



LA QUESTIONE DEI “TAGLI” ALLO STATUTO AD OPERA DELLA CORTE COSTITUZIONALE. RIFLESSIONI A MARGINE DELL’IMPUGNAZIONE DEGLI STATUTI UMBRIA ED EMILIA-ROMAGNA

di

Francesco Drago

*(Dottorando di ricerca in “Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate”
nell’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”)*

1° dicembre 2005

L’opzione interpretativa della Corte costituzionale a favore del carattere preventivo del giudizio di legittimità costituzionale (sent. n. 304 del 2002) ha portato con sé un grande inconveniente: quello della gestione dei “tagli” allo Statuto a seguito di sentenze di illegittimità costituzionale parziali. Occorre, infatti, capire quali siano gli effetti sul procedimento di formazione delle “leggi statutarie” allorché la Corte abbia a colpire non l’intera delibera statutaria, ma solo parte di essa. La questione si è concretamente posta in occasione delle sentenze di illegittimità costituzionale che hanno colpito gli Statuti Calabria (sent. n. 2 del 2004), Umbria (sent. n. 378 del 2004) ed Emilia-Romagna (sent. n. 379 del 2004).

Secondo una prima ricostruzione la questione andrebbe affrontata diversamente a seconda che la dichiarazione di incostituzionalità colpisca o meno una parte attinente al contenuto necessario dello Statuto di cui all’art. 123 Cost. Nel primo caso (com’è accaduto per la Calabria) il procedimento dovrebbe senz’altro arrestarsi e ricominciare da capo, giacché lo Statuto non potrebbe entrare in vigore privo di un suo contenuto indefettibile.¹ Nel secondo

¹ Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla L. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 39; A. CARDONE, *Il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali. Le lacune del legislatore le supplenze della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2002, p. 681: “sarebbe, quindi, auspicabile che la Corte, in casi di specie, ricorresse alla dichiarazione di illegittimità consequenziale prevista dall’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, colpendo l’intero testo”. Ma vedi dello stesso autore *Gli Statuti regionali e la città di Zenobia. I limiti procedurali e sostanziali all’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 10/2005, pp. 11 ss. Secondo R. BIN, *E se la Corte costituzionale dichiarasse illegittimi gli Statuti regionali? Problemi del dopo*, in www.forumcostituzionale.it, “il problema [...] si pone quando le censure della Corte costituzionale colpissero parti “non essenziali” dello Statuto. Con questa

caso (qualora lo Statuto sia colpito nel suo contenuto eventuale), il problema della completezza dello Statuto atterrebbe più ad una valutazione politico-istituzionale, sicché dovrebbe essere il Consiglio a valutare se i “tagli” allo Statuto operati dalla Corte costituzionale consentano comunque la promulgazione², ovvero rendano necessario un nuovo compromesso politico “magari perché ha[nno] colpito proprio quella o quelle disposizioni che costituivano il perno di una soluzione di compromesso su cui si era potuta raccogliere la necessaria maggioranza assoluta”.³ Si potrebbe anche ipotizzare che possa essere il Presidente della Giunta a decidere se procedere ad una promulgazione parziale dello Statuto, “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.”⁴ D’altra parte – è stato detto - “[...] 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).”⁵

Una variante di questa prima ricostruzione potrebbe essere quella di ritenere che, in caso di illegittimità parziale avente ad oggetto un contenuto non necessario dello Statuto, il

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.”

² La Corte costituzionale – sent. n. 304 del 2002 – ha ritenuto ammissibili le delibere statutarie stralcio, sicché non sarebbe impossibile che la Regione proceda alla promulgazione di uno Statuto incompleto.

³ R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 533. Secondo C. PADULA, *Il problema dell’annullamento parziale dello Statuto: conseguenze sul procedimento statuario*, in www.forumcostituzionale.it: “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 statuario in caso di modifiche innovative del testo statuario; se il Consiglio vuole “confermare” lo statuto, è politicamente necessaria una delibera a maggioranza assoluta.”

⁴ R. BIN, *E se la Corte costituzionale dichiarasse illegittimi gli Statuti regionali? Problemi del dopo*, cit

⁵ R. BIN, *op. cit.*

Presidente della Giunta debba sempre procedere alla promulgazione di tutte quelle parti dello Statuto non colpite dalla Corte costituzionale.

Secondo un'altra ricostruzione (autorevolmente patrocinata dalla prima sezione del Consiglio di Stato) la Regione, il cui Statuto sia stato colpito in qualunque parte dalla Corte, deve procedere nuovamente alla approvazione dello Statuto. In altre parole, qualsiasi dichiarazione di illegittimità da parte della Corte costituzionale, anche la più lieve, obbliga il Consiglio a ricominciare il procedimento da capo.

A sostegno di tale ricostruzione militano una serie di argomenti che, a parere di chi scrive, paiono di particolare rilievo.

In primo luogo, non è sempre agevole comprendere cosa ricada e cosa non ricada nel contenuto necessario dello Statuto e quale sia il *quantum* di disciplina tale da soddisfare la riserva statutaria ex art. 123 Cost. Difficilmente la Corte si presterebbe ad operare tale valutazione, come dimostra chiaramente la sent. n. 2 del 2004. Benché in quella occasione fosse certo che lo Statuto Calabria era stato colpito in un suo contenuto indefettibile (la forma di governo: art. 33 Statuto Calabria), la Corte non ritenne di dover colpire l'intero atto tramite una dichiarazione di illegittimità consequenziale.

In secondo luogo, la tesi che distingue tra dichiarazione di incostituzionalità attinente al contenuto necessario dello Statuto e dichiarazione di incostituzionalità riguardante il contenuto eventuale ha un senso solo in sede di deliberazione dell'intero Statuto. In caso di approvazione di leggi di revisione statutaria la declaratoria di incostituzionalità non potrebbe mai privare lo Statuto di un suo contenuto indefettibile, giacché rimarrebbero in vigore proprio quelle disposizioni che la legge di revisione mira ad abrogare. Inoltre - posto che oggi la Corte ha provveduto a denormativizzare quelle parti degli Statuti esulanti dal contenuto necessario (sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004) – sembrerebbe sbiadire la distinzione tra declaratorie di incostituzionalità attinenti al contenuto necessario e declaratorie di incostituzionalità riguardanti il contenuto eventuale, atteso che le censure nei confronti di parti eventuali dello Statuto dovrebbero portare, per lo più, a dichiarazioni di inammissibilità (ma, a quanto pare, ciò non vale in materia elettorale ove le disposizioni statutarie, anche se di principio, sono affette da vizio di incompetenza).

In terzo luogo, la soluzione *de qua* ha l'innegabile pregio di garantire uniformità. La risoluzione della questione rappresenta, infatti, una specificazione del dettato costituzionale e se si lasciano margini di scelta la questione rischia di essere affrontata diversamente da Regione a Regione. In altri termini, lasciando ai Consigli regionali la decisione sul da farsi potrebbero verificarsi inaccettabili differenze tra Regione e Regione circa i provvedimenti

conseguenziali da adottare a fronte dei “tagli” operati dalla Consulta. La preoccupazione non è affatto superflua e lo dimostra il fatto che molte Regioni, attraverso le leggi regionali di attuazione del referendum statutario, sono intervenute con discipline sensibilmente differenti a regolare la gestione delle “mutilazioni” causate dalla Corte.⁶

Last but not least, esistono fondate ragioni per ritenere che dall’art. 123 Cost. debba ricavarsi il principio costituzionale che impone un obbligo di identità del testo statutario dal momento della prima deliberazione del Consiglio regionale fino alla sua entrata in vigore. In altre parole, il testo da sottoporre a referendum e che verrà promulgato non può essere diverso dal testo deliberato dell’Aula. Pertanto, se la sentenza della Corte costituzionale dovesse rompere tale *continuum*, il Consiglio dovrebbe procedere alla riapprovazione della “legge statutaria”. Questo è ciò che ha sostenuto il supremo consesso di giustizia amministrativa con due pareri della sezione I (nn. 12036 e 12054 del 2004), espressi nei confronti delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria impegnate a gestire la fase successiva alla dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale dei rispettivi Statuti. Secondo il Consiglio di Stato, il procedimento di approvazione dello Statuto “ha carattere unitario, in ogni caso, nel senso che il testo normativo deve conservare la propria identità dalla prima deliberazione consiliare alla promulgazione che ha per oggetto il testo approvato dal Consiglio regionale [...]. Questo vincolante requisito permane nell’ipotesi di svolgimento della consultazione referendaria che, per generale principio, non può svolgersi su un testo anche solo parzialmente diverso da

⁶ Le Regioni Emilia-Romagna (legge n. 29 del 2000), Marche (legge n. 28 del 2002) e Piemonte (legge n. 22 del 2004) hanno disposto, nel caso in cui la legge di revisione statutaria venga parzialmente dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, che il Consiglio regionale delibera sui provvedimenti conseguenziali da adottare nella prima seduta successiva alla pubblicazione della sentenza della Corte. Qualora si tratti di modifiche derivanti da esigenze di mero coordinamento testuale o formale, la deliberazione legislativa non deve essere approvata come legge nuova secondo il procedimento dell’art. 123 Cost. Se il Consiglio decide invece di apportare modifiche non derivanti da esigenze di mero coordinamento testuale o formale (ripercorrendo così l’art. 123 Cost.), le attività e le operazioni referendarie eventualmente compiute sulla deliberazione legislativa oggetto di modifica perdono ogni validità.

Di contro, la Regione Lazio (legge n. 8 del 2004) ha disposto che “in caso di dichiarazione di illegittimità della legge statutaria da parte della Corte costituzionale, il Consiglio regionale, nella prima seduta successiva alla pubblicazione della sentenza della Corte, approva a maggioranza assoluta e con un’unica deliberazione gli adeguamenti conseguenziali al testo della legge stessa, consistenti nell’abrogazione delle disposizioni dichiarate incostituzionali ovvero in modifiche tese esclusivamente a conformarsi alla sentenza nonché nel mero coordinamento formale del testo. Il [termine dei tre mesi per la richiesta referendaria], si intende interrotto dalla data della pubblicazione dell’avviso [con cui il Presidente della Giunta regionale ha dato notizia dell’avvenuta proposizione del ricorso] e comincia nuovamente a decorrere dalla data di pubblicazione della legge statutaria adeguata. Le attività e le operazioni referendarie eventualmente compiute prima dell’interruzione del termine perdono ogni validità.”

Le Regioni Abruzzo (legge n. 5 del 2004, così come modificata dalla legge n. 43 del 2004), Campania (legge n. 19 del 2005), Liguria (legge n. 31 del 2004), Molise (legge n. 36 del 2005), Toscana (legge n. 6 del 2003), Umbria (legge n. 16 del 2004) e Veneto (legge n. 28 del 2003) si sono limitate a disporre che anche nel caso in cui la deliberazione statutaria venga dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale, le attività e le operazioni referendarie eventualmente compiute sulla deliberazione oggetto della sentenza perdono efficacia.

quello di cui si richiede l'approvazione" (parere n. 12036 del 2004). Pertanto, qualunque pronuncia caducatoria della Consulta nei confronti dello Statuto obbliga la Regione interessata a ricominciare l'*iter* di approvazione della Carta statutaria (come fece la Calabria a suo tempo).⁷

Analoghe considerazioni sono state svolte dal Governo in occasione della seconda impugnazione degli Statuti Umbria (delibera del C.d.M. del 13 maggio 2005)⁸ ed Emilia-Romagna (delibera del C.d.M. del 20 maggio 2005)⁹ e su cui la Corte dovrà esprimersi a breve. Senonché, la strada prescelta dal Governo al fine di censurare gli Statuti *de quibus* presta il fianco ad alcune critiche. Come statuito dalla stessa Consulta (sent. n. 304 del 2002) il controllo di costituzionalità delle "leggi statutarie" ha carattere preventivo, sicché non sembra che il Governo possa dar luogo ad una seconda impugnazione dello Statuto successiva alla pubblicazione necessaria. Nemmeno, d'altra parte, l'impugnazione può fondarsi sull'art. 127 Cost., giacché l'art. 123 Cost. si pone come norma speciale, quindi alternativa, rispetto a quella generale di cui al primo comma dell'art. 127 Cost.¹⁰

"Opinando diversamente, infatti, sarebbe snaturata la stessa *ratio* del controllo di legittimità sugli statuti regionali, ammettendo irrazionalmente che essi siano assoggettabili al comune regime di impugnazione delle leggi regionali in via principale. In assenza di risorse giurisdizionali alternative, gli eventuali vizi formali prodotti da eventi successivi al sindacato della Corte dovrebbero forse essere fatti valere dal Governo tramite conflitto di attribuzione Stato-Regioni, inteso come strumento "di chiusura" del sistema delle garanzie costituzionali."¹¹ Non è chi non veda, comunque, la difficoltà di rintracciare l'interesse

⁷ Sulla necessaria riapprovazione dello Statuto vedi B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la riforma costituzionale e la prima giurisprudenza costituzionale*, in ID, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 478-479.

⁸ A seguito della sentenza n. 378 del 2004 che ha dichiarato parzialmente illegittima la deliberazione statutaria in relazione all'articolo 66, commi 1, 2 e 3, (avente ad oggetto l'incompatibilità tra la carica di componente della Giunta Regionale e quella di Consigliere regionale), il Consiglio regionale, in data 10 dicembre 2004 (delibera n. 430), nel prendere atto della sentenza, ha invitato, con apposita risoluzione adottata a maggioranza semplice, il Presidente della Giunta regionale a promulgare lo Statuto, una volta esaurita la fase della possibile richiesta di referendum, i cui termini erano stati sospesi con avviso del Presidente della Giunta regionale.

⁹ A seguito della sent. n. 379 del 2004 che ha dichiarato parzialmente illegittima la deliberazione statutaria in relazione all'articolo 45, comma 2 (avente per oggetto l'incompatibilità fra le cariche di assessore e consigliere regionale), il Consiglio regionale, con deliberazione n. 638 del 18/1/2005, ha preso atto della sentenza della Corte costituzionale e una volta esaurita la fase della richiesta di referendum, il Presidente della Regione ha proceduto a promulgare sul BUR del 1° aprile 2005, la legge regionale 31/3/2005 n. 13 ("Statuto della Regione Emilia-Romagna"), espungendo la parte dichiarata incostituzionale.

¹⁰ *Contra* A. FERRARA, *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria. Il procedimento di formazione e revisione*, in www.issirfa.cnr.it, p. 11.

¹¹ D. BALDAZZI, *La seconda impugnazione dello Statuto dell'Emilia-Romagna: spunti per una riflessione sul concetto di "novità normativa"*, in www.forumcostituzionale.it.

sotteso al ricorso statale, atteso che anche nel conflitto per menomazione occorre dimostrare la pur indiretta lesione delle attribuzioni costituzionali.