

Il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali Le lacune del legislatore e la supplenza della Corte costituzionale

di Andrea Cardone ()*

Sommario

1. *La riforma dell'art. 123 Cost. ed il "problema aperto" del controllo di costituzionalità sugli statuti delle Regioni ordinarie.* – **2.** *Le diverse opzioni interpretative ed il vaglio della dottrina: gli argomenti a favore del carattere preventivo del controllo di costituzionalità.* – **2.1.** *(segue): Gli argomenti a favore del carattere successivo del controllo.* – **3.** *L'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 304 del 2002: la vicenda ed il merito.* – **3.1.** *(segue): La natura preventiva del sindacato di costituzionalità e le sue ragioni sistematiche.* – **3.2.** *(segue): Le ragioni esegetiche e logico-topografiche.* – **4.** *I problemi lasciati insoluti dalla pronuncia della Corte e le possibili soluzioni.* – **5.** *Considerazioni conclusive.*

1. La riforma dell'art. 123 Cost. ed il "problema aperto" del controllo di costituzionalità sugli statuti delle Regioni ordinarie

Com'è noto, fin dall'entrata in vigore della legge cost. 11 novembre 1999, n. 1, uno dei nodi maggiormente problematici nella ricostruzione della novellata autonomia statutaria delle Regioni cosiddette "ordinarie" è subito apparso quello relativo al controllo di costituzionalità dello statuto a seguito dell'impugnazione governativa ⁽¹⁾.

(*) Dedico queste poche pagine alla memoria del mio amico Pierluigi Caforio.

(1) Per un'analisi complessiva che dia conto, preliminarmente, delle varie questioni ermeneutiche e delle diverse opzioni interpretative vedi A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. Parl.*, 2000, n. 3, p. 610 ss.; Q. CAMERLENGO, *Le fonti del diritto regionale in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 33 e ss.; R. TOSI, *Incertezze e ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 1999, n. 5, p. 848 ss.; A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'"armonia con la Costituzione" e*

In particolare, le principali incertezze si sono appuntate sul carattere preventivo o successivo di tale controllo e ciò fondamentalmente a causa della laconicità e dell'ambiguità della formulazione normativa utilizzata dal legislatore della revisione costituzionale. Il nuovo testo dell'art. 123 Cost., infatti, si limita a prevedere, al secondo comma, che "il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali davanti alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione" ed al terzo ed ultimo comma che "lo statuto è sottoposto a *referendum* popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale". L'adozione di una siffatta formulazione letterale non poteva non lasciare dubbi in ordine alla determinazione del momento a partire dal quale decorre il termine di trenta giorni per la proposizione dell'impugnazione governativa.

Se, infatti, nessuna incertezza sembra potersi prospettare sulla circostanza che la pubblicazione di cui al terzo comma ha carattere meramente notiziale, come dimostra inequivocamente il fatto che la promulgazione dello statuto potrà regolarmente compiersi (aprendo la via alla pubblicazione necessaria, preordinata all'entrata in vigore) allo spirare dei tre mesi, nel caso in cui i soggetti legittimati non abbiano richiesto la consultazione popolare (o in caso di esito positivo della stessa) ⁽²⁾, altrettanto non può dirsi in relazione alla pubblicazione che determina il decorso del termine per la proposizione della questione di legittimità costituzionale della deliberazione statutaria, giacché non è chiaro se anch'essa abbia carattere notiziale oppure se il testo costituzionale intenda fare riferimento alla pubblicazione successiva alla promulgazione. Unico dato certo sembra essere, dunque, che lo statuto, analogamente alle leggi costituzionali approvate a

i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto, in *Le Regioni*, 2001, n. 3, p. 481 ss.; A.M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 65-66.

(2) Cfr. A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, cit., p. 610; Q. CAMERLENGO, *Le fonti del diritto regionale in trasformazione*, cit., p. 33.

maggioranza assoluta ⁽³⁾, è destinato ad una doppia pubblicazione: una prima immediatamente dopo la seconda deliberazione consiliare ai fini del decorso del termine per la proposizione del *referendum* ed una seconda, successiva alla promulgazione, ai fini dell'entrata in vigore dello statuto ⁽⁴⁾. La lettera dell'art. 123 Cost. non offre ulteriori appigli al riparo dai dubbi dell'interpretazione.

Pare opportuno sottolineare come il problema ermeneutico lasciato irrisolto dal legislatore investa la stessa natura del controllo di costituzionalità sugli statuti poiché, con tutta evidenza, dalla qualificazione (come notiziale o necessaria) della pubblicazione prevista dal secondo comma dell'art. 123 Cost., deriva il riconoscimento o meno della collocazione infraprocedimentale dell'impugnazione governativa, la quale, a sua volta, incide direttamente e pesantemente sulla stessa fisionomia della nuova autonomia statutaria. È chiaro, infatti, che affermare che il controllo di costituzionalità della Corte ha ad oggetto uno statuto perfettamente formato ed entrato in vigore significa ridurre notevolmente il peso dell'impugnazione governativa, laddove, invece, ammettere che il sindacato sull'"armonia con la Costituzione" ha carattere preventivo (perché la pubblicazione che fa decorrere il termine per l'impugnazione ha natura meramente notiziale) vuol dire riconoscere un più incisivo ruolo della Corte costituzionale nella definizione dei nuovi assetti del sistema delle autonomie.

(3) Sui punti di contatto tra il procedimento di formazione degli statuti regionali e l'*iter* formativo previsto per le leggi costituzionali dall'art. 138 Cost., vedi A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 1999, n.6, p. 1067 ss.

(4) Per la verità deve essere osservato come sia stata anche prospettata in dottrina l'ipotesi che la deliberazione statutaria sia soggetta non a due ma a tre pubblicazioni: una prima notiziale, a partire dalla quale decorre il termine per la proposizione del ricorso governativo; una seconda, anch'essa notiziale, che fa decorrere il termine per la richiesta della consultazione referendaria; una terza necessaria, successiva alla promulgazione, con funzione integrativa dell'efficacia. Cfr. A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, cit., p. 613; U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3/4, p. 596, i quali avanzano quest'ipotesi nel tentativo di risolvere i problemi di coordinamento tra il controllo di costituzionalità e il *referendum* popolare. Sul punto vedi *infra*, paragrafi 2. e 4.

Su questi ed altri profili è intervenuta, colmando la lacuna lasciata dal legislatore della legge cost. n. 1 del 1999, la stessa Consulta con la sent. n. 304 del 3 luglio 2002 ⁽⁵⁾. Per poter cogliere l'esatta incidenza della pronuncia della Corte e, di conseguenza, comprendere come concretamente si atteggerà il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali, è necessario osservare che la questione di interpretazione evidenziata ha dato luogo ad un vero e proprio nodo gorgiano, com'è testimoniato, oltre che dalle rilevanti implicazioni sul sistema delle autonomie territoriali cui si è accennato, anche dalla circostanza che numerosi sono gli argomenti a favore e contro le diverse opzioni ermeneutiche che astrattamente la lettera dell'art. 123 Cost. sembra autorizzare. Ed è proprio per tale motivo che, preliminarmente, pare opportuno indirizzare la riflessione in questa direzione.

2. Le diverse opzioni interpretative ed il vaglio della dottrina: gli argomenti a favore del carattere preventivo del controllo di costituzionalità

Una prima possibile soluzione del problema relativo alla natura della pubblicazione prevista dal secondo comma del novellato art. 123 Cost., è quella di ritenere che l'espressione venga usata dal legislatore con riferimento ad una forma di pubblicità non necessaria, ancorché giuridicamente rilevante ai fini del decorso del termine per la proposizione del ricorso governativo. In sintesi, i motivi che avvalorano la tesi della natura preventiva del controllo di costituzionalità sugli statuti sono i seguenti.

In primo luogo, in favore di questa soluzione potrebbe invocarsi la circostanza che il ricorso al termine pubblicazione, per ben due volte nel contesto del medesimo articolo della Costitu-

(5) Corte cost., sent. n. 304 del 2002, in *G.U.*, n. 27 del 10 luglio 2002. La Corte è così arrivata "prima" rispetto allo stesso legislatore, nonostante un nuovo intervento normativo sia stato più volte indicato dalla dottrina come la soluzione preferibile. Vedi per tutti E. LAMARQUE, *Il problematico procedimento di formazione degli statuti regionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, n. 3, p. 639.

zione, e per di più senza l'aggiunta di eventuali aggettivazioni o specificazioni, induce a ritenere che esso sia effettuato in un'unica accezione, che nel caso di specie non potrebbe che essere quella della pubblicazione notiziale o non necessaria, atteso che senza dubbio questa è la natura della forma di pubblicità preordinata al decorso del termine per la richiesta della consultazione referendaria ⁽⁶⁾. Analogamente al *referendum*, dunque, anche il controllo di costituzionalità avrebbe carattere preventivo e precederebbe l'entrata in vigore dello statuto.

In secondo luogo, è stato osservato che il carattere preventivo del controllo di costituzionalità può desumersi anche dalla stessa topografia dell'art. 123 Cost., nella misura in cui si consideri significativo il fatto che il legislatore ha disciplinato il ricorso governativo al secondo comma, subito dopo aver menzionato la necessità della doppia deliberazione assembleare, mentre ha previsto il *referendum* nel terzo ed ultimo comma, come se si trattasse di un istituto "di chiusura" del procedimento di formazione degli statuti ⁽⁷⁾. Il ricorso del Governo sarebbe, dunque, preventivo perché anteriore al *referendum* che, di sicuro, precede l'entrata in vigore dell'atto.

Un ulteriore argomento, per assurdo, a sostegno della tesi in esame è quello che poggia sulle conseguenze, giudicate inammissibili, che deriverebbero dal riconoscimento del carattere successivo del controllo di costituzionalità e dalla sua collocazione in un momento successivo alla consultazione referendaria. È stato, infatti, sostenuto che consentire l'accesso allo strumento referendario prima del decorso del termine per la proposizione del ricorso alla Corte, o prima della conclusione del giudizio di legittimità costituzionale e dell'eventuale integrazione del testo dichiarato parzialmente illegittimo da parte del Consiglio regionale, sarebbe "inopportuno, se non giuridicamente impossibile" per l'eventualità che la Corte si trovi a sovrapporre la propria declaratoria di illegittimità costituzionale ad una pronuncia adesiva del corpo elettorale, alterando così i delicati equilibri che

(6) Vedi A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, cit., p. 611.

(7) Vedi R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 1999, n. 5, p. 531; U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 596.

presiedono al circuito attraverso cui si struttura la stessa forma di governo ⁽⁸⁾. Né la dottrina in questione considera “tranquillizzante” la circostanza che un’eventualità simile sia già contemplata dall’ordinamento nel caso delle leggi costituzionali, poiché le due vicende di revisione, statutaria e costituzionale, non vengono considerate assimilabili, a causa della diversa probabilità statistica che si dia luogo al controllo di costituzionalità (sicuramente maggiore nel caso degli statuti) e alla differente “drammaticità istituzionale” del dubbio di legittimità costituzionale (maggiore, stavolta, nel caso delle leggi di revisione *ex art.* 138 Cost.) ⁽⁹⁾.

Qualche indicazione supplementare, sempre nella medesima direzione, è stata anche tratta ⁽¹⁰⁾ dai lavori preparatori della legge costituzionale n. 1 del 1999. In particolare, è stato evidenziato come alla Camera dei deputati sia stato presentato un emendamento (successivamente ritirato) che prevedeva la sospensione del procedimento referendario in caso di proposizione del ricorso governativo, dando luogo ad un dibattito che, evidentemente, presupponeva che il controllo della Corte costituzionale dovesse avere luogo prima del *referendum* e, quindi, prima dell’entrata in vigore dello statuto. Ancora, deve essere notato come la previsione del ricorso governativo, assente nei progetti di legge iniziali e nel testo redatto dal Comitato ristretto, è stata introdotta a seguito dell’approvazione di un emendamento pre-

(8) Così U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 596; ID., *I nuovi statuti nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 100 ss.; R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, cit., p. 534.

(9) Vedi R. TOSI, *Le leggi “statutarie” delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 71-72.

(10) Per un’accurata analisi delle indicazioni a favore della natura preventiva del sindacato di costituzionalità rinvenibili nei lavori parlamentari, vedi M. CARLI, *L’autonomia statutaria*, in *Commentario alle leggi costituzionali nn. 1/99 e 2/2001-Commentario alla Costituzione* (a cura di BRANCA-PIZZORUSSO), Roma-Bologna, in corso di pubblicazione. Vedi anche R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, cit., p. 531, la quale ha cura di sottolineare come il dato emergente dai lavori parlamentari ha carattere “non univoco”, essendo possibile rinvenire, soprattutto nel dibattito al Senato, interventi che si riferivano al giudizio di legittimità considerandolo successivo rispetto alla eventuale consultazione referendaria.

sentato, sempre alla Camera, dal relatore Soda, il quale, dopo la votazione, ha precisato che la disciplina della sospensione del procedimento referendario restava affidata alla legge ordinaria: il che ha rappresentato il motivo per cui è stato ritirato l'emendamento di cui si è detto, ad ulteriore conferma che i lavori si siano effettivamente indirizzati nel senso del ricorso preventivo.

Vale la pena, infine, di ricordare come con la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, sia venuto meno l'ulteriore argomento a favore del carattere preventivo del controllo di costituzionalità che riposava sull'analogia formale tra statuto e legge regionale. Subito dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999, infatti, a sostegno della natura infraprocedimentale del ricorso governativo era stato addotto che lo statuto, sulla base del nuovo art. 123 Cost., viene adottato con la legge regionale e che il vaglio di legittimità costituzionale delle leggi regionali ha carattere preventivo, precedendo e condizionando l'entrata in vigore delle stesse. La riforma dell'art. 127 Cost. ha, oggi, mutato in successivo il controllo di costituzionalità degli atti normativi primari della Regione, con la conseguenza che nessuna utile argomentazione può più essere tratta dal riferimento alla qualificazione formale dello statuto come legge, ancorché atipica e rinforzata ⁽¹¹⁾.

(11) L'osservazione è presente in R. TOSI, *Le leggi "statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, cit., p. 70. Contro la praticabilità di questo argomento, indipendentemente dalla intervenuta revisione costituzionale del Titolo V, Parte II, vedi A. RUGGERI, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del 1999*, in *Id.*, *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti IV: studi degli anni 1999-2000*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 344 e ss., secondo cui "nessun punto di contatto – né per l'aspetto formale, al di fuori del *nomen* di legge regionale [...], né per quello sostanziale – si ha tra statuti e ordinarie leggi regionali". L'autore individua, infatti, sei elementi che creano tra le fonti in esame uno "stacco" tale da rendere impossibile qualsiasi argomentazione di tipo analogico: 1. la competenza materiale riservata ed il contenuto conseguentemente tipizzato dello statuto; 2. il limite esclusivo dell' "armonia con la Costituzione"; 3. la procedura "paracostituzionale" adottata in occasione dell'approvazione degli statuti; 4. l'esplicita soppressione, per lo statuto, del visto del Commissario del Governo sulle leggi comuni (argomento oggi venuto meno a seguito della revisione costituzionale dell'art. 127); 5. la sottoponibilità dello statuto "ad un referendum che ne precede la promulgazione, diversamente dai referendum che possono

2.1. (segue) Gli argomenti a favore del carattere successivo del controllo

Di solidità non minore sono subito apparse anche le basi argomentative su cui si regge l'opposta tesi secondo cui il ricorso governativo andrebbe proposto in un momento successivo al perfezionamento ed all'entrata in vigore dello statuto⁽¹²⁾.

In prima istanza, a sostegno di questa alternativa gioca la constatazione che, come avveniva sulla base del principio ricavabile dal vecchio testo dell'art. 127 Cost. e dalle corrispondenti norme di attuazione degli statuti speciali⁽¹³⁾, i controlli preventivi dello Stato sugli atti normativi della Regione sono, di regola, preceduti dalla trasmissione da parte di quest'ultima di tutti gli atti che al controllo sono sottoposti. Con la conseguenza che, laddove tale trasmissione non sia imposta al fine di "innescare" il controllo preventivo, il termine pubblicazione, utilizzato per individuare il momento a partire dal quale decorre il termine per

aversi sulle comuni leggi ordinarie"; 6. le modalità del controllo governativo sugli statuti, "comunque diverse da quelle minutamente descritte dall'art. 127" (argomento, anche questo, non più utilizzabile a seguito della l. cost. n. 3 del 2001). Sulla natura dello statuto quale legge regionale atipica e rinforzata, vedi T. GROPPI, *L'autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1/1999*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, n. 5, pp. 445-447; U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 594; R. TOSI, *Le leggi "statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, cit., p. 44; E. DE MARCO, *Gli statuti regionali dopo il nuovo art. 123 della Costituzione e la loro collocazione nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 44; M. CARLI, cit., p. 57. Dubbi sulla riconducibilità dello statuto al tipo "legge regionale" sono, invece, avanzati da A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, cit., p. 609; A. M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle regioni*, cit., p. 67. T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 146, invece, parlano dello statuto come di una "nuova" fonte del diritto.

(12) La tesi è stata sostenuta con forza da T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 148. Sulla possibilità di sposare quest'opzione interpretativa indipendentemente dal fatto che alcune Regioni procedano a dare attuazione in senso opposto all'art. 123 Cost., senza per questo incorrere nel ricorso governativo, non avendo tali scelte carattere vincolante, vedi N. ZANON, *Referendum e controllo di costituzionalità sugli Statuti Regionali: chi decide qual è la corretta lettura dell'art. 123 Cost.? (Note minime su una legge regionale che interpreta la Costituzione)*, in *Le Regioni*, 2000, n.6, p. 988 e ss.

(13) Vedi, ad es., l'art. 5 dello Statuto del Trentino Alto-Adige, l'art. 28 dello Statuto siciliano, l'art. 33 dello Statuto sardo.

la proposizione del ricorso, viene interpretato con riferimento alla pubblicazione necessaria, ove prevista, considerando, dunque, il sindacato di costituzionalità successivo rispetto al perfezionamento dell'atto sottoposto a controllo ⁽¹⁴⁾.

Per sostenere il carattere successivo del controllo in esame sono state, inoltre, invocate ragioni di opportunità interne allo stesso procedimento di formazione degli statuti. Si è, cioè, notato come l'inserimento del sindacato di costituzionalità nel mezzo di una sì articolata e complessa vicenda politico-normativa si riveli un elemento "spurio" ⁽¹⁵⁾, in grado di influire pesantemente sul conseguimento dell'obiettivo, venendo l'effettiva approvazione dello statuto ad essere condizionata non solo dall'esito del giudizio di costituzionalità, ma anche dalla capacità del processo politico di riprendere il suo cammino a seguito della traumatica interruzione determinata dal ricorso governativo preventivo.

Nella medesima direzione sembra orientare anche una riflessione sul ruolo della Corte costituzionale in seno al procedimento di formazione degli statuti. È stato, infatti, sottolineato come, dei due strumenti di controllo che l'art. 123 Cost. prevede (*referendum* popolare e sindacato di costituzionalità) è sicuramente il secondo ad offrire maggiori garanzie in ordine alla definizione delle controversie politico-istituzionali ed al raggiungimento dell'imprescindibile scopo di assicurare la certezza del diritto costituzionale ⁽¹⁶⁾. Ed è in questa prospettiva, del resto, che sarebbe possibile anche superare l'obiezione posta da chi paventa

(14) Così A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, cit., p. 611, il quale osserva che "questo modello trova applicazione con riferimento ai conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni (o tra le Regioni) ed all'impugnativa regionale di leggi statali o di leggi adottate da altre Regioni (artt. 39, comma 2, l. n. 87 del 1953; 2, l. cost. n. 1/1948)".

(15) L'espressione è di A. RUGGERI, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del 1999*, cit., p. 348.

(16) Vedi A. RUGGERI, *ult. cit.*, p. 347, secondo cui "proprio per la sua natura di isola della ragione, la Corte da maggiore affidamento del corpo elettorale nel non farsi trascinare da umori contingenti, di poter insomma resistere e, se del caso, contrapporsi alla forza della politica, proprio in alcune delle sue più salienti ed espressive manifestazioni, quando appare deviante dal solco costituzionale".

il rischio che la proposizione del ricorso governativo dopo la consultazione referendaria possa pesare sui giudici della Corte, incrinandone la serenità e sollecitandoli a non contrapporsi al verdetto popolare ⁽¹⁷⁾. La necessità di garantire alla Corte il suo ruolo di organo di chiusura dell'ordinamento darebbe, infatti, ragione della maggior opportunità di un *iter* caratterizzato da una pronuncia della Consulta a seguito della consultazione referendaria, piuttosto che di un procedimento contraddistinto da un *referendum* celebrato o celebrabile a ridosso della sentenza della Corte e che, presumibilmente, sarebbe minato, nella libertà d'espressione dei votanti, dall'esito del giudizio di costituzionalità e dalla sua autorevolezza (non è difficile immaginare che la pronuncia della Corte diventerebbe il principale argomento dei sostenitori dello statuto) ⁽¹⁸⁾.

Deve, infine, darsi conto di uno degli argomenti maggiormente dibattuti tra quelli a sostegno della tesi in questione. Si tratta dell'analisi degli inconvenienti cui darebbe luogo l'opposta soluzione che riconosce al controllo di costituzionalità carattere preventivo. Tali inconvenienti sarebbero fondamentalmente due.

Il primo è relativo alla necessità di individuare, nel silenzio del legislatore, dei meccanismi in grado di coordinare i due "rimedi" previsti dall'art. 123 Cost. Se, infatti, dalla previsione di un termine più breve per la proposizione del ricorso alla Corte che per la richiesta di consultazione referendaria può desumersi

(17) Vedi nota n. 8.

(18) Sul punto vedi B. CARAVITA, "Caso Marche e problemi interpretativi della legge cost. 1/1999", in *Forum dei quaderni costituzionali*, secondo cui "non vi è nessun pericolo o contraddizione sistematica in una pronuncia della Corte costituzionale successiva alla promulgazione dello statuto (vi sono già stati casi di sentenze della Corte aventi ad oggetto norme *post-referendum*); e, ancora, nel nostro sistema di giustizia costituzionale, in cui la Corte interviene *post eventum* e non ha funzione (para)consultiva, la collocazione infraprocedimentale del controllo della Corte rappresenta, specie dopo l'abolizione del controllo preventivo sulle leggi regionali, una evidente deroga ed eccezione, che deve essere esplicitamente prevista e non già dedotta dalla collocazione delle disposizioni. Infine, non può non osservarsi che la collocazione infraprocedimentale del ricorso governativo coinvolge la Corte nel gioco politico ancora più pericolosamente di quanto avverrebbe facendola pronunciare dopo l'eventuale *referendum*, rendendola in tal modo addirittura arbitra dei tempi dell'approvazione degli statuti regionali".

un argomento a favore della tesi secondo cui il legislatore avrebbe inteso così assicurare la priorità temporale del controllo di costituzionalità, deve d'altro canto notarsi come a tale presunto intento non corrisponda il contenuto della disciplina positivamente dettata, la quale non prevede né che la proposizione del ricorso governativo sospenda il procedimento referendario, né che la Corte – preventivamente adita – debba decidere entro un determinato termine ⁽¹⁹⁾.

Il secondo inconveniente insito nella tesi del carattere preventivo del sindacato di costituzionalità è, poi, quello che deriva dalla possibilità, peraltro non remota, che la Corte adotti una declaratoria parziale di illegittimità costituzionale, lasciando “mutilato” il testo approvato dal Consiglio regionale. Tale eventualità renderebbe opportuno che lo stesso fosse messo in condizione di valutare se la pronuncia della Corte rende necessaria una revisione del testo; ciò naturalmente nel caso in cui la declaratoria non investa uno dei contenuti “costituzionalmente imposti” dello statuto, essendo altrimenti il nuovo intervento del Consiglio configurabile non in termini di mera opportunità ma di necessità ⁽²⁰⁾. Neppure di tale questione si è occupato il nuovo testo dell'art. 123 Cost. e, trattandosi di problema di non poco conto, la circostanza legittima ulteriormente il dubbio che non sia questa la prospettiva in cui si è mosso il legislatore della revisione costituzionale.

3. *L'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 304 del 2002: la vicenda ed il merito*

Come si è detto, sul delicato tema della natura successiva o preventiva del controllo di conformità a Costituzione previsto a carico degli statuti regionali dal secondo comma dell'art. 123 Cost. si è di recente espressa la Corte costituzionale. La citata

(19) Sui possibili scenari che potrebbero realizzarsi nel silenzio del legislatore e sulle possibili soluzioni di questo problema, come si dirà lasciato aperto dalla sentenza della Corte, vedi *infra*, par. 4.

(20) Anche sul punto vedi *infra*, par. 4.

sentenza n. 304 del 2002 è stata pronunciata nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale della deliberazione statutaria adottata, in seconda votazione e conformemente a quanto previsto dal primo comma, dal Consiglio regionale della Regione Marche per dettare la "disciplina transitoria in attuazione dell'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1".

Con la deliberazione statutaria in questione la Regione Marche ha regolato la sostituzione del Presidente della Giunta, eletto ai sensi della disposizione transitoria contenuta nell'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1999, disponendo che: "1) a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge statutaria nel caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale, prima dell'approvazione del nuovo statuto regionale, il Vicepresidente nominato ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. a) della legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1, subentra al Presidente nell'esercizio delle relative funzioni; 2) qualora il Vicepresidente sia stato nominato tra i componenti della Giunta estranei al Consiglio regionale, le funzioni di Presidente di cui al comma 1 sono esercitate dall'assessore in carica più anziano di età eletto consigliere regionale; 3) nel caso in cui lo statuto regionale non sia approvato entro la scadenza della vigente legislatura, le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano oltre tale scadenza" ⁽²¹⁾.

Il Consiglio dei ministri ha deliberato di promuovere la questione di legittimità costituzionale della deliberazione statutaria in questione, eccependo, in estrema sintesi, quanto segue ⁽²²⁾:

1. lo statuto della Regione Marche è tutt'ora quello approvato con legge statale 22 maggio 1971, n. 345, fatte salve le modifiche conseguenti alla legge cost. n. 1 del 1999. Una deliberazione legislativa statutaria che non costituisce deliberazione

(21) Deliberazione statutaria n. 50 del 24 luglio 2001, pubblicata in *B.U.R.*, n. 91 del 9 agosto 2001.

(22) Il ricorso governativo è pubblicato in *G.U.*, n. 43 del 31 ottobre 2001. Vale la pena premettere, limitandosi a segnalarlo, che tra i motivi del ricorso governativo non è indicata la mancata adozione da parte del Consiglio regionale della legge sul *referendum* statutario, in mancanza della quale la forma di controllo popolare prevista dall'art. 123, ult. comma, Cost., non può concretamente realizzarsi.

- di un nuovo statuto, ma semplice integrazione allo statuto vigente, integrerebbe e modificherebbe la legge statale approvativa dello statuto, e così porrebbe in essere un insieme normativo statutario “misto”, cioè in parte costituito da una legge statale e in parte da una semplice legge regionale;
2. l’art. 123, commi 1 e 2, della Costituzione attribuisce al legislatore regionale la potestà di approvare “uno statuto” che deve però intendersi come statuto organico e completo, e poi eventualmente di modificarlo: non attribuisce la potestà di modificare mediante limitati interventi parziali il vigente statuto approvato con legge statale;
 3. la deliberazione in esame contrasta manifestamente con l’art. 122, ultimo comma, e con l’art. 126, terzo comma, Cost., nonché con l’art. 5, comma 2, lett. b) della legge cost. n. 1 del 1999, nella misura in cui, prevedendo la successione del Vicepresidente in caso di morte o impedimento permanente del Presidente, introduce un’inammissibile deroga alla regola della contestuale permanenza in carica di quest’ultimo e del Consiglio (*aut simul stabunt, aut simul cadent*).

Anche solo incidentalmente, vale la pena sottolineare come la Corte abbia ritenuto non accoglibili le censure prospettate dal Governo in merito all’ammissibilità delle modifiche statutarie parziali realizzate a mezzo di una fonte, la legge regionale atipica e rinforzata di cui all’art. 123, primo comma, Cost., diversa da quella (la legge delle Camere) originariamente approvativa dello statuto. Viceversa, fondato è stato considerato il terzo motivo di ricorso, relativo all’inammissibilità di deroghe alla regola *aut simul stabunt aut simul cadent* non accompagnate da revisioni della forma di governo *standard* o “neoparlamentare”.

Sul primo punto, infatti, la Consulta, facendo proprio l’indirizzo emerso nettamente come maggioritario in dottrina⁽²³⁾, ha chiarito che “si può certo dire che le norme in essi (i vec-

(23) Sulla possibilità di modifiche statutarie parziali, vedi R. TOSI, *Le leggi “statutarie” delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, cit., 73-74; M. GORLANI, *Esercizio della potestà statutaria attraverso norme stralcio in tema di forma di governo: la recente delibera delle Marche ed il ricorso del Governo*, in www.statutiregionali.it; B. CARAVITA, “Caso Marche” e problemi interpretativi della

chi statuti) contenute non erano interamente disponibili dalle Regioni, ma oggi, dopo l'innovazione introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, lo sono divenute: solo la legge regionale con il peculiare procedimento previsto dal nuovo art. 123 della Costituzione, può modificarle o sostituirle. Se esse sono destinate a sopravvivere in tutto o in parte e per un periodo transitorio più o meno lungo, ciò accade per una scelta ascrivibile alla Regione".

Quanto, invece, al merito della deliberazione statutaria impugnata dal Governo, la Corte afferma con nettezza il principio di legalità costituzionale ⁽²⁴⁾, chiarendo che la disciplina transitoria contenuta nell'art. 5, comma 2, lettera b) della legge cost. n. 1 del 1999 (che impone la regola *aut simul stabunt, aut simul cadent*) è destinata a permanere fino a quando, nell'esercizio dell'autonomia statutaria riconosciuta dal nuovo testo dell'art. 123 Cost., le Regioni effettueranno le proprie scelte in ordine alla forma di governo. D'altro canto, a fugare ogni dubbio, la Corte precisa, poi, che "solo in quel caso sarà loro consentito esercitare la facoltà prevista dall'ultimo comma dell'art. 126 e optare

legge cost. 1/1999, cit.; A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in Atti del seminario A.I.C., *Il nuovo titolo V della Parte II della Costituzione-Primi problemi della sua attuazione*, tenutosi a Bologna il 14 gennaio 2002. Sulla modificabilità delle leggi approvative degli statuti a mezzo delle nuove leggi regionali di cui all'art. 123 Cost., la Corte accetta la prospettazione della Regione resistente che individua il fondamento della legittimità dell'operazione nella sostanziale continuità tra "vecchi" e "nuovi" statuti. Sul punto vedi R. TOSI, *ult. cit.*, p. 44; T. GROPPÌ, *Quale garante per lo statuto regionale*, in *Le Regioni*, 2001, n. 5, p. 841 ss.; U. DE SIERVO, *La fonte statuto: limiti e procedure di revisione*, in Atti del seminario *Idee e proposte per il nuovo statuto della Regione Toscana*, promosso dal Consiglio regionale Toscana-Commissione speciale statuto e tenutosi a Certosa di Pontignano il 5 luglio 2001; ID., *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. cost. n. 2 del 2001)*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 202 e ss.

(24) La maggior parte della dottrina si è mostrata da subito fortemente critica nei confronti dell'operazione svolta dal Consiglio della Regione Marche. Vedi A. BARBERA, *Statuti regionali: cominciamo male.....!*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*; C. FUSARO, *Le Regioni, l'autonomia statutaria in materia di forma di governo e l'interpretazione della Costituzione: qualche osservazione per discutere con Caravita*, ivi; C. TUCCIARELLI, *Modifiche statutarie e disposizioni transitorie di rango costituzionale (appunti sulla legge statutaria della regione Marche)*, ivi; R. BIN, *Statuti regionali e morale costituzionale*, ivi.

per un sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale diverso dal suffragio diretto, ciò che li scioglierà dall'osservanza del vincolo costituzionale di cui si parla" ⁽²⁵⁾.

Ai nostri limitati fini, però, occorre osservare soprattutto come la Corte, prima di affrontare il merito della questione, prenda in esame, senza peraltro che la Regione resistente avesse prospettato una specifica eccezione di inammissibilità del ricorso, la questione della natura successiva o preventiva del controllo di costituzionalità dello statuto e della sua conseguente collocazione temporale.

La Consulta, infatti, prende atto del fatto che la deliberazione impugnata non è stata ancora oggetto di promulgazione (e che quello in considerazione è il primo ricorso proposto ai sensi dell'art. 123 Cost.) e dedica, pertanto, al problema una serie di

(25) Viene così disattesa dalla Corte l'obiezione della difesa regionale secondo cui la regola della contestuale permanenza in carica di Presidente della Giunta e Consiglio non può attualmente considerarsi costituzionalmente imposta poiché le elezioni consumate sulla base della legge n. 43 del 1995 e dell'art. 5, comma 1, della l. cost. n. 1 del 1999 non possono essere tecnicamente considerate "a suffragio universale e diretto", come previsto dall'art. 126. A tal proposito, infatti, la Corte si limita ad osservare che "quale che sia la risposta tecnicamente corretta a tale quesito, il fatto stesso che anche per il periodo transitorio si sia inteso rendere operante il principio dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent* dimostra che, nella valutazione del legislatore costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta è assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto". In dottrina, *contra*, vedi B. CARAVITA, *Quando si ha elezione del presidente della Giunta regionale "a suffragio universale e diretto"?*, in www.statutiregionali.it. Parimenti, non viene accolta la prospettazione della Regione Marche secondo la quale il limite di legittimità degli statuti rappresentato dall'*armonia con la Costituzione* deve essere riferito esclusivamente ai valori di fondo che ispirano la carta costituzionale. Ancora una volta ponendosi in piena sintonia con il più rigoroso modo di intendere la legalità costituzionale, la Corte afferma che "il riferimento all'*armonia*, lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito". In dottrina, *contra*, vedi A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione e i rapporti fra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, cit., 468; G. VOLPE, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie nel sistema delle fonti*, relazione presentata il 1° dicembre 2000 a Milano nel congresso volto a commemorare G. Mor, p. 7 del *paper*, secondo cui "il rapporto tra la Costituzione e i contenuti dello statuto regionale dovrebbe essere ricostruito in termini di compatibilità/incompatibilità e non di conformità/sottoposizione, cercando, in altri termini, di stabilire soltanto i limiti strettamente necessari a garantire l'unità della Repubblica".

puntuali considerazioni, che colmano così, almeno in parte, la lacuna lasciata dal legislatore del 1999. In via del tutto preliminare, infatti, la Corte afferma che “il termine per promuovere il controllo di legittimità costituzionale [...] decorre dalla pubblicazione notiziale della delibera statutaria e non da quella, successiva alla pubblicazione, che è condizione per l’entrata in vigore”. A sostegno di tale interpretazione la Corte pone tre distinti argomenti, ciascuno dei quali afferente ad una distinta sfera logico-concettuale e postulante, pertanto, una separata analisi.

3.1. (segue) *La natura preventiva del sindacato di costituzionalità e le sue ragioni sistematiche*

Il primo argomento utilizzato per giustificare l’interpretazione offerta ha carattere sistematico e si fonda su due distinte considerazioni.

La prima ha ad oggetto l’impossibilità di giungere all’opposta conclusione del carattere successivo del controllo di costituzionalità sulla base di una rilevata analogia o simmetria tra statuti e leggi regionali. Come si è detto, infatti, prima dell’entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001 recante le modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione, parte della dottrina⁽²⁶⁾ aveva individuato nel parallelismo tra statuto e legge uno degli argomenti in grado di avvalorare la tesi del carattere preventivo del sindacato di legittimità. Ora, a seguito dell’intervenuta revisione costituzionale dell’art 127 Cost. e del nuovo sistema di controlli sulla legislazione regionale, la Corte sente l’esigenza di chiarire che l’argomento non può nemmeno essere utilizzato a sostegno dell’opposta tesi della natura successiva del giudizio costituzionale a causa del diverso valore, “inteso nel senso convenzionale di trattamento giuridico”, che contraddistingue lo statuto rispetto alle ordinarie leggi regionali; valore che risulta comprovato dall’aggravato procedimento di formazione dell’atto che il legislatore del 1999 ha voluto introdurre.

La seconda considerazione svolta dalla Corte è, invece, rela-

(26) Vedi *supra*, par. 2.

tiva a quello che la stessa sentenza n. 304 definisce il “ponderato equilibrio delle scelte” definito con la riforma dell’art. 123 Cost.; equilibrio rispetto al quale risulta essenziale il riconoscimento del carattere preventivo del sindacato di legittimità costituzionale. Afferma, infatti, la sentenza in esame che il pieno soddisfacimento delle istanze autonomistiche, attraverso l’attribuzione allo statuto di “un valore giuridico che lo colloca al vertice delle fonti regionali” e la scomparsa dell’approvazione parlamentare, può conciliarsi con il doveroso rispetto della legalità costituzionale solo attraverso la previsione di un controllo di costituzionalità da effettuarsi in via preventiva, essendo questa l’unica soluzione in grado di “impedire che eventuali vizi di legittimità dello statuto si riversino a cascata sull’attività legislativa e amministrativa della Regione, per la parte in cui queste siano destinate a trovare nello statuto medesimo il proprio fondamento esclusivo o concorrente”.

Vale la pena mettere in evidenza come la Corte, nella ricostruzione sistematica dell’art. 123 Cost., faccia leva, individuando nel sindacato precedente l’entrata in vigore dello statuto lo strumento principe per garantire il rispetto della legalità costituzionale, sull’inscindibilità del binomio autonomia statutaria-controllo preventivo e non sulle inammissibili conseguenze cui darebbe luogo un sindacato di legittimità successivo al *referendum* popolare, argomento che pure andrebbe nella medesima direzione ⁽²⁷⁾. Non pare, infatti, casuale che la Corte tralasci le argomentazioni di quanti hanno voluto prospettare dubbi sulla configurabilità di un controllo di costituzionalità avente ad oggetto un atto normativo suffragato dalla volontà popolare. Tali prospettazioni prendono le mosse da una concezione materiale della Costituzione intesa come tavola di valori che rispecchia la volontà del popolo assunto titolare della decisione politica fondamentale ⁽²⁸⁾ e pertanto ravvisano una latente tensione tra il ca-

(27) Vedi *supra*, sempre par. 2.

(28) Vedi C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, voce in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, p. 143; F. MODUGNO, *Il concetto di costituzione*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Milano, Giuffrè, 1977, p. 197 ss.; A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994;

rattere politico del voto popolare e il carattere giurisdizionale del controllo di costituzionalità, giungendo a ritenere inammissibile che un organo, privo di investitura popolare diretta ed irresponsabile nei confronti del corpo elettorale, possa, con una declaratoria di illegittimità costituzionale, travolgere l'atto giuridico fondamentale da quest'ultimo approvato.

Con la sentenza in questione la Corte, evitando di ricorrere a tale argomento, sembra mostrare l'intenzione di porsi in una prospettiva alquanto diversa. La pronuncia, infatti, considera espressamente come il valore sotteso all'adozione del testo statutario, e alla sua eventuale approvazione mediante *referendum*, non sia la sovranità popolare o la democrazia ma l'autonomia costituzionalmente garantita dell'ente territoriale e della sua collettività. Di conseguenza, non vi sarebbe nessuna contraddizione sistematica in un controllo di legittimità costituzionale successivo al *referendum* poiché il controllo della Corte riflette, anche nel caso di specie, la finalità tipica dei sistemi di giustizia costituzionale che si ispirano alla *Verfassungsgerichtbarkeit*, ossia quella di garantire il rispetto della legalità anche a livello costituzionale.

Se ci si pone, infatti, nell'ottica della Costituzione come strumento di positivizzazione di un'etica etero-definita (cd. Costituzione in senso formale) ⁽²⁹⁾, allora l'eventuale pronuncia adesiva del corpo elettorale non costituisce ostacolo al sindacato della Corte perché essa è chiamata non a giudicare i valori di autonomia posti da una libera scelta fondamentale ma a garantire il rispetto dell'autonomia positivamente riconosciuta. In questa prospettiva viene meno, dunque, l'evidenziata tensione tra il carattere politico del voto referendario e la natura giurisdizionale del controllo di costituzionalità. E sembra proprio che sia questo il motivo per cui, nel fornire la giustificazione sistematica della

S. BARTOLE, voce *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, 1989, 288; G. ZAGREBELSKY, *Società-Stato-Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1988; G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

(29) Per ampi riferimenti bibliografici vedi G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, cit., p. 128 e ss.

riconosciuta natura preventiva del sindacato di costituzionalità, la pronuncia si riferisce esclusivamente al corretto esercizio dell'autonomia statutaria, secondo un'interpretazione che risulta comprensibile, e tanto più apprezzabile, perché si dipana attraverso un *iter* argomentativo che, pur non rinunciando ad un inquadramento sistematico dell'istituto, non perde di vista le esigenze teoriche legate alla corretta ricostruzione del vigente modello di giustizia costituzionale.

3.2. (segue) *Le ragioni esegetiche e logico-topografiche*

Alle motivazioni di ordine sistematico la Corte affianca altri due argomenti, un primo di carattere propriamente esegetico ed un secondo di natura, per così dire, logico-topografica.

Il primo argomento ha ad oggetto l'individuazione del corretto significato da attribuire al termine "pubblicazione". La Corte osserva, in primo luogo, che l'espressione ricorre tanto nel secondo comma, in cui si disciplina il ricorso governativo, quanto nel terzo, in cui si prevede la possibilità di attivare la consultazione popolare. Procede, poi, rilevando come la pubblicazione di cui al terzo comma dell'art. 123 Cost. ha sicuramente carattere notiziale, avendo il compito di far decorrere il termine di tre mesi per la proposizione del *referendum* e non di concretare la fase integrativa dell'efficacia, aprendo la via all'entrata in vigore dell'atto. Da tale constatazione, sulla base della premessa che sarebbe "assai arduo immaginare, in assenza di una esplicita indicazione in tal senso da parte del legislatore costituzionale, che quella stessa parola "pubblicazione" [...] abbia un significato totalmente disomogeneo" quando viene utilizzata nel contesto del secondo comma, la Corte ricava la conclusione che anche in quel caso il termine si riferisce ad una forma di pubblicità notiziale e non necessaria.

Per valutare la soluzione raggiunta a mezzo di siffatto ragionamento credo giovi mettere in luce come esso abbia una struttura fondamentalmente sillogistica. L'argomentazione della Corte può, infatti, essere così ricostruita:

- premessa maggiore = lo stesso termine utilizzato più volte nel

contesto della medesima norma assume identico significato, salvo contraria indicazione del legislatore;

- premessa minore = il termine pubblicazione nel terzo comma si riferisce sicuramente alla pubblicità notiziale e non a quella necessaria;
- conclusione = anche nel secondo comma il termine è utilizzato con riferimento alla pubblicità notiziale.

Come in ogni sillogismo, anche in quello in esame, la validità della conclusione raggiunta dipende esclusivamente dalla bontà delle premesse. Se ci si pone in questo angolo visuale, allora, è dato rilevare come qualche dubbio sembra potersi avanzare sulla prima di tali premesse, quella maggiore. La Corte, infatti, presuppone che, se il termine pubblicazione viene usato due volte nel contesto della medesima disposizione, allora il suo significato deve essere sempre lo stesso, salvo che non vi sia una diversa ed espressa indicazione del legislatore. Tale premessa, però, non considera adeguatamente che il termine cui essa si riferisce non ha una dimensione “naturalistica” (come nel caso di un sillogismo del tipo: l’uomo non vola; A. è un uomo; A. non vola) ma “polisensa” e che, quindi, è necessario tener conto delle diverse possibili interpretazioni di quel termine ed in particolar modo dell’esistenza di un’interpretazione preferibile in relazione al contesto in cui si opera. Orbene, nel caso di specie, non si può passare sotto silenzio che nella disciplina dei procedimenti di formazione degli atti normativi il *nomen iuris* pubblicazione è riservato di regola, non a forme di pubblicità anomale o straordinarie come quella notiziale, ma alla forma ordinaria o necessaria che prelude all’entrata in vigore dell’atto⁽³⁰⁾. L’aver omesso di considerare questa circostanza e di introdurre, conseguentemente, una ipotesi limitativa della premessa maggiore ulteriore rispetto a quella fondata sulla previsione del legislatore, vale ad indebolire, se non ad inficiare, l’argomento utilizzato dalla Corte che pare, alla luce di queste poche riflessioni, alquanto debole.

Nella sua ricostruzione dei motivi che sorreggono il ricono-

(30) Vedi A. RUGGERI, *Gli statuti regionali per la prima volta davanti alla Corte, dopo la riforma del Titolo V*, in www.federalismi.it.

scimento della natura preventiva del sindacato di costituzionalità sugli statuti regionali, la sentenza n. 304 affianca all'argomento sistematico anche una riflessione sulla "architettura logica" dell'art. 123 Cost., così come risulta dalla novella operata con l'art. 3 della legge costituzionale 11 novembre 1999, n.1.

La Corte afferma, infatti, che l'interpretazione testuale dell'art. 123 Cost. viene confermata dall'analisi della sua struttura normativa poiché "le diverse disposizioni delle quali la disciplina degli statuti regionali si compone sono poste in una successione che corrisponde pienamente all'articolazione del controllo in due fasi: il giudizio di legittimità ed il *referendum*".

Alla base di tale asserzione la pronuncia pone un argomento *a contrario*, facente leva sulla constatazione che, se si accogliesse la denegata tesi secondo cui il controllo di costituzionalità deve avere ad oggetto deliberazioni statutarie già entrate in vigore, la sequenza procedimentale prevista dal legislatore del 1999 avrebbe un andamento logicamente non coerente, perché "sarebbe disciplinato prima, nel secondo comma, un controllo di costituzionalità temporalmente successivo, e quindi, nel terzo, una consultazione popolare avente ad oggetto quello stesso atto la cui validità potrebbe essere, in tutto o in parte, negata dalla Corte costituzionale". Se, viceversa, si considera il controllo della Corte situato in un momento anteriore all'entrata in vigore dello statuto, la collocazione topografica delle disposizioni corrisponderebbe alla successione temporale delle attività in esse previste, salvando così la coerenza logica del legislatore.

Per la verità, anche questo secondo argomento sembra fondato su un dato di presa piuttosto labile. La Corte, infatti, assume implicitamente (e verrebbe da dire anche dogmaticamente) che il legislatore della revisione costituzionale abbia dato all'ordine espositivo della cadenza procedimentale del controllo sugli statuti una *ratio* logicamente coerente, laddove, invece, la tecnica redazionale ha manifestamente lasciato a desiderare ⁽³¹⁾

(31) Per tutti vedi R. TOSI, *Incertezze e ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 1999, n. 5, p. 847, secondo cui "molta parte della nuova disciplina nasce nel segno dell'incertezza e dell'ambiguità, per mera sciatteria tecnica, per insufficiente riflessione, quando non per scelta deliberata".

Non si capisce, difatti, perché ci si dovrebbe aspettare coerenza nella collocazione topografica delle disposizioni da parte di un legislatore che ha affidato all'interprete dubbi ben più gravi di quelli relativi alla simmetria tra sequenza delle disposizioni e delle attività. E, soprattutto, non si comprende come si possa argomentare sulla base di tali aspettative, desumendone conclusioni che paiono troppo "fiduciose".

Diversamente sembra doversi concludere per quella parte dell'*iter* argomentativo in questione che fa riferimento alla difficoltà di immaginare un controllo popolare da effettuarsi successivamente a quello di legittimità della Corte, a causa della possibilità che il popolo venga chiamato a votare su un testo che potrebbe essere dichiarato, in tutto o in parte, costituzionalmente illegittimo. Si tratta, infatti, di un argomento che sembra concettualmente autonomo rispetto alle considerazioni sulla coerenza logica della collocazione topografica delle disposizioni, tanto che si fatica a comprendere come mai la Corte abbia voluto "agganciarlo" a queste ultime. E la completa autonomia che si intende sottolineare risulta ancor più evidente se si tiene presente che la pronuncia, con ogni probabilità, non intende accennare ai problemi teorici di opportunità costituzionale connessi con un sindacato di legittimità successivo all'adesione popolare⁽³²⁾ ma all'opportunità pratica di chiamare alle urne il corpo elettorale per decidere su di un testo che deve ancora superare il vaglio di legittimità costituzionale della Corte.

Si tratta, cioè, di un problema di congruità del mezzo allo scopo, laddove il controllo popolare è il mezzo ed il corretto esercizio dell'autonomia statutaria è lo scopo; scopo il cui raggiungimento verrebbe evidentemente reso più complesso da una sequenza procedimentale che consentisse la (faticosa) richiesta di consultazione popolare su un testo non ancora esente da dubbi di legittimità costituzionale.

In altri termini, il *referendum*, sotto il possibile scacco di una declaratoria di illegittimità costituzionale, rischierebbe di essere inutile e di allungare ulteriormente i tempi di una vicenda politi-

(32) Sul tema vedi *supra*, par. 2.

co-istituzionale di per sé assai travagliata come l'approvazione dello statuto.

Se si legge in quest'ottica l'evidenziato passaggio dell'argomentazione in esame, allora esso sembra porre un serio problema di "economia procedimentale", che giustifica pienamente la scelta, da parte della Consulta, dell'opzione interpretativa che considera il controllo di costituzionalità successivo al *referendum*, evitando il rischio di un inutile o prematuro coinvolgimento del corpo elettorale.

4. *I problemi lasciati insoluti dalla pronuncia della Corte e le possibili soluzioni*

Una volta chiarite le argomentazioni alla base della netta opzione per la natura preventiva del controllo di costituzionalità, per completare la ricognizione dello stato dell'arte in materia a seguito della sent. n. 304, occorre verificare se, anche dopo tale pronuncia siano rimasti senza risposta alcuni degli interrogativi che la lacunosa formulazione dell'art. 123 Cost. aveva lasciato agli interpreti.

A tal proposito deve, in primo luogo, essere notato come la Corte non abbia dato risposta al quesito posto dall'Avvocatura, la quale si chiedeva se, una volta trascorsi inutilmente i tre mesi per la proposizione del *referendum*, le leggi statutarie pendenti dinanzi alla Corte possano essere promulgate. Nel caso di specie, infatti, la Consulta, non essendo stata ancora promulgata la deliberazione impugnata ed avendo deciso per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, ha potuto non affrontare direttamente la questione, lasciando impregiudicata ogni soluzione per il futuro ⁽³³⁾. Tale circostanza, però, nulla toglie al fatto che una

(33) Vale comunque la pena di sottolineare come non sembrano configurabili soluzioni diverse da quelle che ruotano intorno all'alternativa secca promulgabilità-non promulgabilità, non offrendo la sequenza procedimentale del giudizio davanti alla Corte appigli per prospettare una soluzione diversa, come ad es. nel caso della Regione Sicilia, per la quale, essendo previsto un termine entro il quale deve essere adottata la pronuncia, la dottrina ha parlato di una libera promulgabilità una volta scaduto tale termine. Vedi A. RUGGERI, *Gli statuti regionali per la prima volta davanti alla Corte, dopo la*

qualche indicazione sul tema sarebbe stata, di certo, auspicabile.

Sul piano astratto dei modelli di giustizia costituzionale, potrebbe legittimamente sostenersi che, una volta affermata la natura preventiva del sindacato, il divieto di promulgazione in costanza di giudizio può considerarsi implicito, riposando nell'impossibilità di procedere alla fase integrativa dell'efficacia dell'atto normativo fino a quando non ne è stata chiarita la sua conformità a Costituzione. Tale interpretazione del silenzio della Corte è, però, resa difficoltosa, nel caso in esame, dal fatto che la stessa pronuncia rifiuta espressamente la logica del possibile accostamento tra statuti e "ordinarie" leggi regionali, che invece sarebbe sottesa a quest'impostazione.

La pronuncia della Corte lascia aperto anche un secondo problema, relativo al rapporto e alle possibili interferenze tra sindacato di costituzionalità e *referendum* popolare. In particolare, la Consulta non ha chiarito se, ed in quale misura, la proposizione del ricorso governativo, di cui si assume il carattere preventivo, produca effetti sul procedimento referendario. Si è, infatti, rilevato ⁽³⁴⁾ come la disciplina dettata dal legislatore non sia di per sé sufficiente a garantire che il controllo di legittimità costituzionale si consumi prima della consultazione referendaria, obiettivo che la stessa Corte indica come prioritario nella prospettata ricostruzione del procedimento di formazione degli statuti ⁽³⁵⁾. Dal giudice delle leggi, che afferma la necessità che tutto il giudizio costituzionale, compresa la pronuncia che lo chiude, si

riforma del Titolo V, cit., 2.

(34) Vedi *supra*, par. 2.1.

(35) La Corte parla, infatti, di una "articolazione del controllo in due fasi procedurali distinte ed autonome: il giudizio di legittimità e il *referendum*", lasciando chiaramente intendere che l'espressione "giudizio" fa riferimento al complesso delle attività che essa è chiamata a svolgere nel periodo di tempo compreso tra la proposizione del ricorso e l'adozione della pronuncia e che, quindi, anche quest'ultima deve precedere la consultazione popolare. Viene così scartata dalla Consulta la tesi di quanti (vedi A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell' "armonia con la Costituzione" e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, cit., p. 481) hanno parlato della questione del termine del ricorso governativo (preventivo o successivo alla promulgazione) come di un falso problema perché il tempo del giudizio sarebbe "interamente nella disponibilità della Corte", la quale potrebbe liberamente scegliere, ancorché adita preventivamente, di decidere sia prima che dopo lo svolgimento del *referendum*.

svolga prima del *referendum* popolare, sarebbe stato lecito attendersi l'individuazione degli strumenti, colpevolmente non previsti dal legislatore, che consentono di assicurare il raggiungimento di questo risultato. Eppure nessuna indicazione si trae dalla sent. n. 304, il che obbliga a procedere per via puramente interpretativa nonostante l'“imbarazzo” che deriva dal silenzio del legislatore⁽³⁶⁾.

La soluzione più opportuna sembra quella di ritenere che la proposizione del ricorso governativo abbia effetto sospensivo del procedimento referendario, di talché l'impugnazione dinanzi alla Corte determini la sospensione del termine di tre mesi per la richiesta della consultazione referendaria fino alla pubblicazione della sentenza di rigetto⁽³⁷⁾ in Gazzetta Ufficiale. Pare, invece, eccessivo rispetto allo scopo (che – è bene ricordarlo – è quello di assicurare che la pronuncia della Corte “arrivi” prima della consultazione popolare) giungere ad affermare che il procedimento referendario possa iniziare, con la raccolta delle firme di consiglieri o elettori, solo dopo che sia spirato il termine di trenta giorni per la proposizione del ricorso governativo e questo per il semplice motivo che la sovrapposizione delle due forme di “controllo” fino alla sollevazione della questione di legittimità costituzionale non sembra determinare problemi insormontabili⁽³⁸⁾. Sarebbe, infatti, sufficiente concludere che, in caso di pre-

(36) A causa della difficoltà di ancorare direttamente qualsiasi soluzione alla lettera dell'art. 123 Cost., sarebbe auspicabile che qualunque interpretazione venisse recepita da una normativa regionale di attuazione della disciplina costituzionale dell'autonomia statutaria, in modo tale da fornirle un solido supporto positivo.

(37) Nel caso, infatti, di sentenza di accoglimento e di conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale totale della legge non si può dar luogo a promulgazione e, quindi, a *referendum* poiché sarebbe del tutto privo di logica ammettere che il corpo elettorale possa essere chiamato ad esprimersi su una deliberazione statutaria dichiarata incostituzionale. Per l'ipotesi di dichiarazione parziale di illegittimità costituzionale, vedi *infra*.

(38) *Contra* vedi R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, cit., p. 531, la quale ammette poi che “una simile soluzione – sempre che sia compatibile con la lettera dell'art. 123 – ridurrebbe solo sul piano formale la sovrapposizione tra contestazione di legittimità e contestazione politica, mentre diminuirebbe a due mesi il tempo destinato alla raccolta delle sottoscrizioni della richiesta referendaria, una riduzione insignificante quando si tratti di sottoscrizioni di consiglieri, non da poco invece quando si vogliano raccogliere le firme degli elettori”.

sentazione di richiesta referendaria anteriormente al decorso termine di trenta giorni, le operazioni del procedimento referendario eventualmente compiute conservino validità solo in caso di sentenza di rigetto ⁽³⁹⁾. Soluzione, quest'ultima, senz'altro preferibile a quella che auspica che sia il Presidente della Giunta ad aspettare, prima di indire il *referendum*, il decorso del termine per la proposizione del ricorso governativo, giacchè una decisione in tale senso (cui il Presidente sembra difficilmente obbligabile in difetto di una espressa previsione normativa) finirebbe per essere presa per motivi di opportunità politica o, nel migliore dei casi, per ragioni di correttezza e leale collaborazione con gli altri pubblici poteri ⁽⁴⁰⁾.

Parimenti "sproporzionata" sembra la soluzione che considera la proposizione del ricorso governativo dotata di efficacia non sospensiva ma interruttiva nei confronti del termine per la richiesta referendaria. Anche nell'ipotesi, infatti, di una "inappagante e poco persuasiva sentenza di rigetto che induca o rafforzi i contrari alle disposizioni statutarie in questione a percorrere questa strada [quella del *referendum*]", pare difficile immaginare che la pronuncia della Corte possa avere una portata innovativa tale da rendere necessario che il termine di tre mesi inizi nuovamente a decorrere dalla data di pubblicazione della stessa ⁽⁴¹⁾.

Resta, infine, da analizzare l'ultimo dei problemi lasciato insoluto dalla pronuncia della Corte sullo statuto della Regione Marche, ossia quello relativo agli effetti ed alle conseguenze di una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale parziale della deliberazione statutaria impugnata. Nel tentativo di colmare la persistente lacuna, pare opportuno distinguere due ipotesi, a seconda che la dichiarazione di incostituzionalità colpisca o me-

(39) È questa la soluzione che la Regione Emilia-Romagna ha adottato con l'art. 11, comma 3, della l.r. 25 ottobre 2000, n. 29 (in *B.U.R.* del 27 ottobre 2000).

(40) Cfr. sul punto Q. CAMERLENGO, *Le fonti del diritto regionale in trasformazione*, cit., p. 35.

(41) Vedi la citata legge della Regione Emilia-Romagna, segnatamente l'art. 11, comma 1. In dottrina vedi N. ZANON, *Referendum e controllo di costituzionalità sugli Statuti Regionali: chi decide qual è la corretta lettura dell'art. 123 Cost.? (Note minime su una legge regionale che interpreta la Costituzione)*, cit., p. 986 ss.; Q. CAMERLENGO, *Le fonti del diritto regionale in trasformazione*, cit., pp. 34-35.

no una parte dello statuto che concreta il contenuto cd. necessario desumibile ex art. 123, comma 1, Cost.

Nel primo caso, infatti, sembra innegabile che il procedimento di formazione dello statuto debba arrestarsi per evitare l'entrata in vigore di un atto normativo sprovvisto del suo contenuto costituzionalmente imposto. 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 ⁽⁴²⁾.

Nel caso in cui, invece, la dichiarazione di illegittimità parziale abbia ad oggetto il contenuto non necessario dello statuto, il problema della completezza dell'atto rileva più sotto il punto di vista politico-istituzionale che strettamente costituzionale. È, infatti, difficile poter escludere aprioristicamente che il Consiglio regionale possa valutare se le "mutilazioni" del testo determinate dalla pronuncia della Corte rendano necessario il raggiungimento di un nuovo compromesso politico ⁽⁴³⁾; possibilità che, viceversa, dovrebbe essere negata se si ammettesse *sic et simpliciter* che il Presidente della Giunta debba comunque procedere alla promulgazione dello statuto in tutte quelle parti non colpite dalla declaratoria parziale di illegittimità costituzionale. Ed, invero, se pare ammissibile che si possa procedere alla promulgazione di uno statuto il cui testo è comunque diverso da quello deliberato dal Consiglio in alcune limitate ipotesi, come nel caso di sentenze ablatorie di interi istituti o dichiarazioni di incompetenza assoluta della Regione in date materie ⁽⁴⁴⁾, nella generalità dei casi sembra opportuno un nuovo coinvolgimento dell'assemblea rappresentativa.

A tal fine, sarebbe possibile immaginare una deliberazione consiliare che autorizzi il Presidente della Giunta a non promulgare le parti della legge statutaria che sono sopravvissute alla declaratoria di incostituzionalità. A ben vedere, però, neppure tale soluzione è esente da obiezioni, giacché farebbe sì che dispo-

(42) Così R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, cit., p. 532; Q. CAMERLENGO, *Le fonti del diritto regionale in trasformazione*, cit., p. 39.

(43) Vedi A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, cit., pp. 612-613.

(44) Queste le ipotesi individuate da U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 595.

sizioni statutarie, votate con la maggioranza e la procedura prevista dall'art. 123 e passate al vaglio della Corte, vengano, di fatto, poste nel nulla da una semplice deliberazione consiliare⁽⁴⁵⁾. Nonostante l'evidenziato inconveniente la soluzione indicata continua a sembrare preferibile rispetto all'alternativa rappresentata dalla prosecuzione dell'*iter* formativo in corso, alternativa che consentirebbe un nuovo intervento del Consiglio solo in caso di richiesta referendaria e di esito negativo della consultazione popolare. Ne deriverebbero, infatti un'"emarginazione" dell'assemblea legislativa ed una attenuazione del momento "politico", ulteriori rispetto a quelli già inevitabilmente determinati dalla pur necessaria eliminazione dell'approvazione dello statuto da parte delle Camere⁽⁴⁶⁾.

5. Considerazioni conclusive

Volgendo lo sguardo al di là dei problemi che l'intervento della Corte ha lasciato irrisolti, pare sia opportuna qualche riflessione di carattere generale sui possibili scenari che l'asserito controllo preventivo di costituzionalità sugli statuti regionali apre in questa delicata fase "di passaggio".

Vale, infatti, la pena osservare come, in mancanza di un termine per la decisione della Corte, il controllo preventivo di conformità a Costituzione venga ad incidere pesantemente sulla autonomia statutaria delle Regioni cd. "ordinarie", le quali, per non attendere i tempi della pronuncia del giudice costituzionale, potrebbero trovarsi ad assumere un atteggiamento di sostanziale acquiescenza nei confronti delle richieste avanzate dal Governo dietro la – non tanto velata – minaccia di un ricorso *ex art. 123*, comma 2, Cost.

(45) Il rilievo è di R. Tosi, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, cit., p. 533, la quale, per ovviare al problema, prospetta l'ipotesi che la deliberazione consiliare in questione possa essere adottata a maggioranza qualificata.

(46) Vedi R. Tosi, *ult. cit.*, la quale parla, a tal proposito, di "rischio di rimpiangere il vecchio procedimento, ove era consentito di risolvere una situazione analoga con trattative informali tra Parlamento e Consiglio regionale".

In altri termini, rischia di ripetersi quanto si è verificato negli anni Settanta, quando, vigente il vecchio procedimento di formazione degli statuti, i Consigli regionali si videro costretti a modificare le proprie deliberazioni statutarie per adeguarle alle richieste, non sempre fondate, del Parlamento.

Naturalmente tale rischio resterà circoscritto se la Corte, come ha fatto fino ad oggi ⁽⁴⁷⁾ e come è auspicabile che continui a fare anche in futuro, risolverà le questioni di legittimità costituzionale ex art. 123, comma 2, Cost. in tempi relativamente brevi, perché questo priverebbe il Governo di gran parte del suo potere “negoziale”. Se, invece, come sembra prevedibile, tali tempi dovessero allungarsi, presumibilmente a causa della crescita esponenziale del numero dei ricorsi, il pericolo che i Consigli regionali vengano tenuti “sotto scacco” dal Governo assumerebbe proporzioni più rilevanti, tali da compromettere il fisiologico svolgimento di questa fase di transizione.

In questa deprecabile ipotesi non resta che augurarsi che Governo e Consigli regionali, nel gestire la nuova stagione statutaria e nel fare, pertanto, ricorso agli strumenti di controllo costituzionale previsti dalla novella del 1999, si ispirino a quel principio di “leale collaborazione” ⁽⁴⁸⁾ che dovrebbe presiedere alle relazioni intercorrenti tra i vari livelli di governo territoriali in uno Stato riformato in senso autenticamente regionale. Solo l'accresciuto senso di responsabilità istituzionale dei soggetti coinvolti, infatti, potrà dare l'effettiva misura di quanto lungo sia il passo che, con le riforme del 1999 del 2001, si è compiuto verso una più piena attuazione dei principi costituzionali in materia di autonomia territoriale.

(47) Tanto nel caso della sentenza in esame che in quelli delle sentenze nn. 106 e 306 del 2002, infatti, la Corte ha deciso i ricorsi avverso gli statuti in un arco di tempo compreso tra i 7 ed i 12 mesi.

(48) Per una ricostruzione di tale principio vedi A. ANZON, “Leale collaborazione” tra Stato e Regioni, *modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3531 ss.