

Il problema dell'annullamento parziale dello Statuto: conseguenze sul procedimento statutario

di Carlo Padula *
(7 luglio 2005)

L'annullamento di alcune disposizioni degli statuti dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna ha fornito la prima occasione per "mettere alla prova" le teorie formulate sul problema delle modalità di continuazione del procedimento statutario a seguito della "mutilazione". La prova pratica si è subito rivelata difficile: le Regioni hanno chiesto un parere al Consiglio di Stato su un certo aspetto della procedura; il Consiglio di Stato ha sostenuto che, anche nel caso in cui non si intenda modificare lo statuto dopo la sentenza della Corte, occorre che tale volontà sia espressa con la procedura di cui all'art. 123 Cost., cioè con le due delibere a maggioranza assoluta; le Regioni si sono limitate a "prendere atto" della sentenza e hanno promulgato gli statuti (non essendo stato chiesto il *referendum*); il Governo ha impugnato *in via successiva* gli statuti affermando la necessaria identità del testo dall'approvazione alla promulgazione.

Non ci si sofferma qui sull'ammissibilità del ricorso statale, se non per dire che gli statuti emiliano e umbro *avrebbero potuto e dovuto essere impugnati dal Governo dopo la seconda pubblicazione notiziale* (nel caso dell'Emilia-Romagna, il testo "mutilato" è stato ripubblicato ai fini del *referendum*, insieme alla delibera consiliare di "presa d'atto" della sentenza della Corte; nel caso dell'Umbria, è stata pubblicata la sentenza della Corte unitamente ad un "avviso", efficace ai fini dell'art. 123, co. 3, della dichiarazione di illegittimità dell'art. 66 dello statuto), quando era chiaro che le Regioni intendevano sottoporre all'eventuale richiesta di *referendum* e, eventualmente, promulgare il testo "mutilato", senza riapprovarlo con il procedimento aggravato. Il Governo, dunque, avrebbe senz'altro potuto proporre un secondo ricorso preventivo ex art. 123 Cost., con elevata probabilità di vederlo giudicato nel merito.

Affrontiamo, invece, più ampiamente il problema di come debba proseguire il procedimento statutario in caso di annullamento parziale.

Tale problema si pone se la Regione ha previsto il blocco del procedimento in caso di impugnazione, oppure se la Corte ha deciso in breve tempo o se il *referendum* è stato chiesto e la decisione del giudice costituzionale è intervenuta, comunque, prima della promulgazione: ci limitiamo a considerare l'ipotesi più semplice, cioè quella in cui l'annullamento parziale intervenga mentre la procedura referendaria è "bloccata" (questo è accaduto nei casi riguardanti l'Emilia-Romagna e l'Umbria); naturalmente, si formuleranno considerazioni generali, che valgono se la singola Regione non ha disciplinato quali devono essere i c.d. provvedimenti consequenziali in caso di annullamento parziale dello statuto[1].

La questione ruota attorno al potere-dovere del Presidente regionale di (pubblicare ai fini del *referendum* ed eventualmente) promulgare lo statuto "mutilato": la conclusione cui arriveremo è che esso sussiste anche dopo l'annullamento parziale, che sussiste anche se la Corte ha colpito un "contenuto necessario" dello statuto (se il Presidente non dispone del potere di rinvio, non può sindacare il contenuto dello statuto in sede di promulgazione, salvo il caso di inesistenza) e che il "ritorno in Consiglio" è necessario solo se il Consiglio regionale vuole "bloccare" la promulgazione, occorrendo (e bastando) a tal fine una delibera a maggioranza assoluta.

Le principali ipotesi astrattamente formulabili, sul tema *de quo*, sembrano tre: a) il Presidente della Regione ha comunque il dovere di promulgazione (che si tradurrebbe, nel caso da noi esaminato, in un dovere di pubblicare subito il testo dello statuto "mutilato" al fine di far decorrere nuovamente il termine di tre mesi per la richiesta di *referendum*[2]); b) bisogna "tornare in Consiglio" affinché questo decida se prendere atto semplicemente della sentenza o se intende modificare lo statuto; c) bisogna "tornare in Consiglio" e, anche nel caso in cui il Consiglio non intenda modificare lo statuto, occorre che tale volontà sia espressa con la procedura di cui all'art. 123 Cost., cioè con le due delibere a maggioranza assoluta.

La prima tesi è stata sostenuta (Falcon) considerando che sugli effetti di una delibera legislativa adottata dal Consiglio (effetti che consistono nel dovere di promulgazione a carico del Presidente) può incidere solo un'ulteriore delibera legislativa; se questa manca, lo statuto dovrebbe essere promulgato anche se "mutilato" (dopo, naturalmente, la chiusura della procedura referendaria).

La dottrina prevalente, però, ha sostenuto la seconda tesi, rilevando la necessità che, a seguito dell'annullamento parziale dello statuto, si "torni in Consiglio" (Paladin, De Siervo, Tosi, Caravita). Diverse sono, peraltro, le opinioni sulle modalità con cui il Consiglio dovrebbe adottare i c.d. "provvedimenti consequenziali". Se è certo che le modifiche innovative dello statuto richiedono l'ordinaria procedura (cioè la doppia delibera a maggioranza assoluta), ci sono incertezze sulla forma con cui il Consiglio possa "bloccare" il procedimento referendario e la promulgazione, al fine di procedere alle modifiche e di far svolgere il *referendum* sullo statuto modificato. Il dubbio è se sia sufficiente un normale "ordine del giorno" approvato a maggioranza semplice, con cui si vincolerebbe il Presidente a non promulgare lo statuto in attesa delle modifiche che il Consiglio intende operare, o se serva una delibera approvata a maggioranza assoluta.

La questione è stata affrontata anche dalla Corte costituzionale, in relazione alla nota prassi della promulgazione parziale delle leggi siciliane impugnate dal Commissario dello Stato. Dalle sentt. n. 205/1996[3] e n. 314/2003[4] emerge che la Corte non considera gli atti di indirizzo consiliari *giuridicamente sufficienti* a far venir meno il dovere di promulgazione, bensì idonei a *razionalizzare sostanzialmente e politicamente* la situazione in cui una delibera legislativa approvata dal Consiglio e non annullata dalla Corte viene "congelata" senza un nuovo atto legislativo.

Si potrebbe dunque ipotizzare che, per la Corte, se il Presidente della Regione si astiene dal pubblicare ai fini del *referendum* (il che implicherebbe il dovere di promulgazione, se il *referendum* non viene chiesto o ha esito positivo) lo statuto "mutilato" sulla base di un atto di indirizzo del Consiglio, tale situazione sia sostanzialmente e politicamente corretta ma non legittima.

In realtà, pare che un atto legislativo sia necessario per far venir meno l'intera procedura precedentemente compiuta, ma che per "congelare" lo statuto potrebbe essere sufficiente un singolo atto, che, però, dovrebbe essere approvato a maggioranza assoluta, in quanto, per incidere su un effetto - il dovere di pubblicazione e di promulgazione - prodotto da una precedente delibera a maggioranza assoluta, è necessaria e sufficiente un'ulteriore delibera a maggioranza assoluta: la delibera statutaria resterebbe in piedi, ma verrebbe meno il dovere del Presidente di proseguire nel procedimento[5].

Se si ritiene sempre doveroso il "ritorno in Consiglio", una delibera a maggioranza assoluta pare necessaria e sufficiente anche per *confermare* la volontà consiliare. È opportuno precisare che non si tratterebbe, in questo caso, di *riapprovare* le norme non annullate (che hanno già ricevuto una doppia approvazione), ma semplicemente di "autorizzare" il Presidente a promulgare, a seguito dell'annullamento parziale operato dalla Corte: non occorrerebbe, dunque, la ripetizione integrale della procedura. D'altro canto, una semplice "presa d'atto" - della sentenza della Corte - a maggioranza semplice non pare sufficiente, perché la delibera di *conferma* richiede la stessa forma della delibera confermata (la seconda, che ha prodotto il dovere di promulgazione).

Da quanto detto risulta che non si condivide la terza tesi sopra esposta. Essa è stata sostenuta dal Consiglio di Stato nei due pareri forniti alle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria[6], che si erano rivolte all'organo consultivo chiedendo se il termine di tre mesi di cui all'art. 123, co. 3, doveva ritenersi interrotto o sospeso a seguito delle sentenze n. 379/2004 e n. 378/2004, cioè se doveva riprendere a decorrere dall'inizio o no. La necessità della rinnovazione della procedura statutaria è stata sostenuta soprattutto in relazione a specifiche norme della l.r. Emilia-Romagna n. 29/2000 e della l.r. Umbria n. 16/2004 ma è stata anche fatta discendere direttamente dall'art. 123 Cost.

Dal punto di vista giuridico, tale tesi pare infondata. L'art. 123 non offre elementi a sostegno della necessaria conformità del testo approvato dal Consiglio al testo sottoposto a *referendum* e promulgato. L'eventualità dell'annullamento parziale dello statuto in corso di procedimento non è idonea ad incidere sul dovere del Presidente di (ripubblicare ai fini del *referendum* ed eventualmente) promulgare la parte di statuto rimasta in piedi; salvo, come detto, che il Consiglio non "blocchi" il Presidente con una delibera a maggioranza assoluta.

Né, come già accennato, pare che la soluzione del problema affrontato possa variare a seconda che la norma annullata rientri o meno nel contenuto *necessario ex art. 123, co. 1, Cost.*: prescindendo dall'eventualità che il Presidente disponga del potere di rinvio, tale organo non può sindacare il contenuto dello statuto in sede di promulgazione, salvo il caso di inesistenza. Dunque, se si accoglie la prima tesi (il Presidente deve promulgare direttamente lo statuto "mutilato", salva una nuova delibera statutaria del Consiglio), essa vale anche in caso di annullamento di una norma *necessaria*; se si accoglie, invece, la tesi del necessario "ritorno in Consiglio", essa vale anche in caso di annullamento di una norma non *necessaria*.

Dal punto di vista *politico*, però, è chiaro che, dopo una dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale, una delibera

consiliare è assai opportuna ed essa dovrebbe essere adottata a maggioranza assoluta. Infatti, nel caso di annullamento di una norma posta a tutela dell'opposizione, la maggioranza di governo potrebbe voler mantenere lo statuto "mutilato", mentre la minoranza, che aveva votato lo statuto, potrebbe voler introdurre un'altra norma sempre posta a tutela dell'opposizione. Se bastasse una delibera consiliare a maggioranza semplice per confermare la volontà consiliare, potrebbe entrare in vigore uno statuto diverso da quello votato e non più sorretto dalla volontà di chi lo aveva votato[7].

In definitiva, pare che, a seguito di un annullamento parziale dello statuto, il "ritorno in Consiglio" non sia sempre necessario; se, però, il Consiglio vuole "bloccare" la promulgazione, è *giuridicamente* necessaria una delibera a maggioranza assoluta, salva la necessità di un nuovo procedimento statutario in caso di modifiche innovative del testo statutario; se il Consiglio vuole "confermare" lo statuto, è *politicamente* necessaria una delibera a maggioranza assoluta.

Qualora la Regione intenda poi introdurre modifiche non di mero coordinamento, essa, oltre a seguire l'intera procedura di cui all'art. 123 Cost., dovrà anche pubblicare lo statuto non solo ai fini del *referendum* ma anche ai fini di un eventuale nuovo ricorso del Governo.

* R.u - Università di Padova - Facoltà di Giurisprudenza - carlo.padula@unipd.it

[1] Una disciplina sul punto si trova nella l.r. Lazio n. 8/2004, nella l.r. Emilia-Romagna n. 29/2000, nella l.r. Marche n. 28/2002, nella l. Provincia di Trento n. 13/2002, nella l.r. Abruzzo n. 5/2004.

[2] La nuova decorrenza del termine è necessaria perché l'oggetto della possibile richiesta referendaria è diverso da quello originario.

[3] "A seguito dell'impugnazione parziale della legge regionale, il Presidente della Regione può essere vincolato mediante atti di indirizzo espliciti (mozioni, ordini del giorno), che consentano di riferire all'Assemblea l'opzione contenuta nell'atto di promulgazione, sebbene questo sia formalmente imputabile al Presidente" (punto 2 del *Diritto*).

[4] Nella quale la Corte ha precisato che la sent. n. 205/96 è servita a "razionalizzare" il potere di promulgazione parziale del Presidente "almeno entro i rapporti politico-fiduciari che collegano l'Assemblea legislativa e l'esecutivo regionale".

[5] Dunque, in relazione alle leggi siciliane, un atto di indirizzo a maggioranza semplice sembra sufficiente per far venire meno il dovere di promulgare le norme impugnate.

[6] V. i pareri n. 12036/04 e n. 12054/04 della I sezione.

[7] Invece, il Consiglio della Regione Emilia-Romagna, una volta ricevuto il parere del Consiglio di Stato di cui in testo, ha adottato a maggioranza semplice una delibera di "presa d'atto" della sent. n. 379/2004 della Corte costituzionale, dichiarando che essa non richiedeva né modifiche formali o di coordinamento né altre modifiche (delib. 18 gennaio 2005, n. 638, pubblicata, insieme al nuovo testo dello statuto, nel BUR n. 24 del 15.2.2005). Anche il Consiglio della Regione Umbria, con delibera n. 430 del 10.12.2004, adottata a maggioranza semplice e pubblicata nel BUR del 29.12.2004, invitava il Presidente della Giunta a promulgare lo statuto, una volta esaurita la fase referendaria; peraltro, nel BUR del 15.12.2004 era stata già pubblicata la sent. n. 378/2004 con l'"avviso", efficace ai fini dell'art. 123, co. 3, della dichiarazione di illegittimità dell'art. 66 dello statuto.