

**Brevi considerazioni su alcuni profili processuali
della recente giurisprudenza "statutaria" della Corte costituzionale**

(nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)

di Andrea Cardone *

(in corso di pubblicazione su Le Istituzioni del Federalismo)

1. Premessa

Le sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004, con cui il Giudice delle leggi ha recentemente deciso le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo rispettivamente avverso gli statuti delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia Romagna, presentano profili di notevole interesse, non solo dal punto di vista sostanziale della ricognizione dei limiti all'efficacia normativa della fonte statutaria ma anche da quello, complementare e per questo non meno importante, dei "meccanismi" processuali che presiedono al suo scrutinio di conformità a Costituzione.

Se da un lato, infatti, tale giurisprudenza ha offerto indicazioni inequivoche sull'effettiva capacità dello statuto regionale di innovare l'ordinamento vigente, dall'altro, ha fornito alcuni preziosi spunti per riflettere su alcuni aspetti processuali in grado di condizionare fortemente la ricostruzione sistematica del significato che l'introduzione del controllo di costituzionalità degli statuti, operata dalla legge cost. n. 1 del 1999, assume nel nostro sistema di giustizia costituzionale.

In particolare si intende portare l'attenzione su talune questioni che le citate sentenze sollevano in materia di inammissibilità del ricorso, oggetto, intervento, parametro ed illegittimità consequenziale.

2. L'inammissibilità del ricorso per "inidoneità lesiva"

Uno dei profili certamente di maggior interesse è quello legato alla declaratoria d'inammissibilità cui i ricorsi governativi sono andati incontro relativamente alla parte in cui censuravano la violazione di una serie di competenze normative statali "invase" dalle norme statutarie recanti i "principi generali" e le "finalità principali" dell'azione legislativa ed amministrativa regionale. I ricorsi del Governo, infatti, manifestando una marcata tendenza a stigmatizzare attraverso l'impugnativa la pretesa violazione da parte degli statuti di alcune sfere di competenza assegnate allo Stato, sembravano tradire una concezione del giudizio statutario rigidamente ancorata all'anima del controllo in via principale che più si ispira al modello della *Staatsgerichtsbarkeit*. In altri termini, la ricorrente intenzione del Governo di censurare la non conformità a Costituzione dello statuto attraverso la denuncia del mancato rispetto dei limiti normativi ad esso assegnati, e la conseguente invasione delle competenze statali, pareva far trasparire nella "politica dei ricorsi" un agire strategico orientato a fare dell'instaurazione del controllo di costituzionalità una vera e propria *actio finium regundorum*.

A fronte di tale impostazione particolarmente significativa - sul punto - non poteva che risultare la soluzione processuale prescelta dal Giudice costituzionale. Come si premetteva, infatti, da essa dipende in larga misura la concreta fisionomia che il giudizio di costituzionalità sugli statuti viene ad assumere nel panorama dell'attuale sistema di giustizia costituzionale. A tale conclusione si perviene agevolmente se si presta la dovuta attenzione alla circostanza che una pronuncia processuale tutta "giocata" sull'interesse a ricorrere del Governo e sui requisiti di concretezza ed attualità della lesione avrebbe definitivamente spianato la strada nella prassi ad una concezione del controllo di costituzionalità degli statuti come strumento regolatore di competenze normative. La questione è di non poco momento e solo apparentemente confinabile sul piano teorico-ricostruttivo, giacché è di tutta evidenza che la collocazione del giudizio ex art. 123, comma II, Cost. nell'alveo dei conflitti di attribuzione normativa importa rilevanti conseguenze sulla "gestione" delle categorie processuali, dall'assunzione della qualità di parte (con tutti i problemi di interesse, rinuncia, acquiescenza, etc.) alla natura e funzione dell'atto introduttivo, dal parametro di costituzionalità al regime giuridico delle sentenze.

In definitiva, se si osservano le cose da questo limitato ma - a parere di chi scrive - significativo punto di vista, ad essere in gioco è il senso stesso e la misura della "specialità" del "giudizio statutario", cui genericamente fanno riferimento sia

giurisprudenza costituzionale che dottrina. Se essa si riduce a concretare un'ipotesi di giudizio sulle leggi in via principale dall'oggetto particolare o se, invece, la sua portata "eversiva" è tale da rompere l'unità logico-concettuale delle questioni di costituzionalità in via di azione, collocando il controllo sugli statuti in posizione autonoma, tanto dal punto di vista delle categorie del *Verfassungsprozessrecht* italiano, che da quello - assai più immediato - dell'utilizzo degli strumenti processuali da parte del Giudice costituzionale.

Sulla scorta di tali osservazioni questa parte della giurisprudenza in commento, che accomuna le pronunce nn. 372, 378 e 379 del 2004, acquisisce una sua dimensione problematica.

In estrema sintesi, pare di poter dire che la Consulta percorra un *iter* logico-argomentativo così scarnificabile. Dopo aver premesso che alle enunciazioni contenute nelle norme che recano i "principi generali" e le "finalità principali" "non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica" in quanto le medesime si collocano sul piano "dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche" e che esse, dunque, non "possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione" giacché esplicano una funzione "di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa", conclude che tali enunciati non sono in grado di produrre alcun effetto lesivo e che, pertanto, il ricorso governativo è, per la parte *de qua*, inammissibile.

La scelta argomentativa della Corte lascia, sotto alcuni profili, perplessi. In particolare, a creare dubbi è la circostanza che essa abbia coltivato - anziché scioglierla - una certa ambiguità di fondo sul senso da attribuire alle espressioni "lesività" ed "inidoneità lesiva", che pure assumono un ruolo centrale nel motivare il rifiuto opposto dalla Consulta alla richiesta del Governo di sindacare nel merito la legittimità costituzionale delle scelte statutarie. Nel dettaglio, a non apparire chiaro è se la lesione di cui si tratta sia davvero - secondo la logica seguita dai ricorsi governativi - quella relativa al pregiudizio della sfera di competenza normativa statale oppure se il soggetto/oggetto passivo della presunta idoneità lesiva delle norme impugnate sia da ricercare altrove.

Le implicazioni dei due rami dell'alternativa sono di pronta rilevanza. Infatti, se la lesione di cui ragiona la Corte si riferisce alle competenze normative statali, allora dalle sentenze pare emergere un chiaro argomento a favore della tesi che l'assunzione della qualità di parte ad opera del Governo si fonda direttamente sulla tutela delle prerogative costituzionali dello Stato e che, quindi, la tutela della costituzionalità complessiva dell'ordinamento (nel caso in cui vengano censurati eccessi normativi regionali) è solo il risultato indiretto e mediato della tutela delle sfere di competenza statali. Viceversa, se la lesione di cui si discorre non ha ad oggetto le competenze statali, allora non pare azzardato sostenere che dalle pronunce in questione traspare l'opposta indicazione in base alla quale il Governo sta in giudizio più come procuratore pubblico di legittimità costituzionale che come ente menomato nelle proprie competenze e che, conseguentemente, la finalità diretta ed immediata del giudizio è la garanzia della conformità a Costituzione anche quando il ricorrente censura la pretesa violazione delle proprie sfere di competenza.

In sintesi, se si rappresenta la convivenza nei giudizi in via di azione (sulle leggi e sugli statuti) delle due anime della *Verfassungsgerichtsbarkeit* e della *Staatsgerichtsbarkeit* nei termini del Fedro platonico, il primo ramo dell'alternativa segna il prevalere del conflitto di attribuzioni normative sull'astratto controllo di costituzionalità, il secondo, all'opposto, il predominio del sindacato di astratta conformità sulla garanzia giurisdizionale delle sfere di competenza. E ciò, naturalmente, con tutte le accennate conseguenze che ne derivano sulla diversa configurazione dei singoli istituti processuali.

Così impostata la questione, non può non rilevarsi come la prima delle conclusioni indicate - ancorché più immediata - paia, in realtà, difficilmente compatibile con il succintamente richiamato *iter* logico-argomentativo che sorregge le nostre pronunce. Esso, infatti, si dipana attraverso una serie di considerazioni che attengono alla natura, all'efficacia delle norme impugnate ed alla loro capacità di innovare l'ordinamento giuridico. Rispetto a tali premesse una conclusione che fosse ancorata al pregiudizio subito dalla sfera di competenza normativa dello Stato si collocerebbe al di fuori del percorso ermeneutico tracciato e sarebbe, a un tempo, scarsamente motivata ed ultronea. Il Giudice costituzionale, infatti, ha ommesso qualsiasi valutazione dei caratteri di attualità e concretezza del pregiudizio vantato dal ricorrente e posto dal medesimo a fondamento del ricorso per la parte *de qua*. D'altro canto, se anche a tale valutazione il medesimo avesse inteso procedere, essa non avrebbe potuto avere che esito negativo perché le norme impugnate presuppongono comunque uno sviluppo normativo ad opera del legislatore regionale, il quale poteva: a) non dare ad essi attuazione con una disciplina di dettaglio; b) dettare, in attuazione dei principi e delle finalità statutarie, una serie di norme non necessariamente lesive delle attribuzioni costituzionali dello Stato. In entrambi i casi, dunque, concretezza ed attualità della lesione sarebbero risultate insussistenti e, per questa via, a dir poco agevole sarebbe risultato il percorso per giungere ad una declaratoria d'inammissibilità del ricorso governativo. Ma come si è rilevato, non è stata

questa la scelta argomentativa effettuata dalla Consulta ed il fatto non può che apparire significativo della circostanza che, a ben vedere, la lesione di cui trattano le sentenze in commento non si riferisce alla sfera di competenza dello Stato.

Chi o che cosa, allora, l'effettivo destinatario del presunto pregiudizio posto dal Governo a fondamento del ricorso?

3. L'oggetto del giudizio costituzionale statutario

Per rispondere a tale domanda pare necessario svolgere alcune considerazioni preliminari sull'oggetto del sindacato di costituzionalità degli statuti regionali. In particolare, sembra imprescindibile rimarcare adeguatamente che la determinazione di tale oggetto non può essere effettuata in base al principio di unità documentale della fonte. Si intende dire che il controllo di legittimità costituzionale introdotto dalla novella del 1999 non verte sullo statuto come fonte organica unitariamente considerata, come pure sarebbe lecito concludere sulla base di un'interpretazione meramente letterale, giacché nel comma II dell'art. 123 Cost., a differenza che nel comma I, non c'è alcun riferimento alle due fasi dell'approvazione e della modificazione ma si individua l'oggetto dell'eventuale ricorso governativo nella fonte *sic et simpliciter*, senza distinguere tra statuto approvato e statuto modificato, come se la fonte venisse sempre in considerazione nella sua inscindibile unità.

È quanto la Corte costituzionale ha chiarito in occasione delle note sentenze nn. 304 e 306 del 2002, in cui si è pronunciata su alcune delibere statutarie "stralcio" adottate dai Consigli regionali nelle more dell'approvazione dei nuovi statuti. In quella sede, infatti, la Corte non solo ha espressamente affermato l'ammissibilità di modifiche statutarie parziali realizzate a mezzo di una fonte (la legge regionale atipica e rinforzata di cui al comma I dell'art. 123 Cost.) diversa da quella (la legge delle Camere) originariamente approvativa dello statuto ma ha anche implicitamente affermato la sottoponibilità a controllo di tali deliberazioni, affrontando nel merito le censure avanzate dal ricorrente.

Ad analoga conclusione, del resto, ben potrebbe giungersi anche con riferimento alle c.d. "leggi di revisione statutaria", ossia di quelle leggi, adottate sempre secondo il procedimento di cui all'art. 123 Cost., attraverso le quali le Assemblee legislative regionali potrebbero emendare i nuovi statuti dopo averli approvati per la prima volta ed alle c.d. "leggi meramente statutarie", ovvero a quelle leggi statutarie attraverso cui il Consiglio regionale potrebbe decidere di ampliare il contenuto facoltativo dello statuto. In entrambi i casi, infatti, l'esclusione di tali leggi dall'oggetto del sindacato di costituzionalità determinerebbe - dal punto di vista teorico - un tradimento alla radice della stessa funzione di controllo costituzionale. Le "leggi meramente statutarie" e quelle di "revisione statutaria", infatti, esattamente come quelle approvative di uno statuto organico, determinano un nuovo tentativo di implementazione dell'ellittico sistema costituzionale delle autonomie territoriali, non essendo possibile distinguere le prime due ipotesi dalla terza né - nel primo caso - sulla base del grado generalmente basso di intensità prescrittiva che presumibilmente si accompagna alle norme programmatiche (o a quelle di principio in materia di libertà e/o diritti o, in genere, alle norme che possono confluire nel contenuto facoltativo dello statuto) né - nel secondo - in forza del carattere emendativo dell'intervento.

Ad ogni manifestazione di autonomia statutaria si ricollega sempre un'innovazione dell'ordinamento giuridico che determina una selezione tra le possibili opzioni delineate dallo schema di produzione normativa contenuto in Costituzione. Pertanto ciascun esercizio della potestà statutaria, al pari di ogni altra produzione normativa direttamente selettiva dell'*agere licēre* del costituzionalmente legittimo, deve poter essere portata all'attenzione ed al vaglio del Giudice costituzionale.

Se si accetta, come si è abbozzato, che la determinazione dell'oggetto del giudizio di costituzionalità degli statuti non è tanto legata ai profili strutturali della norma sindacata (nella dialettica parte/tutto del contenuto normativo di una fonte), quanto a quelli funzionali che risiedono nella sua capacità o meno di porsi quale diretto strumento di esercizio della nomopoietica prevista e garantita dalla Costituzione, le declaratorie d'inammissibilità delle sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004 assumono una veste completamente diversa da quella ancorata al difetto di interesse per carenza di lesività.

Torniamo ad esse. I "principi generali" e le "finalità principali" dell'azione legislativa ed amministrativa della Regione vengono definiti come "convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto". Essi non sono - nella prospettiva assunta dalla Consulta - norme giuridiche in grado di innovare ed implementare l'ordinamento attraverso la selezione dei possibili contenuti dell'*agere licēre* del costituzionalmente legittimo. Pertanto, rispetto a tali enunciati, nonostante essi partecipino dell'unità documentale dello statuto, non si pongono quei problemi di epifania dell'incostituzionalità e di controllo che, invece, interessano tutte quelle

proposizioni linguistiche che sono dotate di una propria e specifica precettività.

In altri termini, la pronuncia d'inammissibilità della Corte, come visto difficilmente comprensibile se osservata nel prisma della lesione delle competenze statali, sembra assumere una fisionomia più chiara nella prospettiva della determinazione dell'oggetto del sindacato di costituzionalità. Se, infatti, ci si pone nell'ottica indicata, secondo cui nell'individuazione dell'oggetto del giudizio si deve avere riguardo ai profili funzionali (capacità di "sviluppare" la Costituzione innovando l'ordinamento) e non a quelli strutturali (inserimento dell'enunciato nel testo dello statuto), la sentenza in questione non pare dire altro che i "principi generali" e le "finalità principali" esorbitano dall'ambito di cognizione del Giudice costituzionale per il semplice fatto di non essere norme giuridiche.

Sembra, in conclusione, più corretto ritenere che il soggetto passivo della "lesività" di cui parlano le sentenze non sia tanto la sfera di competenze normative dello Stato quanto, piuttosto, la costituzionalità dell'ordinamento in quanto tale. Se si osservano le cose da questo punto di vista ci si avvede, allora, che il ricorso del Governo non è inammissibile tanto per difetto di interesse derivante dalla mancanza di concretezza ed attualità della lesione delle competenze normative statali (come sembrerebbe a prima vista), quanto perché esso è diretto ad instaurare un sindacato di costituzionalità su norme che sono - si perdoni il gioco di parole - "costituzionalmente" incapaci di "ledere" la Costituzione. Quella in questione, dunque, pare dover essere considerata una dichiarazione d'inammissibilità che va ricondotta alla logica non della carenza d'interesse ma dell'estraneità dell'oggetto.

4. L'inammissibilità dell'intervento: solo del consigliere di minoranza?

Un ulteriore profilo processuale del giudizio statutario che la giurisprudenza costituzionale in commento offre la possibilità di esaminare è quello relativo all'assunzione della qualità di parte - tramite intervento - ad opera di soggetti diversi dal Governo ricorrente e la Regione resistente.

Com'è noto, infatti, il problema si è posto nel corso del giudizio instaurato dal Governo avverso lo statuto della Regione Umbria per effetto dell'intervento spiegato dal consigliere di minoranza Ripa di Meana. A mezzo di tale intervento il consigliere intendeva fare valere delle irregolarità procedurali nell'approvazione dello statuto che non erano state censurate dal ricorrente. In particolare, l'interveniente segnalava che in seconda votazione è stato adottato un testo significativamente diverso da quello approvato in prima lettura e che le differenze in questione (relative alla rubrica, alla formulazione letterale ed all'articolazione in commi dell'art. 9) non erano il frutto, come sostenuto dalla Regione, di un mero coordinamento testuale ma presupponevano una nuova e distinta manifestazione di volontà del Consiglio. Conseguentemente, l'intervento si proponeva di determinare una censura, non avanzata dal Governo mediante il ricorso, relativa alla mancanza della doppia deliberazione conforme richiesta dall'art. 123 Cost. Solo incidentalmente e per la singolarità del caso, si osserva che a tal fine il ricordato consigliere di minoranza ha anche proposto separato ed autonomo ricorso contro lo statuto umbro, il quale è stato correttamente considerato inammissibile dal Giudice delle leggi.

Con la medesima sentenza n. 378 del 2004 la Consulta ha dichiarato inammissibile anche l'intervento di cui si è detto. Segnatamente essa ha osservato che "analogamente a quanto affermato per il giudizio sulle leggi in via principale" possono assumere la qualità di parti solo "la Regione, in quanto titolare della potestà normativa in contestazione, e lo Stato, indicato dalla Costituzione come unico possibile ricorrente". L'argomentazione utilizzata dalla Corte pone l'interprete davanti alla necessità di riflettere su quale sia la portata preclusiva della pronuncia sulla ben più rilevante questione dell'intervento eventualmente spiegato dalle Regioni ordinarie. A ben vedere, è proprio quest'ultimo tema, e non tanto la soluzione adottata con riguardo al caso concreto (l'intervento del consigliere di minoranza), a meritare qualche approfondimento.

Non pare, infatti, importare alcun problema di ordine teorico-pratico il fatto che venga respinta - peraltro, senza espressa considerazione - la tesi difensiva del consigliere interveniente, secondo cui:

a) la legittimazione all'intervento sarebbe derivata dalla diversa ed autonoma posizione che il consigliere di minoranza riveste nei confronti della maggioranza consiliare, alla cui sola volontà (e non dell'ente Regione nel complesso) è imputabile l'esercizio della potestà statutaria fino a quando il procedimento di formazione dello statuto non si è perfezionato con la promulgazione;

b) il riconoscimento dell'ammissibilità dell'intervento sarebbe il necessario correttivo del principio maggioritario in ossequio al quale la volontà della maggioranza viene imputata all'intero collegio, differenziando e qualificando così

l'interesse del consigliere dissenziente al rispetto delle regole procedurali che presiedono alla formazione della decisione consiliare;

c) il difetto di legittimazione finirebbe per rimettere la tutela del superiore interesse al rispetto della legalità costituzionale alle sole valutazioni politiche del Governo in sede di ricorso e del Presidente della Giunta in sede di promulgazione.

Nessuna delle argomentazioni in questione era tale da incontrare il "favore" del Giudice costituzionale. Non la prima, perché è tutto il procedimento di formazione dello statuto a far capo all'ente Regione e non solo la fase integrativa dell'efficacia normativa dell'atto. Non la seconda, perché il pur qualificato interesse della minoranza assembleare al rispetto delle procedure deliberative deve trovare adeguato soddisfacimento proprio in sede statutaria attraverso una tutela formale delle opposizioni o - come sottolinea la stessa Corte - "dinnanzi ad altre istanze giurisdizionali ed anche dinanzi a questa Corte nell'ambito del giudizio in via incidentale", ma non può, in alcun modo, indulgere a conclusioni contrastanti con il principio di tipicità delle parti del processo costituzionale, le quali non possono che essere lo Stato e le Regioni. Infine, non la terza perché essa si fonda su una "denuncia" strumentale ed "ipocrita" del carattere politico delle scelte dal Governo effettuate in sede di introduzione del giudizio costituzionale. Il Governo, infatti, nell'introdurre il controllo di costituzionalità attraverso la proposizione del ricorso, non può che farsi interprete - tra i vari possibili, in regime di costituzione pluralistica in senso ideologico ed istituzionale - del suo modo di intendere la costituzionalità complessiva dell'ordinamento. Il ricorso è, dunque, politico nel senso più alto del termine, in quanto preordinato all'instaurazione di uno specifico modo di concepire e perseguire l'interesse spersonalizzato dell'ordinamento costituzionale.

La considerazione pienamente adesiva della dichiarazione d'inammissibilità dell'intervento spiegato dal consigliere umbro, però, non esonera dal riflettere sull'eventualità che una diversa soluzione venga in futuro adottata per l'atto di intervento che dovesse essere occasionalmente depositato da una delle quattordici Regioni ordinarie diversa dalla resistente.

A ben vedere, in effetti, non mancano possibili ragioni a favore del riconoscimento a tali soggetti del diritto d'intervento nel giudizio statutario. Esse riflettono essenzialmente questioni di opportunità legate all'allargamento del contraddittorio sulla conformità a Costituzione delle norme impugnate. A tale ampliamento del contraddittorio potrebbero, ad esempio, avere interesse tutte quelle Regioni che hanno adottato norme di contenuto identico a quelle di cui si controverte in giudizio o che, in base ai lavori preparatori, sono in grado di fornire la prova di essere prossime alla loro adozione. In altri termini, il riconoscimento del diritto di intervento potrebbe - con le cautele del caso - rappresentare un'opportuna soluzione per tutelare la posizione di tutte quelle Regioni che, pur non essendo resistenti, vantano comunque un concreto ed attuale interesse a "contraddire" sul corretto modo di intendere il perfezionamento dell'elitico sistema costituzionale delle autonomie che si realizza attraverso l'esercizio dell'autonomia statutaria. Nel caso, poi, in cui il Giudice costituzionale dovesse intravedere la possibilità di determinarsi all'esito del giudizio per la declaratoria d'illegittimità conseguenziale di norme contenute in statuti diversi da quello impugnato dal Governo, non parrebbe del tutto privo di fondamento che si possa immaginare anche un intervento *iussu iudicis* al fine di consentire alla Regione, possibile destinataria della pronuncia ex art. 27 n.i., il dovuto esercizio del diritto difesa.

Per valutare l'effettivo spazio che potrà in futuro essere riconosciuto a tali pur legittime istanze è necessario - come si accennava - indagare quanto l'auspicata soluzione sia compatibile con la giurisprudenza inaugurata dalla sentenza n. 378 del 2004. Sul punto pare di poter osservare che la dichiarazione d'inammissibilità del consigliere umbro non avrebbe di per sé teoricamente ostato a che in futuro una opposta conclusione venisse adottata con riferimento agli eventuali interventi proposti dalle Regioni ordinarie. A vantaggio dell'ammissibilità dell'intervento regionale, infatti, ben avrebbero potuto continuare a giocare le accennate argomentazioni che gravitano intorno alla considerazione che l'oggetto del contraddittorio assegna alle Regioni ad autonomia ordinaria (a differenza che al consigliere di minoranza) una posizione qualificata e differenziata nel panorama dei possibili terzi da ammettere al giudizio costituzionale.

Ciò che, invece, pare espletare una funzione pregiudicante è la motivazione fornita dal Giudice delle leggi a sostegno della declaratoria d'inammissibilità. La circostanza, infatti, che la soluzione concreta sia stata ancorata dalla Corte al parallelismo con il giudizio in via principale sulle leggi, in cui "devono ritenersi legittimati ad esser parti solo i soggetti titolari delle attribuzioni legislative in contestazione", lascia presumere che ben poco spazio residui per una traduzione giurisprudenziale della tesi prospettata. Questo perché la pronuncia pare legare inscindibilmente l'assunzione della qualità di parte alla concreta estrinsecazione dell'autonomia statutaria operata dal resistente attraverso l'approvazione dello statuto. A seguire la lettera della sentenza, ciò che legittima la partecipazione al giudizio non è la presenza astratta nella comunità degli interpreti istituzionali dell'autonomia statutaria ma la diretta riferibilità della concreta manifestazione

della medesima che si è tradotta nell'approvazione dello statuto impugnato. *Rebus sic stantibus* non pare esservi alcuno spazio per la valorizzazione delle pur meritorie esigenze connesse all'allargamento del contraddittorio ed al diritto di difesa delle Regioni che hanno adottato o intendono adottare norme di contenuto identico a quelle di cui si discute.

Un *revirement* sul punto, tuttavia, non parrebbe impossibile. In una successiva occasione, infatti, alla Corte basterebbe precisare (*rectius*, correggere il tiro nel senso) che le "attribuzioni legislative in contestazione" di cui parla la sentenza n. 378 sono tutte le possibili estrinsecazioni dell'autonomia statutaria legate da vincolo d'identità o stretta consequenzialità all'oggetto del giudizio e non solo quelle cristallizzate nella singola produzione giuridica operata dalla Regione resistente.

5. Il parametro nello scrutinio della forma di governo tra legittimità e merito

Le sentenze nn. 372 e 379 del 2004, poi, offrono l'occasione per delineare qualche breve riflessione sulla configurazione del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le opzioni statutarie in materia di forma di governo. In particolare, alla disamina di tali questioni chiama la decisione adottata dalla Corte con riguardo alle censure avanzate dal Governo nei confronti di quelle norme degli statuti toscano ed emiliano che prevedevano l'approvazione consiliare del programma di governo predisposto dal Presidente della Regione, da avvenire entro 10 giorni dalla sua illustrazione nel primo caso e nel diverso termine previsto dal regolamento interno nel secondo.

In entrambi i casi il ricorrente censurava la violazione del limite dell'"armonia con la Costituzione" derivante dall'evidente irragionevolezza ed incoerenza dell'opzione effettuata dallo statuyente regionale. Nel dettaglio, osservava il Governo che la scelta di prevedere - per di più entro un termine certo - l'approvazione del programma di governo da parte del Consiglio determina una radicale contraddittorietà tra l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale ed il ruolo dell'assemblea rappresentativa. Il rapporto Presidente-Consiglio ne risulterebbe alterato perché l'approvazione consiliare del programma riduce i "poteri di indirizzo" del primo, introducendo una sorte di surrogato del tradizionale rapporto fiduciario che - come la stessa Corte ha chiarito - non sussiste più nel quadro della forma di governo regionale *standard* delineata dalla riforma costituzionale del 1999.

La questione è stata giudicata infondata dalla Consulta, la quale ha posto l'accento sulla circostanza che la mancata approvazione consiliare del programma ha "solo rilievo politico ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della giunta, ovvero sulla composizione di quest'ultima". Sulla base di tale constatazione, peraltro già maturata in dottrina, la Corte conclude che la norma statutaria non è affatto incoerente con la forma di governo "normale" delineata in Costituzione e che non determina alcuna surrettizia modifica del vincolo derivante dal *simul stabunt simul cadent*. La mancata approvazione del programma di governo, infatti, non potrebbe determinare, nell'ordinaria dialettica politica, che la presentazione di una mozione di sfiducia o le dimissioni del Presidente, cui farebbe seguito in ogni caso lo scioglimento anticipato del Consiglio, il quale rafforza - e non indebolisce - la posizione istituzionale del vertice dell'esecutivo eletto a suffragio universale e diretto.

Ciò che di questo profilo delle citate sentenze preme, in questa sede, mettere in risalto è la pregnante definizione dei limiti al sindacato di costituzionalità che esse presuppongono o cui esse implicitamente rimandano. In particolare, se si ricostruisce con attenzione il complesso di operazioni logico-argomentative edificato dal Giudice costituzionale ci si accorge che esso offre utili indicazioni per orientarsi su alcune delicate questioni che solo parzialmente erano emerse nella speculazione dottrina che ha affrontato il tema del "tipo" di sindacato cui la Corte è chiamata dal nuovo art. 123, comma II, cost. nella delicata materia della forma di governo. Segnatamente, il problema che viene in considerazione è quello dei parametri utilizzabili nel giudizio statutario, ovvero se il controllo di costituzionalità debba essere saldamente ancorato alla verifica del rispetto delle regole giuridiche che disciplinano il contenuto e la forma della fonte-statuto oppure se esso possa o debba estendersi ad uno scrutinio effettuato alla stregua dei canoni di opportunità che presiedono al "confezionamento" di ogni sistema di governo, sia esso locale, regionale, statale o sovranazionale.

Com'è noto, la dottrina assolutamente maggioritaria ha negato con decisione che nel controllo di costituzionalità della forma di governo vi sia spazio per una valutazione che investa il merito delle scelte effettuate dal Consiglio regionale. Ciò su cui non si è riscontrata altrettanta chiarezza è la delimitazione del campo in cui può essere effettuato lo scrutinio di stretta legittimità. A restare nell'ombra, cioè, è stata la fondamentale questione di come si fa - in una materia "particolarmente sfuggente" come la forma di governo - a ricostruire il confine sempre incerto che separa la verifica di rispondenza di un atto (sia esso normativo, giurisdizionale o amministrativo) ai precetti giuridici che lo disciplinano dal controllo di conformità del medesimo alle regole di opportunità che presiedono alla sua adozione.

Se si osservano le cose nella dovuta prospettiva ci si avvede che proprio su quest'aspetto cruciale interviene la giurisprudenza della Corte. Stimolata su questo specifico punto dai ricorsi governativi, la Consulta non ha *bypassato* i termini in cui la questione di costituzionalità della norma sull'approvazione consiliare del programma di governo è stata sollevata ma ha affrontato direttamente (anzi, praticando un'insolita rispondenza tra chiesto e pronunciato) il tema della coerenza intrinseca e della non contraddittorietà rispetto al modello della forma di governo adottata dalle Regioni Toscana ed Emilia Romagna. Proprio in base ad uno scrutinio di coerenza della forma di governo prescelta, infatti, la Corte osserva correttamente che il rifiuto di approvazione consiliare del programma dell'esecutivo non paralizza né la nomina degli assessori né tutte le altre attività consequenziali che sono necessarie per il corretto ed armonico funzionamento del sistema di governo prescelto dallo statuto.

Il vero "apporto" di questa parte della giurisprudenza in commento pare, allora, quello di aver chiarito che il sindacato di costituzionalità della forma di governo regionale non è una mera ricognizione formale dei confini dell'autonomia statutaria, rigettando così l'opinione di chi ha ritenuto di sostenere che il Governo non potrebbe ricorrere per il tipo di forma di governo prescelta, "fosse persino la più singolare e persino incoerente possibile".

La soluzione adottata non può che incontrare il giudizio favorevole dell'interprete, tanto sul piano "operativo" che su quello teorico.

Dal primo punto di vista, infatti, ove - come è agevolmente presumibile che avvenga - la "singolarità" e l'"incoerenza" della forma di governo adottata siano tali da far presumere che sia pregiudicato, o addirittura reso di fatto impossibile, l'ordinario svolgimento della dialettica tra gli organi costituzionali per la formazione dell'indirizzo politico, il Giudice costituzionale ben deve poter sindacare la legittimità della scelta operata dal Consiglio regionale attraverso il parametro dell'"armonia", sotto il profilo della sua rispondenza ai principi generali d'organizzazione che reggono l'ordinamento costituzionale, anche in forza di quello stesso principio autonomistico che dall'adozione di forme di governo siffatte verrebbe (se interpretato in senso sostanziale) certamente leso e non attuato.

Dal secondo, non possono non tenersi nel debito conto le peculiarità che contraddistinguono la materia in esame. Nel caso di specie, infatti, è fondamentale non sottovalutare che esistono principi costituzionali, soprattutto in materia di organizzazione, che assottigliano l'area del merito, trasferendo nel mondo della legittimità regole che altrimenti sarebbero inevitabilmente destinate a rimanere in quello dell'opportunità. In particolare, la Carta fondamentale reca direttamente o costituisce il fondamento di principi, come ad esempio quelli di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., di unità della giurisdizione costituzionale, di continuità ed indefettibilità degli organi costituzionali, di necessaria correzione del principio della separazione dei poteri con quello del *check and balance*, che sembrano imporre al Giudice costituzionale un sindacato sulle scelte del legislatore statutario in materia di forma di governo che va al di là della ricognizione dei confini formali dell'autonomia statutaria.

6. La declaratoria d'illegittimità consequenziale

L'ultimo profilo della giurisprudenza in commento sul quale si intende portare l'attenzione è quello relativo all'utilizzo da parte del Giudice costituzionale della dichiarazione d'illegittimità consequenziale di cui all'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Com'è noto, a tale pronuncia la Corte ha fatto opportunamente ricorso in occasione della più volte citata sentenza n. 378 del 2004, allorché ha esteso la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 66, commi I e II dello statuto umbro al comma III del medesimo articolo, motivando l'applicazione dell'istituto in esame sulla base della mera constatazione che la norma colpita da illegittimità derivata si limitava a prevedere "un ulteriore svolgimento di quanto disciplinato nel secondo comma". È altrettanto noto che nella pur esigua giurisprudenza statutaria tale scelta trova un precedente. Si intende fare riferimento - evidentemente - al passaggio della sentenza n. 2 del 2004 in cui la Corte ha ritenuto di estendere la declaratoria d'illegittimità costituzionale dei commi dell'art. 33 dello statuto calabrese agli artt. 15, 16, comma II, lett. a) e b) e 38, comma I, lett. c), richiamando espressamente il medesimo art. 27 n.i. e la propria precedente giurisprudenza che ha ritenuto applicabile l'istituto anche ai giudizi in via principale. Analogamente al caso umbro, la pronuncia si limita laconicamente ad affermare che le norme in questione "disciplinano alcune ulteriori fasi dei procedimenti di cui all'art. 33 o fanno esplicito riferimento agli istituti ivi previsti".

Difficile dire fino a che punto quelle citate possano essere considerate vere e proprie declaratorie di illegittimità consequenziale o piuttosto integrino casi di mera inapplicabilità o inefficacia sopravvenuta ad opera dell'annullamento delle norme impugnate con il ricorso, anche perché ogni tentativo di risposta rischierebbe di infrangersi nella perdurante

difficoltà che la dottrina incontra ad individuare delle categorie unitarie per la comprensione del fenomeno. Se, da un lato, quella in esame non è, dunque, la sede opportuna per indagare gli esatti confini teorici dell'illegittimità consequenziale, dall'altro, invece, è proprio quella più adatta a sottolineare che il ricorso alla pronuncia in questione assume in determinati contesti i tratti di un'operazione "doverosa". In particolare, non pare azzardato sostenere che la Corte nel giudizio statutario può essere considerata destinataria di un vero e proprio "obbligo" di dichiarare l'incostituzionalità di tutte quelle norme la cui illegittimità costituzionale deriva direttamente dalla pronuncia adottata. Naturalmente, quando si parla di "obbligo", lo si fa con riferimento non all'accezione più rigorosa di comportamento necessitato e senza alternative non sanzionabili ma di condotta - si potrebbe dire - ad "opportunità vincolante", ossia così intimamente collegata alle esigenze di coerenza interna del sistema costituzionale da poter essere considerata esorbitante dalla discrezionalità del Giudice e dalla signoria che il medesimo esercita sul processo.

Rinviando a quanto di qui a poco si accennerà circa la sorte delle norme di identico contenuto che dovessero essere rinvenibili in documenti normativi diversi da quelli portati all'attenzione della Corte attraverso il ricorso governativo, pare di poter sostenere sin d'ora che la pronuncia ex art. 27 deve considerarsi obbligatoria (nel senso chiarito) per lo meno nelle ipotesi, come quella di specie, in cui l'illegittimità derivata colpisce parti del medesimo statuto diverse da quelle impugnate, poiché in tal caso si tratta di dare il corretto seguito all'annullamento delle norme illegittime, al fine di salvare la costituzionalità complessiva e la "tenuta" interna della fonte. L'unità documentale dello statuto, infatti, se, per un verso, non può essere considerata criterio esaustivo della determinazione dell'oggetto nella fase introduttiva del giudizio costituzionale, per l'altro, recupera il suo imprescindibile ruolo proprio nella fase conclusiva del processo, condizionando la portata dell' *Aufhebung* del Giudice costituzionale.

L'adesione che questa giurisprudenza merita sotto il profilo appena richiamato va, però, incontro ad un deciso affievolimento se si tiene presente la scelta della Corte di non applicare l'istituto in un caso in cui tale applicazione sarebbe parsa quanto mai opportuna. L'"occasione perduta" cui si fa riferimento è quella che si è presentata alla Consulta nel corso dei giudizi di legittimità costituzionale degli statuti delle Regioni Umbria ed Emilia Romagna. Entrambi gli statuti - com'è noto - contenevano una norma che stabiliva l'incompatibilità tra lo *status* di assessore e quello di consigliere. Tale norma in entrambi i casi è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione della riserva di legislazione concorrente di cui all'art. 122 Cost. In nessuna delle due sentenze, però, il Giudice costituzionale ha esteso la declaratoria in questione all'art. 35, comma III dello statuto toscano, il quale contiene una disposizione (non impugnata dal Governo) dalla differente formulazione letterale rispetto a quelle annullate (quindi non identica) ma dalla medesima portata precettiva. La norma toscana, infatti, forse proprio per non attirare le censure del Governo, non enuncia espressamente la causa d'incompatibilità ma si limita a statuire - con effetto, questo sì, identico - che "la nomina ad assessore comporta la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale e la sostituzione con un supplente". La norma in questione, dunque, come quelle annullate, non produce altro esito che impedire il cumulo delle cariche di assessore e consigliere. Difficile, conseguentemente, negare che essa detti una disciplina che, comunque formulata, ricade sempre nella materia delle incompatibilità e che, pertanto, il vizio censurato con riguardo agli statuti umbro ed emiliano potesse essere "rimosso" anche con riguardo allo statuto toscano.

A tale conclusione si giunge agevolmente se si tiene nel debito conto che le palesi ragioni di profilassi costituzionale che avrebbero consigliato la soluzione indicata non paiono adeguatamente controbilanciate da alcuno specifico fattore ostativo. In via preliminare, infatti, deve essere rimarcato che, sul punto, un ruolo davvero marginale potrebbero giocare le tradizionali considerazioni di ordine pratico relative alle difficoltà che un'indagine di questo tipo determinerebbe per i lavori del Giudice costituzionale. Questo per l'evidente motivo che gli statuti delle Regioni ordinarie sono solo quindici e, quindi, uno *screening* completo delle varie discipline statutarie alla ricerca della norma dall'identica portata precettiva potrebbe essere effettuato senza dover praticare istruttorie "abnormi", con la conseguenza che l'onere sopportato sarebbe più che compensato dal "beneficio" in termini di efficacia del controllo.

In secondo luogo, avverso l'utilizzo, in ipotesi del genere, dell'istituto ex art. 27 n.i., non potrebbe teoricamente invocarsi come elemento dirimente neppure il pregiudizio del diritto di difesa e la violazione della parità delle armi che la Regione non resistente subirebbe per effetto di una declaratoria d'illegittimità consequenziale adottata in un giudizio cui essa non ha preso parte. A tale pur rilevante obiezione potrebbe, infatti, ovviarsi - come si accennava - mediante la chiamata al contraddittorio della Regione interessata, facendo ricorso allo strumento dell'intervento *iussu iudicis*. Ne risulterebbero così salvaguardate tanto le esigenze "sostanziali" di corretta implementazione del tessuto costituzionale del sistema delle autonomie, quanto le ragioni "processuali" di coerenza sistematica dell'anima giurisdizionale del controllo di costituzionalità.

Per un'analisi delle mutue implicazioni teoriche tra natura della fonte e forme di assoggettamento a controllo presenti nei sistemi di giustizia costituzionale che si ispirano alla *Verfassungsgerichtsbarkeit* sia consentito rinviare al nostro *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali*, in corso di pubblicazione, *passim*, part. Cap. I, in cui si cerca di mostrare proprio come l'esatta considerazione di tale rapporto costituisca la cifra ermeneutica più feconda per affrontare un tentativo di ricostruzione sistematica del giudizio ex art. 123, comma II, Cost.

La quale, per la continuità e la puntualità con cui consolida alcuni orientamenti, può davvero essere considerata una "trilogia" (l'espressione è di G. D'Alberto, *La Corte dà il via libera allo Statuto della Regione Toscana*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*).

Cfr. Corte cost., sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004, risp. punti 2, 5 e 2 del *Considerato in diritto*.

In particolare si vedano: a) il ricorso promosso dal Governo contro lo statuto della Regione Toscana (in *G.U.*, I serie spec., n. 38 del 29 settembre 2004), in cui cinque motivi su dieci sono argomentati sulla base di presunte violazioni delle competenze normative dello Stato; b) il ricorso con cui il Governo ha introdotto il giudizio di costituzionalità dello statuto della Regione Umbria (in *G.U.*, I serie spec., n. 39 del 6 ottobre 2004), a mezzo del quale vengono lamentate tre violazioni delle competenze normative statali (su quattro motivi di ricorso); c) il ricorso con cui il Governo ha impugnato lo statuto deliberato dal Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna (in *G.U.*, I serie spec., n. 42 del 27 ottobre 2004), adducendo per quattro volte (stavolta su nove censure avanzate) l'"eccesso" della Regione nell'esercizio della competenza statutaria. Non diversamente, nel complesso, pare potersi concludere per i ricorsi attualmente pendenti. Si veda, per esempio, il ricorso promosso contro lo statuto della Regione Liguria (in *G.U.*, I serie spec., n. 47 del 1 dicembre 2004), in cui lo Stato lamenta per altre tre volte la lesione delle sue prerogative costituzionali. Non vengono censurate, invece, violazioni di sfera di competenza nel ricorso proposto avverso lo statuto approvato dal Consiglio regionale dell'Abruzzo (sempre in *G.U.*, I serie spec., n. 47 del 1 dicembre 2004).

E', inoltre, significativo notare come talora alcune censure prospettate dal Consiglio dei Ministri, in sede di autorizzazione al promovimento del giudizio costituzionale, in termini di lesione di competenza statale (o comunque eccesso regionale nell'esercizio dell'autonomia statutaria) vengano poi argomentate nel ricorso dall'Avvocatura senza il riferimento al pregiudizio patito dallo Stato. Si pensi, ad esempio, alla deliberazione del 28 ottobre 2004 con cui il Consiglio dei Ministri ha autorizzato il Presidente del Consiglio ad impugnare lo statuto della Liguria. Essa, per come risulta conoscibile attraverso il sito internet del Governo (indirizzo www.governo.it/affariregionali/leggiregionali), censurava l'art. 64 dello statuto, nella parte in cui il medesimo prevedeva l'istituzione e la disciplina da parte della Regione di nuovi enti locali territoriali, non previsti direttamente dall'art. 114 Cost., motivando espressamente sulla base del fatto che "non rientra nelle competenze della regione istituire enti locali ulteriori rispetto a quelli ivi previsti". Il riferimento all'eccesso normativo dello statuto è, invece, venuto meno nel ricorso in cui la censura (nona ed ultima) è motivata con riferimento alla presunta violazione del principio di tassatività degli enti territoriali desumibile dall'art. 114 Cost. Da tale circostanza sembra uscire confermata la sensazione che, anche laddove ciò non traspaia direttamente dalla stesura del ricorso, il Governo abbia fino ad ora manifestato una spiccata tendenza a fare dell'impugnativa ex art. 123, comma II, Cost. uno strumento di tutela delle proprie prerogative costituzionali.

Quello del rapporto tra le due anime del controllo astratto di costituzionalità e del conflitto di attribuzioni normative è tema da sempre dibattuto in dottrina. Propendono per la ricostruzione del giudizio principale come *Verfassungsgerichtsbarkeit* G. Volpe, *Garanzie costituzionali (sub art. 137)*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1981 e G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, pp. 234-235, fondamentalmente sulla base della constatazione che il ricorrente, anche se mosso dalla tutela delle proprie prerogative legislative, non chiede alla Corte la dichiarazione di spettanza del potere normativo controverso ma la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma invasiva dell'altrui competenza. Nello stesso senso G. Abbamonte, *Il processo costituzionale italiano*, II, Napoli, 1962, p. 11, secondo cui "già dal regolamento adottato nell'art. 127 per le impugnazioni del governo, poteva dedursi che soggetti del giudizio di legittimità delle leggi non erano necessariamente due parti, contrapposte dai rispettivi interessi". Di diverso avviso G. Berti, *Struttura del processo costituzionale e regime dei termini*, in *Le Regioni*, 1981, pp. 1051 e ss., secondo cui i giudizi principali sarebbero stati costruiti in modo da esaltare "il processo come riflesso di un rapporto sostanziale basato sulla soggettivazione delle competenze costituzionali, e pertanto su diritti costituzionali alla competenza". Per la soluzione del prevalente carattere concreto, anche sulla base di vari rilievi relativi alla facoltatività ed alla natura politica del ricorso governativo, vedi L.

Paladin, *Diritto regionale*, Padova, 1985, p. 422; B. Caravita, *Corte "Giudice a quo" e introduzione del giudizio sulle leggi*, I, Padova, 1985, p. 196; S. Bartole, *Rimedi de iure condendo e de iure condito in materia di accesso al giudizio della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, p. 154; N. Zanon, *L'exception d'inconstitutionnalité in Francia: una riforma difficile*, Torino, 1990, p. 32; E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, 1993, p. 174; I. Nicotra Guerrera, *Giudizio sulle leggi e accesso del privato di fronte all'art. 24 Cost.*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino, 1998, p. 494; A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 1997, p. 322, secondo cui la conferma di tale ricostruzione si trarrebbe dal fatto che, con specifico riguardo ai ricorsi governativi, la "caducazione" della delibera legislativa impugnata non ha mai portato ad una declaratoria d'illegittimità consequenziale di altra legge regionale dal contenuto identico. Attraverso una comparazione tra il giudizio in via d'azione ed il controllo astratto sulle norme previsto dall'art. 93, comma I, n. 2°, GG, giunge alla medesima conclusione anche C. Padula, *Le controversie fra Stato centrale ed autonomie costituzionali: i sistemi tedesco e spagnolo e la prospettiva italiana delle riforme*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 440 e ss.

G. Volpe, *Garanzie costituzionali (sub art. 137)*, cit., parr. 49 e 50.

La stessa Corte costituzionale, ad esempio, nella sent. n. 304 del 2002, punto 1 del *Considerato in diritto*, parla proprio di "speciale controllo di legittimità". Che il giudizio sugli statuti abbia carattere di "specialità" è opinione diffusa anche in dottrina. Per tutti M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 86, il quale ragiona di "mezzo d'impugnazione governativo, distinto da quello previsto in generale per le leggi regionali".

Con intento sistematico sviluppo questa seconda tesi in *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., *passim*. In questa sede, pare comunque opportuno mettere in evidenza come su questo punto si registri il diffuso convincimento - mai esplicitamente argomentato e forse proprio per questo ancor più radicato di quanto potrebbe apparire - che il controllo di costituzionalità degli statuti regionali debba essere considerato - come si accennava nel testo - una sorta di giudizio in via principale dall'oggetto "particolare". Tale *communis opinio*, però, meriterebbe di essere sottoposta ad una verifica ben più rigida di quella - per la verità assai indulgente - effettuata dalla dottrina dominante che si è occupata del giudizio statutario. Essa dovrebbe, cioè, essere filtrata attraverso l'analisi di tutti i principali istituti del controllo sugli statuti e ripensata alla luce del diverso modo di atteggiarsi che i vari profili processuali assumono nei due giudizi (sulle leggi e sugli statuti). Le sentenze in commento offrono, in questa direzione, un angolo prospettico assai significativo ma certamente troppo ristretto perché un'ipotesi di lavoro così articolata possa trovare adeguato svolgimento. In queste poche pagine, pertanto, ci si asterrà dal sostenere qualsiasi tesi che imporrebbe l'indagine ben più gravosa del lavoro monografico (ad esso rinviando), centrando l'attenzione sugli aspetti delle pronunce annotate che, comunque, si prestano a generare riflessioni sulla natura del "giudizio statutario".

Si prenda, comunque, visione integrale dei passaggi citati alla nota n. 3. La mera lettura, infatti, è in grado di far immediatamente rilevare che essi, salvo alcune trascurabili espressioni (ad esempio nella sentenza n. 372 si parla, a proposito delle norme di principio, di "carenza di lesività" mentre nelle altre due di "inidoneità lesiva"), recano una identica formulazione linguistica, che, se per un verso appare censurabile dal punto di vista del *drafting* processuale, per l'altro pare testimoniare la ferma intenzione della Corte di consolidare la propria giurisprudenza sul punto senza lasciare agli interpreti alcun margine di intervento ermeneutico.

Così anche A. Ruggeri, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*.

G. Tarli Barbieri, *Il referendum nel procedimento di formazione dello statuto regionale*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, I, Torino, 2001, p. 136.

Ammesso che esse possano - sul piano teorico - essere considerate ancora norme dopo le pronunce in commento.

Al fine di un più completo svolgimento dogmatico sia tollerato, ancora una volta, il rinvio a *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., Cap. I, par. 2 e Cap. IV, par. 1.1, in cui si mostra come la tesi sostenuta sia quella maggiormente coerente con i presupposti teorici che saldano la *Verfassungsgerichtsbarkeit* alla concezione gradualistica dell'ordinamento nell'ambito della "dottrina pura del diritto".

Nello stesso senso vedi anche G. Severini, *Cosa ha detto la Corte costituzionale sullo statuto umbro*, in *Federalismi.it*,

L'interveniente, peraltro, dà conto (Corte cost., sent. n. 378 del 2004, punto 15 del *Ritenuto in fatto*) di avere reso edotta la Presidenza del Consiglio dei Ministri del vizio in questione, lasciando intendere di essersi determinato ad intervenire e ricorrere proprio per evitare che il medesimo - stante la scelta del Governo di non censurarlo - passasse sotto silenzio. Secondo G. Severini, *Sulla sospetta costituzionalità dello statuto dell'Umbria*, cit., la scelta del Governo di non far valere la mancanza della doppia deliberazione conforme sarebbe da considerare un atto di "benevolenza". In merito non si può che esprimere un radicale dissenso. Salvo, infatti, quanto si potrebbe dire sulla natura e la funzione dell'atto introduttivo del giudizio costituzionale statutario (su cui si rinvia a *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., Cap. III), pare comunque possibile affermare che le decisioni che presiedono al promovimento della questione di costituzionalità non dovrebbero mai rispondere ad occasionali logiche di "caritatevolezza istituzionale" ma, piuttosto, dovrebbero riflettere una specifica - e possibilmente controllabile per via democratica - "visione" della costituzionalità complessiva dell'ordinamento.

In *G.U.*, I serie spec., n. 40 del 13 ottobre 2004.

Corte cost., sent. n. 378 del 2004, punto 3 del *Considerato in diritto*. In questa sede, però, preme comunque sottolineare come la contestuale proposizione del ricorso ha dato alla difesa del consigliere la possibilità di essere ascoltata nel corso dell'udienza pubblica (tenutasi il 16 novembre 2004); possibilità che, invece, sarebbe stata preclusa al mero interveniente dall'esito negativo della valutazione preliminare di ammissibilità dell'intervento. La "scaltrezza" della strategia processuale della difesa è stata, però, in gran parte vanificata dall'accorta richiesta del Presidente Onida di limitare la discussione ai soli profili di ammissibilità del ricorso, la quale ha comunque privato il consigliere dell'opportunità di sostenere le sue tesi sul merito della questione.

Ivi, punto 4 del *Considerato in diritto*.

Ivi, punto 7 del *Ritenuto in fatto*.

Ivi, punto 4 del *Considerato in diritto*.

Anche questa tesi imporrebbe un ulteriore sviluppo dogmatico, per il quale si rimanda a *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., *passim*, part. Cap. III. In questa sede preme, però, brevemente osservare che la natura politica (nel senso accennato) dell'atto introduttivo del giudizio statutario dà anche conto in termini teorici del motivo per cui il Governo è l'unico possibile soggetto legittimato ad introdurre il giudizio di costituzionalità. Conclusione cui, come si è ricordato nel testo, è giunta anche la sentenza in commento. A supporto dell'ammissibilità del ricorso il consigliere ricorrente, oltre a riprendere gran parte delle argomentazioni svolte a sostegno dell'intervento spiegato nel medesimo giudizio, sosteneva che la mancanza nell'ordinamento regionale di un potere neutro in grado di impedire la promulgazione di un testo statutario incostituzionale ma non impugnato obbliga a considerare ammissibile il ricorso del consigliere di minoranza, pena l'integrale devoluzione delle esigenze di tutela della costituzionalità complessiva dell'ordinamento alle valutazioni politiche del Governo. La Corte, nel dichiarare inammissibile il ricorso in questione, ha richiamato l'individuazione tipica delle parti del giudizio operata dalle fonti costituzionali e la propria precedente giurisprudenza sul giudizio in via principale che esclude la partecipazione di soggetti diversi da quelli individuati dagli artt. 127 Cost. e 2, l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 (punto 3 del *Considerato in diritto*). In termini più generali, pare di poter affermare che proprio le considerazioni abbozzate nel testo sul modo di intendere la natura politica dell'atto introduttivo del giudizio costituzionale aiutano a comprendere quanto fuorviante e pericoloso sia l'argomento asservito dal ricorrente a sostegno dell'ammissibilità del ricorso. È, infatti, per l'appunto l'essenza politica del tentativo di instaurare una specifica forma di convivenza sociale e politica tra gli uomini - ancora una volta ipocritamente esecrata - a dare al Governo la veste di unico possibile ricorrente, privando contestualmente di legittimazione tutti quei soggetti che non sono democraticamente (e *iure proprio*) responsabili della diretta implementazione del sistema costituzionale delle autonomie.

Vedi *infra*, par. 5.

Cfr. artt. 32, comma II dello statuto toscano e 28, comma II dello statuto emiliano.

Cfr. rispettivamente i punti 5 e 6 dei già citati ricorsi contro gli statuti della Toscana e dell'Emilia Romagna.

Cfr. Corte cost., sent. n. 2 del 2004, punto 6 del *Considerato in diritto*.

Cfr. Corte cost., sentt. nn. 372 e 379, risp. punti 3 e 9 del *Considerato in diritto*. Il virgolettato è della prima.

Cfr. G. Tarli Barbieri, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pp. 708 e ss., il quale prima della decisione della Corte aveva già osservato che proprio l'insuscettibilità di un'eventuale "bocciatura" del programma di produrre alcun effetto (insieme al carattere remoto dell'evenienza, derivante dal fatto che difficilmente il Consiglio rifiuterà l'approvazione di un programma già votato dagli elettori) rende inidonea la clausola adottata dallo statuto toscano a fungere da concreto ed efficace correttivo del *simul... simul*. A commento di questo profilo delle pronunce, invece, si vedano le osservazioni di A. Ruggeri, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, cit., il quale critica la svalutazione normativa che la previsione statutaria in questione subisce ad opera della qualificazione dei suoi effetti come esclusivamente politici, individuando proprio in questa sottovalutazione delle potenzialità normative degli statuti il *trait d'union* che unisce questa parte della sentenza a quella che, come ricordato, ha negato la natura giuridica delle norme contenenti le finalità ed i principi che guidano l'azione degli organi dell'ente Regione.

Timide aperture nei confronti di un'estensione del sindacato della Corte ai profili di merito delle scelte statutarie si trovano, invece, in C. Calvieri, *Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie*, relazione presentata al convegno annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", tenutosi a Pavia il 6 giugno 2003, p. 19 e C. Pettinari, *Note a margine dei concetti di "armonia con la Costituzione" e di "spirito della Costituzione"*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1910.

Sui limiti che l'applicazione del principio incontra nel circoscritto, ma in questa sede significativo, campo del giudizio sugli statuti regionali cfr., ancora, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., Cap. V, par. 2.

Il riferimento è da intendersi operato, in particolare, ad A. Spadaro, *Il limite costituzionale dell'"armonia con la Costituzione" e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2001, p. 480. Concorde con la posizione espressa nel testo, invece, A. Cariola, *Funzionalità e razionalità della forma di governo regionale*, in V. Angiolini, L. Violini, N. Zanon (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Milano, 2002, pp. 86 e ss.

Corte cost., sent. n. 378 del 2004, punto 8 del *Considerato in diritto*.

Corte cost., sent. n. 2 del 2004, punto 5 del *Considerato in diritto*.

In particolare la sentenza richiama le pronunce nn. 34 del 1961, 441 del 1994, 20 del 2000.

È controverso in dottrina persino se la declaratoria in oggetto possa seguire solo ad una sentenza di accoglimento o anche ad una di rigetto. Questa seconda tesi è sostenuta da A. Costanzo, *Questioni di costituzionalità connesse*, in *Giur. cost.*, 1994, pp. 1441 e ss. (dubitativamente e con riguardo alle sole interpretative di rigetto anche da E. Rossi, R. Tarchi, *La dichiarazione di illegittimità consequenziale nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA. VV. (a cura di), *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, p. 636, nota 8). Soluzione non univoca viene da sempre data anche al problema della natura degli effetti della pronuncia adottata ex art. 27 n.i. Per alcuni essa ha natura dichiarativa (ad es. F. Novarese, *Illegittimità costituzionale derivata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, p. 1169), per altri natura costitutiva (ad es. F. Pierandrei, *Corte costituzionale* (voce), in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, pp. 966 e ss.), per altri ancora dichiarativa in caso di illegittimità consequenziale, cioè "automatica perché evidente a tutti", e costitutiva in caso di illegittimità derivata, ossia "meno evidente e rilevabile solo dalla Corte" (così A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 290). Ogni tentativo di reperire un minimo comune denominatore nella riflessione costituzionalistica che si è occupata del tema, poi, naufraga definitivamente se si affronta la spinosa questione della determinazione delle varie figure di illegittimità che si celano dietro la generica formula usata dal legislatore. Così, secondo qualche autore bisognerebbe distinguere tra illegittimità consequenziale automatica ed illegittimità consequenziale discrezionale (E. Rossi, R. Tarchi, *ult. cit.*, p. 634). Secondo altri, come accennato, è più opportuna la distinzione tra illegittimità consequenziale e illegittimità derivata (A. Ruggeri, A. Spadaro, *ult. cit.*, pp. 293-5). Per altri ancora, esiste solo un'illegittimità derivata, la quale può avere ad oggetto norme "identiche", "analoghe" o "connesse" (G. Deiana, *La dichiarazione di illegittimità consequenziale nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2/1998, pp. 545 e ss.). Ulteriore distinzione è stata elaborata sulla base della dicotomia esistente tra i casi in cui la declaratoria si basa su un nesso "logico" e quelli in cui, invece, presuppone un nesso "analogico" (così A. Costanzo, *ult. cit.*, pp. 1462 e ss.). Per una classificazione più articolata delle ipotesi riconducibili all'art. 27 n.i. vedi, infine, R. Romboli, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in Id. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di*

processo costituzionale (1996-1998), Torino, 1999, pp. 180 e ss., il quale distingue ben sette diversi tipi di pronunce consequenziali. Per alcune riflessioni sull'utilizzo dell'istituto da parte della giurisprudenza costituzionale si rinvia, tra gli altri, a F. Trifone, *Illegittimità costituzionale consequenziale anche in via di interpretazione analogica senza il tramite della pronuncia estensiva della Corte costituzionale?*, in *Giur. it.*, 1988, pp. 1263 e ss.; A. Moscarini, *Riflessioni intorno ad una pronuncia di irrazionalità della legge e ad un caso di illegittimità costituzionale consequenziale*, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 2457 e ss.; R. Romboli, *Illegittimità costituzionale consequenziale e formazione "giurisprudenziale" delle disposizioni processuali*, ivi, pp. 4368 e ss.; F. Bientinesi, *Un caso di illegittimità consequenziale in materia di requisiti di accesso alla Polizia di Stato ed alla Magistratura ordinaria*, ivi, 1994, pp. 2277 e ss.; G. Brunelli, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, ivi, 1995, pp. 3272 e ss.; Id., *L'illegittimità derivata di norme analoghe come tecnica di tutela dei diritti fondamentali*, ivi, 2002, pp. 3644 e ss.; A. Celotto, *Problemi derivanti dall'ennesima negazione del c.d. giudicato implicito delle sentenze costituzionali*, ivi, 1997, pp. 1797 e ss.

Sulla necessità che nell'affrontare i problemi ermeneutici legati al controllo costituzionale sullo statuto si tengano sempre presenti le esigenze collegate alla coerenza dell'atto normativo complessivamente considerato insiste anche A. Ruggeri, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Federalismi.it*, 6/2004, pp. 10-1.

Come detto *supra*, par. 3.

Cfr. artt. 66, commi I e II dello statuto umbro e 45, comma II, terzo periodo dello statuto emiliano.

Proprio le difficoltà di carattere pratico legate ai lavori della Corte vengono tradizionalmente individuate come uno degli argomenti portati dalla dottrina a sostegno della tesi della facoltatività della dichiarazione d'illegittimità consequenziale. Cfr. le classiche posizioni espresse da M. Cappelletti, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, 1957, p. 174, nota 121; G. Lombardi, *Dichiarazioni d'incostituzionalità di un principio generale e competenza esclusiva della Corte costituzionale*, in *Temi trib.*, 1963, p. 71; A. Pizzorusso, *Garanzie costituzionali (sub artt. 134-6)*, cit., p. 309. Per una prima ricognizione della opposta tesi della natura obbligatoria della declaratoria in questione si rinvia, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, a V. Crisafulli, *In tema di questioni consequenziali alla pronuncia d'illegittimità costituzionale di un principio generale*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 1379; A. M. Sandulli, *Il giudizio sulle leggi. La cognizione della Corte costituzionale e i suoi limiti*, Milano, 1967, p. 70; G. D'Orazio, *Profili problematici (teorici e pratici) dell'illegittimità derivata delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 2621; E. Rossi, R. Tarchi, *ult. cit.*, pp. 643 e ss. Con specifico riguardo al giudizio in via di azione, anche solo incidentalmente, si ricorda che l'applicabilità del meccanismo dell'illegittimità consequenziale è escluso da 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, p. 57; G. Brunelli, *L'illegittimità costituzionale consequenziale come deroga al principio del contraddittorio*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., p. 372.