

Lo strano caso del Consiglio dei comuni della Provincia di Bolzano

di Nicola Vizioli *
(10 maggio 2011)

Con la breve sent. n. 89/2011, la Corte si è pronunciata sul ricorso presentato dal Governo avverso la legge (statutaria) n. 4 del 2010 della Provincia di Bolzano, recante «Istituzione e disciplina del Consiglio dei Comuni».

Ad una prima occhiata la pronuncia del giudice delle leggi non sembra altro che uno dei tanti casi nei quali la Regione o, come in questo caso, la Provincia, il cui atto legislativo è stato impugnato dallo Stato, interviene prima del giudizio a modificare le disposizioni oggetto del ricorso in senso satisfattivo delle ragioni del ricorrente¹ a cui consegue una conclusione del giudizio costituzionale con una pronuncia di estinzione del processo (se l'attore rinuncia al ricorso e la rinuncia viene accettata dalla controparte, qualora si sia costituita in giudizio) o di cessazione della materia del contendere (se manca la rinuncia al ricorso o questa con sia stata accettata dalla parte convenuta). Ad un esame appena più approfondito, però emerge una serie di anomalie riguardanti sia l'idoneità della legge statutaria a disciplinare l'organo di consultazione tra Provincia e Comuni, sia aspetti di carattere procedurale.

1. L'oggetto del giudizio

Sebbene nel 2003 avesse approvato una legge ordinaria che disciplinava il Consiglio dei Comuni (l. n. 10/2003), nel 2010 la Provincia decide di sostituire la disciplina precedente con la legge n. 4 approvata con la procedura aggravata prevista dall'art. 47 Statuto Trentino-Alto Adige. Di certo un'anomalia perché delle due, l'una: o la materia rientra nelle competenze legislative ordinarie della Provincia, che quindi non poteva approvare il secondo provvedimento, oppure è materia rientrante tra quelle riservate alla legge statutaria ed allora sarebbe stato illegittimo il primo provvedimento normativo. Sul punto è necessario richiamare la giurisprudenza costituzionale anche se, come si vedrà, essa non si contraddistingue per chiarezza.

Prima del caso oggetto di queste pagine, la Consulta era stata chiamata ben tre volte a pronunciarsi in merito alla fonte con cui le Regioni speciali – e, nel Trentino-Alto Adige, le Province di Trento e di Bolzano – sono abilitate a disciplinare organi corrispondenti a quello che per le Regioni ordinarie l'art. 123, c. 4 della Carta denomina Consiglio delle autonomie locali. Si tratta delle sentt. nn. 175 e 370 del 2006 e 238 del 2007 con le quali la Corte conclude tre giudizi di legittimità costituzionale in via principale sollevati con ricorsi del Governo avverso altrettante leggi ordinarie con cui due Regioni speciali (Sardegna e Friuli-Venezia Giulia) e la Provincia di Trento avevano disciplinato i Consigli delle autonomie locali². In tutti e tre

¹ Per una più puntuale analisi del fenomeno sia consentito rinviare a N. Vizioli, *I ricorsi evitabili. La patologia del controllo di legittimità costituzionale delle leggi regionali dopo la riforma del Titolo V*, in G. Campanelli - F. Dal Canto - E. Malfatti - S. Panizza - P. Passaglia - A. Pertici (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Giappichelli, 2010, 127 ss.

² Si tratta della l. reg. Sardegna n. 1 del 2005 (Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regioni-enti locali), della l. prov. Trento n. 7 del 2005 (Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali) e della l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2006 (Principi e norme fondamentali del sistema

i casi il Governo aveva impugnato le leggi o parti di esse sostenendo, tra le altre cose, che la Regione (o la Provincia) non poteva disciplinare l'organo di raccordo con gli enti locali per mezzo di legge ordinaria perché, in quel caso, trovava applicazione l'art. 10 della legge cost. 3/2010 e quindi, ex art. 123, c. 4, Cost., era competente la fonte statutaria. In due dei tre casi, la Corte aveva – sbrigativamente e condivisibilmente³ – ritenuto inammissibile il ricorso per la «genericità delle asserzioni»⁴ in esso contenute. Più interessante appare invece il caso della sent. n. 370/2006. Ai fini di queste brevi osservazioni, il maggiore interesse deriva da due distinte ragioni: da un lato infatti l'oggetto del giudizio è la legge della Provincia di Trento – e, quindi, soggetta alla stessa disciplina di quella della Provincia di Bolzano –, dall'altro la Corte giunge ad una pronuncia di manifesta infondatezza e non di mera inammissibilità come era accaduto nella pronuncia che l'aveva preceduta (e come sarebbe avvenuto nell'altra che l'avrebbe seguita). Il diverso tipo di pronuncia è dovuto a un'affermazione, alquanto discutibile, del legislatore provinciale secondo cui il Consiglio delle autonomie era stato istituito «in attuazione dell'articolo 123, quarto comma, della Costituzione e dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (art. 1, l. prov. Trento n. 7/2005) e quindi, «pur non rivestendo la suddetta autoqualificazione una importanza decisiva agli effetti della individuazione del potere in forza del quale la legge oggetto di impugnazione è stata adottata, trova tuttavia giustificazione, sul piano processuale, la prospettazione, da parte del ricorrente, quale vizio inficiante la legge stessa, della sola violazione della disposizione costituzionale di cui all'art. 123, ultimo comma, Cost. in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001»⁵ (n. 3 del considerato in diritto).

Le argomentazioni più rilevanti della pronuncia sono sviluppate nei punti 4 e 5 del considerato in diritto. Il primo riguarda l'ambito di applicabilità dell'art. 10, l. cost. 3/2001; secondo la Corte, l'applicabilità della Costituzione in luogo dello statuto speciale, in quei casi in cui la prima preveda «forme di autonomia più ampie» rispetto al secondo, va inteso come riferito esclusivamente all'autonomia delle Regioni speciali (e delle Province autonome) e non anche a quella degli enti locali. Nel secondo la Corte invece affronta il problema dell'applicabilità dell'art. 123, c. 4, Cost. anche alle Regioni speciali e conclude – in modo a dire il vero abbastanza frettoloso e non senza qualche affermazione discutibile – per la non comparabilità tra gli statuti ordinari e le leggi statutarie in ragione di «talune diversità sostanziali (...) afferenti all'oggetto, ai limiti e al procedimento di formazione».

In altre parole, non vi sarebbe l'obbligo di disciplinare l'organo con legge statutaria, o meglio, un tale obbligo non può discendere dall'applicabilità alle Regioni speciali e alle Province autonome dell'art. 123, c. 4. Resta, sulla carta, la possibilità che il Consiglio della autonomie locali possa rientrare nella materia «forma di governo» e

Regione-autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia)

³ Ritiene «forse eccessiva» l'inammissibilità A. Ruggeri, *La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006, 1.

⁴ Così la sent. n. 175/2006, punto 4 del considerato in diritto. Non dissimile è la sent. 238/2007 in cui la Corte rileva come il ricorrente abbia «omesso di illustrare le ragioni a sostegno della applicabilità [...] dell'art. 10, della legge cost. n. 3 del 2001» al caso di specie.

⁵ V. Tamburrini, *In tema di istituzione del Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome*, in *Giur. cost.*, 2006, 3889, nota come «Proprio in virtù dell'affermazione della Corte secondo la quale l'autoqualificazione operata dal legislatore provinciale non assume rilevanza agli effetti dell'individuazione del potere sulla cui base è stata adottata la legge, si sarebbe forse potuto concludere in modo non diverso dal precedente giurisprudenziale richiamato», vale a dire dalla sent. n. 175 del 2006.

quindi essere oggetto della legge statutaria a prescindere dall'applicabilità dell'art. 10 della l. cost. 3/2001. È quanto avevano fatto la Regione Friuli-Venezia Giulia, all'art. 12 della delibera statutaria che non ha poi superato il vaglio del referendum tenutosi il 29 settembre 2002, e la Regione Sardegna, all'art. 30 della legge statutaria n.1/2008 la cui promulgazione è stata annullata dalla Corte costituzionale per vizi procedurali (sent. n. 149/2009)⁶. In entrambi i casi si trattava, come del resto accade per gli statuti ordinari, di una disciplina dei profili essenziali dell'organo con un contestuale rinvio alla legge ordinaria di attuazione.

La Corte, sul punto che qui ci interessa – vale a dire la fonte autorizzata a disciplinare i Consigli delle autonomie locali – sembra però aggiungere incertezza ad incertezza. Infatti, immediatamente dopo aver negato la comparabilità tra statuto ordinario e legge statutaria, la Consulta aggiunge: «È bene, da ultimo, precisare che rimane, comunque, fermo il potere di detti enti di prevedere, in armonia con le proprie regole statutarie, particolari modalità procedurali volte ad introdurre nel rispettivo sistema forme organizzative stabili di raccordo tra l'ente Regione e gli enti locali ispirate dalla esigenza di assicurare la osservanza del principio di leale collaborazione. Ciò tanto più se si considera che lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige attribuisce potestà legislativa alla Regione in materia di "ordinamento degli enti locali" (art. 4, numero 3)». Massima sembra essere l'incertezza circa il soggetto legittimato. In primo luogo, il riferimento a «detti enti» sembra riguardare sia le Regioni speciali che le Province autonome, ma i riferimenti successivi inequivocabilmente si riferiscono alle sole Regioni. In secondo luogo, questo riferimento agli enti regionali (e alla competenza in materia di "ordinamento degli enti locali" prevista dall'art. 4 dello statuto del Trentino-Alto Adige) sembra incongruo con le conclusioni cui subito dopo giunge la Corte secondo cui, «per le ragioni sin qui esposte, deve, pertanto, ritenersi non fondata la questione di legittimità costituzionale che ha investito l'intera legge provinciale n. 7 del 2005». Attribuire la competenza alla Regione non solo avrebbe dovuto portare a conclusioni diverse ed opposte, ma potrebbe comportare un sacrificio proprio del principio di leale collaborazione tra le due Province – che, vale la pena di ricordarlo, sono dotate di competenze legislative idonee comunque ad incidere sugli enti locali presenti nel loro territorio – e gli enti locali stessi.

Visti i dubbi interpretativi derivanti dalla sentenza, forse conviene attenersi a quel poco di certo che emerge dalla pronuncia n. 370/2006, vale a dire l'affermazione di infondatezza della prospettazione governativa, anche se poi non è ben chiaro quale sia per la Corte la fonte abilitata a disciplinare il Consiglio delle autonomie locali⁷. In questo contesto di profonda incertezza è perlomeno singolare che il Consiglio provinciale abbia abbandonato una forma – quella della legge ordinaria – che aveva passato indenne il vaglio di legittimità costituzionale, per affidarsi ad un'altra – quella della legge statutaria – sulla cui idoneità a porre la disciplina in oggetto era comunque lecito nutrire dei dubbi.

⁶ Li ricorda A. Ambrosi, *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in *Le Regioni*, 2007, 370, n. 18.

⁷ Il quadro delle possibilità è sintetizzato da V. Tamburrini, *op. cit.*, 3892 e s., secondo cui la disciplina del Consiglio potrebbe rientrare a) nella materia dell'"ordinamento degli enti locali" e quindi di competenza regionale (come sembra affermare la Corte nel passaggio sopra riportato); b) nella materia "forma di governo" con conseguente attribuzione alla Provincia ma con legge statutaria; c) nella materia "ordinamento degli uffici" per la quale la competenza, ex art. 8 dello statuto, sarebbe della Provincia con legge ordinaria.

2. L'atto introduttivo del giudizio e la decisione della Corte

Una seconda anomalia si riscontra nell'atto introduttivo del giudizio. Al momento dell'impugnazione della legge della Provincia di Bolzano, la Corte aveva già avuto modo di pronunciarsi su vari ricorsi governativi nei confronti di deliberazioni statutarie delle Regioni speciali. Nei primi due casi⁸ – conclusi con le sentt. nn. 49 del 2003 e 25 del 2008 – la Corte non aveva speso una sola parola a proposito dell'impugnazione statale che era intervenuta dopo la prima pubblicazione (quella a carattere notiziale); ma, essendo entrata nel merito, aveva implicitamente riconosciuto come corretta la scelta del momento di presentazione del ricorso⁹.

La bontà di questa lettura circa l'individuazione dei termini per l'impugnazione è stata poi finalmente confermata in modo esplicito dalla Corte costituzionale nella sentenza riguardante il conflitto intersoggettivo sollevato dallo Stato nei confronti della Regione Sardegna per l'annullamento della promulgazione di una legge statutaria¹⁰. Lo Stato non aveva impugnato la legge statutaria dopo la seconda pubblicazione ritenendo, da un lato, che l'art. 127 Cost. fosse applicabile solo alle leggi regionali ordinarie e, dall'altro, che l'impugnazione per le leggi statutarie prevista dall'art. 15, c. 3, dello statuto sardo così come modificato dalla l. cost. n. 2 del 2001, non fosse possibile in quanto la pubblicazione da cui tale norma fa decorrere il termine per l'impugnazione è quella notiziale e quindi tale termine era, ovviamente, scaduto al momento in cui si realizza l'atto – la promulgazione – ritenuto viziato dallo Stato.

Queste considerazioni dello Stato erano diretta conseguenza di quanto affermato, a proposito degli statuti ordinari, dalla stessa Corte costituzionale con la sent. n. 469

⁸ In ragione del diverso regime di impugnazione, non si tiene qui conto dell'impugnazione della deliberazione legislativa della Regione Sicilia recante «Norme per l'elezione del Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l'elezione dei consigli comunali e provinciali». Essa, dopo lo svolgimento del referendum oppositivo, fu promulgata e pubblicata, con omissione delle parti impuginate dal Commissario dello Stato come l. reg. Sicilia n. 7 del 2005. In ragione dei suddetti sviluppi procedurali, la Corte costituzionale dichiarò cessata la materia del contendere con ord. n. 169 del 2005.

⁹ Invero la Corte aveva taciuto su un altro, delicatissimo, aspetto del procedimento di approvazione e controllo delle leggi statutarie. Infatti, nelle more del giudizio, le due deliberazioni statutarie erano state promulgate, ripubblicate ed entrate in vigore. La Corte si era pronunciata, nella parte dispositiva, sulle leggi senza motivare affatto il suo comportamento come se considerasse naturale la prosecuzione dell'*iter legis* anche in pendenza di giudizio. La Corte aveva accennato brevemente al tema nella sent. n. 12 del 2006 sullo statuto abruzzese in cui afferma che gli «eventuali inconvenienti» possono trovare soluzione «in accorgimenti validamente utilizzabili – e di fatto utilizzati da molte Regioni – per evitare la sovrapposizione di procedimenti nell'ipotesi di impugnazione dello statuto da parte del Governo». Sul punto v. D. Paris, *L'ineleggibilità al Consiglio regionale dei docenti e del Rettore dell'Università della Valle d'Aosta*, in *Giur. cost.*, 2008, 277 ss. che ritiene «tutto sommato saggia e condivisibile» la scelta della Corte di non affrontare il problema visto che il rapporto tra la possibile fase referendaria e il possibile giudizio di legittimità «si presenta assai intricato e potenzialmente foriero di sovrapposizioni e interferenze». Una posizione questa che non pare condivisibile poiché permette, come nel caso delle due leggi valdostane oggetto dei giudizi suddetti, che per mancanza di esplicite previsioni da parte della legge regionale sul referendum, l'entrata in vigore di leggi statutarie (e, per le Regioni ordinarie, degli statuti) prima del controllo della Corte nonostante questo – lo si vedrà nel testo – sia stato, a detta dello stesso giudice delle leggi, previsto dal legislatore come preventivo in ragione del particolare rilievo assunto dalle fonti stesse.

¹⁰ Si tratta della l. reg. Sardegna n. 1 del 2008 recante: «Disciplina riguardante la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della regione, l'esercizio del diritto di iniziativa popolare e i referendum regionali, i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di presidente della regione, consigliere regionale e assessore regionale».

del 2005. Con questa pronuncia la Corte ha enunciato, in termini chiari ed inequivocabili, alcuni punti fermi circa i ricorsi esperibili. In primo luogo, ha affermato che i controlli di cui agli artt. 123, c. 2 e 127, c. 1, Cost. sono controlli distinti che riguardano atti distinti: l'uno trova applicazione solo per quella particolare legge che è lo statuto ordinario e l'altro solo per le restanti leggi regionali. In secondo luogo, la Corte ha precisato che il controllo ex art. 123, c. 2, Cost. è reiterabile solo nel caso in cui, a seguito di una dichiarazione di parziale incostituzionalità, la Regione proceda ad una nuova pubblicazione notiziale (sia che voglia dare atto della volontà di procedere sul testo di risulta, sia nel caso in cui decida di modificare il testo stesso); in tale ipotesi, la nuova impugnazione può riguardare esclusivamente le «norme che non avrebbero potuto formare oggetto del precedente ricorso» e «gli eventuali vizi formali relativi al procedimento di adozione dello statuto e successivi al primo giudizio» di legittimità costituzionale. In terzo luogo, la Corte ha specificato che i vizi di carattere procedimentale che dovessero maturare dopo la scadenza dei trenta giorni dalla pubblicazione notiziale di cui all'art. 123, c. 2, Cost., e che quindi non possono costituire oggetto del ricorso preventivo, possono essere fatti valere davanti alla Corte costituzionale sollevando un conflitto di attribuzione nei confronti della Regione.

Nel caso della legge statutaria sarda, lo Stato ha ritenuto applicabile la suddetta elaborazione giurisprudenziale sugli statuti ordinari e la Consulta, con la sent. n. 149 del 2009, ha esplicitamente e inequivocabilmente confermato la correttezza di tale lettura. Nel punto 4 del considerato in diritto la Corte ha infatti assimilato le due fonti, almeno per il profilo di cui qui si discute, sotto l'efficace dizione di «fonti statutarie autonome» affermando che, proprio in ragione della loro «particolare importanza», il Parlamento ha previsto «un possibile controllo preventivo, su istanza del Governo, sulla costituzionalità di queste fonti» e una «eventuale integrazione del procedimento di formazione della fonte statutaria autonoma tramite il referendum popolare, ove lo richiedano, entro tre mesi, determinati soggetti puntualmente individuati dall'art. 123 Cost. e dalle corrispondenti disposizioni degli statuti speciali».

Quanto appena detto dovrebbe bastare a concludere inequivocabilmente per la tassatività e l'inderogabilità dei termini del ricorso. Il fatto che si tratti di due sole pronunce – peraltro rese su atti distinti anche se accomunati dalla Corte sotto la comune dizione di «fonti statutarie autonome» – non sembra essere rilevante se le vicende concluse con le sentt. nn. 469 del 2005 e n. 149 del 2009 vengono inquadrare nel contesto più ampio della giurisprudenza costituzionale in materia di tassatività dei termini per il ricorso per l'impugnazione in via principale. Secondo tale giurisprudenza – cospicua, costante e all'apparenza inderogabile¹¹ – i termini per il ricorso, nel caso dei giudizi in via principale avverso leggi ordinarie, sono perentori con l'inevitabile conseguenza che, in caso di tardività del ricorso, questo debba

¹¹ La Corte, nella sent. n. 303/2003, ha liquidato in modo abbastanza sbrigativo e parzialmente apodittico le richieste della Provincia di Trento che, pur non negando il carattere perentorio dei termini, chiedeva alla Corte di applicare «la disciplina dell'errore scusabile, che, per il processo costituzionale, non è espressamente previsto» o, in subordine, di «sollevare dinanzi a se stessa la questione di legittimità costituzionale degli artt. 31, terzo comma, e 32, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, nella parte in cui precludono l'applicazione di tale istituto, per violazione dell'art. 24, primo comma, Cost. e del principio di ragionevolezza». Secondo la Corte infatti «nei giudizi in via di azione va senz'altro esclusa l'applicabilità della disciplina dell'errore scusabile, così come è da escludersi che la Corte possa ritenere non manifestamente infondata una questione di legittimità proprio su quelle norme legislative che, regolando il processo costituzionale, sono intese a conferire ad esso il massimo di certezza e ad assicurare alle parti il corretto svolgimento del giudizio» (punto 14 del considerato in diritto).

essere d'ufficio dichiarato inammissibile.

A giudizio della Corte, «la ragione della inderogabilità di tali termini sta nella esigenza che il tempestivo intervento dei soggetti legittimati a proporre l'impugnativa eviti l'indefinito protrarsi di una situazione di incertezza sulla legittimità costituzionale delle leggi»¹². Né, secondo il giudice delle leggi, a queste ragioni si può opporre che la certezza del diritto è comunque relativa stante la possibilità di un giudizio in via incidentale poiché quest'ultimo risponde ad un diverso interesse degno di tutela essendo posto «a garanzia dei destinatari delle leggi».

È evidente come questa considerazione, fatta per le leggi ordinarie, è da reputarsi a maggior ragione valida per le leggi statutarie (e per gli statuti ordinari) vista, per citare ancora una volta la sent. n. 149/2009, la loro «particolare importanza» che, come si è detto, è la ragione della previsione del ricorso come preventivo¹³.

A rafforzare questa lettura circa la perentorietà dei termini per il ricorso è anche la soluzione indicata dalla Corte per rendere giustiziabile i vizi procedurali che, in ragione della tassatività di detti termini, potrebbero sfuggire al giudizio della Consulta. I vizi procedurali non giustiziabili attraverso l'impugnazione in via principale possono, logicamente, sussistere solo nel caso di un giudizio in via preventiva e non è un caso che la Corte abbia statuito che la soluzione in questi casi è la stessa sia quando ad essere viziata era, nella vigenza del vecchio art. 127 Cost., una legge ordinaria regionale¹⁴, sia quando il vizio colpisce gli statuti ordinari approvati con la procedura del nuovo art. 123 o le leggi statutarie delle Regioni speciali. La Corte, inflessibile nel dichiarare inammissibili i conflitti di attribuzione che hanno ad oggetto – direttamente o indirettamente – un atto normativo di rango primario in quanto per far valere i vizi di tale atto l'ordinamento prevede l'impugnazione in via principale entro un termine tassativo, non esita ad ammetterli quando il presunto vizio dell'atto non avrebbe potuto essere fatto valere altrimenti; anche a costo, come è accaduto per la legge statutaria sarda, di qualche forzatura nel valutare l'interesse a ricorrere del Governo¹⁵.

¹² Così la sent. n. 140 del 1970 che, nel risolvere un conflitto intersoggettivo proposto con ricorso del Presidente del Consiglio avverso ad un decreto del Presidente della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia, lo ha dichiarato inammissibile perché il ricorso verteva su un regolamento esecutivo di una legge regionale e il vizio, a detta del ricorrente, derivava direttamente dalla legge che però non era stata impugnata nei termini prescritti. Tale giurisprudenza di inammissibilità dei conflitti tra Stato e Regioni è trovata costanti conferme anche in tempi recenti.

¹³ Nella sent. n. 469 del 2005, riprendendo suggestioni già contenute nel punto 2 del considerato in diritto della sent. 304/2002, il carattere preventivo del controllo era affermato «in ragione dei rilevanti contenuti statuari e della posizione della fonte statutaria rispetto all'ordinamento della Regione»

¹⁴ Cfr. sent. n. 40 del 1977 richiamata dalla Corte sia nella sent. n. 469 del 2005 che nella n. 149/2009. La sent. 40 risolve un conflitto tra Stato e Regione Umbria annullando la promulgazione della legge reg. n. 22 del 1975. La legge era stata già rinviata dal Governo al Consiglio regionale e questo l'aveva riapprovato con modifiche. Il Presidente della Regione trascorso il termine (15 giorni dalla comunicazione) entro il quale il Governo avrebbe potuto impugnare l'atto aveva considerato la nuova approvazione alla stregua di una riapprovazione del precedente testo e l'aveva quindi promulgata. Il Governo invece considerava, in ragione delle modifiche intervenute nel testo, la nuova approvazione come prima approvazione di un nuovo testo legislativo e quindi riteneva necessaria la richiesta del visto per la cui apposizione era previsto invece un termine di 30 giorni. La promulgazione intervenuta prima di tale scadenza aveva impedito al Governo di esercitare le attribuzioni ad esso spettanti ex art. 127 Cost. La Corte rigetta l'eccezione di inammissibilità della Regione in quanto «la proposizione del conflitto sia l'unico mezzo del quale esso [il Governo] dispone per provocare una decisione di questa Corte che restauri l'ordine delle competenze».

¹⁵ Ritiene che la Corte abbia valutato tale profilo con «troppa indulgenza» R. Romboli nella nota di richiamo in *Foro it.*, 2009, I, c. 1973. Sul punto anche C. Padula, *La legittimazione dello Stato nei conflitti tra Stato e Regioni, fra incostituzionalità degli atti regionali e invasione della competenza statale*, in *Le Regioni*, 2009,

Ciò detto, è evidente che nel caso della legge statutaria della Provincia di Bolzano il Governo abbia deliberato l'impugnazione come se fosse trovato di fronte ad una legge regionale ordinaria, vale a dire entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione susseguente alla promulgazione¹⁶, invece di ricorrere entro trenta giorni dalla pubblicazione a fini notiziali apparsa sul Bollettino Ufficiale n. 45/I-II del 3 novembre 2009.

Nonostante l'errore grossolano del Governo che le avrebbe consentito un facile e dall'esito – si può supporre – scontato rilievo di inammissibilità del ricorso, la Provincia di Bolzano ha deciso di non costituirsi in giudizio. I motivi della mancata costituzione ci sono ignoti, ma è ragionevole pensare che, avendo la Provincia ritenuto fondato il rilievo governativo – al punto da modificare con una nuova legge statutaria (la n. 2 del 2011) la disposizione oggetto di critica –, abbia preferito evitare un'attività processuale ritenuta inutile.

È invece più difficile trovare una spiegazione al comportamento della Corte.

A dire il vero, nel sintetico ricorso¹⁷ che ha dato luogo al giudizio terminato con la sent. n. 89 del 2011, l'Avvocatura dello Stato ha ommesso – forse non senza una certa malizia, forse per senso di pudore professionale – di far cenno al fatto che oggetto del giudizio fosse una legge approvata con il procedimento aggravato previsto dall'art. 47 dello statuto del Trentino-Alto Adige.

Ciò però non spiega la disattenzione della Corte che, dovendo pronunciarsi sul ricorso, ha sicuramente preso visione della legge impugnata. Anche però ad ammettere una pur sempre possibile svista circa il procedimento aggravato della sua approvazione, è il testo stesso della sentenza che ci porta a ritenere a scartare l'ipotesi che alla Corte sia inavvertitamente sfuggita la tipologia della legge oggetto del giudizio. Il ricorrente infatti aveva segnalato che, in pendenza del giudizio stesso, la Provincia aveva provveduto a modificare la disposizione impugnata e la Corte, a quel punto, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere osservando che la disposizione di modifica è «entrata in vigore, all'esito del procedimento riguardante la promulgazione e la pubblicazione delle leggi regolate dalla particolare disciplina prevista dall'art. 47 dello statuto speciale, il 2 febbraio 2011, giorno successivo alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 5 del 2011 della legge provinciale n. 2 del 2011, senza che anteriormente a tale data abbia avuto applicazione la disposizione censurata».

Ritenendo francamente inverosimile che si tratti di un *overruling* – che peraltro sarebbe opportuno motivare con larghezza – non resta che supporre che la svista non riguardi tanto l'atto in sé, ma le conseguenze che da esso sarebbero dovute derivare in termini di inammissibilità del ricorso. La Corte, di fronte ad una circostanza ormai molto frequente – l'adeguamento dell'ente alle richieste del Governo – ha trascurato di esaminare con la dovuta attenzione quello che logicamente deve essere considerato un profilo pregiudiziale.

1106 ss. che tuttavia supera le perplessità ritenendo che comunque la pronuncia si fondi «su ragioni logiche abbastanza consistenti e non forzi oltre il consentito il significato» dell'art. 15 st. Sardegna e dell'art. 39 l. 87/1953. Estremamente critico verso la soluzione del conflitto di attribuzione è invece S. Pajno, *Il regime giuridico del controllo di costituzionalità della legge statutaria nella sent. n. 149 del 2009*, in *Giur. cost.*, 2009, 1642 ss. secondo cui, per i vizi sopravvenuti successivamente alla scadenza del termine per l'impugnazione preventiva, sarebbe stato preferibile ammettere l'impugnazione prevista dall'art. 127 Cost.

¹⁶ La legge è stata promulgata l'8 febbraio 2010 e pubblicata sul supplemento n. 2 del Bollettino Ufficiale n. 8/I-II del 23 febbraio 2010. Il Consiglio dei ministri ha deliberato l'impugnazione con delibera del 16 aprile 2010.

¹⁷ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale), n. 20 del 19 maggio 2010.

3. La strana vicenda ha un'appendice

La vicenda della legge altoatesina non termina con la sentenza della Consulta, ma presenta una appendice non meno inquietante che vede ancora una volta protagonisti la Provincia di Bolzano e il Governo. Si è detto sopra che legge statutaria sul Consiglio dei comuni è stata modificata dalla legge (statutaria) n. 2 del 24 gennaio 2011, ma questo non è il solo intervento correttivo intervenuto. Infatti, la legge (ordinaria) n. 1 recante «Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni» promulgata il 17 gennaio – anche se, in ragione del procedimento ordinario seguito per la sua adozione, approvata successivamente alla legge n. 2 – interviene, tra le altre, a modificare anche la legge (statutaria) n. 4 del 2010. L'art. 6, l. prov. n. 1/2011 infatti modifica l'art. 11, c. 1 della legge istitutiva del Consiglio dei comuni riguardante l'indennità del Presidente.

Il Consiglio dei ministri tenutosi il 10 marzo ha deliberato l'impugnazione della l. prov. 1/2011. Il ricorso, nel momento in cui si scrive, non è stato ancora pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale però, a giudicare da quanto riportato sul sito internet del Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale, l'art. 6 non compare tra le disposizioni impuginate.

4. Brevi considerazioni finali

I comportamenti di tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella vicenda oggetto di queste pagine paiono accomunati da un uso poco ortodosso della forma alla quale, peraltro, non sembrano corrispondere effetti sostanziali rilevanti.

Se, nel dubbio sulla fonte idonea a disciplinare l'organo di raccordo con i Comuni, il Consiglio provinciale si fosse mosso su quello che sembrava essere il terreno meno insicuro, cioè avesse provveduto con legge ordinaria, gli esiti non sarebbero stati molto diversi: non ci sarebbe stata la possibilità di un referendum preventivo (peraltro non richiesto) e la disciplina sarebbe stata modificabile con maggiore facilità e in tempi più brevi. Così si sarebbe peraltro anche evitato il vizio di legittimità dell'art. 6 della l. prov. n. 1/2011. Se il Governo, dopo aver lasciato colpevolmente scadere i termini per l'impugnazione preventiva, avesse informalmente chiesto alla Provincia di modificare la disposizione impugnata è verosimile ritenere che questa avrebbe comunque provveduto visto che, da un lato, tale disposizione era probabilmente dovuta ad una svista e, dall'altro, la Provincia ha scelto di non costituirsi in giudizio e di modificare la disposizione impugnata nonostante l'evidente vizio del ricorso.

Discorso in parte diverso è quello sulla Corte. Anche in questo caso la decisione corretta – l'inammissibilità – non avrebbe avuto conseguenze sul piano del diritto vigente poiché la Provincia aveva già provveduto alla modifica legislativa, ma il ruolo di garanzia svolto dalla Consulta comporta che la sua azione (e i suoi errori) non possa essere misurata con lo stesso metro adottato per gli organi politici.

Nel caso di questi ultimi, la semplice lettura di un quotidiano è sufficiente da sola a dar conto di una parte – comunque rilevante – delle molte torsioni di cui negli ultimi anni sono stati oggetto i procedimenti normativi (e non solo). Torsioni che, di solito, sono finalizzate a raggiungere alcuni obiettivi altrimenti non raggiungibili o,

semplicemente, più difficili da conseguire. Se se ne volesse fare un elenco, rischierebbe di essere troppo lungo e sicuramente sarebbe incompleto. Questi comportamenti – a cui gli organi di garanzia si sono opposti spesso con successo – sono frutto di una concezione dell'elemento formale inteso come un intralcio all'attività politica o, nel migliore dei casi, come un inutile appesantimento. Ciò che però qui preme sottolineare è la frequenza di questo agire disinvolto che finisce con l'incidere sulla forza con cui il principio di legalità permea di sé il sistema. In questa ottica, la mancata (o scarsa) influenza sul diritto vigente dei fatti oggetto di queste pagine più che tranquillizzare preoccupa.

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Siena.

Forum di Quaderni Costituzionali

zionali