

## E se la Corte costituzionale dichiarasse illegittimi gli Statuti regionali? Problemi del dopo

di Roberto Bin \*  
(7 novembre 2004)

1. Gli Statuti regionali approvati o in via di approvazione non sono gran cosa (rinvio all'analisi fatta in **La nuova autonomia statutaria** - Relazione al Convegno ISSiRFA "Regionalismo in bilico"). Ma le impugnazioni che il Governo ha opposto agli Statuti delle Regioni "non amiche" sono di qualità ancora più scadente, e di molto. Ciò fa pensare che difficilmente i rilievi governativi troveranno ascolto presso la Corte costituzionale. E forse neppure il Governo ci tiene davvero, tant'è che ha trascurato, per esempio, di eccepire lo svarione dello Statuto dell'Emilia-Romagna, che, all'ultimo momento, ha introdotto la brillante norma per cui "il capoluogo della Regione è la città metropolitana di Bologna" (art. 1.3): il capoluogo di un Ente è un altro Ente, per di più un Ente che non esiste.

Tuttavia, nell'ipotesi in cui la Corte dovesse dichiarare la parziale illegittimità degli Statuti impugnati dal Governo, si profilano problemi pratici e teorici di grande rilievo. Di quelli pratici non intendo qui discutere: i Consigli regionali si sono cincischiati per quattro anni attorno all'inutile discussione sulla c.d. "forma di governo", per poi arrendersi alla dura regola del "*simul stabunt aut simul cadent*" a cui la riforma costituzionale condiziona l'opzione per l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (opzione presa *ob torto collo*, per timore di ritorsioni referendarie da parte degli elettori, come già accaduto in Friuli-Venezia Giulia). Ed ora che la legislatura sta per scadere, ecco che ogni giorno che passa rende più inquietante la situazione che si profila, perché non si sa se e quando lo Statuto entrerà in vigore, se e quando scadranno i termini per il referendum, se e quando entreranno in vigore le leggi elettorali regionali, se le elezioni si svolgeranno sotto la vecchia disciplina statale o la nuova disciplina regionale. Al solito dell'urgenza di risolvere queste delicate questioni istituzionali, che né il Governo né i Consigli regionali sembrano aver avvertito per tempo, si è invece fatta carico la Corte costituzionale che, infatti, per non far perdere troppo tempo, ha fissato presto l'udienza pubblica e vi ha concentrato la discussione delle impugnazioni di tutti e tre gli Statuti. E se però la Corte dovesse dichiarare illegittima qualche disposizione di questi Statuti?

2. Nell'ipotesi in cui la Corte costituzionale dichiarasse la parziale illegittimità dello Statuto si apre per le Regioni il problema di come procedere. Si potrebbe prospettare un ventaglio di possibili soluzioni, nessuna delle quali è però perfettamente tranquillizzante. È evidente infatti che si dovrebbero valutare ipotesi di soluzioni operative che si discostino da quella che appare essere l'unica "certa", ossia priva di qualsiasi margine di censurabilità, ossia iniziare nuovamente dal principio il procedimento di formazione, retrocedendo sino alla prima approvazione da parte del Consiglio regionale. In effetti questa è stata la soluzione prescelta dalla Regione Calabria a seguito della sent. 2/2004 né, in quel caso, si sarebbero potute ipotizzare altre alternative praticabili: infatti, se le censure della Corte colpiscono parti essenziali dello Statuto, come nel "caso Calabria", non sembra vi possano essere altre soluzioni se non quella di ricominciare il procedimento.

Il problema perciò si pone quando le censure della Corte costituzionale colpissero parti "non essenziali" dello Statuto. Con questa espressione dovrebbero intendersi quelle disposizioni dello Statuto che non riguardano i contenuti necessari di esso, così come indicati dall'art. 123 Cost. e, comunque, che non siano tali per cui la loro "cancellazione" dallo Statuto comporti un mutamento effettivo del significato della disciplina da esso prescritta. La prima difficoltà, come si vede, è la definizione di questi contenuti. Tuttavia nell'ambito del diritto costituzionale non mancano affatto altri contesti in cui questo tipo di valutazioni acquistano rilievo pregnante (si pensi, a titolo di esempio, al giudizio di ammissibilità degli emendamenti al decreto legge proposti in sede di approvazione della legge di conversione o, in tutt'altro ambito, al giudizio di "novità" che si deve effettuare da parte dell'Ufficio centrale per il referendum a seguito dell'emanazione di una legge che modifichi quella che si intende sottoporre alla consultazione popolare). Accettando questo modo di procedere, le conseguenze che si possono prospettare sono interessanti.

3. Si potrebbe ipotizzare infatti che il Presidente della Giunta regionale, a seguito di una sentenza della Corte che dichiari l'illegittimità di disposizioni non essenziali dello Statuto, possa procedere ad una promulgazione parziale dello stesso, stralciando dal testo la o le singole disposizioni invalidate dalla Corte (la promulgazione parziale delle leggi è, come noto, prassi inveterata nella Regione Sicilia). Nel caso poi che il testo censurato dalla Corte abbisognasse di una "messa a punto" formale (mutamento della successione degli articoli, riformulazione dei rinvii interni, meri adeguamenti al dispositivo "manipolativo" o "sostitutivo" della Corte costituzionale, ecc.), si potrebbe prevedere che sia l'Ufficio di

Presidenza del Consiglio regionale a provvedervi, nell'ambito e con le modalità della revisione formale del testo delle delibere legislative: eventualmente giungendo sino al punto di sottoporre al voto dell'Assemblea un ordine del giorno che autorizzi questa operazione e la conseguente promulgazione del testo dello Statuto.

La soluzione qui prospettata non è lontana da quella prevista dalle leggi di alcune Regioni. Sia l'art. 11 della LR Emilia-Romagna n. 29/2000 che l'art. 18 della LR Marche n. 28/2003 prevedono che a seguito della sentenza con cui la Corte costituzionale pronuncia l'illegittimità costituzionale dello Statuto sia il Consiglio regionale a deliberare in merito a come debba proseguire l'iter, prospettando l'ipotesi che si possa procedere a "modifiche derivanti da esigenze di mero coordinamento testuale e formale" senza riavviare il procedimento approvativo dall'inizio, poiché non si tratterebbe di "nuova legge". La terminologia impiegata in questi testi legislativi riecheggia quella in voga prima che la riforma costituzionale eliminasse il controllo preventivo del Governo sulle leggi regionali: l'analogia non è del resto del tutto insostenibile, dato che l'impugnazione dello Statuto è l'unico caso residuo nel nostro ordinamento di impugnazione *preventiva* di atti di rango legislativo.

È appena il caso di evidenziare che il fatto che il Governo non abbia impugnato le leggi regionali menzionate milita a favore dell'assunzione di esse quali strumenti di interpretazione della norma costituzionale, perché rappresentano, in assenza di prassi e giurisprudenza, gli unici supporti interpretativi disponibili. Poco rileva, dunque, che non si tratti di disposizioni valide per l'ordinamento di altre Regioni, dato che in esse verrebbero impiegate, appunto, solo come strumenti di integrazione interpretativa della Costituzione, e non come regole direttamente disciplinanti la fattispecie.

Resta però irrisolto il problema dell'incidenza della dichiarazione di illegittimità parziale dello Statuto sulle procedure relative al referendum approvativo. Le leggi regionali citate sono chiare nella previsione relativa a questa ipotesi ("*le attività e le operazioni eventualmente compiute prima dell'interruzione rimangono valide solo nel caso di rigetto del ricorso governativo da parte della Corte Costituzionale*"): in effetti appare questa la soluzione più garantista per i soggetti legittimati alla richiesta di referendum, i quali ben potrebbero essere indotti ad attivarlo proprio a causa della cancellazione dallo Statuto delle disposizioni invalidate dalla Corte. Ed è anche la soluzione dettata da pratica prudenza, perché rimettendo in termini gli eventuali promotori del referendum se ne disinnesci l'interesse a promuovere il ricorso (salvo verificare la sua concreta esperibilità) contro l'eventuale promulgazione parziale dello Statuto.

\* p.o. di Diritto costituzionale - Università di Ferrara - [posta@robertobin.it](mailto:posta@robertobin.it)