

LA GIUSTIZIABILITÀ DELLE DECISIONI DEGLI ORGANI DI GARANZIA
STATUTARIA*

RICCARDO TAGLIAFERRI**

Sommario

1. Le consulte statutarie. – 2. Le principali funzioni delle consulte statutarie. – 3. La natura degli atti adottati dalle consulte statutarie. – 4. I rimedi esperibili avverso gli atti adottati dalle consulte statutarie. – 4.1. (segue) In particolare: le azioni avverso i giudizi di conformità statutaria delle fonti regionali. – 4.2. (segue) In particolare: le azioni avverso i giudizi sui conflitti di attribuzione tra organi regionali. – 4.3. (segue) In particolare: le azioni avverso i pareri resi dalle consulte statutarie sulle questioni giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni statutarie. – 4.4. (segue) In particolare: le azioni avverso le decisioni in materia referendaria. – 5. Casi concreti. – 5.1. Sentenza del T.A.R. Toscana - sez. III, n. 492 del 12 marzo 2014. – 5.2. Ordinanza del Tribunale di Firenze, Prima Sezione, del 22 giugno 2016. – 6. Conclusioni.

Suggerimento di citazione

R. TAGLIAFERRI, *La giustiziabilità delle decisioni degli organi di garanzia statutaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno “Gli organi di garanzia statutaria nella forma di governo regionale fra bilanci e prospettive future”, che si è svolto il 13 aprile 2018 presso il Consiglio regionale della Toscana, Sala Gonfalone, Firenze

** Avvocato e componente del Collegio di garanzia statutaria della Toscana.
Contatto: tagliaferri@studio-legale-associato.com

1. Le consulte statutarie

Come noto, la L. cost. n. 1/1999 ha attribuito allo statuto regionale un ruolo di fonte primaria regionale¹.

L'art. 123 Cost., come novellato dalla L. cost. n. 1/1999², prevede infatti un iter aggravato per l'approvazione dello statuto regionale e pone altresì il vincolo dell'armonia dello statuto con la Costituzione³.

Conseguentemente, è sorta l'esigenza di istituire organi regionali deputati di garanzia statutaria, competenti a verificare la conformità delle leggi e dei regolamenti regionali allo statuto⁴.

Gli statuti regionali, entrati in vigore a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione⁵, hanno pertanto previsto l'istituzione di organi *ad hoc* aventi appunto la funzione principale di vigilare sulla conformità delle leggi e dei regolamenti regionali allo statuto⁶.

¹ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 304 del 3 luglio 2002, ha affermato che la L. cost. n. 1/1999 ha attribuito allo statuto regionale *“un valore giuridico che lo colloca al vertice delle fonti regionali”*.

² L'art. 123 Cost. novellato dalla L. Cost. n. 1/1999 recita: *“Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.*

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi”.

³ Al vincolo di rispetto della Costituzione si aggiungono ovviamente anche *“i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*, ai sensi dell'art. 117, c. 1, Cost.

⁴ Nel dossier del Consiglio regionale della Calabria *“Gli organi di garanzia statutaria nella Regione Calabria e negli altri ordinamenti regionali”* si legge: *“Proprio al fine di tutelare la nuova rigidità statutaria, è sorta l'opportunità di istituire degli specifici organi aventi come obiettivo precipuo quello di garantire il rispetto dello Statuto da parte delle fonti regionali subordinate (leggi e regolamenti). Diversamente, non vi sarebbero strumenti legislativamente previsti che consentano ad un ente territoriale di impugnare una norma regionale eventualmente in contrasto con lo Statuto dinanzi alla Corte costituzionale”*.

⁵ Ad eccezione dello statuto della Regione Marche.

⁶ Si vedano l'art. 69 dello Statuto della Regione Emilia - Romagna; l'art. 57 dello Statuto della Regione Toscana; gli artt. 91 e 92 dello Statuto della Regione Piemonte; gli artt. 81 e 82 dello Statuto della Regione Umbria; gli artt. 79 e 80 della Regione Abruzzo; gli artt. 74 e 75 dello Statuto della Regione Liguria (disposizioni abrogate con L. statutaria n. 1/2015); l'art. 57 dello Statuto della Regione Calabria (disposizione abrogata con l. reg. n. 3/2010); l'art. 59 dello Statuto della Regione Lombardia; l'art. 62 dello Statuto della Regione Veneto; l'art. 68 dello Statuto della Regione Lazio; l'art. 57 dello Statuto della

Tuttavia, gli organi di garanzia statutaria poi concretamente istituiti sono di numero esiguo, si tratta: della Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia - Romagna⁷, della Commissione di garanzia della Regione Piemonte⁸, il Collegio di garanzia della Regione Toscana⁹, della Commissione di garanzia statutaria della Regione Umbria¹⁰, al Collegio regionale per le garanzie statutarie della Regione Abruzzo¹¹, alla Consulta statutaria della Regione Calabria (successivamente soppressa con l. reg. n. 3/2010¹²) e della Consulta statutaria della Regione Liguria (successivamente soppressa con l. statutaria n. 1/2015¹³)¹⁴.

A seguito della soppressione delle consulte statutarie della Calabria e della Liguria, allo stato sono soltanto cinque le Regioni dotate di un organo di garanzia statutaria: Emilia -Romagna, Toscana, Piemonte, Umbria e Abruzzo.

Mi soffermerò quindi, brevemente, sulle funzioni esercitate dalle consulte statutarie esistenti.

Regione Campania; gli artt. 47, 48 e 49 dello Statuto della Regione Puglia; gli artt. 21 e 22 dello Statuto della Regione Basilicata.

⁷ Disciplinata dalla l. reg. n. 23/2007.

⁸ Disciplinata dalla l. reg. n. 25/2006.

⁹ Disciplinata dalla l. reg. n. 34/2008.

¹⁰ Disciplinata dalla l. reg. n. 27/2007.

¹¹ Disciplinato dalla l. reg. n. 42/2007.

¹² La l. reg. n. 2/2007 prevedeva l'istituzione della Consulta statutaria e ne recava la disciplina. Ma successivamente l'organo è stato soppresso ad opera della l. reg. n. 3/2010 e delle deliberazioni del Consiglio regionale n. 356 del 6 agosto 2009 e n. 371 dell'8 ottobre 2009.

A tal proposito, nel dossier del Consiglio regionale della Calabria "Gli organi di garanzia statutaria nella Regione Calabria e negli altri ordinamenti regionali" citato si legge: *"la Deliberazione del Consiglio regionale n. 356 del 6 agosto 2009 (seguita dalla deliberazione n. 371 dell'8 ottobre 2009), che ha modificato lo Statuto regionale nel senso già indicato, ha motivato la soppressione della Consulta proprio con riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 200 del 9 giugno 2008"* che, come noto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della sopra richiamata l. reg. n. 2/2007.

¹³ La l. reg. n. 19/2006 prevedeva l'istituzione della Consulta statutaria e ne recava la disciplina. Ma successivamente l'organo è stato soppresso ad opera della l. statutaria n. 1/2015.

A tal proposito, nel dossier del Consiglio regionale della Calabria "Gli organi di garanzia statutaria nella Regione Calabria e negli altri ordinamenti regionali" citato si legge: *"In Liguria, l'abolizione della Consulta statutaria è avvenuta contemporaneamente alla riduzione del numero dei Consiglieri regionali ed alla soppressione del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro ed è, quindi, stata realizzata nell'ottica di ridurre i costi della politica e di garantire efficacia ed efficienza alla macchina burocratica. In particolare, nella relazione di accompagnamento alla proposta di modifica statutaria, si legge che "L'istituzione di tale organo appare francamente superflua e non indispensabile, visto anche che prima della legge di costituzione della Consulta nel 2006 le sue funzioni venivano svolte dagli uffici legislativi della Regione"*.

¹⁴ La l. reg. Lazio n. 24/2007 disciplina l'istituzione del Comitato di garanzia statutaria; ma l'organo non è mai entrato in funzione.

2. Le principali funzioni delle consulte statutarie

2.1. Come anticipato, la funzione principale delle consulte statutarie consiste nel valutare la conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali.

Tale giudizio ha carattere preventivo, giacché si inserisce in una fase anteriore all'entrata in vigore degli atti legislativi¹⁵.

Quanto agli effetti del giudizio reso, si tratta di pareri non vincolanti: gli organi legislativi regionali, infatti, a seguito dell'intervento delle consulte hanno esclusivamente l'obbligo di riesaminare l'atto, ma possono approvarlo nuovamente senza adeguarsi ai rilievi formulati dalla consulta.

In tal caso, dovrà essere fornita la motivazione del mancato adeguamento (così la legislazione della Toscana, del Piemonte e dell'Emilia-Romagna) ovvero l'atto dovrà essere approvato con una maggioranza particolare (così in Abruzzo).¹⁶

2.2. Gli organi di garanzia statutaria esprimono altresì il proprio giudizio sui conflitti di attribuzione tra organi regionali.

Il giudizio può essere reso su atti o condotte, anche omissive, ritenuti lesivi delle norme statutarie che disciplinano il riparto delle competenze tra organi regionali.

Anche in tal caso, i pareri resi non hanno effetti vincolanti: l'organo interessato ha l'obbligo di riesaminare l'atto o di riconsiderare la condotta, ma può decidere di non recepire i rilievi della consulta¹⁷.

2.3. Gli organi di garanzia statutaria esercitano poi una ulteriore funzione: verificano la ammissibilità e la regolarità dei referendum regionali e delle iniziative legislative popolari¹⁸.

¹⁵ Quasi sempre il giudizio di conformità viene reso dopo l'approvazione degli atti regionali, prima della loro promulgazione. La normativa regionale piemontese prevede invece che la verifica di conformità statutaria abbia ad oggetto le proposte di legge e i progetti di regolamento e la normativa regionale abruzzese prevede che detta verifica venga compiuta con riferimento alle deliberazioni legislative.

¹⁶ Unica eccezione: la l. reg. Umbria n. 27/2007 pone un mero obbligo di riesaminare l'atto ritenuto non conforme allo statuto da parte della Commissione di garanzia statutaria, senza la necessità che gli organi regionali competente debbano motivare il mancato adeguamento al giudizio espresso dalla Commissione.

¹⁷ Il mancato recepimento dovrà essere "supportato" da una motivazione o da una maggioranza particolare.

¹⁸ Si tratta delle funzioni esercitate, a livello statale, dalla Corte costituzionale e dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione (verifica circa la regolarità della raccolta delle firme, la

Nell'esercizio di tale funzione, le consulte statutarie adottano decisioni questa volta vincolanti, idonee a precludere l'espletamento del referendum ovvero l'avvio dell'iniziativa legislativa popolare.

2.4. Sin qui abbiamo visto le tre funzioni proprie di tutte le consulte statutarie.

Le normative regionali attribuiscono poi alle consulte statutarie altre funzioni, tra loro diversificate.

Si segnalano, in particolare, le funzioni di consulenza sulle questioni giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni statutarie attribuite alle consulte statutarie dalle normative regionali della Toscana, del Piemonte, dell'Umbria e dell'Abruzzo¹⁹.

Degne di nota sono altresì le competenze attribuite alla Consulta di garanzia statutaria dell'Emilia-Romagna nelle ipotesi di scioglimento anticipato dell'Assemblea legislativa e di decadenza della Giunta regionale. La Consulta, in tali casi, ha il compito di individuare gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili che possono essere compiuti fino all'elezione della nuova Assemblea²⁰.

sussistenza del quorum richiesto, la ammissibilità dei quesiti referendari; potere di correggere o "concentrare" i quesiti referendari).

¹⁹ L'art. 14bis della l. reg. Toscana n. 34/2008 attribuisce al Collegio il potere di formulare pareri "su quesiti e temi di carattere giuridico-istituzionale di particolare rilievo, attinenti, in particolare, all'interpretazione ed applicazione delle disposizioni statutarie ed all'esercizio delle funzioni consiliari"; l'art. 8, c. 2, della l. reg. Piemonte n. 25/2006 prevede che "La Commissione è altresì organo consultivo della Regione sulle questioni tecnico-giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione al caso concreto delle norme statutarie e delle leggi regionali in materia di istituti di partecipazione di cui al Titolo IV dello Statuto, nonché delle altre leggi nazionali e regionali di cui si renda necessaria l'interpretazione o l'applicazione nel corso dei predetti procedimenti"; l'art. 9 della l. reg. Umbria n. 27/2007 stabilisce che "La Commissione è altresì organo consultivo della Regione sulle questioni giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione al caso concreto delle norme statutarie"; l'art. 3, c. 1, della l. reg. Abruzzo n. 42/2007 attribuisce al Collegio il potere di esprimere pareri "sull'interpretazione dello Statuto e la compatibilità, con questo, di leggi e provvedimenti riguardanti gli Enti Locali".

²⁰ L'art. 15 della l. reg. n. 23/2007 prevede infatti che "Nei casi di scioglimento anticipato dell'Assemblea legislativa e di decadenza della Giunta regionale, secondo quanto previsto dagli articoli 32 e 48 dello Statuto, il Presidente dell'Assemblea legislativa informa immediatamente il Presidente della Consulta.

2. La Consulta, dopo aver ascoltato il Presidente dell'Assemblea e il Presidente della Giunta, individua gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili che possono essere compiuti fino all'elezione della nuova Assemblea.

3. I pareri espressi dalla Consulta ai sensi del presente articolo sono trasmessi al Presidente della nuova Assemblea legislativa, prima che essa adotti gli atti di ratifica di cui all'articolo 48 dello Statuto regionale".

Con riguardo a queste ultime competenze, si può sin da ora anticipare che, a mio avviso, le stesse sono riconducibili alla funzione politica e sfuggono pertanto a qualsivoglia sindacato giurisdizionale.

3. La natura degli atti adottati dalle consulte statutarie

3.1. La Corte costituzionale ha affermato la natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria²¹.

In particolare, la Corte costituzionale ha chiarito che gli organi di garanzia statutaria esercitano una funzione amministrativa (e non giurisdizionale) non solo quando emettono pareri privi di efficacia vincolante, ma anche quando adottano decisioni vincolanti.

Secondo il Giudice delle leggi, infatti, le decisioni delle consulte statutarie dotate di efficacia vincolante “*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*” e sono quindi riconducibili alla categoria delle “decisioni amministrative”²², intese -

A sua volta, l'art. 32 dello Statuto dell'Emilia-Romagna stabilisce che “1. L'Assemblea legislativa può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, mediante mozione motivata sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata, per appello nominale, a maggioranza assoluta. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

2. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, eletto a suffragio universale e diretto, comporta lo scioglimento dell'Assemblea e la decadenza della Giunta regionale.

3. I medesimi effetti previsti dal comma 2 conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti l'Assemblea, all'annullamento dell'elezione dell'Assemblea o del Presidente della Regione, nonché in caso di rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie del Presidente” e l'art. 48 del medesimo Statuto prevede che “1. La Giunta regionale, nei casi di annullamento dell'elezione dell'Assemblea legislativa o di scioglimento della stessa per dimissioni contestuali della maggioranza dei suoi componenti, provvede all'ordinaria amministrazione di propria competenza e agli atti improrogabili, da sottoporre a ratifica della nuova Assemblea”.

²¹ Lo ha fatto, seppur implicitamente, nella sentenza n. 378/2004. Al punto 1.7 dei *considerata in diritto* di tale pronuncia si legge infatti che “L'art. 82, il quale attribuisce alla Commissione di garanzia la funzione di esprimere pareri sulla conformità allo statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, violerebbe gli articoli 121 e 134 della Costituzione, in quanto, ove la disposizione impugnata dovesse intendersi nel senso che tale parere segua il compimento dell'attività normativa, conferirebbe ad un organo amministrativo il potere di sindacare le leggi ed i regolamenti adottati dai competenti organi regionali”.

Lo ha fatto in maniera più esplicita nella successiva sentenza n. 200/2008 (si veda *infra*).

²² Al punto 5.1 dei *considerata in diritto* della sentenza della Corte costituzionale n. 200/2008, si legge: “Questa Corte ha già chiarito 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

secondo la nota definizione di Mario Nigro²³ - come “*Atti amministrativi di accertamento, formati in modo contenzioso, con un procedimento che dia rilievo al conflitto di interessi o di opinioni, così accertando l'applicabilità della legge a un caso concreto e determinando, talvolta, anche le modalità di applicazione della legge stessa*”²⁴.

La natura amministrativa (e non giurisdizionale) degli atti adottati dalle consulte statutarie ha un duplice corollario.

Anzitutto, come chiarito dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 200/2008, “*tali decisioni non possono né precludere né, in alcun modo, limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, eventualmente richiesti, nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta*”. Ne consegue, ad esempio, che, una volta promulgati, le

specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate» (sentenza n. 12 del 2006).

Nessun dubbio che sia ammissibile attribuire a tali organi di garanzia un potere consultivo, ancorché il contenuto negativo del parere reso determini l'obbligo di riesame dell'atto (sentenza n. 378 del 2004). Si tratta, nel caso oggetto del presente giudizio, di stabilire se la previsione, contenuta nelle disposizioni censurate, di «decisioni» su oggetti dalla stessa determinati possa ritenersi compatibile con la natura amministrativa dell'organo o se, invece, il carattere vincolante di tali atti li qualifichi come sostanzialmente giurisdizionali e pertanto estranei alla sfera di competenza del legislatore regionale”.

Alla luce dei comuni principi che reggono la qualificazione degli atti dei poteri pubblici, si deve ritenere che la competenza ad emanare atti decisori non è riservata agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative. Queste ultime si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa.

Se si esaminano in modo specifico le competenze decisorie della Consulta statutaria enumerate dall'art. 7, comma 2, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, si vede che esse riguardano: a) i conflitti tra organi della Regione; b) i conflitti tra gli organi della Regione e gli enti locali; c) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo statuto; d) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di referendum.

Come precisato dal successivo art. 8, comma 1, le «decisioni» hanno efficacia vincolante per gli organi regionali e per «gli altri soggetti istituzionali interessati».

Si tratta pertanto di 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. È appena il caso di precisare che tali decisioni non possono né precludere né, in alcun modo, limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, eventualmente richiesti, nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria. Le stesse «decisioni» della suddetta Consulta possono ovviamente diventare oggetto di un giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari”.

²³ M. NIGRO, *Decisione amministrativa*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1962, p. 815.

²⁴ Si veda B.G. MATTARELLA, *Le consulte di garanzia statutaria tra amministrazione e giurisdizione*, in *Note e Commenti a Istituzioni del federalismo - Rivista di studi giuridici e politici*, anno 2011, n. 4, p. 801.

leggi e i regolamenti già oggetto di valutazione da parte delle consulte statutarie potranno essere vagliati, rispettivamente, dalla Corte costituzionale e dal Giudice Ordinario o Amministrativo.

La Corte costituzionale ha altresì precisato che le decisioni delle consulte statutarie *“possono ovviamente diventare oggetto di un giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari”*.

Ma sul tema della giustiziabilità degli atti delle consulte statutarie tornerò più avanti.

3.2. Alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra esaminata, si può dunque affermare che le consulte statutarie svolgono sia funzioni di amministrazione consultiva sia funzioni di amministrazione attiva.

Nel primo ambito, rientrano i pareri resi in ordine alla conformità statutaria delle leggi e dei regolamenti regionali nonché i giudizi sui conflitti di attribuzione tra organi regionali²⁵.

²⁵ Si tratta delle ipotesi esaminate *supra* sub 2.1 e 2.2.

I pareri resi dalle consulte statutarie in tali ipotesi non sono vincolanti e, anche laddove siano negativi, determinano un mero obbligo di riesame (sebbene il riesame sia talvolta aggravato dall'onere della motivazione ovvero dal vincolo della maggioranza).

Al riguardo, nella sentenza n. 378/2004, la Corte costituzionale - nel dichiarare infondata la censura di legittimità costituzionale relativa all'art. 82 dello Statuto regionale umbro (che recita: *“La Commissione esprime pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali (...) La Commissione, qualora ritenga che una legge o un regolamento regionale non siano conformi allo Statuto, ne dà comunicazione al Presidente dell'Assemblea legislativa e al Presidente della Giunta. L'organo competente è tenuto a riesaminare l'atto e a riapprovarlo con o senza modifiche”*) - ha affermato che *“la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo della Commissione, 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”*.

E nella sentenza n. 12/2006, la Corte costituzionale - nel dichiarare infondata la censura di legittimità costituzionale relativa all'art. 79 dello Statuto della Regione Abruzzo (che, al primo comma, stabilisce che il Collegio regionale per le garanzie statutarie, *«esprime pareri e rende valutazioni»*, tra l'altro, *«sui rilievi di compatibilità con lo statuto delle deliberazioni legislative»* e, al secondo comma, dispone che *«Il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio con motivata decisione»*) - ha chiarito che *“nessuna limitazione viene a soffrire la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimane intatta sia nelle materie sia nell'estensione della sua capacità regolativa. L'introduzione di un particolare, eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni. Inoltre, la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerisce agli atti legislativi, ma alla*

E vi rientrano anche i pareri espressi sulle questioni giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni statutarie²⁶.

Sono invece riconducibili al secondo ambito le funzioni esercitate in materia di referendum regionali e iniziative legislative popolari²⁷.

Le funzioni svolte dalle consulte statutarie in materia referendaria sono infatti assimilabili a quelle svolte, a livello statale, dalla Corte costituzionale e dall'Ufficio centrale del referendum presso la Corte di Cassazione.

Le decisioni adottate dalle consulte statutarie nello svolgimento di dette funzioni hanno quindi efficacia certamente vincolante (e assumono pertanto carattere provvedimento), perché idonee a precludere l'espletamento del referendum ovvero l'avvio dell'iniziativa legislativa popolare²⁸.

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».

²⁶ Si tratta delle ipotesi esaminate *supra* sub 2.4.

²⁷ Si tratta delle ipotesi esaminate *supra* sub 2.3.

²⁸ Il Collegio di garanzia statutaria della Regione Toscana ha affermato che i giudizi espressi dalle consulte statutarie in materia referendaria non hanno natura di meri pareri consultivi, precisando che detti giudizi, pur avendo carattere amministrativo, “*si inseriscono in un percorso che è caratterizzato da tutti i principi propri della giurisdizionalità*”.

In particolare, nell'Allegato A alla deliberazione del Collegio n. 2 del 31 luglio 2015, si legge che “*il giudizio di ammissibilità sul referendum dovrà (...) essere collocato in una dimensione completamente diversa da quella dello scrutinio (o, se si vuole, “parere”) di legalità statutaria e dovrà assumere, invece, molti dei caratteri che sono propri del giudizio di ammissibilità del referendum che è affidato alla Corte costituzionale.*

Se è vero, infatti, che, ed a differenza di quanto avviene nell'ordinamento nazionale, il giudizio dei Collegi di garanzia non assume, come quello della Corte, un valore definitivo, la possibilità di un eventuale ricorso al TAR contro la decisione del Collegio non esclude che le decisioni dei Collegi sulla ammissibilità dei referendum si inseriscono in un percorso che è caratterizzato da tutti i principi propri della giurisdizionalità; percorso, o circuito che inizia con le decisioni dei Collegi di garanzia e termina con le sentenze di ammissibilità o inammissibilità dei referendum che sono pronunciate dalla Corte costituzionale in un quadro che è destinato a ricomprendere unitariamente gli ordinamenti regionali e quello nazionale (A. Cardone, 2006, p. 280)”.

E, nella deliberazione del Collegio n. 3 del 25 gennaio 2016, si legge che “*Il ruolo del Collegio di garanzia statutaria all'interno del procedimento referendario è quello - come già specificato più diffusamente nell'Allegato A alla deliberazione 31.7.2015 n. 2 adottata da questo Collegio - di svolgere non una funzione consultiva, ma un'attività che presenta “molti dei caratteri che sono propri del giudizio di ammissibilità del referendum che è affidato alla Corte costituzionale”.*

Nel caso di specie, poi, in cui il Collegio è chiamato a verificare se la consultazione referendaria debba aver luogo (dopo l'abrogazione totale, accompagnata da altra disciplina della materia), le funzioni dell'organo possono essere piuttosto assimilate a quelle dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, che non ha natura giurisdizionale, ma amministrativa (...).

4. I rimedi esperibili avverso gli atti adottati dalle consulte statutarie.

Come detto, la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 200/2008, ha affermato che le decisioni degli organi di garanzia statutaria costituiscono atti amministrativi che *“possono ovviamente diventare oggetto di un giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari”*.

Ebbene, l’Autorità giudiziaria competente a delibare la legittimità di tali atti sarà il Giudice Amministrativo, ove venga fatta valere una posizione di mero interesse legittimo, ovvero il Giudice Ordinario, ove venga fatta valere una situazione giuridica riconducibile alla categoria dei diritti soggettivi (salva ovviamente l’attribuzione al Giudice Amministrativo di una giurisdizione esclusiva)²⁹.

4.1. (segue) In particolare: le azioni avverso i giudizi di conformità statutaria delle fonti regionali.

I pareri emessi dagli organi di garanzia statutaria in ordine alla conformità delle leggi e dei regolamenti regionali allo statuto costituiscono atti amministrativi astrattamente censurabili - secondo il riparto di giurisdizione di cui si è detto sopra - dinanzi al Giudice Amministrativo, ove le leggi o i regolamenti incidano su una posizione di mero interesse legittimo, ovvero dinanzi al Giudice Ordinario, ove gli stessi incidano su un diritto soggettivo (salva, come detto, l’attribuzione al Giudice Amministrativo di una giurisdizione esclusiva).

Pertanto in questa fase, le pronunce del Collegio, da un lato “si inseriscono in un percorso che è caratterizzato da tutti i principi propri della giurisdizionalità” (...), dall’altro presentano un carattere prettamente amministrativo.

In questa logica può dirsi emergere una “doppia” anima, sia amministrativa che giurisdizionale”.

²⁹ Come noto, l’art. 103 Cost. ha positivizzato il criterio della *causa petendi* quale criterio di riparto della giurisdizione (in linea con la pregressa giurisprudenza della Cassazione che, sin dal 1981, aveva abbracciato il criterio della *causa petendi*). In base a tale criterio la tutela dei diritti soggettivi spetta, di regola, al G.O., mentre quella degli interessi legittimi al G.A.

L’art. 103 Cost. ha altresì previsto l’attribuzione al G.A. di una giurisdizione esclusiva in particolari materie.

Tale tradizionale criterio di riparto è stato confermato nella nota sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004.

Nella medesima sentenza, la Corte ha altresì chiarito i limiti della giurisdizione esclusiva, precisando che *“Il legislatore ordinario ben può ampliare l’area della giurisdizione esclusiva purché lo faccia con riguardo a materie (in tal senso, particolari) che, in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità”*.

Tuttavia, le azioni astrattamente esperibili avverso tali atti presentano, in concreto, alcune criticità sotto il profilo dell'interesse ad agire³⁰.

Anzitutto, perché si tratta di pareri non vincolanti, che potrebbero non essere recepiti da parte degli organi legislativi regionali.

In altri termini, detti atti hanno natura meramente consultiva e sono di per sé privi di qualsivoglia portata lesiva³¹.

In secondo luogo, perché si tratta di giudizi resi con riferimento a leggi e regolamenti regionali non ancora entrati in vigore.

È evidente che un atto che non ha ancora acquisito efficacia non può determinare alcuna lesione concreta e attuale delle situazioni giuridiche soggettive³².

Da qui la carenza di interesse ad agire avverso tali atti.

L'interesse sorgerà, se del caso, soltanto a seguito dell'entrata in vigore della legge o del regolamento regionale che abbiano effettivamente recepito il parere espresso dalla consulta statutaria³³.

³⁰ La giurisprudenza ha chiarito che l'interesse ad agire corrisponde alla "concreta possibilità di perseguire un bene della vita, anche di natura morale o residuale, attraverso il processo, in corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell'interesse protetto, a norma dell'art. 100 c.p.c." (così *ex multis* T.A.R. Napoli, sez. IV, 5 settembre 2017, n. 4270; T.A.R. Roma, sez. III, 8 settembre 2017, n. 9638).

³¹ Come noto, la giurisprudenza ha infatti affermato che "gli atti consultivi non sono impugnabili *ex se* (salvo che non si tratti di pareri vincolanti), perché spetta all'Autorità titolare del potere decisionale stabilire se e in quali termini condividere il parere" (T.A.R. Ancona, sez. I, 29 luglio 2016, n. 456) e che "Le attività di organi o soggetti consultivi si innestano nel procedimento. Essi possono lesivi soltanto quando abbiano effetto di arresto del procedimento o abbiano effetto vincolante per il provvedimento finale, e sempre che l'amministrazione sia tenuta ad assumere, in ogni caso, una decisione" (Cons. St., sez. V, 11 ottobre 2005, n. 5488).

³² Come noto, gli atti inefficaci non sono infatti idonei a ledere le situazioni giuridiche soggettive (cfr. Cons. St., sez. I, 12 dicembre 2007, ordinanza n. 6489; T.A.R. Brescia, sez. I, 5 giugno 2017, n. 736).

³³ Una volta entrate in vigore, le leggi regionali che abbiano recepito il parere della consulta statutaria potranno essere censurate dinanzi alla Corte costituzionale, in via diretta, da parte del governo e, in via incidentale, da parte dei cittadini ovvero d'ufficio dal giudice *a quo*.

Quanto ai regolamenti regionali, una volta promulgati, potrà esserne chiesta la disapplicazione dinanzi al Giudice Amministrativo ovvero dinanzi al Giudice Ordinario (a seconda della posizione giuridica soggettiva tutelata) da parte dei soggetti lesi. Fermo restando che la sussistenza dell'interesse ad agire è subordinata alla produzione di effetti pregiudizievoli da parte di atti applicativi dei regolamenti medesimi (che, come noto, costituiscono atti generali ed astratti), salvi i casi in cui questi ultimi abbiano una immediata e concreta lesività (cfr. in tal senso, *ex multis*, Cons. St., sez. VI, 17 luglio 2017 n. 3513).

Nella stessa sede, potrà, ove occorrer possa, essere chiesto l'annullamento o la disapplicazione del presupposto parere della consulta statutaria (anche se non se ne ravvisa la concreta utilità, giacché la tutela delle situazioni giuridiche fatte valere sarà soddisfatta dalla disapplicazione dell'atto effettivamente lesivo e cioè il regolamento regionale).

4.2. (segue) In particolare: le azioni avverso i giudizi sui conflitti di attribuzione tra organi regionali.

Quanto ai giudizi sui conflitti di attribuzione tra organi regionali espressi dalle consulte statutarie, la dottrina ha affermato che *“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”*³⁴.

Difetta invece la legittimazione ad agire avverso tali atti in capo agli organi regionali coinvolti.

E ciò in quanto l'organo di garanzia statutaria che ha adottato il parere sul conflitto di attribuzione e gli organi regionali tra i quali il conflitto medesimo è sorto appartengono allo stesso ente: la Regione³⁵.

Il conflitto dovrà quindi essere risolto all'interno dell'ente³⁶.

In ogni caso, in capo ai soggetti legittimati ad agire avverso i pareri in questione (e cioè, come detto, i terzi estranei al conflitto di attribuzione), difetta, a mio avviso, un'altra fondamentale condizione dell'azione: ancora una volta, l'interesse ad agire.

Infatti, i giudizi sui conflitti di attribuzione espressi dalle consulte statutarie non sono vincolanti per gli organi regionali interessati.

³⁴ Così C. MIGNONE, *I Collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quaderni Regionali*, n. 1-2, gennaio-agosto 2007, p. 294.

³⁵ Si veda al riguardo *Ibidem* p. 314 ss., ove si legge (con riferimento ai pareri con cui le consulte statutarie dichiarano l'inammissibilità dei referendum promossi dagli organi regionali, ma lo stesso principio vale anche con riferimento ai pareri espresse dalle consulte in ordine ai conflitti di attribuzione tra organi regionali) che *“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 fattispecie. Ne deriva l'impossibilità di configurare rapporti litigiosi “giustiziabili” tra gli uffici delle strutture compatte”.

³⁶ Si veda sul punto 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 italiano*, 2009, ove si legge che *“Si aggiunga inoltre che, nel caso delle consulte statutarie, queste non si pongano come veri “arbitri” risolutori, in un senso o nell'altro, del conflitto, quanto piuttosto come soggetti ausiliari dell'organo politico, al quale si limitano, di regola, a fornire un autorevole parere ed il quale risulta quindi essere il vero giudice del conflitto”.*

Ma, come già detto, gli atti aventi natura meramente consultiva sono di per sé privi di qualsivoglia portata lesiva e, dunque, ai sensi dell'art. 100 c.p.c., difetta l'interesse ad agire avverso gli stessi³⁷.

Pertanto, una lesione concreta e attuale delle situazioni giuridiche soggettive potrebbe derivare esclusivamente dagli atti e/o dalle condotte adottati *ex post* (in recepimento del parere espresso dalle consulte statutarie) dagli organi regionali coinvolti nel conflitto di attribuzione³⁸.

4.3. (segue) In particolare: le azioni avverso i pareri resi dalle consulte statutarie sulle questioni giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni statutarie.

Si è già detto che anche i pareri resi in ordine alle questioni giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni statutarie rientrano nell'attività consultiva degli organi di garanzia statutaria e sono dunque privi di efficacia vincolante.

Si tratta dunque di atti amministrativi astrattamente censurabili - secondo il riparto di giurisdizione di cui si è detto sopra - dinanzi al Giudice Amministrativo, ove gli stessi incidano su una posizione di mero interesse legittimo, ovvero dinanzi

³⁷ Come già detto, la giurisprudenza ha infatti chiarito che l'interesse ad agire corrisponde alla "concreta possibilità di perseguire un bene della vita, anche di natura morale o residuale, attraverso il processo, in corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell'interesse protetto, a norma dell'art. 100 c.p.c." (così *ex multis* T.A.R. Napoli, sez. IV, n. 4270/2017; T.A.R. Roma, sez. III, n. 9638/2017).

La giurisprudenza, con specifico riferimento ai pareri consultivi non vincolanti, ha altresì precisato che "gli atti consultivi non sono impugnabili *ex se* (salvo che non si tratti di pareri vincolanti), perché spetta all'Autorità titolare del potere decisionale stabilire se e in quali termini condividere il parere" (T.A.R. Ancona, sez. I, n. 456/2016) e che "Le attività di organi o soggetti consultivi si innestano nel procedimento. Essi possono lesivi soltanto quando abbiano effetto di arresto del procedimento o abbiano effetto vincolante per il provvedimento finale, e sempre che l'amministrazione sia tenuta ad assumere, in ogni caso, una decisione" (Cons. St., sez. V, n. 5488/2005).

³⁸ Ove gli atti in questione abbiano natura legislativa, essi potranno essere censurati dai terzi lesi dinanzi alla Corte costituzionale con ricorso in via incidentale.

Ove tali atti abbiano invece natura regolamentare o amministrativa, potrà esserne chiesto la disapplicazione/annullamento dinanzi al Giudice Amministrativo ovvero la disapplicazione dinanzi al Giudice Ordinario da parte dei terzi lesi.

Nella stessa sede, potrà, ove occorrer possa, essere chiesto l'annullamento o la disapplicazione del presupposto parere della consulta statutaria (anche se non se ne ravvisa la concreta utilità, giacché la tutela delle situazioni giuridiche fatte valere sarà soddisfatta dall'annullamento ovvero dalla disapplicazione dell'atto effettivamente lesivo e cioè l'atto o la condotta dell'organo regionale).

al Giudice Ordinario, ove incidano su un diritto soggettivo (salva, come detto, l'attribuzione al Giudice Amministrativo di una giurisdizione esclusiva).

Tuttavia, anche le azioni astrattamente esperibili avverso tali atti presentano criticità sotto il profilo dell'interesse ad agire.

Deve infatti ritenersi che l'interesse concreto e attuale a censurare i pareri in questione sorgerà soltanto nel momento in cui verrà adottato un atto consequenziale lesivo (applicativo del parere espresso dalla consulta statutaria)³⁹.

4.4. (segue) In particolare: le azioni avverso le decisioni in materia referendaria.

Come già detto, le decisioni adottate dagli organi di garanzia statutaria in materia di referendum e di iniziativa legislativa popolare costituiscono provvedimenti amministrativi idonei a determinare, ove negativi, l'arresto dell'iniziativa referendaria ovvero legislativa.

Quanto all'individuazione dell'autorità giudiziaria competente a conoscere degli atti che negano l'ammissibilità delle iniziative referendarie (ma gli stessi principi giurisprudenziali possono essere estesi anche agli atti che negano l'ammissibilità delle iniziative legislative popolari), la giurisprudenza non è univoca.

Secondo un primo orientamento, i soggetti promotori del referendum vanterebbero un vero e proprio diritto soggettivo alla consultazione referendaria (diritto degradato dal giudizio di inammissibilità); pertanto, la giurisdizione spetterebbe al Giudice Ordinario⁴⁰.

³⁹ Come già detto, la giurisprudenza ha infatti chiarito che "gli atti consultivi non sono impugnabili ex se (salvo che non si tratti di pareri vincolanti), perché spetta all'Autorità titolare del potere decisionale stabilire se e in quali termini condividere il parere" (T.A.R. Ancona, sez. I, n. 456/2016) e che "Le attività di organi o soggetti consultivi si innestano nel procedimento. Essi possono lesivi soltanto quando abbiano effetto di arresto del procedimento o abbiano effetto vincolante per il provvedimento finale, e sempre che l'amministrazione sia tenuta ad assumere, in ogni caso, una decisione" (Cons. St., sez. V, n. 5488/2005).

⁴⁰ Al riguardo, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che "il comitato promotore di referendum (...) è titolare di una situazione soggettiva - connessa con il diritto dei cittadini elettori d'intraprendere la procedura referendaria - sempre tutelabile dinanzi al Giudice ordinario non potendo essere degradata ad interesse legittimo da atti dell'organo di controllo degli enti territoriali, il quale nella procedura referendaria non ha alcuna posizione di supremazia (sent. nn. 5490 del 1994 e 9207 del 1987)" (così SS.UU., 28 ottobre 1998, n. 10735; nello stesso senso SS.UU., 6 giugno 1994, n. 5490) e che "il comitato promotore di referendum agisce nel relativo procedimento in posizione di piena parità con l'organo dell'ente territoriale preposto al controllo della legittimità della richiesta referendaria, operando l'uno e l'altro soggetto a garanzia del diritto fondamentale di svolgere la consultazione e di attuare l'ordinamento, con la conseguenza della non degradabilità della posizione soggettiva del primo per effetto dell'attività posta in essere dal secondo.

Secondo un diverso (invero minoritario) orientamento, i soggetti promotori del referendum sarebbero portatori di un mero interesse legittimo quantomeno nei casi in cui l'inammissibilità non discende da motivi formali, ma da motivi sostanziali, ed è quindi configurabile un'ampia discrezionalità dell'organo⁴¹.

Conseguentemente, sussisterebbe la giurisdizione del Giudice Amministrativo⁴².

Passando poi all'indagine circa la sussistenza delle condizioni fondamentali dell'azione, si fa presente che, come precisato dalla giurisprudenza di legittimità, *“nel procedimento referendario assumono rilievo (e possibilità di tutela) soltanto i soggetti ai quali la disciplina referendaria conferisce specifiche funzioni, mentre le posizioni di soggetti diversi non trovano alcuna protezione né diretta né indiretta (cfr. Sez. un., n. 5490/1994, cit.)”* (così SS.UU., 6 giugno 1994, n. 5490; nello stesso senso, SS.UU. 28 novembre 2016, n. 24102).

Conseguentemente, saranno legittimati a censurare i provvedimenti con cui le consulte statutarie dichiarano l'inammissibilità dell'iniziativa referendaria o legislativa i soggetti promotori dell'iniziativa medesima.

Ove l'iniziativa provenga dagli elettori, questi saranno senz'altro legittimati ad agire avverso gli atti in questione.

Ove, invece, l'iniziativa provenga da un organo regionale ovvero da un gruppo di consiglieri, si pone un problema di legittimazione ad agire.

E ciò in quanto *“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 fattispecie. Ne

(...) il diritto soggettivo pubblico dei promotori può essere affermato o negato, ma non degradato nè inciso da un atto amministrativo adottato dall'organo preposto al controllo, la cognizione della domanda diretta alla tutela della posizione soggettiva del Comitato appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario” (così SS.UU., 3 febbraio 2004, n. 1991; nello stesso senso, SS.UU., 24 giugno 2009, n. 14803 e Cons. St., sez. V, 18 ottobre 2011, n. 556).

⁴¹ Si veda sul punto C. MIGNONE, *I Collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, cit., p. 314 ss.

⁴² *“Sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo sul ricorso contro la deliberazione con la quale il consiglio regionale ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum abrogativo di legge della regione”* (T.A.R. Milano, 20 ottobre 1982, n. 1171; nello stesso senso T.A.R. L'Aquila, 7 ottobre 2003, n. 839).

deriva l'impossibilità di configurare rapporti litigiosi "giustiziabili" tra gli uffici delle strutture compatte.

(...) 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 protezione⁴³.

Quanto all'altra condizione fondamentale dell'azione, e cioè l'interesse ad agire, si ribadisce che gli atti con cui le consulte statutarie negano l'ammissibilità ovvero l'irregolarità delle iniziative referendarie o legislative popolari determinano l'arresto delle iniziative medesime.

Si tratta dunque di atti con effetti immediatamente lesivi.

Da qui la sussistenza dell'interesse ad agire avverso tali atti.

Appurato quindi che i provvedimenti con cui gli organi di garanzia statutaria dichiarano l'inammissibilità e/o l'irregolarità delle iniziative referendarie o legislative sono soggetti alla cognizione dei giudici, resta da chiarire quale tutela possano ottenere in concreto i soggetti lesi da tali provvedimenti.

Ebbene, ove l'inammissibilità e/o l'irregolarità dell'iniziativa discenda da una valutazione "vincolata", quale la verifica delle firme raccolte o la verifica del numero di abitanti, il giudice potrà probabilmente sostituirsi alle (errate) valutazioni compiute dalla consulta statutaria e dichiarare l'ammissibilità del referendum o dell'iniziativa legislativa popolare.

Al contrario, ove la declaratoria di inammissibilità e/o irregolarità dell'iniziativa discenda da valutazioni discrezionali (si tratta invero dell'ipotesi più ricorrente), il giudice - a mio avviso - non potrà esercitare un sindacato giurisdizionale con poteri sostitutivi, ingerendosi nell'esercizio del potere amministrativo affidato alla consulta statutaria.

In tal caso, il giudice dovrà limitarsi a verificare, sotto il profilo formale, il rispetto delle norme procedurali previste dall'ordinamento regionale e, nel merito, ad esaminare le valutazioni svolte dalla consulta statutaria sotto il profilo della logicità, della ragionevolezza e della congruità⁴⁴.

⁴³ Così C. MIGNONE, *I Collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, cit., p. 314 ss.

⁴⁴ E ciò vale sia nel caso in cui si ritenga di ricondurre i giudizi delle consulte statutarie in materia referendaria alle ipotesi di discrezionalità amministrativa, sia nel caso in cui si ritenga invece configurabile

L'autorità giudiziaria non potrà invece sostituire la valutazione svolta dalla consulta statutaria con la propria valutazione⁴⁵ e si limiterà dunque a ordinare, il riesercizio del potere da parte dell'organo di garanzia statutaria, senza che peraltro possa ordinare a quest'ultimo di ammettere il referendum o l'iniziativa legislativa popolare.

La valutazione in ordine all'ammissibilità dell'iniziativa afferisce infatti alla discrezionalità residua dell'organo⁴⁶.

Peraltro, gli stretti margini di sindacabilità delle decisioni adottate dalle consulte statutarie in materia referendaria non possono destare stupore, ove si consideri che le decisioni adottate, a livello statale, in materia referendaria dalla Corte costituzionale e dall'Ufficio centrale per il referendum sono insindacabili⁴⁷.

un'ipotesi di discrezionalità tecnica. La giurisprudenza ha infatti chiarito che *“Il sindacato del giudice amministrativo sulla sfera riservata alla discrezionalità amministrativa è ammissibile ove si basi non su una diversa valutazione di merito, ma sul riscontro di elementi oggettivi sintomatici di un cattivo uso della discrezionalità quali travisamenti di fatto, evidenti illogicità, erroneità dei presupposti”* (così *ex multis* Cons. St., sez. III, 2 marzo 2015, n. 1018) e che *“Le scelte operate dalla p.a., in particolare quelle fondate su esercizio di discrezionalità tecnica, sono sindacabili in sede di legittimità solo laddove ricorrano le figure sintomatiche di eccesso di potere per illogicità o irragionevolezza, ovvero per evidente contraddittorietà della motivazione; entro tali limiti, la verifica che il giudice amministrativo deve compiere, così evitando di svolgere un non previsto sindacato di merito, attiene alla coerenza della scelta o misura adottata dalla p.a. con le premesse argomentative da essa stessa poste, evitando di giustapporre un distinto percorso argomentativo a quello già esplicitato dall'Amministrazione pubblica medesima”* (così *ex multis* Cons. St., sez. IV, 29 marzo 2017, n. 1432).

⁴⁵ Sul divieto di riedizione del potere da parte del giudice si veda T.A.R. Napoli, sez. I, 25 gennaio 1993, n. 22, ove si legge che: *“Nell'esercizio del potere di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose, ai sensi dell'art. 15 bis legge n. 55 del 1990 (introdotto dall'art. 1 d.l. n. 164 del 1991), l'autorità amministrativa è dotata di larghi margini di valutazione, in quanto i presupposti sono definiti attraverso termini elastici, non tipizzati e generici e con riferimento non a specifici atti antiggiuridici ma a comportamenti complessivi, nè è richiesta l'acquisizione di prove certe e conclusive: in tale contesto non è consentita al giudice amministrativo una riedizione delle valutazioni compiute in sede amministrativa, nè un sindacato degli apprezzamenti di merito, salvo che questi non si palesino macroscopicamente illogici ed ingiusti”*.

⁴⁶ Si rammenta infatti che, ai sensi dell'art. 31, c. 3, c.p.a., *“Il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione”* e che, ai sensi dell'art. 34, c. 1, lett. c), c.p.a., *“L'azione di condanna al rilascio di un provvedimento richiesto è esercitata, nei limiti di cui all'articolo 31, comma 3”*.

⁴⁷ Con riferimento agli atti dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, la giurisprudenza ha chiarito che essi vengono adottati nell'esercizio di *“funzioni pubbliche neutrali, ossia di carattere intermedio tra l'amministrazione e la giurisdizione, espletate in posizione di terzietà e di indipendenza, alle quali non si applica la disciplina del provvedimento amministrativo”*.

5. Casi concreti

Si segnalano due casi concreti, in cui è stata censurata l'illegittimità di atti adottati dal Collegio di garanzia statutaria della Regione Toscana.

5.1. Sentenza del T.A.R. Toscana - sez. III, n. 492 del 12 marzo 2014

Il primo caso riguarda l'impugnativa promossa dinanzi al T.A.R. Toscana, sez. III, avverso il parere del Collegio di garanzia statutaria della Toscana prot. n. 5571/1.14.6 del 25 marzo 2013 reso ai sensi dell'art. 14**bis** della L.R.T. n. 34/2008.

Si tratta di un parere avente ad oggetto il seguente quesito: *“quale sia la procedura da seguire per procedere alla surroga dei consiglieri regionali eletti come candidati regionali allorquando tutti i candidati regionali di quella lista o gruppo di liste risultino già eletti, in conseguenza di quanto disciplinato dal testo della legge regionale 13 maggio 2004, n. 25 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta Regionale)”*.

Detto parere è stato impugnato quale atto presupposto della delibera con cui il Consiglio regionale aveva disposto il subentro di un candidato nella carica di consigliere regionale, a seguito delle dimissioni di un consigliere.

Il sindacato del T.A.R. Toscana si è concentrato esclusivamente sulla delibera del Consiglio regionale.

Il Tribunale, con sentenza n. 492 del 12 marzo 2014, ha rigettato il ricorso, perché infondato.

Può tuttavia ritenersi che il Giudice abbia implicitamente considerato ammissibile e procedibile l'impugnativa promossa avverso il parere del Collegio, giacché non ha sollevato alcuna questione sul punto.

5.2. Ordinanza del Tribunale di Firenze, Prima Sezione, del 22 giugno 2016

Il secondo caso riguarda il ricorso cautelare *ex art.* 700 c.p.c. promosso dinanzi al Tribunale di Firenze, Prima Sezione, da alcuni promotori del referendum abrogativo della l. reg. Toscana n. 28/2015 (recante “Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale”) avverso la dichiarazione di non effettuabilità del referendum ad opera della

La conseguenza di tale impostazione è il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della impugnazione degli atti adottati dall'Ufficio Centrale per il Referendum, non vertendosi in tema di atti neppure oggettivamente amministrativi e specificandosi, altresì, il carattere "assoluto" di tale difetto di giurisdizione, trattandosi di atti che partecipano fondamentalmente della funzione legislativa, condividendone, pertanto, la natura” (così Cons. St., sez. IV, 26 novembre 2015, n. 5369; si veda altresì, nello stesso senso, Cons. St., sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2552 e SS.UU. 28 novembre 2016, n. 24102).

delibera del Collegio di garanzia statutaria n. 3 del 25 gennaio 2016 e del d.P.G.R. Toscana n. 9 del 17 febbraio 2016.

A seguito della pubblicazione della l. reg. Toscana n. 28/2015 alcuni comitati composti da elettori hanno promosso un referendum abrogativo di detta legge.

Nelle more del procedimento referendario, la Regione Toscana ha approvato una nuova disciplina normativa in materia di servizio sanitario regionale: la l. reg. n. 84/2015, recante “Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l. reg. 40/2005”, che ha abrogato la l. reg. n. 28/2015 (oggetto del referendum abrogativo promosso).

Il Collegio di garanzia statutaria della Regione Toscana è stato dunque investito del seguente quesito:

“- se la consultazione a seguito della presentazione del quesito referendario concernente l'abrogazione della legge regionale della Toscana 16 marzo 2015, n. 28 debba aver luogo”;

- quali siano in ipotesi le disposizioni oggetto del referendum, con riformulazione del relativo quesito”.

E ciò in quanto l'art. 36, c. 3, della l. reg. Toscana n. 62/2007 (recante “Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto”) prevede che *“Nel caso di abrogazione totale o parziale delle disposizioni oggetto di referendum, accompagnata da altra disciplina della stessa materia, o di modifica delle disposizioni oggetto del referendum, il Collegio di garanzia, sentiti i delegati con la procedura di cui all'articolo 27, comma 2, stabilisce se la consultazione debba avere luogo, quali siano le disposizioni oggetto del referendum e riformula il quesito”.*

Con deliberazione n. 3 del 25 gennaio 2016, il Collegio di garanzia statutaria ha dichiarato che la consultazione non poteva aver luogo.

E con decreto n. 9 del 17 febbraio 2016, il Presidente della Giunta Regionale Toscana ha dichiarato che la consultazione referendaria non può aver luogo per le ragioni dedotte nella relazione allegata alla citata deliberazione del Collegio di garanzia statutaria n. 3 del 25 gennaio 2016.

I ricorrenti hanno censurato la delibera del Collegio, laddove ha ritenuto di non consentire la consultazione referendaria su parte della nuova l. reg. n. 84/2015 e hanno chiesto al Tribunale adito: i) di dichiarare l'illegittimità della delibera nella parte in cui ha ritenuto che non ricorressero le condizioni per una riformulazione del quesito referendario ai sensi dell'art. 36 della l. reg. Toscana n. 62/2007 citata e, conseguentemente, di disapplicare la delibera medesima; ii) di dichiarare il diritto soggettivo dei promotori alla prosecuzione del procedimento referendario;

iii) di ordinare al Collegio di ripronunciarsi e di riconoscere la procedibilità del referendum tramite la riformulazione del quesito.

Con riguardo alla sussistenza del *periculum in mora*, i ricorrenti hanno dedotto che “*sussiste l’oggettiva esigenza di pervenire alla riformulazione del quesito ad opera del Collegio di garanzia nel più breve tempo possibile, onde poter consentire lo svolgimento del referendum abrogativo*” e che “*A ciò deve aggiungersi l’ulteriore necessità che la conclusione del procedimento avvenga in presenza dell’attuale quadro normativo relativo alla materia in questione, senza l’interposizione di nuovi interventi legislativi*”.

Il Tribunale adito, con ordinanza del 22 giugno 2016, ha anzitutto ritenuto sussistente la competenza del G.O. a conoscere la domanda anche in via cautelare, considerata la natura di diritto soggettivo della situazione giuridica fatta valere dai ricorrenti.

Cionondimeno lo stesso Tribunale ha rigettato il ricorso cautelare, perché ha ritenuto insussistente il requisito del *periculum in mora*.

In particolare, il Giudice ha rilevato che dal mancato svolgimento della consultazione entro una certa data non deriverebbe alcun pregiudizio irreparabile, giacché il diritto di fare il referendum non scade.

Né alcun pregiudizio irreparabile discenderebbe dalla ipotizzata sostituzione dell’attuale normativa in materia con altra disciplina normativa, giacché se la normativa sopravvenuta mutasse in termini sostanziali quella oggetto del quesito referendario non vi sarebbe più interesse alla consultazione referendaria; ove, al contrario, la normativa sopravvenuta non determinasse detto mutamento sostanziale, resterebbe comunque fermo il diritto a reiterare il quesito referendario tramite la sua corretta riformulazione.

6. Conclusioni

Al termine di questa breve riflessione, è dunque mia opinione che le consulte statutarie costituiscano un’esperienza che merita senz’altro di essere “incoraggiata” (in un momento nel quale, come visto, stentano ancora ad affermarsi), posto che ai medesimi organi sono state attribuite competenze di grande rilievo e importanza per un più efficiente funzionamento dell’istituzione regionale.

Resta peraltro il limite degli effetti concreti delle loro decisioni che in gran parte assumano valenza non vincolante. Ciò, si riflette in particolare sulla loro giustiziabilità. Come osservato nei paragrafi precedenti, infatti, in gran parte, tali decisioni non hanno una effettiva portata lesiva mentre per quelle, riguardanti

l'espletamento del referendum ovvero l'avvio dell'iniziativa legislativa popolare, le quali hanno effetto invece vincolante, vi sono problemi afferenti, soprattutto, alla legittimazione ad agire e all'organo giurisdizionale competente a decidere.

Peraltro, la scarsa "esperienza concreta" ci dimostra che ove siano state esperite specifiche iniziative giudiziarie, le prime pronunce dei giudici sono state in grado di dirimere in via definitiva (senza cioè essere stata oggetto di impugnativa) le questioni affrontate. E tale dato merita di essere sottolineato in un contesto in cui merito, discrezionalità amministrativa, applicazione delle norme, valutazioni di carattere politico, opinione pubblica, rappresentano elementi fra loro difficilmente distinguibili.