

La Corte costituzionale e il procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari: problemi risolti e questioni da definire in tema di interpretazione dell'art. 123 Cost.

di Paolo Giangaspero
(20-7-2006)

(in corso di pubblicazione in le Regioni, 4/2006)

1. Come era stato puntualmente previsto qualche tempo addietro [1], l'accelerazione del processo di approvazione degli statuti regionali ordinari, e l'invalidazione parziale di alcuni di essi da parte della Corte costituzionale, ha nuovamente portato all'attenzione del Giudice di costituzionalità il complesso di problemi posti dalla quanto meno infelice disciplina dell'art. 123 Cost. in materia di procedimento per l'adozione degli statuti regionali. Come è noto, la questione era già stata affrontata in talune sue implicazioni nella sent. 304 del 2002 [2], che tuttavia aveva lasciato impregiudicati diversi problemi interpretativi ingenerati dalla norma costituzionale citata.

Alcuni di tali problemi - tutti inerenti al regime formale degli statuti ordinari - sono viceversa stati affrontati da un gruppo di recenti decisioni [3], del quale fa parte la sent. 469 del 2005, cui prevalentemente si riferiscono le osservazioni che seguono.

Anche senza aderire alla posizione radicalmente critica di chi ha osservato che la Corte starebbe avvolgendosi "in una ragnatela da cui potrebbe risaltarle assai disagevole (e, forse, impossibile) liberarsi" [4], non si può fare a meno di notare che nel suo complesso la giurisprudenza costituzionale in questa materia presenta alcuni tratti di frammentarietà (in parte certamente riconducibili alle vicende che hanno determinato l'instaurazione dei diversi giudizi), e taluni spunti di non facile collocazione in un quadro unitario e coerente.

Al fine di valutare le linee di tendenza che emergono dalla recente giurisprudenza, pur senza pretendere di procedere in questa sede ad una disamina completa delle questioni interpretative riconnesse alla disciplina procedimentale desumibile dall'art. 123 Cost., è opportuno partire dalla definizione di un quadro sintetico della pluralità di problemi che il procedimento di approvazione statutaria presenta, attraverso una sorta di "inventario" delle diverse esigenze che la disposizione costituzionale citata aspira ad armonizzare, in quanto tutte coinvolte nel procedimento di deliberazione degli statuti regionali ordinari, per poi passare all'esame delle conseguenze della decisione in commento sui modi di conciliazione delle esigenze stesse [5].

In primo luogo, come è ovvio, lo statuto si pone come un atto fondamentale di espressione dell'autonomia regionale: ciò vale non soltanto in relazione ai suoi contenuti (tema sul quale in questa sede non ci si soffermerà), ma anche al procedimento relativo alla sua approvazione, poiché tale procedimento (e l'atteggiarsi degli strumenti di controllo statale esercitabili in tale sede sulle determinazioni regionali) costituisce uno snodo molto importante nei rapporti tra lo Stato e le Regioni, nel quale può misurarsi - sia pure attraverso la successione formale degli atti di un procedimento - l'estensione degli spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni. Per altro verso, ma in stretta connessione con quanto si è appena detto, l'estensione dell'autonomia regionale si collega al procedimento di approvazione statutaria anche da un altro punto di vista: quello degli spazi a disposizione di scelte regionali per conformarne la fisionomia. Come è noto, si è parecchio discusso in sede di commento sull'art. 123 Cost. nell'attuale versione, se e in che modo le Regioni potessero incidere sulla concreta configurazione del procedimento di approvazione statutaria, e quali dunque fossero i margini di differenziazione (nelle singole Regioni ordinarie) dei passaggi per giungere all'approvazione degli Statuti. Come è evidente, tale possibilità di scelta deve ritenersi inversamente proporzionale al grado di precisione e vincolatività normativa che si intende ascrivere alla disposizione di cui all'art. 123 Cost.

Per altro verso, ad essere coinvolte nel procedimento disciplinato dall'art. 123 Cost. sono anche varie questioni inerenti ai rapporti tra maggioranze e minoranze consiliari, tra gli organi regionali e tra questi ed il corpo elettorale delle Regioni, cui è riconosciuta la possibilità di esprimersi attraverso un referendum di natura oppositiva. Ciò vale in modo particolare con riguardo alla questione del "seguito" di un'eventuale pronuncia caducatoria da parte della Corte costituzionale in accoglimento del ricorso preventivo del Governo, questione che del resto è al centro delle decisioni che qui si commentano. A questo riguardo si può infatti osservare che - a seconda della linea interpretativa dell'art. 123 Cost. che si intende assumere - diverse sono le conseguenze in termini di garanzia delle minoranze consiliari. Questa

sarebbe ovviamente massima ove si concludesse nel senso della necessità - a seguito di una sentenza di accoglimento della Corte costituzionale sul testo della delibera statutaria - di procedere comunque ad una rideliberazione dello Statuto nelle forme e con le maggioranze dell'art. 123 Cost., mentre la posizione delle minoranze consiliari sarebbe protetta in modo meno incisivo nell'ipotesi in cui - almeno a talune condizioni - si ritenesse sufficiente una semplice "presa d'atto" consiliare, con maggioranze diverse da quella assoluta. Per altro verso, anche la posizione del Presidente della Giunta regionale risulta coinvolta dall'interpretazione dell'art. 123 Cost., in quanto ad esso spetta la promulgazione dello Statuto, una volta che si siano esauriti i passaggi procedurali disciplinati dall'art. 123 Cost., e la sua posizione risulta - come si vedrà - di non facile definizione nell'ipotesi che in sede di controllo preventivo sullo Statuto la Corte costituzionale accolga in parte il ricorso del Governo. Infine, il seguito di una sentenza di accoglimento della Corte coinvolge anche la posizione di coloro che abbiano avviato (o abbiano il potere di avviare) la procedura per la richiesta di referendum sul testo statutario, poiché anche nei confronti di costoro si pone un problema di garanzia contro eventuali violazioni dei vincoli di procedura desumibili dall'art. 123 Cost. da parte degli organi regionali.

2. Come si vede, i temi coinvolti dalle questioni interpretative dell'art. 123 Cost. sono molteplici, e parecchi di questi sono emersi all'attenzione della Corte costituzionale a seguito della vicenda dalla quale è scaturita la sent. n. 369 del 2005, che forma oggetto principale delle presenti osservazioni. Nei suoi tratti essenziali, tale vicenda è abbastanza nota, ed è quindi sufficiente richiamarla in modo sommario.

Con le sentt. n. 378 e 379 del 2004 [6], la Corte, su ricorso preventivo del governo ex art. 123, comma 2, Cost., aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni delle delibere statutarie dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna. La dichiarazione di illegittimità costituzionale era fondata sul presupposto che l'inserimento di tali disposizioni fosse estraneo alla materia statutaria. L'accoglimento parziale dei ricorsi governativi aveva dunque dato luogo ad un tipo particolare di pronuncia di illegittimità, e ciò in quanto aveva semplicemente espunto dal testo statutario alcune disposizioni estranee alla competenza della fonte [7]. All'indomani della pronuncia della decisione, si era posto dunque in entrambe le Regioni (che nel frattempo avevano provveduto a "congelare", in conformità alle rispettive leggi di disciplina del procedimento di approvazione dello statuto [8], i termini per la richiesta di referendum) il problema di stabilire quali fossero le conseguenze delle decisioni di accoglimento della Corte sul processo deliberativo dello Statuto in sede regionale. In particolare, rimaneva dubbio se e in quale modo il Consiglio regionale dovesse nuovamente essere coinvolto, a fronte di decisioni del giudice delle leggi che in qualche modo alteravano il contenuto della delibera statutaria originariamente assunta. Come è evidente, a seconda della risposta a questo interrogativo si sarebbero anche determinate conseguenze sull'ulteriore corso del procedimento rivolto all'indizione del referendum ex art. 123 Cost., che nella Regione Umbria era stato richiesto già prima dell'instaurazione del giudizio di costituzionalità sullo Statuto, e - come si è detto - era rimasto sospeso.

A tale fine, entrambe le Regioni avevano coinvolto in sede consultiva il Consiglio di Stato, chiedendogli un parere sull'interpretazione dell'art. 123 Cost. e delle disposizioni legislative regionali in materia di procedimento di approvazione dello Statuto.

Con due pareri, entrambi datati 12 gennaio 2005 [9], il Consiglio di Stato si era espresso con nettezza nel senso di ritenere necessario, all'indomani della sentenza di accoglimento della Corte, un ulteriore passaggio consiliare, che avrebbe dovuto comportare una nuova doppia deliberazione ai sensi dell'art. 123 Cost., e dunque un sostanziale "azzeramento" - almeno dal punto di vista formale - del procedimento di deliberazione statutaria.

Vero è che il Consiglio di Stato era stato investito da entrambe le Regioni anche di una questione interpretativa della legislazione regionale, e tuttavia la soluzione da esso ritenuta preferibile era desunta direttamente dall'art. 123 Cost., ed in particolare dal principio della necessaria puntuale identità tra la deliberazione assunta dal Consiglio regionale e quella sottoposta a referendum popolare [10] che il Consiglio di Stato aveva ritenuto di leggere in tale disposizione, e che risulta "irrimediabilmente compromessa" da qualunque decisione caducatoria della Corte costituzionale. Implicita in questo modo di argomentare era dunque la convinzione che l'oggetto della sentenza di accoglimento della Corte sia del tutto irrilevante ai fini del "seguito" della decisione: in altri termini, secondo questa linea di ragionamento, ad essere dirimente è la considerazione che una decisione di accoglimento ha in ogni caso l'effetto di alterare la deliberazione che ne risulta colpita, e che ciò richieda un nuovo passaggio consiliare nelle forme e con le maggioranze previste dall'art. 123 Cost.

Nonostante la nettezza della posizione assunta dal Consiglio di Stato, tuttavia, entrambe le Regioni avevano deciso di procedere diversamente. In particolare, il Consiglio regionale umbro aveva approvato a maggioranza dei presenti una deliberazione (datata 10 dicembre 2004) con la quale - nel prendere atto della dichiarazione di illegittimità

costituzionale - si invitava il Presidente della Giunta regionale a "promulgare lo statuto nei tempi più rapidi possibili, una volta esaurita la fase della possibile richiesta di referendum"; successivamente si era provveduto a pubblicare il (nel BU del 29 dicembre 2005) il testo dello Statuto, nel quale veniva dato conto della dichiarazione di illegittimità costituzionale; infine il Presidente della Regione aveva proceduto alla promulgazione dello Statuto (l.r. 16 aprile 2005, n. 21, in BU 18 aprile 2005). Nella Regione Emilia-Romagna, viceversa, la strada concretamente seguita aveva avuto scansioni temporali in parte diverse, in quanto si era dapprima provveduto alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale (in data 21 dicembre 2004) della sent. n. 379 del 2004; successivamente - nel B.U. 15 febbraio 2005 - si era pubblicata una delibera consiliare (assunta a maggioranza semplice) con la quale si prendeva atto della sentenza della Corte, unitamente al testo della deliberazione statutaria; lo statuto era stato infine promulgato (l. 31 marzo 2005, in B.U. 1 aprile 2005).

Ciò aveva determinato una reazione del Governo, il quale aveva impugnato gli statuti così promulgati sulla base dell'art. 127 Cost. e dunque utilizzando una via d'accesso alla Corte differente da quella prevista dall'art. 123 Cost., e di carattere successivo rispetto all'entrata in vigore dei testi normativi, contestando la violazione dell'art. 123 Cost., in quanto non si era proceduto ad una nuova doppia approvazione del testo con la maggioranza qualificata prevista dalla disposizione citata.

In parallelo a questa vicenda vi era stata anche l'attivazione del comitato promotore per il referendum della Regione Umbria, il quale aveva sollevato - contro la promulgazione dello statuto- un conflitto di attribuzione, dichiarato peraltro inammissibile dalla Corte costituzionale con l'ord. n. 479 del 2005 .

Così precisati i termini della questione affrontata dalla Corte, è opportuno dare brevemente conto dell'andamento del ragionamento fatto proprio dalla decisione in commento, che si conclude nel senso dell'inammissibilità del ricorso statale.

Le ragioni della inammissibilità sono radicate dalla Corte costituzionale nell'osservazione secondo la quale i ricorsi governativi ex art. 127 Cost. - che assumevano come *dies a quo* per l'impugnativa la data della pubblicazione delle leggi statutarie successiva alla promulgazione - "contrastano con il sistema dei controlli sulle fonti primarie regionali", le cui disposizioni "individuano due ben distinte procedure di controllo", caratterizzate da termini differenti (la pubblicazione notiziale nel caso dell'art. 123 Cost.; quella costitutiva per le impugnative ex art. 127 Cost.). A ciò consegue, nel ragionamento della Corte, che "l'esplicita previsione di uno speciale e meno favorevole (perché preventivo) sistema di controllo sulla legge statutaria comporta che a questa legge, una volta promulgata e pubblicata nel Bollettino Ufficiale, non possa applicarsi anche il controllo successivo previsto per le altre leggi regionali", poiché "è tutto il disegno costituzionale relativo alle forme di autonomia delle Regioni che, nel silenzio delle disposizioni costituzionali, si pone come ostacolo ad una estensione di forme di controllo tipiche di una fonte legislativa ad un'altra" [11] .

Chiariti in questi termini i motivi della inammissibilità del ricorso statale, la Corte tuttavia non si arresta, ma svolge talune considerazioni ulteriori, che la portano a delineare il quadro complessivo degli strumenti a disposizione dello Stato in sede di controllo dello statuto delle Regioni ordinarie. In particolare la Corte osserva: a) che il controllo preventivo ex art. 123, secondo comma, Cost. deve ritenersi reiterabile da parte dello Stato, sia nell'ipotesi in cui il testo della deliberazione statutaria venga modificato dopo l'intervento della Corte con l'introduzione di norme che non avrebbero potuto formare oggetto del precedente ricorso; sia anche "facendo valere eventuali vizi formali relativi al procedimento di adozione dello statuto e successivi al primo giudizio di questa Corte"; b) che il *dies a quo* per l'eventuale reiterazione "non potrebbe che essere costituito dalla data della necessaria pubblicazione notiziale, ad opera della Regione, dell'atto da cui risulti il testo statutario che la Regione intenda deliberato come definitivo", pubblicazione che nel caso di specie si era verificata in data 29 dicembre 2004 per la Regione Umbria, e in data 15 febbraio 2005 per la Regione Emilia-Romagna; c) che, ad ogni modo, la tipicità dell'azione prevista dall'art. 123, secondo comma, Cost. "non esclude (...) che possa impugnarsi la promulgazione e la successiva vera e propria pubblicazione di un testo statutario in ipotesi incostituzionale per vizi non rilevabili tramite il procedimento di cui all'art. 123, secondo comma, Cost.; in simili casi (peraltro senza dubbio marginali) al Governo resta comunque la eventuale possibilità di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzione".

Ciò che è particolarmente interessante notare è che a sorreggere queste ulteriori osservazioni formulate dalla Corte è una sorta di analogia con il meccanismo del controllo preventivo delle leggi regionali previsto dal vecchio testo dell'art. 127 Cost., il quale viene evocato dalla Corte sia in riferimento alla reiterabilità del sindacato ex art. 123 Cost., sia quando la Corte tratta dello strumento del conflitto di attribuzioni, le cui possibilità di impiego in sede di controllo dello statuto sono indicate attraverso il riferimento alla sent. n. 40 del 1977, relativa all'impugnazione in conflitto dell'atto di

promulgazione di una legge regionale nel regime fondato dall'art. 127 Cost. ante riforma.

3. Da quanto si è detto emerge dunque come la decisione in commento sia caratterizzata da un approccio al tema del procedimento di approvazione dello Statuto più "largo" rispetto a quello che sarebbe stato richiesto dalla semplice dichiarazione di inammissibilità del ricorso, e come in essa la Corte si sia proposta di tracciare le linee generali del meccanismo di controllo preventivo sugli statuti regionali ordinari. Come si osserverà, tuttavia, talune di queste linee paiono avere implicazioni non del tutto chiare in ordine ai vincoli che - sul piano procedurale - dovrebbero ritenersi imposti alle Regioni in sede di approvazione degli statuti, in particolare con riferimento al problema del "seguito" di una decisione di accoglimento della Corte costituzionale pronunciata su ricorso statale ex art. 123 Cost.. Il punto è estremamente importante, in quanto le incertezze su questi profili rendono problematica la valutazione della stessa legittimità del procedimento concretamente seguito dalle Regioni, fino a suscitare alcuni interrogativi sugli esiti che potrebbe avere un'eventuale questione di legittimità costituzionale degli statuti sollevata in via incidentale di fronte alla Corte.

La difficoltà di cogliere tutte le implicazioni degli argomenti svolti dalla Corte nella sentenza in commento rende necessario raffrontarli con le considerazioni che il Giudice di costituzionalità ha svolto sul medesimo tema nelle altre decisioni citate all'inizio del presente commento, che sono grossomodo coeve rispetto a quella che si annota.

Incominciando comunque dai dati che paiono emergere con una certa sicurezza dalla sent. n. 469 del 2005 (anche in quanto sono direttamente collegati alle vere *rationes decidendi* della pronuncia), si può anzitutto osservare che la decisione - per come è costruita - pare confermare alcune indicazioni già desumibili dalla citata sent. 304 del 2002, nella quale per la prima volta la Corte si era occupata del procedimento di cui all'art. 123 Cost..

In primo luogo, l'impianto della sentenza in commento conferma i caratteri peculiari della fonte statutaria rispetto a quella legislativa. Se già la sent. del 2002 era costruita su una profonda differenza tra lo statuto e la legge regionale, la decisione in epigrafe traduce questa differenza in puntuali ricadute quanto al procedimento, sicchè ne risultano confutate le opinioni di chi - facendo leva su un rapporto di *species a genus* tra gli statuti e le leggi regionali aveva considerato estensibili anche ai primi - almeno a certe condizioni - i meccanismi di impugnazione che l'art. 127 Cost. prevede per le seconde **[12]**.

In secondo luogo, anche al di là della cumulabilità delle azioni statali ex art. 123 e 127 Cost., risultano sostanzialmente dissipati gli ultimi dubbi circa la possibilità che il controllo ex art. 123 Cost. possa assumere i connotati di un controllo successivo **[13]**. In tal modo si risolve - almeno su questo piano - la questione del rapporto tra i due sub-procedimenti disegnati dall'art. 123 Cost., quello che dà luogo all'eventuale impugnazione statale e quello che può portare ad un pronunciamento popolare nella forma del referendum. Gli argomenti spesi nella decisione in epigrafe, infatti, paiono senza dubbio collegarsi ad una lettura dell'art. 123 Cost. tale per cui si deve ritenere che la disposizione costituzionale richieda necessariamente che la fase che conduce alla decisione della Corte costituzionale si esaurisca *integralmente* prima della conclusione dell'eventuale procedimento referendario ed alla promulgazione dello Statuto: a questa conclusione spingono tra l'altro le analogie tracciate dalla Corte tra la possibilità di reiterazione del controllo ex art. 123 Cost. e la disciplina del controllo preventivo sulla legislazione regionale prevista dal vecchio art. 127 Cost. (analogie che per altri versi appaiono francamente fuori centro, come si dirà).

Quanto appena osservato ha delle implicazioni con riguardo alle possibilità regionali di conformare il procedimento di approvazione degli statuti, nel senso che la Corte sembra desumere dall'art. 123 Cost. una serie di vincoli che rendono il procedimento di approvazione statutaria fortemente vincolato dal dato costituzionale e in tal modo restringono a spazi molto esigui, i margini di scelta a disposizione delle Regioni per conformarne l'andamento. Quest'ultima conclusione è in particolare confermata anche dalla sent. n. 12 del 2006: in essa la Corte, ha infatti dichiarato illegittimo l'art. 86, comma 3, della delibera statutaria abruzzese, poiché questo - con una disposizione peraltro ricca di ambiguità - prevedeva nell'ipotesi di impugnazione dinanzi alla Corte, l'eventualità di due pubblicazioni notiziali successive del testo della delibera statutaria, la seconda delle quali avrebbe dovuto intervenire dopo la conclusione del giudizio della Corte costituzionale e l'assunzione da parte del Consiglio dei provvedimenti consequenziali, ed avrebbe costituito il *dies a quo* per la richiesta di referendum. La disposizione è dichiarata illegittima dalla Corte in quanto dall'art. 123 Cost. si desume che si deve far luogo inizialmente ad una sola pubblicazione notiziale, "idonea a far decorrere sia il termine per l'eventuale impugnazione governativa, sia quello per la richiesta di referendum popolare" **[14]**. Da quanto detto può dunque concludersi che il carattere necessariamente preventivo del controllo ex art. 123 Cost. da un lato, e la necessaria unicità della pubblicazione notiziale dall'altro valgono a rendere sostanzialmente vincolata la scelta - che pure è formalmente demandata a strumenti normativi regionali **[15]** - circa le conseguenze dell'impugnazione

governativa sul procedimento referendario. A tale riguardo, infatti, la sola soluzione idonea a soddisfare i vincoli che la Corte desume dall'art. 123 Cost. pare quella di far discendere dalla proposizione del ricorso statale una qualche forma di "sospensione" del decorso del termine per il referendum [16].

4. Se le considerazioni appena svolte paiono potersi ricavare con una certa sicurezza dalla sentenza in esame, molto più incerte sembrano viceversa le implicazioni di essa in ordine alla configurazione del procedimento di cui all'art. 123 Cost. con riguardo al "seguito" in sede regionale di un'eventuale dichiarazione di illegittimità della delibera statutaria regionale.

In primo luogo, pare lecito domandarsi - al di là della decisione nel senso della inammissibilità della questione, certamente motivata in maniera adeguata - quali siano le conseguenze desumibili dalla decisione in commento circa il procedimento da seguire in sede regionale a seguito di una declaratoria di illegittimità della delibera statutaria a seguito di sua impugnazione preventiva ai sensi dell'art. 123 Cost. In quest'ambito, i dati desumibili dalla sent. 469 del 2005 sembrano per la verità in parte ambivalenti. La circostanza infatti che la Corte costituzionale, come già detto, costruisca il quadro degli strumenti di impugnazione statale dello Statuto attraverso l'evocazione del vecchio controllo preventivo sulla legislazione regionale (ossia: ad un controllo che si sviluppava nelle forme del rinvio con richiesta di riesame) potrebbe indurre a ritenere la posizione della Corte non molto dissimile da quella assunta dal Consiglio di Stato, secondo il quale - come si è visto - qualunque intervento del giudice di costituzionalità sul testo della delibera statutaria dovrebbe determinare la necessità di una sorta di "azzeramento" del procedimento, e imporrebbe una nuova doppia deliberazione a maggioranza qualificata, tanto nell'ipotesi di un dispositivo di accoglimento che dichiarasse l'illegittimità totale dello Statuto, o colpisca sue parti costituzionalmente necessarie, quanto nel caso di interventi di portata ben minore, quali quelli verificatisi sulle delibere dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna. Come è evidente, se si dovesse ritenere questa la linea interpretativa della Corte, si dovrebbe concludere nel senso dell'illegittimità per vizio *in procedendo* di entrambi gli statuti regionali.

In realtà, tuttavia, questa impressione può ritenersi smentita da quanto la Corte osserva nella già citata sent. n. 445 del 2005, la quale esplicitamente si riferisce, quanto alle attività consiliari conseguenziali alla sentenza di accoglimento della Corte, alla possibilità di evenienze diverse, che possono consistere o nella nuova deliberazione dello statuto da parte del Consiglio (a fronte di dichiarazioni totali o parziali di illegittimità), oppure in un'attività con la quale in sede regionale ci si limiti "semplicemente prendere atto di un effetto meramente demolitorio di parte della deliberazione statutaria prodotto dalla sentenza di questa Corte" [17]. Al di là dei richiami al vecchio art. 127 Cost., dunque, appare più ragionevole ritenere che la Corte apra alla possibilità - del resto suggerita da tempo in dottrina [18] - di far dipendere il seguito delle sentenze di accoglimento dal contenuto della dichiarazione di illegittimità, e che pertanto non escluda la possibilità che le determinazioni regionali conseguenti alla sentenza di accoglimento possano anche consistere in semplici "prese d'atto" degli effetti della decisione della Corte, anche con modalità deliberative diverse rispetto a quelle prescritte dall'art. 123 Cost.. In quest'ottica, si dovrebbe concludere che un nuovo passaggio consiliare ai sensi dell'art. 123 Cost. del testo statutario sarebbe necessario - oltre che ovviamente nel caso di una dichiarazione di illegittimità di tutto lo statuto - soltanto nelle ipotesi in cui ad essere colpite siano disposizioni facenti parte del contenuto minimo costituzionalmente necessario delle Carte regionali. Ove viceversa ne fossero coinvolte soltanto singole disposizioni che non rientrino tra quelle costituzionalmente necessarie, sarebbe in definitiva demandata alle Regioni la scelta se ricominciare il procedimento (opportunità che dovrebbe essere in ogni caso riconosciuta al Consiglio regionale) oppure limitarsi a "prendere atto" dell'intervento della Corte.

Altra e differente questione è stabilire a quali organi regionali compete la presa d'atto, e più in generale definire la posizione in quest'ambito del Presidente della Regione. Su questo punto appare piuttosto disagiata trarre indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale considerata in questo scritto. Del resto, su questi profili le opinioni dottrinali sembrano piuttosto divergenti, in quanto taluni autori sostengono che la posizione del Presidente della Giunta - in quanto competente alla promulgazione - sia sostanzialmente vincolata nel senso di dover procedere dapprima alla ulteriore pubblicazione notiziale e poi alla promulgazione del testo risultante dalla sentenza della Corte costituzionale, salvo l'eventualità che il Consiglio regionale si pronunci nel senso di escludere quest'obbligo [19]; altri viceversa ritengono comunque necessario un passaggio in Consiglio regionale, che eventualmente autorizzi il Presidente a promulgare lo statuto. Come si è segnalato, non sembrano emergere dalla giurisprudenza costituzionale indicazioni precise su questo punto. È comunque il caso di sottolineare che la maggior parte delle leggi regionali in materia di procedimento statutario prevedono che il Consiglio regionale - all'indomani della sentenza della Corte - sia investito dell'adozione delle determinazioni a questa conseguenziali, e che in ogni caso la posizione del Presidente della Regione non dovrebbe comportare la presenza di spazi di valutazione discrezionale. [20]

5. Quale che sia l'orientamento ritenuto preferibile su quest'ultimo punto, se la ricostruzione fin qui tentata dell'orientamento della Corte può ritenersi fondata, allora il richiamo al controllo preventivo sulla legislazione regionale (contenuto nella sent. 469 del 2005) appare in qualche modo fuorviante: sarebbe stato semmai più opportuno che la Corte si riferisse non già alle ipotesi di reiterazione dell'impugnazione preventiva delle leggi regionali, quanto piuttosto al problema delle conseguenze che - secondo il vecchio regime dell'art. 127 Cost. - avrebbero dovuto prodursi in seguito ad una sentenza di accoglimento del ricorso governativo a seguito di un'impugnazione preventiva [21]. E si può anzi aggiungere che la possibilità di una reiterazione dell'impugnazione ex art. 123 Cost. - che la Corte esplicitamente ammette - assume in quest'ottica un connotato estremamente differente rispetto alla reiterazione dell'impugnazione che era possibile sotto il regime dell'art. 127 Cost. nel testo anteriore all'attuale. Mentre infatti in quel caso a formare oggetto di impugnazione era necessariamente una nuova deliberazione legislativa (e dunque un atto di eguale natura rispetto a quello originariamente impugnato), nel caso della reiterazione dell'impugnazione di cui all'art. 123 Cost. il ricorso statale può anche indirizzarsi contro una deliberazione regionale di natura affatto diversa da quella impugnata la prima volta, in quanto potrebbe consistere anche in una semplice deliberazione di "presa d'atto", ed anzi la reiterazione dell'impugnazione potrebbe fondarsi proprio nella mancanza di un'ulteriore approvazione consiliare nell'ipotesi in cui questa debba ritenersi necessaria. [22]

Se dunque, come pare plausibile, la linea della giurisprudenza costituzionale può essere ricostruita nei termini appena detti, non si può fare a meno di notare che essa si muove in un orizzonte piuttosto diverso da quello adottato dal Consiglio di Stato, e questa differenza si può cogliere anche con riguardo al modo di considerare il rapporto sussistente tra le deliberazioni consiliari ed il referendum sullo statuto. Come si è visto, infatti, nei pareri del Consiglio di Stato si dava particolare risalto alla necessità che vi fosse una puntuale identità tra il testo deliberato dal Consiglio e quello sottoposto a referendum. Viceversa, nell'impostazione che pare fatta propria dalla Corte, la garanzia in favore dello strumento referendario richiede semplicemente che questo possa dirigersi contro lo Statuto nel testo che aspira ad entrare in vigore (e che può essere costituito o da una nuova deliberazione consiliare ai sensi dell'art. 123 Cost., oppure dalla prima deliberazione "integrata" dall'intervento della Corte costituzionale, di cui ci si limiti a "prendere atto"). È probabilmente questo il senso delle affermazioni svolte nella già citata sent. n. 445/2005, la quale - nell'escludere la possibilità di referendum statutari parziali - afferma che gli effetti sul procedimento referendario di una sentenza di accoglimento della Corte costituzionale "non possono subire alcuna differenziazione a seconda dell'ampiezza della dichiarazione di illegittimità costituzionale", e non possono che consistere - in ogni caso - nell'inefficacia delle operazioni del procedimento referendario eventualmente compiute prima del ricorso del Governo [23]

Detto in altri termini, da quanto osservato pare di poter dire che gli effetti di una sentenza di accoglimento agiscono in modo differente con riguardo al procedimento deliberativo consiliare e a quello referendario. Con riguardo al primo, gli effetti della sentenza dipendono in definitiva dal contenuto di questa, ed in particolare dal tipo di disposizioni che ne risultano colpite; viceversa, con riguardo al secondo, ad avere un ruolo decisivo è semplicemente il tipo di dispositivo della sentenza della Corte, che - ove sia nel senso dell'accoglimento - impone incondizionatamente una nuova decorrenza del termine per la richiesta referendaria.

Queste considerazioni inducono pertanto a concludere che la Corte considera strettamente necessaria ai sensi dell'art. 123 Cost., all'indomani della sentenza di accoglimento della Corte, ed una volta assunte le determinazioni consiliari, una nuova pubblicazione notiziale, a partire dalla quale decorrono per un verso i termini per un'eventuale reiterazione dell'impugnazione statale; per un altro quelli per proporre richiesta di referendum popolare.

In che cosa debba concretarsi questa seconda pubblicazione notiziale non risulta peraltro del tutto chiaro dalla lettura della sent. n. 469 del 2005, e ciò rende anche per questo verso non agevole individuarne le conseguenze sulla validità degli statuti dell'Umbria e dell'Emilia Romagna.

Come si è segnalato, infatti, le scelte in materia operate dalle due Regioni sono state in parte diverse: mentre l'Umbria aveva provveduto a pubblicare il testo dello Statuto "epurato" e successivamente aveva fatto trascorrere - prima della promulgazione - un periodo superiore ai tre mesi, la Regione Emilia-Romagna aveva dapprima pubblicato soltanto la sentenza di accoglimento della Corte sulla delibera statutaria (in data 21 dicembre 2004), e solo in un momento successivo (15 febbraio 2005) aveva proceduto alla pubblicazione del testo della delibera stessa, successivamente promulgata in data 31 marzo 2005.

Se per quanto riguarda le vicende dello Statuto umbro non sembra dubbio che esse possano armonizzarsi con la ricostruzione del procedimento che si è proposta nei paragrafi precedenti, il discorso per l'Emilia-Romagna è più complesso, poiché il termine per poter proporre richiesta referendaria (che ai sensi dell'art. 123 Cost. è di tre mesi) può

dirsi rispettato rispetto alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della sentenza della Corte costituzionale, ma non rispetto al momento in cui si è proceduto alla pubblicazione del testo della delibera statutaria. E la stessa Corte costituzionale, in un passaggio della sentenza in commento, pare ricondurre alla pubblicazione notiziale del 15 febbraio 2005 il *dies a quo* per l'esercizio dell'eventuale nuova impugnazione ex art. 123 Cost. della delibera dell'Emilia-Romagna. Nonostante la presenza di questi spunti nella sentenza in commento, su questo punto sono probabilmente da condividere le osservazioni di chi ha ritenuto - quanto all'oggetto della pubblicazione notiziale successiva alla decisione di accoglimento - che vada "messa al bando qualsivoglia 'tipicità', difficilmente applicabile a meccanismi volti alla verifica di atti non definitivi ma ancora in via di formazione", e che dunque possa ritenersi sufficiente la pubblicazione di "qualsivoglia atto - sia pure esso non formale - da cui possa comunque risultare il testo statutario che la Regione intenda deliberato come definitivo" [24]. D'altro canto non si può fare a meno di osservare che - dal punto di vista dell'effettività delle garanzie in favore delle minoranze regionali, alla cui tutela è funzionalizzato il ricorso al referendum - la via prescelta dalla Regione Umbria sembra quella maggiormente efficace, ed è del resto seguita da talune leggi di disciplina del procedimento di approvazione dello statuto [25]

6. Come dovrebbe emergere dalle considerazioni precedenti, la compiuta delineazione del quadro complessivo del procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari appare a tutt'oggi, nonostante vari interventi della Corte costituzionale, ancora abbastanza problematico, e non privo di punti oscuri e di difficile definizione. Di taluni di questi punti si è cercato di dare conto nelle osservazioni che precedono, le quali comunque sono per molti versi incomplete, e scontano il fatto che sull'interpretazione dell'art. 123 Cost. la giurisprudenza costituzionale appare di lettura abbastanza difficile, anche in forza della circostanza che essa assume a proprio oggetto una delle disposizioni del nuovo titolo V, parte II, della Cost. di più difficile interpretazione, a causa della sua formulazione tutt'altro che felice.

Se tuttavia una linea di tendenza complessiva può rinvenirsi nell'esame della giurisprudenza costituzionale sul punto, essa può essere individuata nella tendenza della Corte a desumere direttamente dall'art. 123 Cost. le linee del procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari, e per converso a dare una lettura molto restrittiva degli spazi a disposizione delle fonti regionali per conformarne l'andamento. In altri termini, benchè vi siano ancora numerosi margini di incertezza circa la definizione di taluni problemi ingenerati dal procedimento di approvazione statutaria, l'orientamento della Corte sembra nel senso di ricercarne la soluzione direttamente nelle norme della Costituzione, e ad escludere che tale soluzione possa dipendere da scelte compiute da atti normativi regionali. In tal modo, il procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari, quale risulta dall'impianto complessivo della giurisprudenza costituzionale considerata, pare avere una connotazione fondamentalmente unitaria, e poco o per nulla sensibile ad eventuali differenziazioni riconducibili a scelte autonome da parte delle autonomie regionali.

Rimane comunque il fatto che in taluni suoi aspetti il procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari rimane tuttora abbastanza enigmatico, il che induce a prevedere che il contenzioso costituzionale in materia possa conoscere ulteriori episodi, finchè non sarà completata l'adozione delle carte statutarie da parte di tutte le Regioni ad autonomia ordinaria.

[1] R. Bin, *E se la Corte costituzionale dichiarasse illegittimi gli Statuti regionali? I problemi del dopo* (7 novembre 2004), in www.forumcostituzionale.it,

[2] In questa *Rivista* 2002, in relazione alla quale sia consentito rinviare, con riguardo alle questioni inerenti al procedimento di approvazione dello statuto, a P. Giangaspero, *La Corte costituzionale e il regime formale dello statuto regionale ordinario: alcuni "frammenti" di un mosaico da completare*.

[3] Si tratta in particolare della sent. n. 445 del 2005, in questa *Rivista*, 2006, ---, con nota di F. Benelli, *L'unicità del referendum sugli statuti regionali e la giusta logica del "tutto o niente"*; della ord. n. 449 del 2005, nonché della sent. n. 12 del 2006, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di varie disposizioni dello statuto regionale abruzzese, tra le quali alcune attenevano - come si dirà - al procedimento di approvazione dello Statuto regionale.

[4] A. Ruggeri, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie*

recenti in tema di autonomia statutaria (25 gennaio 2006), in www.forumcostituzionale.it,

[5] Un quadro piuttosto puntuale ed efficace della pluralità dei problemi che il procedimento di cui all'art. 123 Cost. pone è fornito dal recente contributo di A. Ferrara, *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria. Il procedimento di formazione e revisione*, (relazione al convegno organizzato dall'ISSIRFA su *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Roma, 5 luglio 2005) in www.issirfa.cnr.it. A questo lavoro si rimanda anche per ulteriori indicazioni di dottrina.

[6] Le decisioni sono riportate in questa *Rivista* 2005, rispettivamente 572 e 575, con note di G. Tarli Barbieri, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, G.E. Vigevani, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo "standard"* e A. Cardone, *La rilevanza delle questioni processuali nelle sentenze della Corte sugli Statuti regionali*, *ivi*, rispettivamente 581, 606 e 619.

[7] Si trattava rispettivamente dell'art. 66, commi 1, 2 e 3 della delibera statutaria umbra (sent. n. 378 del 2004) e 45, comma 2, terzo periodo di quella dell'Emilia-Romagna (sent. n. 379 del 2004), tutte in materia di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente della Regione e degli altri componenti della Giunta, che la Corte afferma essere estranee alla competenza della fonte statutaria, in quanto rimessi dall'art. 122 Cost. alla fonte legislativa.

[8] Si v. la l.r. Emilia-Romagna 25 ottobre 2000, n. 29 (ed in part. il suo art. 11) e la l.r. Umbria 28 luglio 2004, n. 16 (della quale si v. in part. l'art. 3)

[9] Consiglio di Stato, sez. I, adunanza 12 gennaio 2005, pareri 12036/04 e 12054/04, relativi rispettivamente alle vicende che hanno coinvolto lo statuto dell'Umbria e quello dell'Emilia-Romagna.

[10] Questa ricostruzione è dunque fondata anche su una certa visione dello strumento referendario, visto come una sorta di "contropotere" rispetto alle deliberazioni consiliari, e dunque interpretato come meccanismo di tutela delle minoranze, di natura sostanzialmente "oppositiva", in analogia con quanto accade per il referendum costituzionale di cui all'art. 138 Cost. E' da osservare che questo inquadramento del referendum ex art. 123 Cost. è una delle numerosissime questioni controverse in sede di interpretazione della norma, poiché il carattere oppositivo dello strumento referendario è apertamente contestato da parte di alcune voci dottrinali. Si v. per tutti Ferrara, *op.cit.* 12

[11] Tutte le citazioni testuali della decisione sono desunte dal punto 5 del considerato in diritto.

[12] Su questa posizione si pone ad es. A. Ferrara, *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria. Il procedimento di formazione e revisione*, cit., 10

[13] Questa eventualità non si poteva ritenere radicalmente esclusa - a parere di chi scrive - almeno a ragionare sulla base di alcuni degli argomenti utilizzati dalla Corte nella sent. 304 del 2002. Si v. sul punto ancora Giangaspero, *La Corte costituzionale e il regime formale*, cit. Ritiene possibile che il controllo di costituzionalità - pur necessariamente instaurato prima dell'entrata in vigore dello Statuto - possa anche concludersi successivamente ad essa C. Padula, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova 2005, 128 ss.

[14] Cfr. sent. 12/2006, punto 8 del considerato in diritto. Sul punto si v. ancora C. Padula, *op.e loc. ult.cit.*

[15] Sull'individuazione di questi strumenti, per altro verso, la Corte non pare assumere alcuna posizione definitiva, sicché si può concludere che quella della disciplina regionale del procedimento di revisione statutaria possa essere considerata come una sorta di "zona grigia" tra la competenza legislativa regionale (che la Corte mostra di considerare sussistente) e quella dello stesso statuto (scelta questa compiuta dal Consiglio regionale abruzzese e "bocciata" dalla Corte non già per insussistenza di competenza consiliare, ma per la puntuale violazione dell'art. 123 Cost.). Su questa questione, si v. Ferrara,

[16] E anzi, lo spazio per scelte differenziate delle Regioni in sede di attuazione dell'art. 123 Cost. sembra ancora assottigliarsi sulla base della sent., la quale ha dichiarato l'incostituzionalità dello statuto abruzzese, che prevedeva - sfruttando margini di scelta ritenuti esistenti da parte della dottrina - che i termini per la proposizione del ricorso statale decorressero da una prima pubblicazione notiziale, cui ne sarebbe seguita una seconda - ai fini della proposizione del referendum - che sarebbe avvenuta solo dopo la chiusura della fase di controllo della Corte costituzionale. In tal modo, a rendere la disciplina regionale sostanzialmente vincolata nel senso detto nel testo sono due esigenze che la Corte

ravvisa nell'art. 123 Cost.: da un lato, la necessità che il controllo sia preventivo; dall'altro che la pubblicazione richiamata dall'art. 123 Cost. debba costituire un *unico* evento, a partire dal quale decorrono i termini sia per l'impugnazione statale, sia per la richiesta referendaria. In dottrina, sul punto, si v. Padula; D'Atena, Ruggeri ecc.

[17] Cfr. sent. 445 del 2005, punto 2 del considerato in diritto.

[18] Si v. per tutti Bin, *op.cit.*, *passim*

[19] Cfr. C. Padula, *Il problema dell'annullamento parziale dello Statuto: conseguenze sul procedimento statutario* (7 luglio 2005), in <http://www.forumcostituzionale.it/>, il quale sostiene che l'obbligo di procedere alla promulgazione incombe sul Presidente della Regione qualunque sia il contenuto della sentenza, e dunque anche nei casi di annullamento di parti essenziali della delibera statutaria.

[20] Detto in altri termini, la dottrina - che pure si divide sulla posizione del Presidente della Regione - tende a costruirla o nel senso di un dovere, ovvero nel senso di un divieto, mentre non sembra incontrare favore la possibilità di riconoscere spazi di valutazione discrezionale in favore del Presidente, e ciò in forza di considerazioni relative al suo ruolo nella forma di governo regionale, che tra l'altro dovrebbe escludere il suo potere di esercitare qualunque forma di controllo sulla legislazione regionale in sede di promulgazione. Queste considerazioni valgono ad escludere che si possa parlare (nell'ipotesi di promulgazione di uno statuto "epurato" delle disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte) di "promulgazione parziale", quanto meno nel senso in cui il termine è usato con riferimento all'esperienza della Regione Sicilia, che - con un istituto di carattere certamente eccezionale- riconosce al Presidente della Giunta la possibilità di procedere (discrezionalmente) alla promulgazione parziale della legge impugnata in pendenza di giudizio di legittimità di fronte alla Corte costituzionale. Si v. sul punto in part. la sent. n. 13 del 1983

[21] Sul tema, peraltro mai *ex professo* affrontato dalla Corte costituzionale, le prassi regionali erano in parte differenti, e tuttavia orientate nel senso di far dipendere le conseguenze dal contenuto della sentenza. Sul punto si v. F. Benelli, *Le sentenze interpretative e manipolative nel processo in via principale di ieri e di oggi: dai modelli (pregressi) all'a dinamica (futura)*, in questa *Rivista* 2002, 1271 ss. in part. 1311 ss. M. Carli, *Problemi e riflessioni sulla giurisprudenza della Corte in materia regionale* in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino 1991, 53 ss..

[22] Del resto è questo il senso che si può attribuire all'osservazione della Corte ai sensi della quale l'impugnazione può intervenire anche per motivi di procedimento e non soltanto per l'inserimento nel testo dello Statuto di disposizioni "nuove" che non potevano formare oggetto della prima impugnazione. In questo quadro, dunque, la reiterazione del ricorso *ex art. 123 Cost.* è in grado di portare dinanzi alla Corte la maggior parte dei vizi *in procedendo*, e da essa restano esclusi (per essere assorbiti nell'ulteriore strumento del conflitto intersoggettivo) soltanto le ipotesi di vizi del procedimento che si producano successivamente alla scadenza del termine per il ricorso in via di azione (si pensi ad es. all'eventualità di una promulgazione dello Statuto da parte del Presidente della Regione che si produca dopo la scadenza del termine di 30 giorni previsto per l'impugnazione in via principale, ma prima che sia spirato il termine di tre mesi per il perfezionamento della richiesta di referendum).

[23] Cfr. sent. 445/2005, punto 2 del considerato in diritto.

[24] In questi termini M.C. Grisolia, *Ancora due pronunce della Corte costituzionale in tema di attuazione dell'art. 123 Cost.*, in www.costituzionalismo.it

[25] Si v. sul punto la l.r. Lazio 3 agosto 2004, n. 8, cui si riferisce il già citato lavoro di Ferrara, *I nuovi statuti*, cit. Per una panoramica delle leggi regionali in materia si v. ancora Padula, *L'asimmetria*, cit., 138 ss.