tutte le forme di referendum già regolate in precedenti disposizioni.

L'articolo 57.5 stabilisce espressamente che il giudizio espresso dalla Consulta in tema di referendum è un *parere* e che il medesimo – nella materia in esame, come in altre specificate dall'articolo stesso (compatibilità di proposte di legge o regolamento con lo statuto, interpretazione di quest'ultimo nei conflitti fra organi regionali, ecc.) – è formulato *su richiesta* del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale, del Presidente del Consiglio delle autonomie locali, nonché di un terzo dei componenti del Consiglio regionale.

L'ultimo comma dell'art. 57 dispone infine che “gli organi regionali si attengono alle valutazioni della Consulta”, pur essendo permesso al Consiglio di deliberare in senso contrario con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta.

Le riportate disposizioni, dunque, parrebbero configurare i pareri della Consulta come vincolanti o relativamente vincolanti a seconda che siano sollecitati dai ricordati organi, diversi dal Consiglio, o dal Consiglio stesso: nel secondo caso il parere può essere superato con un aggravamento della procedura che, se non si verifica, lascia intatto il vincolo.

Ora, a parte il fatto che fra i “soggetti” abilitati a chiedere il parere, ai sensi dell'art. 57.5, non figura il Consiglio regionale (essendo menzionati solo il suo Presidente o un terzo dei Consiglieri), resta che, ovviamente, a chiedere il parere della Consulta, nei singoli casi, debba essere l'organo titolare del potere decisorio finale, dovendo esso utilizzare l'ap-

³¹ Cfr., *supra*, nota 4.

porto consultivo al fine di provvedere per il meglio. Va da sé che, nella specie, a richiedere il parere sulla regolarità e ammissibilità delle richieste referendarie possa essere solo il Presidente della Giunta, al quale spetta indire la procedura (art. 34.1/h). Egli, comunque, resta *vincolato* dal parere della Consulta, cui compete, pertanto, la decisione sostanziale.

Anche secondo la normativa statutaria calabria, quindi, i referendum saranno indetti solo se l'organo di garanzia ritiene procedibili le relative richieste.

Se quella esposta può essere un'accettabile esegesi delle richiamate disposizioni statutarie, occorre passare ora a esaminare la problematica cui si accennava all'inizio del presente paragrafo.

L'art. 7 della l. r. n. 2/2007 distingue gli atti della Consulta in due classi includenti, rispettivamente, le deliberazioni "interne" e le deliberazioni "esterne"; le seconde, a loro volta, si ripartono in "decisioni" e "pareri".

Fra le *decisioni* sono comprese (comma 2/d) anche le pronunce in tema di regolarità e ammissibilità delle richieste di referendum, materia, questa, collocata in un elenco di altre ravvisate, come già detto sopra, nella compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo statuto, nei conflitti fra gli organi della Regione, ecc.

Come ho già precisato più volte, l'ambito del presente lavoro non consente di affrontare tutti i problemi connessi ad individuabili competenze "decisorie" degli organi regionali di garanzia: infatti ogni *materia* può essere studiata a sé. Qui si analizza la problematica della materia referendaria. Orbene, in tale prospettiva, si può constatare che la l. r. n. 2/2007, ancorché trasformi nominalmente in "decisioni" gli atti che, nell'art. 57 dello statuto, erano qualificati come "pareri", non muta la disciplina nella sostanza: si è infatti constatato che quel parere aveva natura vincolante per il Presidente della Giunta; era, dunque, una decisione preliminare idonea a precludere, se negativa, l'indizione dei referendum previsti negli artt. 11 e 12.

Gli effetti non risultano stravolti – a parte il disagio provocato dal cambiamento nel linguaggio legislativo, in contrasto con le regole di una corretta tecnica della normazione –³²; tant'è che, pur dopo la l. r. n. 2/2007, il Presidente della Giunta regionale deve attenersi alla pronuncia della Consulta, a prescindere dalla sua qualifica *formale*. Né, come già posto in evidenza poco sopra, il mutamento formale comporta lesione

³² Alla stregua di tali regole un medesimo concetto dovrebbe essere esternato con l'impiego della medesima espressione, ancorché in "luoghi" diversi dell'identico documento e dei documenti attuativi di esso.

delle prerogative consiliari: nessuna disposizione dello statuto assegna all’Assemblea un potere decisorio sui referendum abrogativi e consultivi, sì da giustificare l’applicazione dell’art. 57.7 nel caso si voglia superare la “valutazione” della Consulta³³. Infatti la richiesta di referendum consultivo può ben provenire anche dalla maggioranza assoluta dei Consiglieri (essendo richiesto il *minimo* del 40%), ma ciò si colloca nella fase dell’iniziativa, non in quella della decisione, del procedimento: l’assemblea figura come “richiedente” alla pari del 10% del corpo elettorale (art. 12.1).

Così la l. r. n. 2/2007 non è, *sul punto*, più incostituzionale delle corrispondenti norme dello statuto calabro, e di quelle, consimili, di altri statuti che conferiscono agli organi di garanzia poteri di decisione³⁴.

Pertanto, nell’impugnazione governativa (punto 3.6) della legge in esame non sembra condivisibile soprattutto il passaggio nel quale si afferma che alla Consulta calabra (e, aggiungo io, per estensione, agli organi ad essa assimilabili, in altre Regioni) non possono essere assegnati “poteri ulteriori rispetto all’emanazione di pareri semplicemente consultivi”: ciò comporta – secondo il Governo – il divieto (asseritamente riconlegabile agli artt. 102, 103, 123 Cost.) di istituire organi regionali abilitati ad adottare decisioni e pareri vincolanti “per i soggetti interessati e per tutti gli enti e organi della Regione”, poiché l’obbligatorietà – sempre ad avviso del Governo – è carattere “tipico delle decisioni a contenuto giurisdizionale”.

Quest’ultima affermazione non è accettabile: infatti è assolutamente connaturata all’ordinamento la *legale* presenza di provvedimenti *amministrativi* dotati di imperatività, tale da permettere loro di imporsi ai “soggetti interessati”, privati o pubblici che siano, se questi ne sono i destinatari. I medesimi, naturalmente, possono dolersi di fronte al giudice, il quale accerterà se la loro pretesa è fondata o infondata.

Non è vero quindi – per estendere il discorso a quanto previsto dagli

³³ L’art. 57.7 è quello, sopra ricordato, che permette al Consiglio regionale di deliberare in senso contrario alle valutazioni della Consulta, laddove gli altri organi debbono attenersi ad esse.

³⁴ Ciò rivela la “casualità” dei ricorsi governativi avverso le disposizioni legislative regionali, abbiano o no natura statutaria: nella specie, già lo statuto ben poteva essere interpretato come testo autorizzante la Consulta ad assumere “decisioni”. Il constatare un siffatto atteggiamento del Governo conferma l’impressione già manifestata nei ricorsi governativi avverso gli statuti regionali, e ciò anche “in ordine alle disposizioni statutarie in tema di organi di garanzia”, tanto che “disposizioni identiche, contenute in statuti diversi, in alcuni casi sono impugnate, mentre in altri superano felicemente lo scrutinio governativo”: così, T. GROPPi, *op. cit.*, p. 81.

statuti analizzati nel precedente paragrafo – che gli organi regionali di garanzia non possano decidere alcunché nei confronti dei promotori del referendum, siano questi identificabili, ad esempio, in un certo numero di elettori o in un certo numero di consigli comunali. Ma il problema non cambia, nella sostanza, se la domanda di provvedimento, ossia l'iniziativa procedimentale, proviene da un organo, o da un'articolazione di un organo, della Regione stessa (come potrebbe essere la minoranza assembleare). Si tratta di due profili che possono essere esaminati l'uno di seguito all'altro.

a) Sotto il primo di essi basti sottolineare che non esiste principio generale alcuno, il quale impedisca al titolare dell'apposito potere normativo di attribuire funzioni amministrative decisorie ad un'autorità indipendente o di garanzia, o semplicemente dotarla di compiti di consulenza: una legge dello Stato, nel disciplinare l'esercizio di poteri *amministrativi* statali, ben può configurare un decreto ministeriale (a contenuto autorizzatorio), da assumersi a istanza di parte, rilasciabile unicamente su parere conforme di un organo consultivo. Se questo si esprime per il diniego, così impedendo l'emanazione dell'atto richiesto, sarà invocabile la tutela giurisdizionale³⁵.

Identica vicenda può verificarsi in ambito regionale, se la competenza normativa o amministrativa è della Regione, o in ambito universitario, dove tale competenza è ripartita fra Stato e Università, ai sensi dell'art. 33.6 Cost. Con riguardo a quest'ultima ipotesi, si può richiamare, ad es. l'art. 53.7, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dove è stabilito che i professori universitari a tempo pieno non possono svolgere incarichi retribuiti se non sono preventivamente autorizzati dall'Ateneo di appartenenza secondo la normativa dettata dallo statuto o dal regolamento dell'Ateneo stesso. Ora, la normativa di alcune Università prevede che un organo collegiale “dica” al Rettore se l'autorizzazione è rilasciabile o no: un po' come non pochi statuti regionali prevedono che un organo collegiale apposito “dica” al Presidente della Giunta se il referendum può essere indetto o no.

Se fosse fondata l'argomentazione conclusiva leggibile nel punto 3.b del menzionato ricorso governativo avverso la l. r. n. 2/2007 della Calabria, bisognerebbe affermare che non solo gli organi regionali di garanzia statutaria, ma anche le commissioni di Ateneo, esprimenti pareri vincolanti per il Rettore, adottano pronunce con effetto che, per essere

³⁵ Sulla natura dei pareri vincolanti, già più volte menzionati, si farà un cenno nel paragrafo conclusivo.

cogente, è “tipico delle decisioni a contenuto giurisdizionale”. Ognuno può farsi un’idea circa la fondatezza di simile affermazione.

b) Il secondo profilo della problematica, sopra accennato, attiene alla natura delle delibere assunte dagli organi regionali di garanzia quando l’iniziativa procedimentale è *interna* alla Regione. Fermo restando che la provenienza, interna o esterna, dell’atto d’impulso non è idonea a incidere sul carattere delle delibere adottabili dai collegi di garanzia statutaria, la tematica ridonda sugli aspetti della tutela giudiziaria, della quale, come più volte ripetuto, si tratterà nel par. 8.

Si può qui anticipare che l’argomento è solo parte di una questione, nota nei suoi aspetti generali, che concerne la legittimazione (solitamente negata) delle strutture interne di un ente a entrare in lite con l’ente medesimo: per es., una Facoltà universitaria che vede respinta dal Senato accademico, o dal Rettore, una sua delibera propositiva, non può intimare in giudizio l’Ateneo. La vicenda, tuttavia, com’è altrettanto noto, è diversamente configurabile in caso di controversie interne allo Stato, fra alcuni organi del medesimo, qualificabili come “poteri”³⁶.

7. Le funzioni dei collegi di garanzia statutaria in materia di iniziativa legislativa popolare

Il tema riassunto nel titolo merita di essere trattato a sé – rispetto alle materie dei referendum, e sempre in rapporto alle funzioni degli organi di garanzia – sia perché presenta una minore ricorrenza, sia perché comporta talora, nel contesto del medesimo documento statutario, una disciplina differenziata rispetto a quella delle procedure referendarie; fermo restando che, qualora siffatta differenza non vi sia, si può giungere ad identica soluzione tanto per queste ultime, quanto per le iniziative legislative popolari, circa la natura delle competenze spettanti ai collegi di garanzia.

Di conseguenza, la possibilità di richiamare concetti già disposti, ed esiti ermeneutici già prospettati, consente, per la materia oggetto del presente paragrafo, un’esposizione più snella e rapida.

Si può cominciare dalla constatazione che gli statuti umbro e toscano, come già rilevato a suo tempo³⁷ attribuiscono agli organi di garanzia,

³⁶ Fatto sta che, nel vigente ordinamento, sussistono impedimenti giuridici all’istituzione di organi abilitati a risolvere controversie fra poteri regionali, alla stregua di corti costituzionali (o “statutarie”) territoriali: v. in tema, L. PANZERI, *op. cit.*, p. 814.

³⁷ Si veda il par. 4.

solo funzioni consultive. Lo statuto dell’Umbria, inoltre, pur prevedendo che la Commissione di garanzia esprime pareri sull’ammissibilità dei referendum (art. 82.1), non le assegna uguale funzione nel caso dell’iniziativa legislativa, istituto cumulativamente previsto, insieme al referendum, entro la categoria delle forme di partecipazione popolare (art. 20.2). Si potrebbe affermare che l’omissione sia tale da non consentire alla legge attuativa, preannunciata dall’art. 20.4, in materia di procedure partecipative, anche quanto ai “limiti” ad esse imposti, di incrementare le funzioni consultive della Commissione, rispetto a quelle esplicitate nello statuto. Ma forse tale opinione è troppo drastica alla luce dell’art. 81.2, il quale demanda ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei Consiglieri il compito di determinare, fra l’altro, “le forme” “per lo svolgimento” delle funzioni attribuibili alla ricordata Commissione.

Ad ogni modo, più di tanto non si può desumere dalla carta statutaria.

Lo statuto della Toscana, a sua volta, è, nella materia in discorso, ancor più laconico. Esso, infatti, pur prevedendo l’iniziativa popolare (art. 74), non fa menzione, neppure per rinvio, di alcun intervento del Collegio di garanzia, in proposito, ma confida al medesimo solo compiti estranei alla materia *de qua* (art. 57).

Lo statuto della Calabria, quantunque rammenti l’iniziativa legislativa popolare (art. 39) e incarichi il legislatore ordinario di regolare ulteriori modalità per l’esercizio del diritto, si astiene dal nominare alcuno specifico compito della Consulta statutaria relativamente all’espressione di un giudizio di ammissibilità al riguardo.

Identica astensione è ravvisabile nello statuto laziale: l’art. 37 prevede bensì l’iniziativa popolare, ma l’art. 68 elenca le funzioni del Comitato di garanzia senza collegarle con la materia predetta.

Una scelta chiara è effettuata nello statuto del Piemonte (art. 76), ma nel senso che il giudizio sull’ammissibilità dell’iniziativa popolare e degli enti locali è conferito all’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e non alla Commissione di garanzia, alla quale invece compete, come si è osservato a suo tempo, il corrispondente giudizio sull’ammissibilità del referendum abrogativo³⁸.

L’atteggiamento della carta statutaria piemontese ripete, in materia di iniziativa popolare, un orientamento seguito dai vecchi statuti regiona-

³⁸ Cfr. par. 5, *sub B*). Si può qui rilevare in aggiunta come lo statuto piemontese distingua formalmente tra iniziativa popolare in senso stretto (quella degli elettori) e iniziativa degli enti locali, tanto da disciplinarle in articoli diversi (rispettivamente il 74 e il 75), ma la circostanza non incide sull’individuazione dell’organo chiamato a pronunciarsi sull’ammissibilità della domanda.

li, nell'attribuire ad organi politici (in assenza dei Collegi di garanzia) la competenza di assumere decisioni nella materia qui trattata³⁹.

Sembra confacente sottolineare che, se si riconosce natura provvidenziale alla determinazione dell'Ufficio di Presidenza, identica natura va riconosciuta agli atti, aventi eguale “causa”, o funzionalità giuridica, assunti dagli organi regionali di garanzia, compresa la conseguenza della loro sindacabilità giurisdizionale.

Anche nello statuto pugliese (art. 15.7) la verifica di ammissibilità dell'iniziativa legislativa popolare spetta, ma solo in via transitoria, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, poiché, dopo la nomina del primo Consiglio statutario la competenza passa al medesimo; il che rende ancor più evidente che il provvedimento *de quo* rimane identico a se stesso, a prescindere dall'organo che l'adotta.

Un'indicazione specifica, seppur di grado limitato, è offerta pure dallo statuto abruzzese nel quale è prevista, all'art. 31, l'iniziativa legislativa popolare, senza precisazione di limiti, e nell'art. 80.1/b è disposto che il Collegio per le garanzie statutarie esprime parere sull'ammissibilità delle iniziative popolari. Ma, a parte tale asserzione, non sembrano individuabili altre espressioni normative utilizzabili per meglio illustrare la fattispecie.

Nello statuto dell'Emilia-Romagna v'è una sorta di parallelismo, quanto ai poteri della Consulta statutaria, tra la materia dell'iniziativa legislativa popolare e quella dei referendum, atteso che esso, fissati i limiti di ammissibilità (artt. 18, 20, 21), demanda alla Consulta di garanzia statutaria la funzione di verificare l'ammissibilità degli atti d'impulso propri di tutte le procedure partecipative testé menzionate. Ma, poiché l'art. 69.1/b utilizza l'espressione comprensiva secondo la quale detto collegio “adotta i provvedimenti ed esprime i pareri di propria competenza... in materia di iniziativa popolare e di referendum”, valgono sul punto le argomentazioni già svolte a proposito della problematica riguardante le procedure referendarie⁴⁰, argomentazioni che possono essere qui semplicemente richiamate.

Viene ora all'esame lo statuto della Regione Abruzzo. Ai sensi dell'art. 80.1/b incombe al Collegio regionale per le garanzie statutarie il compito di esprimere “pareri” sull'ammissibilità delle iniziative popola-

³⁹ Su siffatto orientamento degli statuti di prima tornata v. E. CODINI, *Referendum nel diritto amministrativo*, in «Dig. Disc. Pubbl.», XII, Torino, 1997, p. 489; G. M. SALERNO, *Referendum*, in «Enc. dir.», XXXIX, Milano, 1988, p. 256.

⁴⁰ Cfr. par. 5 *sub C*), soprattutto per quanto riguarda il grado di vincolatezza del “parere” che viene espresso dalla Consulta, argomento ripreso, di seguito, sopra, nel testo.

ri. Queste sono inserite quali “proposte legislative” entro la generica categoria della partecipazione (art. 12.1) e sottomesse, in virtù del rinvio normativo di cui all’art. 12.8, alla disciplina da indicarsi ad opera della legge regionale di attuazione, salvo quanto espressamente disposto dall’art. 31, il quale stabilisce che la *presentazione* dei progetti di legge viene fatta al Presidente del Consiglio regionale, a differenza di quanto accade per la richiesta di referendum abrogativo, la quale è presentata direttamente al Collegio di garanzia (art. 77.1).

Si potrebbe quindi sostenere che, nel caso dell’iniziativa popolare, sia il capo dell’Assemblea legislativa a domandare il parere del Collegio. Resta da vedere quale sia la forza di tale parere.

L’art. 80.2 dispone che il Consiglio regionale (s’intende, quando sia esso a sollecitare la consulenza) “può deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio a maggioranza assoluta”. Se ne dovrebbe arguire, *a contrariis*, che quando a chiedere il parere siano organi diversi dall’Assemblea, unitariamente considerata, il parere stesso non è superabile; sicché il giudizio di inammissibilità dell’iniziativa popolare determina l’arresto procedimentale, impedendo al Presidente del Consiglio regionale ulteriori adempimenti. A meno di voler sostenere che la letterale formulazione dell’art. 80.2 escluda che il Presidente dell’Assemblea possa chiedere il parere; ma allora il problema sarebbe insolubile.

Resta infine da considerare, in argomento, lo statuto della Regione Liguria.

Esso dispone (art. 75) che la Consulta statutaria esprime il “parere” sull’ammissibilità delle iniziative popolari... di cui all’art. 10, ricalcando, in gran parte, la normativa in tema di referendum analizzata nel precedente paragrafo 5 e riproducendo, quindi, analoga problematica, all’esposizione della quale si può fare rinvio, salve le considerazioni che seguono, idonee a sconfessare un parallelismo perfetto con la tematica del referendum.

Nello statuto ligure, come in altri, appaiono accomunate nella categoria dell’iniziativa legislativa popolare sia l’ipotesi in cui essa provenga da un certo numero di elettori, sia l’ipotesi in cui provenga dagli enti locali⁴¹.

L’art. 45.3 stabilisce che l’iniziativa legislativa si esercita mediante *presentazione*, al Presidente del Consiglio regionale, di progetti di legge redatti in articoli, laddove, per la richiesta di referendum abrogativo, organo ricevente l’istanza è direttamente la Consulta. Orbene, se si collega

⁴¹ In argomento cfr. G. G. FLORIDIA, *Lo Statuto e le altre fonti regionali. Soluzioni, silenzi e orientamenti nel nuovo Statuto della Regione Liguria*, in questa Rivista, 2005, p. 535 ss.

l’art. 45.3 con l’art. 75, si può inferirne che il suddetto Presidente, sebbene non menzionato, *deve* chiedere il “parere” alla Consulta, il quale, se è negativo, determina l’improcedibilità dell’iniziativa, chiudendo il procedimento.

Una precisazione è da fare se l’iniziativa proviene dai 5.000 elettori ai sensi dell’art. 7.1/b. Anche questa deve concretizzarsi in un progetto da presentare al capo dell’Assemblea regionale, che è tenuto a chiedere il parere (vincolante) della Consulta, ma il giudizio di ammissibilità, alla stessa spettante, in forza dell’art. 10.3 (richiamato dall’art. 75), sembra subire una posticipazione rispetto a quello formulabile nell’ipotesi del referendum abrogativo; invero, il quarto comma dell’art. 10 parrebbe escludere dalla sua portata letterale il riferimento all’iniziativa legislativa popolare poiché, pur menzionando la “raccolta delle sottoscrizioni degli elettori”, specifica che il giudizio della Consulta deve essere espresso entro venti giorni dalla *presentazione del quesito referendario*⁴².

In conclusione, vigerebbero due regimi parzialmente difformi. Nel referendum la Consulta esprime il provvedimento su istanza dei promotori, entro venti giorni dal ricevimento di questa; seguirà, in caso positivo, l’indizione ad opera del Presidente della Giunta e la raccolta delle firme. Nell’ipotesi dell’iniziativa popolare, sia gli enti locali, sia gli elettori (questi *dopo* aver apposto le firme nel numero prescritto) si rivolgono al Presidente del Consiglio regionale, che chiede il parere (vincolante) della Consulta, la quale, peraltro, è pur sempre astretta dal termine dei venti giorni *ex art. 75.1*.

Sotto il profilo formale si configura un provvedimento a istanza di parte, quanto al referendum abrogativo; un parere vincolante (avente comunque contenuto decisorio) a richiesta presidenziale quanto all’iniziativa popolare. Non ci si può nascondere che, se lo scopo sottostante all’anticipazione del giudizio di ammissibilità è quello del risparmio di risorse finanziarie e di personale addetto, la disparità di disciplina non appare giustificabile.

8. La tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti amministrativi dei collegi regionali di garanzia

L’analisi dei testi statutari ha consentito di porre in evidenza come i Collegi regionali di garanzia, nelle materie del referendum e dell’inizia-

⁴² Il corsivo è mio. Ritiene invece che la Consulta debba esprimersi anteriormente alla raccolta delle firme, anche nell’ipotesi dell’iniziativa popolare, A. GARDINO CARLI, *op. loc. ult. cit.*

tiva legislativa popolare, adottino, spesso, deliberazioni che sono formalmente decisioni o, comunque, pur essendo “pareri vincolanti”, sotto il profilo formale, possiedono la sostanza del provvedimento amministrativo. Esse, come si è potuto constatare, sono, a seconda della scelta normativa particolare, dotati della stessa funzionalità dei provvedimenti adottabili in passato, o tuttora in via transitoria, dai Consigli regionali oppure dai loro Uffici di Presidenza, nel senso che la causa giuridica di quegli atti consiste (qualunque sia l’autorità decidente) nell’ammettere o non ammettere, attraverso un “giudizio”, la richiesta referendaria o l’iniziativa legislativa.

Né si può eccessivamente sottilizzare sul fatto che talvolta si parla di “parere” sull’ammissibilità di tali richieste e iniziative: quando il “parere” è vincolante, si può ravvisare in esso il carattere provvidenziale, come pare ormai sia l’opinione dominante⁴³ e come si ricava dalle stesse argomentazioni contenute nei ricorsi governativi avverso alcuni statuti regionali e la l. r. calabria n. 2/2007, nelle quali la contrapposizione, con riguardo alle funzioni dei collegi di garanzia, concerne sempre, da un lato, i “semplici pareri consultivi” e, dall’altro, cumulativamente, “decisioni e pareri vincolanti”⁴⁴. E ciò lumeggia bene l’essenza della problematica.

In effetti accade questo: che, nella maggioranza degli statuti esaminati, il giudizio di inammissibilità formulato dai collegi di garanzia o, in taluni casi, dagli organi politico-rappresentativi, determina l’arresto procedimentale, precludendo così l’espletamento del referendum e il realizzarsi dell’impulso legislativo popolare.

Similmente, sempre per stare all’essenza della questione, chi sopporta il “blocco” della propria richiesta subisce il medesimo effetto sia se questo è prodotto da una decisione, sia se è prodotto da un cosiddetto parere vincolante. Poiché, allora, esistono norme che abilitano una serie di soggetti (variamente, a seconda degli statuti) ad esercitare pretese che, in virtù dell’atto reiettivo, divengono irrealizzabili e, dunque, subiscono ipoteticamente una lesione, occorre porsi il problema della ricerca del rimedio giurisdizionale per assicurare la tutela delle situazioni soggettive implicate.

Al fine di porre ordine nella materia è opportuno distinguere i casi in cui l’aspettativa di provvedimento favorevole si trova in capo a soggetti

⁴³ Sulla natura decisoria del parere vincolante cfr. G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 631 e, ivi, in nota 40, riferimenti di dottrina e giurisprudenza. L’argomento è ripreso, dall’autore, a p. 693.

⁴⁴ La tesi contenuta nell’impugnazione del Governo è già stata riferita, nei paragrafi 1 e 6.

esterni alla Regione, quali sono gli elettori o gli enti locali, dai casi, meno frequenti, in cui la richiesta di deliberazione è tipizzata in capo alla minoranza del Consiglio regionale o al Consiglio stesso, secondo quanto precisato allorché si sono considerate le pertinenti disposizioni leggibili in alcuni statuti⁴⁵.

A) Se l'atto d'impulso proviene dal corpo elettorale (anche tramite i cittadini promotori), o dagli enti territoriali abilitati, l'uno e gli altri divengono parti del procedimento e dunque del rapporto intersoggettivo con la Regione.

Un organo di questa, qual è il collegio dei garanti, con la decisione di inammissibilità dell'iniziativa popolare o del referendum abrogativo blocca (in ipotesi, illegalmente) la prosecuzione dell'*iter*, con ciò eventualmente ledendo la posizione soggettiva, qualificabile come diritto o interesse legittimo, dei ricordati soggetti, parti del procedimento avviato dietro loro domanda in applicazione di norme statutarie o di leggi attuative di queste.

La medesima vicenda si presenterebbe qualora la competenza ad esprimere il giudizio di inammissibilità fosse affidato, anziché alla Consulta o ad organi similari, direttamente al Consiglio regionale o all'Ufficio di presidenza. Né si tratterebbe di fenomeno sostanzialmente diverso quando oggetto del giudizio fosse, anziché il rapporto tra la proposta popolare e le disposizioni normative elencanti le materie vietate (bilancio, tributi, finanze, accordi internazionali, ecc.), il riscontro dei requisiti formali (numero sufficiente di sottoscrizioni, raccolte delle stesse tramite la prescritta procedura, adozione di legittima delibera da parte di Comuni comprendenti il prescritto numero di abitanti, ecc.).

Si realizzerebbe, comunque, a seguito del provvedimento negativo adottato da detti organi, una reiezione della richiesta "popolare", avente l'effetto di determinare l'immediata chiusura del procedimento.

A voler fare un paragone con la normativa statale su referendum e iniziativa popolare, contenuta nella l. 25 maggio 1970, n. 352, si rinvengono, per la normativa regionale, spunti meritevoli di comparazione, certamente per quanto concerne l'*oggetto* delle richieste e, quindi, la materia del contendere (ossia: per es., limiti al referendum abrogativo, comportante un "giudizio" sulla loro esistenza o inesistenza; verifica del *quorum* degli elettori richiedenti, del numero dei consigli comunali, della congruità fra le delibere di questi, ecc.).

⁴⁵ Si possono richiamare gli statuti: calabrese (art. 12), ligure (art. 9), pugliese (art. 19).

Tuttavia, tali compiti, nel caso dello Stato, si ripartono fra: *a)* Corte costituzionale (art. 2, l. cost. n. 1/1953 e art. 33, legge n. 352/1975), *b)* Ufficio centrale presso la Corte suprema (artt. 12, 36 e 43, legge n. 352/1975), *c)* la Camera del Parlamento presso la quale è depositato l'atto di iniziativa legislativa (art. 48, legge n. 352/1975).

Le descritte funzioni, in ambito regionale, risultano cumulate negli organi più volte menzionati: i quali non sono comparabili con la Corte costituzionale, l'Ufficio centrale presso la Cassazione o le Camere del Parlamento.

La prima è considerata un giudice anche quando ammette la richiesta di referendum o nega l'ammissibilità. L'Ufficio centrale è stato considerato organo neutrale che svolge funzioni non amministrative, bensì intermedie tra l'amministrazione e la giurisdizione (quindi non sindacabili da un giudice)⁴⁶; il Parlamento è di per sé sottratto alla giurisdizione.

Ma a nulla varrebbe rilevare che i collegi di garanzia, svolgenti le stesse funzioni, sotto il profilo *oggettuale*, sono organi indipendenti e neutrali: essi, nelle materie considerate, svolgono una funzione *amministrativa*, ancorché con un alto grado di imparzialità.

Quantomeno con riferimento all'ipotesi dell'inammissibilità per motivi sostanziali (ma ritengo che l'identica *ratio* debba valere nel caso di reiezione per motivi formali) la giurisprudenza ha ammesso la tutela giurisdizionale, dividendosi tuttavia sull'individuazione del giudice fornito della competenza giurisdizionale, che talora è stata ritenuta spettante a quello ordinario, talaltra a quello amministrativo.

Ovviamente la prima tesi ravvisa un vero e proprio diritto nella situazione soggettiva vantata dai cittadini e, si dovrebbe aggiungere, da qualunque entità (quindi anche dall'ente locale), nell'azionare una certa modalità di partecipazione “popolare” idonea ad aprire effettivamente un procedimento formale, che esige risposta dall'autorità⁴⁷. La seconda te-

⁴⁶ Così nella sent. Cons. St., Sez. IV, 2 aprile 1997, n. 333, in «Giorn. dir. amm.» 1997, p. 1124, con nota di G. DELLA CANANEA, *Funzioni pubbliche neutrali e procedimento amministrativo*. La pronuncia riguardava una controversia in tema di *accesso* agli atti del procedimento, ritenuto “amministrativo” dai promotori di un referendum abrogativo e, per contro, qualificato diversamente dal Consiglio di Stato, il quale ha mostrato di propendere per la natura “materialmente legislativa” del referendum in quanto inserito in un “procedimento principale” avente siffatto carattere. Ne deriverebbe, ad applicare lo stesso criterio “oggettivo”, che uguale natura avrebbe anche il referendum abrogativo regionale restando così dubbia la verifica giurisdizionale dell'atto che respinge la richiesta.

⁴⁷ Seguono tale orientamento Cass., S.U., 6.6.1994, n. 5490, in «Giust. civ.», 1994, I, 1785; id. 28.10.1998, n. 10735, in «Giur. it.» 1999, 623; Trib. Perugia, 25.3.1998, in «Rass.

si ravvisa un interesse legittimo, essendo configurabile un'ampia discrezionalità dell'organo decidente nel raffrontare la richiesta con il parametro legale che delimita l'ambito della richiesta medesima; almeno quando essa è valutata sotto il profilo non meramente formale⁴⁸.

Quest'ultima distinzione, ovviamente, introduce un'ulteriore complicazione, in una materia dominata dall'incertezza della competenza giurisdizionale, oltretutto aente ad oggetto posizioni soggettive (lontane da quelle normalmente azionate) come sono le situazioni sottostanti alla presentazione di una proposta di legge o alla domanda di referendum abrogativo, ma talvolta pure consultivo, situazioni in titolarità di gruppi sociali ed enti pubblici rappresentativi.

La problematica può essere in questa sede prospettata, ma non anche risolta. Essa si inquadra una volta di più nel dramma di un sistema di riparto giurisdizionale basicamente fondato sulla contrapposizione delle situazioni soggettive, anziché su quella fra le materie sottoposte a giudizio.

Probabilmente sono ipotizzabili circostanze nelle quali l'organo decidente si limita a fare un riscontro di tipo vincolato (conteggio delle firme, presa d'atto del numero di abitanti), altre volte è tenuto ad esercitare una qualche discrezionalità (valutare se la legge abrogabile non presenta carattere "tributario", ecc.). Ciò induce a ravvisare talora un diritto soggettivo, talaltra un interesse legittimo, in base ad uno dei criteri utilizzati dalla giurisprudenza e dalla dottrina per definire il riparto giurisdizionale in casi concreti. Ma potrebbe anche verificarsi che l'organo di garanzia abbia esercitato un potere che non possedeva, così legittimando l'impiego di un altro dei noti criteri di riparto.

Non resta che attendere gli orientamenti dei giudici eventualmente chiamati a pronunciarsi, da chi si duole di provvedimenti di rigetto, nelle materie dei referendum e delle iniziative legislative popolari previste dagli statuti regionali.

B) La seconda fattispecie si prospetta quando titolare dell'impulso procedimentale è un organo della Regione (soprattutto il Consiglio, nel caso di referendum consultivi), o una minoranza consiliare in ipotesi di referendum statutario. Se l'organo collegiale di garanzia dichiara inam-

giur. umbra» 1998, 594; Trib. Potenza, 7.3.2000, cit.; T.A.R. Veneto (ord.), Sez. I, 7.9.2002, n. 631, in «Foro amm. t.a.r.», 2002, 2813; Cons. St., Sez. IV, 22.3.1993, n. 328, in «Cons. St.», 1993, I, 321.

In dottrina ritiene che i richiedenti il referendum siano titolari di un diritto soggettivo G. FALCON, *Diritto al referendum regionale e giudizio di ammissibilità nella prospettiva della giurisdizione*, in «Le Regioni» 1983, p. 264.

⁴⁸ T.A.R. Lombardia, 20.10.1982, n. 1171, in «Le Regioni» 1983, 263; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 7.10.2003, n. 839, in «Foro amm. t.a.r.» 2003, 3023.

missibile la richiesta, e tale deliberazione è insuperabile, l'*iter* del procedimento si arresta.

Ora, se l'istante è un vero e proprio organo che vede la domanda rigettata dal Collegio di garanzia, ciò non significa che si configuri una controversia, poiché entrambi gli ipotetici contendenti sono parti dello stesso ente, ossia la Regione.

Questa, nell'occasione, continua a presentarsi 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 e fattispecie⁴⁹. Ne deriva l'impossibilità di configurare rapporti litigiosi “giustiziabili” tra gli uffici delle strutture compatte.

D'altronde, per es. nell'ipotesi di referendum consultivo ad iniziativa consiliare, l'Assemblea regionale non perde il proprio potere di assumere il provvedimento di sua competenza, essendole unicamente preclusa, per disposizione statutaria, l'acquisizione del punto di vista popolare: a subire l'impedimento è la modalità istruttoria, non l'esercizio del potere decisorio. Mancherebbe addirittura l'interesse ad invocare la tutela giurisdizionale.

Ma anche se la richiesta di procedimento proviene dalla minoranza consiliare, sembra non si possa comunque pervenire a soluzione diversa, e ciò per le stesse ragioni già indicate: la minoranza non ha tutela giurisdizionale poiché non solo non è parte di un rapporto intersoggettivo, ma non lo è neppure di un rapporto interorganico. Sarebbe inesatto affermare che essa vanta situazioni soggettive alle quali consegua protezione giudiziaria.

In conclusione, anche sotto il profilo della tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti degli organi regionali di garanzia, la logica del sistema è rispettata: la configurazione di tali atti come provvedimenti amministrativi finali non induce – almeno nelle materie considerate dallo studio qui in procinto di concludersi – sospetti di illegittimità costituzionale. Ciò avverrebbe solo se (come affermato nel ricorso governativo menzionato nel paragrafo 6), si ravvisasse in detti provvedimenti la forza tipica delle decisioni giurisdizionali. Ma una simile visuale è palesemente inesatta, poiché gli atti decisorii menzionati sono essi stessi sottoponibili alla cognizione dei giudici, ancorché in applicazione delle non agevoli regole che, nell'ordinamento italiano, definiscono il riparto della giurisdizione.

⁴⁹ F. G. SCOCÀ, nel volume *Diritto amministrativo* a cura di L. MAZZAROLLI e altri, citato sopra in nota 24, p. 362.