

La "questione Marche": il referendum dimenticato e il ricorso anticipato

di Antonio Ferrara*
(24 ottobre 2001)

Intervengo sulla questione aperta dalla Regione Marche non per valutazioni nel merito, da cui mi astengo, ma per far rimarcare un grave problema procedimentale, che fin qui mi pare sia stato sottovalutato. Il Consiglio regionale di questa regione ha, infatti, approvato, in seconda deliberazione, una delibera legislativa statutaria, sia pur parziale e transitoria, ai sensi di quanto adesso previsto dal nuovo art. 123 Cost., ma lo ha fatto - ed è questo il punto - senza aver prima disciplinato il nuovo referendum statutario previsto dall'ultimo comma dello stesso art. 123.

E' noto che, il nuovo procedimento di formazione degli statuti delle regioni ordinarie prevede che entro tre mesi dalla pubblicazione notiziale nel B.U. della delibera consiliare che approva o modifica lo statuto "a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi" (nel caso di specie, dunque, dal 9 agosto 2001), un cinquantesimo degli elettori della regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale può chiedere che si proceda al referendum popolare confermativo.

E' del tutto evidente, perciò, che la disciplina di quest'ulteriore referendum regionale a eventualità necessaria avrebbe dovuto essere un adempimento preliminare all'approvazione della delibera legislativa statutaria, per quanto recante una disciplina transitoria. Si tratta, infatti, di un istituto del tutto nuovo per il quale manca un'apposita disciplina e per il quale non può essere sufficiente riferirsi in via analogica, per quanto (limitatamente) applicabile, alla disciplina concernente i referendum regionali già previsti prima della novella costituzionale del 1999. Non è certo un caso, d'altronde, che l'unica regione che fin qui ha promulgato una legge statutaria, seguendo il procedimento previsto dal nuovo art. 123 Cost. (l.r. Emilia-Romagna 19 febbraio 2001, n. 4), lo ha fatto previa approvazione della legge regionale di disciplina del referendum sulle leggi di revisione statutaria (l.r. 25 ottobre 2000, n. 29).

La questione da porsi è, dunque, questa: giacché la Regione Marche non ha disciplinato il procedimento referendario, che cosa accadrà adesso?

Per quanto non credo che si possa ritenere illegittima (per vizio di forma) la deliberazione legislativa con cui il Consiglio regionale ha approvato la contestata disciplina transitoria della vicepresidenza della Giunta regionale è evidente, tuttavia, che la mancata regolamentazione del subprocedimento referendario rende quantomeno improseguibile il procedimento statutario. Il decorso del termine previsto dall'art. 123 Cost. non potrà produrre dunque alcun effetto e la legge pur regolarmente approvata dal Consiglio regionale sarà impromulgabile, se non illegittimamente.

Ciò detto, però, dobbiamo subito chiederci se sarà ancora possibile fare qualcosa per far uscire questa deliberazione legislativa statutaria dal suo "limbo" e che cosa accadrà, invece, se la "legge" sarà promulgata senza che ne sia stata preventivamente rimossa la causa impeditiva.

Per quanto riguarda la prima questione, si può ritenere che, qualora il Consiglio regionale, pur tardivamente, provveda alla disciplina del referendum successivamente alla pubblicazione della deliberazione legislativa statutaria sul B.U., sarà dalla successiva data della pubblicazione della legge di disciplina che decorrerà il termine per l'eventuale richiesta del referendum confermativo e, dunque, per la successiva promulgazione della legge statutaria.

Per quanto riguarda la seconda questione, invece, qualora la legge statutaria fosse promulgata, in carenza della necessaria disciplina del referendum confermativo, tale atto sarebbe senz'altro illegittimo. Non è chiarissimo, però, in questa situazione di transizione apertasi con le leggi costituzionali di modifica del titolo V della Costituzione (1999 e 2001), quale debbano essere le giuste contromisure. Se il termine per il promuovimento della questione di legittimità da parte del Governo, previsto dal secondo comma dell'art. 123 Cost., deve computarsi dalla data della pubblicazione definitiva (quella successiva alla promulgazione e non quella, anticipata, a fini meramente notiziali), come personalmente ritengo preferibile, potrebbe essere questa la sede per far valere il vizio di forma che la promulgazione, in questo caso, determinerebbe. Altrimenti si potrebbe ricorrere unicamente al conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni avverso l'atto di promulgazione, sempre ammesso che - non senza qualche forzatura - si possa ritenere sussistente l'interesse al ricorso dello Stato in un ipotesi del genere (che sembrerebbe prospettarsi piuttosto come un ipotetico

conflitto tra poteri della regione). Come *extrema ratio*, tuttavia, qualora sia il giudizio di legittimità costituzionale della legge sia il conflitto di attribuzioni si rivelino impraticabili, rimarrebbe, pur sempre, la possibilità di procedere alla rimozione del Presidente della Giunta, che è il titolare del potere di promulgazione il cui illegittimo esercizio, nell'ipotesi considerata (e in carenza di altri strumenti per ripristinare la legittimità costituzionale), potrebbe ben integrare gli estremi dell'*atto contrario alla Costituzione*, ai sensi di quanto previsto dall'art. 126 della nostra Carta fondamentale.

E' da registrare, tuttavia, che, nel caso di specie, il Governo ha già presentato ricorso in via preventiva contro la delibera legislativa statutaria, a seguito dunque della mera pubblicazione notiziale. La prima ipotesi è allora, in questo caso, senz'altro da escludersi, perché il potere d'impugnativa governativo sarebbe da considerarsi esaurito, anche se, così anticipato, non ha potuto avere ad oggetto il vizio procedimentale che, in ipotesi, si produrrebbe solo con la successiva promulgazione.

Il fatto che nel caso Marche la soluzione del promuovimento della questione di legittimità costituzionale debba considerarsi esclusa non significa, tuttavia, che non si possa diversamente argomentare in analoghi casi che si possano determinare, adesso, successivamente all'approvazione delle recenti modifiche apportate al titolo V della Costituzione (si potrebbe presto aprire, infatti, una "questione Basilicata", il cui Consiglio regionale ha approvato in prima lettura una deliberazione legislativa statutaria, sempre in carenza della disciplina del referendum confermativo). In un contesto generale, infatti, in cui la regola è ormai diventata quella del ricorso successivo sulle leggi regionali, l'ipotesi interpretativa che vorrebbe far svolgere la fase dell'eventuale controllo giurisdizionale prima della promulgazione della legge statutaria sarebbe in stridente contrasto con quanto è adesso previsto per le leggi regionali ordinarie. Sarebbe davvero difficile giustificare, inoltre, che in un analogo contesto normativo, nel secondo comma dell'art. 123 e nel primo comma dell'art. 127, il termine "pubblicazione" possa voler indicare un diverso momento procedimentale. Non è detto, pertanto, che un'ipotesi interpretativa che s'è diffusa, ancora vigente il ricorso preventivo, tra l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 e la definitiva approvazione, lo scorso 7 ottobre, della legge costituzionale n. 3 del 2001, possa resistere ad un quadro costituzionale così ulteriormente mutato.

V'è peraltro da far notare a chi, tuttora, ritenga che si debba far decorrere il termine per il ricorso governativo dalla data della sua prima pubblicazione meramente notiziale, che una simile ipotesi - contrariamente a quanto potrebbe sembrare a prima vista - costituirebbe una soluzione assolutamente nuova per il nostro ordinamento: avremmo in tal modo, infatti, un giudizio non solo *preventivo* (rispetto alla promulgazione) ma anche su un oggetto *potenziale* (un atto non ancora perfetto, in quanto non ancora definitivamente approvato - per espresso o per implicito - dal corpo elettorale regionale). C'è da chiedersi, allora, qualora sia effettivamente questa la natura - quasi più tecnico-consultiva che strettamente contenziosa - del giudizio che si vuole assegnare alla Corte costituzionale (giacché un processo di natura propriamente giurisdizionale non può che svolgersi su un oggetto certo e attuale), se non sarebbe stato preferibile, piuttosto, prevedere che il giudizio si svolgesse - automaticamente e non per impulso governativo - nell'intervallo tra la prima e la seconda deliberazione consiliare, anziché sovrapporre tale fase procedimentale con quella referendaria. Questo anche in considerazione dei gravi problemi di coordinamento dei due distinti subprocedimenti e del grande allungamento dei tempi in caso di giudizio negativo da parte della Corte, che intervenga quando ormai l'approvazione consiliare sia già definitiva.

* Ricercatore presso l'ISR del CNR - ferrara@isr.rm.cnr.it