



## **LA CORTE AFFERMA LA REITERABILITÀ DEL CONTROLLO PREVENTIVO DI COSTITUZIONALITÀ E SALVA GLI STATUTI**

di

Margherita Raveraira

*(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Perugia)*

26 gennaio 2006

Si può ben ascrivere alle vicende degli Statuti dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna il "merito" di aver fornito un'occasione di non poco conto per l'inserimento di un ulteriore mattone nella costruzione della casa delle regole, procedurali e non, che la Corte costituzionale sta via via erigendo in materia di interpretazione del Titolo V, notamente, per quanto qui interessa, in materia statutaria.

Giova ricordare, pur se per sommi capi, il susseguirsi degli eventi, singolarmente simili nelle loro peculiarità, che hanno portato alla promulgazione ed alla vigenza dei due Statuti.

Entrambi impugnati dal Governo ai sensi dell'art.123 Cost., sono stati entrambi colpiti da censura di incostituzionalità parziale relativamente al medesimo profilo, relativamente, cioè, alla incompetenza della fonte Statuto a disporre in tema di casi di incompatibilità (nella specie della incompatibilità tra la carica di membro della Giunta regionale e quella di membro del Consiglio), competenza che l'art.122 Cost. riserva invece alla legge regionale (elettorale) ordinaria. In entrambe le Regioni, i Consigli, a seguito della decisione della Corte, hanno adottato una deliberazione, *ma a maggioranza semplice*, con la quale, preso atto della censura, si invitava, in Umbria, il Presidente della Regione a promulgare lo Statuto nei tempi più rapidi possibili, una volta esaurita la fase della richiesta e dell'eventuale svolgimento del referendum, e, in Emilia-Romagna, si comunicava il testo della delibera statutaria, privata della disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima. Entrambi i Presidenti hanno peraltro ritenuto di dover chiedere parere al Consiglio di Stato in merito alla decorrenza dei termini per la richiesta referendaria alla luce delle rispettive leggi al riguardo ed entrambi

hanno disatteso l'avviso espresso dal medesimo Consiglio circa la necessità di dar corso ad un nuovo procedimento statutario, che sarebbe dovuto in “tutti i casi di modificazione del testo della legge statutaria”, procedendo diversamente alla promulgazione.

Ed infine, nei confronti di entrambi gli Statuti (legge della Regione Umbria 16 aprile 2005, n.21 e legge della Regione Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n.13), successivamente alla loro pubblicazione e in riferimento all'art. 127 Cost., è stata sollevata questione di legittimità costituzionale da parte del Governo per violazione dell'art. 123 Cost., in quanto qualunque dichiarazione di illegittimità, anche solo parziale, della delibera statutaria determinerebbe comunque una modifica di quest'ultima, con la conseguente necessità di un nuovo esame del Consiglio regionale, secondo il procedimento di cui alla medesima disposizione; nonché per violazione del libero esercizio del diritto pubblico soggettivo di richiedere il referendum popolare, in quanto, a seguito dell'oggettiva modifica del testo dello Statuto già approvato dal Consiglio, sarebbe necessario che il testo definitivamente fatto proprio da esso – risultante dall'intervento caducatorio della Corte costituzionale e dall'eventuale successivo assestamento deliberato dal Consiglio stesso- formi comunque oggetto di una specifica pubblicazione notiziale, dalla quale far decorrere il termine dei tre mesi per la proposizione del referendum.

Sin qui una cronaca tanto parallela da consentire a buon motivo la riunificazione dei due giudizi: sin qui una cronaca arrivata ora al suo ultimo e conclusivo atto con la sentenza n. 469 del 2005, in cui la Corte dichiara la inammissibilità del ricorso del Governo, facendo quindi salvi gli Statuti impugnati.

E' sufficiente una prima lettura per cogliere le plurime implicazioni, ma anche gli interrogativi, che comunque permangono, sul piano delle regole costituzionali sia procedurali, sia in ordine alle competenze dei soggetti in causa, in un percorso argomentativo, il quale, tutto volto ai fini dell'inammissibilità, seppure prosegue nella via della ulteriore definizione del controllo sugli Statuti con affermazioni la cui portata travalica i limiti dei casi di specie, lascia però impregiudicate talune questioni.

Nell'alveo della propria giurisprudenza, nella quale aveva affermato il carattere esclusivamente preventivo del sistema di controllo sulla legge statutaria, la Corte, coerentemente con le note premesse ricostruttive sulla posizione della fonte statutaria nell'ordinamento regionale e sullo specifico regime ad essa applicabile, esplicitate nella ormai “storica” sentenza n. 304 del 2002 e qui espressamente richiamate, esclude che si possa applicare alla medesima fonte il controllo successivo, previsto, invece, per le altre leggi regionali dal vigente art. 127, primo comma, Cost.

Non è questa la sede per ripercorrere un dibattito che, precedentemente alla presa di posizione della Corte, se ha visto la dottrina concorde sulla non applicabilità dell'art. 127 agli Statuti, l'ha vista invece divisa sull'interpretazione dell'art.123 Cost., assumendosi da parte di taluni con ampiezza di argomentazioni che il controllo, di cui ivi al secondo comma, avesse natura al contrario successiva, in quanto al termine "pubblicazione" non fosse da attribuirsi il significato notiziale di un testo meramente approvato, bensì quello "costitutivo" di un testo promulgato.

Sia come sia, a torto o a ragione, a ben vedere ed ovviamente senza nessuna pretesa di sostituirsi al giudice costituzionale, la motivazione addotta per dichiarare l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione in via successiva, si sarebbe potuta considerare, a stretto rigore, sufficiente.

Ma la Corte si orienta diversamente, cercando di dare, in un qualche modo, risposta alla problematica questione del seguito, nell'ambito del procedimento di cui all'art. 123 Cost., dell'eventuale declaratoria di illegittimità parziale conseguente all'esercizio del ricorso governativo, ivi previsto.

Una volta operata la scelta, non obbligata dalla disposizione costituzionale, di sancire la natura preventiva del controllo sugli Statuti, tale questione diventa però tanto più intricata in ragione del fatto che nella stessa sentenza n. 304 la data della pubblicazione notiziale nel BUR della seconda delibera statutaria consiliare è stata individuata come termine *a quo* per la decorrenza sia dei trenta giorni per l'eventuale impugnazione del Governo, sia dei novanta per l'eventuale richiesta di referendum: ciò con le evidenti conseguenze (laddove, nelle more, intervenga poi una decisione parziale di accoglimento) in ordine al computo di tale ultimo termine (sospensione ovvero interruzione ai fini delle operazioni referendarie?) e soprattutto, in connessione, in ordine all'oggetto della richiesta popolare tra testo deliberato dal Consiglio e testo risultante dall'intervento censorio della Corte.

Ma proprio in quest'ultima questione finiscono per sostanzarsi e venire ad emergenza i nodi di una partita, quella dell'esercizio del potere statutario, che giocata, se si vuole, a due, tra Regioni e Governo, vede però nella Corte un "arbitro" che, passo passo, tesse la tela delle regole del gioco.

Di fronte alla posizione espressa dal Governo, sostenuta da ampia parte della dottrina e fatta propria dal Consiglio di Stato, sul fatto che la caducazione di talune o anche di una sola disposizione per illegittimità imponga al Consiglio regionale un riesame secondo la procedura della doppia lettura, ai sensi dell'art. 123, onde verificare che l'equilibrio originariamente voluto non risulti alterato e, comunque, valutare la necessità/non necessità ovvero

l'opportunità/non opportunità di rivedere i nessi che legavano la norma elisa ad altre disposizioni suscettibili di essere incise nella loro valenza proprio dalla rimozione *ab extra*, la Corte non entra nel merito specifico del problema, per lo meno non nei termini in cui esso le viene proposto.

E neppure sfiora, si dovrebbe dire opportunamente, la distinzione operata, ai fini che qui interessano, da una certa dottrina tra norme *essenziali* e norme *non essenziali*.

E' pur vero che nella recente decisione n. 445 del 2005, sulla legge della Regione Liguria n.31 del 2004, contenente norme procedurali per lo svolgimento del referendum statutario, la Corte ha affermato che ogni pronuncia di accoglimento determina di per sé una mutazione dell'oggetto del referendum, sia nell'ipotesi che successivamente si proceda ad una nuova deliberazione statutaria da parte del Consiglio regionale in conseguenza di una dichiarazione di illegittimità totale o parziale della delibera statutaria stessa, sia nell'ipotesi che "si debba semplicemente prendere atto di un effetto meramente demolitorio" di parte della deliberazione prodotto dalla sentenza.

Per quanto se ne voglia forzare l'interpretazione, non sembra però possibile ritrovare in siffatta affermazione alcun riferimento, neppure implicito, alla pretesa differenziazione tra contenuto necessario e contenuto non necessario dello Statuto e, soprattutto, alle conseguenze che da tale differenziazione si vorrebbero far derivare sul piano degli effetti procedimentali, nel senso che il Presidente della Regione, in caso di illegittimità parziale di disposizioni non essenziali, potrebbe procedere alla promulgazione parziale dello Statuto.

Che anzi, anche a voler prescindere dal più esatto significato da attribuire alla locuzione "effetto meramente demolitorio", la Corte afferma anche in questo caso, di là da ogni possibile dubbio, la necessità di un ritorno al Consiglio sia pure per la semplice presa d'atto. Per non dire comunque che la stessa locuzione, per la forza della sua espressività, farebbe piuttosto pensare all'ipotesi di una declaratoria, la quale in tanto sarebbe "demolitoria", al punto che alla Regione spetterebbe solo di "prenderne atto", in quanto la stessa declaratoria fosse fondata sul rilievo di un vizio attinente all'indisponibilità dello stesso oggetto della disposizione, quale certamente quello della non competenza, acclarata a termini di Costituzione, a disciplinare talune materie da parte della fonte Statuto in luogo di altre fonti.

Se così è, questa affermazione, per la sua apparente, puntuale pertinenza giustappunto ai casi concreti dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna, sembrava allora suonare come una sorta di anticipazione, della quale si poteva ben attendere ulteriore svolgimento nell'ambito del giudizio nei confronti di tali due Regioni, giudizio che sarebbe seguito di lì a poco. Ci si

sarebbe, cioè, potuto aspettare che la Corte, cogliendo l'occasione, si spingesse sino a chiarire la necessità e le modalità del "ritorno in Consiglio", comunque lo si voglia intendere nelle variegate e differenziate posizioni della dottrina.

Diversamente la Corte, mantenendo fermo il timone della preventività del controllo, sposta l'attenzione dal Consiglio al Governo, richiamando il regime in vigore del previgente art. 127 Cost. per affermare che il ricorso governativo, di cui al secondo comma dell'art. 123 Cost., è "senz'altro reiterabile". Così come allora era ben nota, seppure a certe condizioni e per quanto limitata, la possibilità di una nuova impugnativa delle leggi deliberate dal Consiglio regionale dopo il primo rinvio governativo, parimenti ora non può affatto escludersi che il testo della deliberazione statutaria, già sottoposto ad un primo scrutinio della Corte, venga successivamente modificato dal Consiglio, con la conseguente possibilità per il Governo di promuovere, sul piano sostanziale, una nuova impugnazione limitatamente alle norme che non avrebbero potuto formare oggetto del precedente ricorso; analogamente, non può escludersi per il Governo la possibilità di presentare un nuovo ricorso facendo valere eventuali vizi formali relativi al procedimento di adozione dello Statuto e successivi al primo giudizio di costituzionalità.

Il *dies a quo* per l'azione del Governo, tuttavia, "non potrebbe che essere costituito dalla data della necessaria pubblicazione notiziale, ad opera della Regione, dell'atto da cui risulti il testo statutario che la Regione intenda deliberato come definitivo".

Il che – rileva la Corte, entrando ora nel merito di quanto le interessa, nonostante la premessa dichiarazione di inammissibilità– si è peraltro verificato in entrambi i casi di specie, avendo le due Regioni provveduto alla suddetta seconda pubblicazione, di cui fornisce ampie e circostanziate informazioni, quasi in una sorta di zelo da dimostrazione o forse nell'intento di prefigurare un modellino di presa d'atto ovvero di risoluzione consiliare che possa corrispondere all'idea ed ai fini della reiterabilità del controllo nel disegno della Corte.

Cosicché in entrambi i casi è del tutto evidente che il Governo avrebbe potuto promuovere il ricorso di cui al secondo comma dell'art.123 nell'arco dei trenta giorni successivi a tali pubblicazioni notiziali nei confronti delle risoluzioni adottate dalle due Regioni: frase che suona come un monito al Governo che non ha saputo cogliere l'esatta interpretazione dell'art.123!

Dal particolare al generale, richiamando di nuovo il sistema previgente, neppure si esclude che il Governo possa impugnare, per vizi non rilevabili tramite il procedimento di cui all'art.123 Cost., la promulgazione e la successiva vera e propria pubblicazione di un testo statutario, sollevando conflitto di attribuzione per asserita lesione dei poteri governativi

relativi al controllo preventivo: ipotesi questa che verrebbe peraltro in essere, secondo l'espresso inciso della Corte, solo in casi "senza dubbio marginali".

Nei predetti termini, risulta evidente come il Consiglio si costituisca come il vero arbitro, meglio il *decisionmaker* in ordine al seguito delle sentenze di accoglimento parziale ed alle modalità tramite le quali procedere a seconda della scelta effettuata; ad esso viene, infatti, rimessa la piena discrezionalità se modificare lo Statuto ovvero se limitarsi a prendere atto della declaratoria di censura, in modo peraltro adeguato a manifestare la definitività della volontà sul testo statutario (residuo), ovvero ancora (la Corte non lo dice, ma perché no?) a non autorizzare il Presidente della Regione a promulgare.

Ciò al punto che, nonostante la decisa, iniziale affermazione sulla indubbia reiterabilità del ricorso governativo, la concreta operatività di quest'ultimo, per limiti ed ambiti, finisce, alla luce dei passaggi argomentativi, per essere condizionata dalle scelte della Regione.

Il che potrebbe anche sembrare lineare e coerente con i tasselli posti dalla stessa giurisprudenza costituzionale, a partire dalle note aperture nei confronti delle modifiche parziali degli Statuti previgenti, di cui alla già citata sentenza n.304/2002, tendenzialmente volta alla affermazione del potere statutario regionale come momento qualificante della nuova autonomia.

Senonché, coerente che sia in linea generale, la decisione odierna, nel non dare, almeno apparentemente, cenni di risposta a quesiti di non poco conto, ancora discussi e certamente nodali ai fini delle argomentazioni attuali, finisce per rimettere la palla al centro, in attesa di future partite, caso mai ce ne saranno.

Tra le altre, in particolare, ancora parzialmente aperta (e rimane del tutto irrisolta nella sentenza 469) è la questione della maggioranza con la quale deve essere adottata la c.d. presa d'atto, in quanto, secondo la Corte, confermativa della volontà del Consiglio a intendere deliberato come definitivo il testo "mutilato", autorizzando il Presidente alla promulgazione. Se è incontrovertibile per evidenti motivi che le modifiche innovative dello Statuto richiedono la procedura ordinaria (doppia lettura a maggioranza assoluta), alcune incertezze sembrano invece permanere a proposito dell'atto consiliare con il quale si autorizzi il Presidente a non promulgare, ipotesi del tutto speculare a quella dell'invito a promulgare e per la quale si è avanzato il dubbio che sia sufficiente la maggioranza semplice. E' da ricordare che comunque questa tesi della sufficienza della maggioranza semplice è stata sostenuta, nel giudizio che qui si commenta, dalla stessa difesa della Regione dell'Umbria a proposito della propria delibera consiliare susseguente alla dichiarazione di illegittimità parziale.

Se è pur vero che la dottrina sembra sempre più diffusamente orientata nel senso contrario di considerare, cioè, l'obbligatorietà della maggioranza assoluta, in quanto anche la mera manifestazione di volontà del Consiglio di autorizzare alla promulgazione parziale deve essere trattata (e considerata) alla stregua di una, anche se ellittica, espressione della potestà statutaria (come peraltro è conforme a quanto espresso dalla stessa giurisprudenza costituzionale), è però altrettanto vero che sarebbe stato allora auspicabile da parte della Corte una minore cautela; sarebbe stato, cioè, auspicabile un chiarimento sul punto un po' meno vago, ambiguo ed oscuro del mero riconoscimento al Governo della possibilità di un nuovo ricorso per eventuali vizi formali del procedimento statutario, successivi al primo giudizio costituzionale.

Né, per quanto comprensibile, potrebbe valere più di tanto, ove lo si volesse, opporre a siffatta aspettativa il richiamo ad esigenze di opportunità e di "garbo costituzionale" nei confronti delle Regioni coinvolte e dei loro Statuti: che anzi, sempre che la Corte fosse stata del medesimo avviso, un accenno in tal senso sarebbe stato almeno un efficace segnale di rilievo, anche se poi privo di future conseguenze concrete nei casi di specie, data la più che problematica attivazione di rimedi successivi effettivi.

Ma tant'è: salvi gli Statuti, avvertito a futura memoria il Governo!

Pur nei ristretti limiti di queste brevi note, non si può peraltro evitare di rilevare, in aggiunta ed oltre a quanto già osservato, come non comprensibile appaia il costante richiamo al previgente sistema del controllo preventivo sulle leggi regionali, tanto più ove si consideri come tutta la costruzione operata dalla Corte si fondi (o si dovrebbe fondare) sull'art.123 Cost. e sul procedimento da esso disciplinato, nella interazione tra potere statutario regionale e potere di controllo, nel senso, cioè, che alla reiterazione del primo, anche nelle forme che ora vengono individuate, può seguire quella del secondo.

E' inutile soffermarsi qui sulla ricostruzione delle complesse vicende di quel tipo di controllo, che portarono taluni ad affermare come, per il tramite della prassi dei rinvii governativi plurimi e reiterati, quello che era stato pensato come un modello di contestazione di legittimità si fosse poi trasformato nel diverso modello di contrattazione di legittimità delle delibere regionali. Ciò con la conseguenza che tale strumento è stato sempre più spesso utilizzato dal Governo per poter essere codecisore del contenuto della stessa legge regionale: operazione questa avallata peraltro dalla Corte costituzionale con evoluzioni giurisprudenziali ampiamente criticate in dottrina.

A prescindere dal passato, ma tenendolo per grandi linee presente, rimane il fatto che non è dato di ben comprendere, nell'economia della decisione attuale, quale effettiva utilità

rivista la pretesa assimilazione tra sistemi così diversi per oggetto, impianto, istituti ed effetti consequenziali: l'uno fondato sul rinvio governativo come strumento in grado di bloccare il procedimento legislativo regionale ordinario; l'altro fondato sul giudizio di legittimità costituzionale sugli Statuti, il quale, seppure attivato dal Governo e condizionato ai motivi da questo sollevati, è invece strumento volto ad eliminare le disposizioni incostituzionali, non in grado perciò, salva l'ipotesi dell'accoglimento totale, di incidere ostantivamente sull'entrata in vigore delle parti non censurate.

Cosicché, non può non suscitare perplessità l'assumere, ai fini dell'assimilazione di ora con allora, una parte (la sola fase dell'impugnazione del Governo) espunta da un contesto ( quello di allora) ove l'impugnazione stessa costituiva l'atto finale previsto in un sistema proceduralmente e fattualmente molto più articolato, complicato e, se si vuole, tortuoso di quello di ora.

La stonatura si coglie.

Nell'ambito di una assimilazione, in cui il vero elemento comune, ancora una volta, è costituito dalla preventività, il sistema del controllo sugli Statuti regionali sembra, in un qualche modo ed in parte, ispirato ai limiti ed alla casistica di allora, di cui si avverte l'eco nelle argomentazioni della Corte.

Se la stessa reiterabilità del controllo appare assunta e motivata in riferimento soprattutto alla possibilità di nuova impugnativa da parte del Governo della legge regionale rideliberata dopo il primo "rinvio", prevista nel sistema precedente, da questo sembra ugualmente discendere il limite, se tale effettivamente è, di poter promuovere un nuovo ricorso nei confronti delle nuove disposizioni di un testo deliberato dal Consiglio in modifica della deliberazione statutaria, già sottoposto a scrutinio della Corte, solo "sul piano sostanziale". Il che, se era giustificato nel regime previgente, stanti i procedimenti e le condizioni propri di quello, sembra decisamente opinabile nel caso della delibera statutaria, la quale, dovendo in ogni caso essere approvata secondo la procedura dell'art.123, ben può incorrere in vizi formali, rilevabili pertanto in sede di controllo.

Basti, inoltre, pensare alla affermata possibilità per il Governo di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzione, impugnando la promulgazione e la successiva pubblicazione di un testo in ipotesi incostituzionale per vizi non rilevabili tramite il procedimento dell'art.123 Cost. E' noto come nella sentenza n.40 del 1977, espressamente richiamata al riguardo, la menomazione della competenza del Governo sia stata argomentata in riferimento allo specifico regime per il quale i termini di tempo per l'impugnazione ovvero per il rinvio erano diversi (rispettivamente quindici e trenta giorni) e dipendenti dal carattere

di “novità” della legge riapprovata dal Consiglio regionale. Con la conseguenza dunque che nel caso in cui, trattandosi di legge “nuova”, la promulgazione fosse intervenuta prima dello scadere dei termini previsti per il rinvio, si sarebbe effettivamente menomato il relativo potere del Governo.

Ma se così era, alla luce della ora diversa attribuzione dei poteri di controllo, della loro diversa scansione temporale, che tale dovrebbe restare ove pure si creino le condizioni per la reiterazione dell’impugnativa governativa e della conseguente sentenza costituzionale, sembra molto più problematico individuare casi di reale menomazione della competenza governativa posti in essere dalla promulgazione dello Statuto. Ciò a meno di non pensare a casi non tanto “marginali”, come li definisce la Corte, quanto piuttosto macroscopici; tutti peraltro da ricostruire, da individuare e da valutare nella concretezza degli accadimenti.