

# Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione Prima 12 gennaio 2005

N. Sezione 12054/2004

## La Sezione

**OGGETTO:** *Regione Umbria. Richiesta di parere concernente il procedimento per la promulgazione dello Statuto regionale, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione.*

VISTA la relazione con cui la Regione Umbria ha chiesto il parere del Consiglio di Stato in ordine al quesito indicato in oggetto;

*ESAMINIATI* gli atti e udito il relatore - estensore Consigliere Alessandro Pajno;

*PREMESSO:*

La Regione Umbria chiede di conoscere il parere del Consiglio di Stato in ordine al procedimento da seguire per la promulgazione dello Statuto regionale, anche in considerazione dei dubbi interpretativi insorti con riferimento all'art. 123 Cost. e dell'art. 3 della legge regionale 28 luglio 2004, n. 16, recante la "disciplina del referendum delle leggi di approvazione o di modificazione dello Statuto regionale".

Espono, al riguardo, la Presidenza della Giunta che il Consiglio Regionale dell'Umbria ha approvato, in seconda deliberazione, il testo di legge di approvazione dello Statuto in data 29 luglio 2004, a norma dell'art. 123, secondo comma, Cost., e che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha, con ricorso notificato il 9 settembre 2004, sollevato la questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 123, secondo comma, Cost., di alcune disposizioni dello Statuto.

Nessuna operazione referendaria è, peraltro, intervenuta nel lasso di tempo intercorrente fra la data di pubblicazione del testo di legge di approvazione dello Statuto sul Bollettino Ufficiale e la pubblicazione dell'avviso con cui, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale n. 16 del 2004, è stata data notizia del ricorso alla Corte costituzionale proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con sentenza n. 378 del 6 dicembre 2004 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile o rigettate tutte le questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla Presidenza del Consiglio, ad eccezione di quella riguardante l'art. 66 della delibera statutaria, concernente l'incompatibilità tra la carica di componente della Giunta Regionale e quella di consigliere regionale.

In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, commi 1 e 2, per contrasto con l'art. 122 della Costituzione che riserva tale materia alla legge regionale e non alla fonte statutaria, ed esteso la dichiarazione di incostituzionalità, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, all'art. 66, terzo comma, della medesima delibera statutaria.

Tanto premesso, e dopo aver ricordato che, nella seduta del 10 dicembre 2004, il Consiglio regionale, nel prendere atto di quanto sopra, ha invitato la Presidenza della Giunta a

promulgare lo Statuto nei tempi più rapidi possibili, una volta esaurita la fase della possibile richiesta di *referendum* e dopo lo svolgimento di esso, la Presidenza della Giunta Regionale fa presente che si pone il problema di stabilire se il termine di tre mesi previsto dall'art. 123 Costituzione ai fini della proposta del *referendum* popolare, debba ritenersi interrotto ovvero sospeso a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2004.

In particolare, la Presidenza della Giunta Regionale ricorda che, in forza della disciplina contenuta nella legge regionale 28luglio 2004, n. 16:

- a) il ricorso del Governo produce la sospensione del termine;
- b) in caso di sentenza di rigetto il testo statutario non deve obbligatoriamente tornare in Consiglio regionale, sicché il calcolo dei termini riprende con la pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale nella Gazzetta Ufficiale;
- c) in caso di sentenza dichiarativa di illegittimità costituzionale comportante l'annullamento della legge statutaria, ovvero il riesame obbligatorio del testo in Consiglio regionale, si apre nuovamente il procedimento di approvazione statutaria.

La stessa Presidenza della Giunta espone peraltro che nel caso in esame la deliberazione statutaria non sarebbe stata annullata dalla sentenza della Corte costituzionale, che si sarebbe, invece, limitata ad elidere esclusivamente un solo articolo (l'art. 66), in quanto disciplinante una materia esclusivamente riservata alla legge regionale. La deliberazione statutaria non dovrebbe, pertanto, essere riesaminata dal Consiglio regionale, sfornito di competenza nella materia regionale.

La Presidenza della Giunta Regionale espone, pertanto, l'avviso che nella fattispecie in esame dovrebbe trovare applicazione la disciplina di cui all'art. 3, commi 1, 2, 3, e, conseguentemente, l'istituto della sospensione dei termini; la stessa chiede, pertanto, di sapere se, ai fini della promulgazione dello Statuto, il termine di tre mesi per la presentazione del *referendum* popolare debba ritenersi sospeso oppure interrotto a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2004.

Con nota del 27 dicembre 2004, indirizzata al Presidente del Consiglio di Stato, pervenuta il 28 dicembre successivo, il Sig. Carlo Ripa di Meana, agendo quale consigliere regionale, interessato a richiedere il *referendum* confermativo della deliberazione statutaria, ha fatto presente di ritenere che il quesito prospettato dalla Regione Umbria esuli dalla competenza consultiva del Consiglio di Stato, ed ha inviato una apposita memoria di intervento.

Tale atto di intervento è stato inviato anche alla Presidenza della Regione Umbria dal predetto Consigliere regionale con foglio del 4 gennaio 2005.

Con atto del 3 gennaio 2005, pervenuto il 4 gennaio successivo, i signori Marcello Teti, Claudio Abiuso e Mara Guidarelli, in rappresentanza del Comitato per il *referendum* sullo statuto regionale dell'Umbria, costituito il 9 dicembre 2004, dopo aver diffusamente richiamato il "diritto dei cittadini ad una immediata ed inequivoca lettura del testo statutario su cui eventualmente chiedere e sottoscrivere il *referendum*", ed il diritto di "disporre dei tre mesi previsti dall'art. 123 Cost. per la sottoscrizione della richiesta di *referendum* sul testo definitivo dello Statuto dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2004", hanno chiesto di conoscere il parere del Consiglio di Stato in ordine ai seguenti quesiti:

- a) se a seguito della decisione della Corte costituzionale n. 378 del 2004, sia sufficiente la "presa d'atto" del Consiglio regionale, ovvero se non sia necessario procedere ad una nuova doppia deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale;
- b) se, sul presupposto della sufficienza della presa d'atto, sia necessaria una nuova

pubblicazione del testo statutario quale risultante dopo la pronuncia della Corte costituzionale, e del modulo occorrente per la raccolta delle firme del *referendum*;

- c) qualora non si ritenga necessaria la nuova pubblicazione del testo statutario, se il calcolo dei tre mesi debba decorrere dalla pubblicazione in Gazzetta della sentenza della Corte costituzionale, o piuttosto dalla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria della presa d'atto.

#### *CONSIDERA TO:*

1. La Sezione ritiene opportuno darsi preliminarmente carico delle questioni connesse con gli atti inviati sia dal Consigliere regionale Carlo Ripa di Meana che dai Signori Teti, Abiuso e Guidarelli. Il primo, infatti, dichiara di essere interessato all'oggetto dell'interpello prospettato dalla Giunta regionale, sia perché il procedimento statutario è essenzialmente di competenza consiliare, sia perché egli è potenziale presentatore, insieme a cinque consiglieri regionali, della richiesta di *referendum* confermativo, ed è pertanto intervenuto nel procedimento; i secondi non solo hanno sostanzialmente spiegato un atto di intervento, ma hanno, altresì, sottoposto al Consiglio di Stato una serie di specifici quesiti, ulteriori rispetto a quello prospettato dalla Regione Umbria.

2. La Sezione ritiene che nella presente fattispecie gli argomenti evidenziati dai soggetti che hanno fatto pervenire i propri scritti, inviandoli anche alla Regione Umbria possono essere presi in considerazione quali elementi utili per l'esame e la soluzione dei quesiti proposti.

Deve, in proposito, essere rilevato che quello in esame costituisce un parere facoltativo, richiesto dalla Presidenza della Giunta regionale dell'Umbria al Consiglio di Stato a seguito dell'indirizzo formatosi a far data dal 1980, senza la necessità che il quesito sia inoltrato per il tramite - e quindi con il coinvolgimento - del Ministero di settore, secondo quanto previsto generalmente per l'esplicazione della funzione consultiva tradizionalmente esercitata dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, Ad. Gen. 24 aprile 1980, n. 30).

Si tratta, pertanto di un parere richiesto ad un organo, il Consiglio di Stato, che svolge ed esercita la propria funzione consultiva quale organo dello Stato-ordinamento e non dello Stato-apparato, in modo indipendente e neutrale, a garanzia dell'ordinamento generale, e che peraltro non ha carattere né obbligatorio, in quanto non espressamente previsto da apposite norme di legge, né vincolante, non sussistendo alcun obbligo di legge del soggetto che lo richiede di uniformarsi, anche parzialmente, ad esso.

Val quanto dire che il parere in questione non costituisce, né è configurato con un elemento necessario di uno specifico procedimento amministrativo (come avviene per i pareri che debbono essere obbligatoriamente assunti in forza di apposite disposizioni legislative o regolamentari e come avviene, ad esempio, per i pareri che il Governo è tenuto obbligatoriamente ad acquisire ai fini dell'esercizio della propria potestà regolamentare: art. 17, comma 1, legge n. 400 del 1983), ma appare come il frutto di una autonoma e libera scelta del soggetto richiedente che può, se lo ritiene, utilizzare le indicazioni in esso contenute per l'esercizio della propria attività.

Il parere facoltativo, da una parte, è e rimane nella piena disponibilità del soggetto interessato (che può richiederlo o non richiederlo, revocare o ritirare la propria richiesta, decidere responsabilmente di uniformarsi o di non uniformarsi alle indicazioni in esso contenute) che rimane pertanto il responsabile dell'attività posta in essere; dall'altra, non entra formalmente nella struttura dei procedimenti promossi dal soggetto richiedente, ma obbedisce, semmai, allo scopo di orientare la successiva attività di tale soggetto, sempreché ritenga di adeguarsi al

medesimo.

Nel caso in esame, nel quale il parere è stato richiesto in relazione ad una questione che si pone con riferimento al procedimento di promulgazione dello Statuto regionale, dopo la sentenza della Corte costituzionale, il parere richiesto dalla Presidenza della Giunta regionale non costituisce strutturalmente un atto del procedimento relativo (e cioè del procedimento al quale sono interessati i soggetti che hanno fatto pervenire gli atti sopra ricordati) ma esso è autonomamente e liberamente acquisito dalla stessa Presidenza della Regione in occasione degli adempimenti a tale procedimento connessi.

In una situazione del genere, nella quale sia il Consigliere regionale Carlo Ripa di Meana sia gli altri soggetti sopra menzionati appaiono interessati al procedimento di promulgazione dello Statuto regionale (rispetto al quale soltanto può, in senso proprio, porsi un problema di partecipazione procedimentale) la Sezione ritiene che gli argomenti comunque prospettati possono essere presi in considerazione ai fini della soluzione del quesito dal momento che esso involge esclusivamente questioni di interpretazione della disciplina legislativa regionale e non esercizio di poteri discrezionali. La possibilità di prendere in considerazione gli argomenti sopra cennati è, però, legata alla condizione che gli atti e gli scritti depositati siano stati portati a conoscenza della Presidenza della Giunta regionale, in modo di consentire alla stessa, ove lo ritenga, di esprimersi.

Tale condizione si è sostanzialmente verificata nella fattispecie, nella quale sia "l'atto di intervento" del Consigliere Carlo Ripa di Meana che l'atto inviato dai signori Teti, Abiuso e Guidarelli in rappresentanza del Comitato per il *referendum* sullo Statuto regionale dell'Umbria sono stati portati a conoscenza della Regione, la quale, pertanto, è stata messa in condizione di esprimersi, anche eventualmente allo scopo di chiedere un differimento nell'esame della questione prospettata. La stessa urgenza nella soluzione del quesito, rappresentata dalla Presidenza della Giunta regionale unitamente alla circostanza che la medesima non ha richiesto alcun differimento, pur dopo l'invio degli atti sopra richiamati, inducono, pertanto, la Sezione, a passare immediatamente all'esame delle questioni prospettate.

Nel procedere all'esame di tali questioni la Sezione potrà, pertanto, prendere in considerazione tutti gli argomenti logici ed ermeneutici utili per la elaborazione delle soluzioni; non potrà, invece, espressamente e direttamente rispondere ai quesiti sostanzialmente formulati dal Comitato promotore del *referendum*. La circostanza, infatti, che il predetto Comitato debba essere considerato organo straordinario della Regione Umbria non esclude, infatti, che i quesiti da questo esplicitamente ed autonomamente formulati debbano essere proposti, secondo le norme generali che regolano la materia, attraverso la Presidenza della Giunta regionale e con il coinvolgimento di quest'ultima.

3. La Sezione ritiene, altresì, prima di passare all'esame del quesito, di dover farsi carico della questione prospettata dal Consigliere Carlo Ripa di Meana con la propria memoria. Ad avviso di quest'ultimo, la richiesta di parere formulata dalla Regione sarebbe inammissibile, dal momento che la questione sia quest'ultima posta si collocherebbe al di fuori della funzione consultiva del Consiglio di Stato, che sarebbe limitata all'attività amministrativa e non riguarderebbe, invece, il procedimento legislativo, nel cui ambito si collocherebbe, appunto, il problema segnalato dalla Regione Umbria.

Il rilievo in tal modo formulato è infondato e deve, pertanto, essere disatteso.

Il parere del Consiglio di Stato, alla stregua dell'elaborazione giurisprudenziale e scientifica sin qui formatasi, non è, infatti, soggettivamente limitato alla richiesta dei soli organi di governo (e quindi anche degli organi di governo delle Regioni) e non è oggettivamente

limitato alla sola materia riguardante l'attività di amministrazione attiva, ma si estende a tutte le questioni giuridiche e di interpretazione giuridica —ivi comprese, ovviamente, quelle che involgono l'interpretazione di norme costituzionali e della disciplina comunitaria — anche con riferimento ai procedimenti di carattere normativo.

Ed infatti, dalla circostanza che il Consiglio di Stato sia contemplato dalla Costituzione all'art. 100, nel Titolo III ("il Governo"), Sezione III ("Gli organi ausiliari"), quale organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione non deriva che la funzione consultiva del medesimo sia limitata necessariamente all'ausilio del Governo ed alla pubblica amministrazione.

Il Consiglio di Stato svolge, infatti, la sua funzione di consulenza quale organo dello Stato-ordinamento (Stato-comunità) e non dello Stato-apparato, in ciò distinguendosi da tutti gli altri organi consultivi, anche di grande prestigio, come l'Avvocatura dello Stato, in modo neutrale ed in posizione di terzietà rispetto agli interessi coinvolti; non invece, in funzione di protezione o di tutela dell'interesse del soggetto istituzionale che richiede il parere.

E', appunto, in questa prospettiva che è stato affermato che il Consiglio di Stato svolge la propria funzione consultiva con le caratteristiche della giurisdizione, e, in coerenza con tale rilievo, la garanzia dell'indipendenza si estende alla funzione consultiva non in modo indiretto — in quarto, cioè, riconosciuta dal Consiglio di Stato ed ai suoi componenti nella loro veste di giudici amministrativi — bensì in via del tutto autonoma, come si evince dall'art. 100, secondo comma, Cost..

Una volta qualificata la funzione consultiva del Consiglio di Stato come funzione neutrale ed oggettiva a tutela dell'ordinamento giuridico generale, esercitata da soggetti caratterizzati da uno *status* di piena indipendenza, secondo le indicazioni direttamente discendenti dal quadro costituzionale, non sussiste alcuna ragione per ammettere l'esercizio di tale funzione esclusivamente nei confronti del solo Governo (e dei soli esecutivi regionali) e non anche, ad esempio, nei confronti di altri soggetti istituzionali, come le Camere, e con riferimento esclusivo alle questioni connesse all'attività di amministrazione attiva. E' anzi, la stessa configurazione costituzionale del Consiglio di Stato e delle funzioni da questo esercitate (ricavabili, oltre che dall'art. 100, dagli artt. 103, 111 e 113 Cost.) a rendere palese che, con l'indicazione dell'istituto quale organo di consulenza giuridico-amministrativa e di giustizia nell'Amministrazione, l'art. 100 Cost. ha inteso indicare il carattere indipendente, oggettivo e neutrale della funzione, e non pone specificamente limiti soggettivi ed oggettivi al suo esercizio.

4. L'estensione oltre l'attività amministrativa dell'esercizio della funzione consultiva del Consiglio di Stato — ed in particolare, nei confronti dell'attività legislativa, ed in genere normativa — è confermata sia dalla disciplina più risalente dell'istituto, sia dalle norme di legge che più di recente sono intervenute sull'esercizio della funzione consultiva dell'istituto.

Sotto il primo profilo, occorre ricordare che già il T.U. 17 agosto 1907, n. 638 ed il T.U. 26 giugno 1924, n. 1054 prevedevano non solo il parere del Consiglio di Stato sulle proposte di legge (art. 10 T.U. n. 638 del 1907; art. 14, primo comma, T.U. n. 1054 del 1924) e su tutte le proposte di regolamenti soggetti all'approvazione del Consiglio dei Ministri (art. 12 T.U. n. 638/1907; art. 16 T.U. n. 1054/1924), ma anche la stessa formulazione, da parte dell'istituto, dei progetti di legge e dei regolamenti che gli venissero commessi dal Governo (art. 10, T.U. n. 638/1907; art. 14, secondo comma, T.U. n. 1054/1924).

Sotto il secondo profilo, pare sufficiente menzionare, oltre che l'art. 17 della legge n. 400 del 1988, che prevede il parere obbligatorio del Consiglio di Stato in relazione all'esercizio della potestà regolamentare del Governo, la disciplina introdotta dall'art. 17, comma 25, della legge n.

127 del 1997, che, nel disciplinare (e delimitare) le funzioni consultive obbligatorie del Consiglio di Stato dispone, alla lett. a), che il parere di quest'ultimo è richiesto in via obbligatoria anche "per l'emanazione di testi unici".

La stessa legge n. 127 del 1997, nel prevedere, all'art. 17, comma 28, l'istituzione di una sezione consultiva del Consiglio di Stato per l'esame degli schemi degli atti normativi, dispone che questa esamina "se richiesto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, gli schemi di atti nominativi dell'Unione Europea". Viene, così, confermato che la funzione consultiva del Consiglio di Stato si estende, ormai, a tutte le attività di formazione in un sistema a più livelli, che non comprende soltanto la normativa statale, ma anche quella di derivazione comunitaria, che ha una valenza diretta nell'ordinamento.

5. Nei suoi termini generali, la questione era stata peraltro già esaminata dal Consiglio di Stato con il parere della Commissione Speciale del 27 febbraio 2002. Con tale consultazione, la Commissione Speciale, nel risolvere positivamente la questione dell'ammissibilità della richiesta di parere al Consiglio di Stato da parte della Camera dei deputati (anche se con riferimento ad un quesito riguardante attività materialmente amministrativa) ha, infatti, affermato che l'inserimento del Consiglio di Stato nel Titolo III della Costituzione risponde ad esigenze formali di inquadramento, legate alla tradizione storica dell'istituto, ma non condiziona le funzioni svolte; che tali conclusioni appaiono confermate dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente, nel corso dei quali non fu messa in dubbio la possibilità per le Camere di richiedere il parere facoltativo del Consiglio di Stato; che la configurazione della funzione consultiva come funzione neutrale ed oggettiva è confermata dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente (si vedano in proposito le dichiarazioni dell'On. Boati, nella Seduta della II Sottocommissione del 27 gennaio 1947, alla stregua delle quali le funzioni del Consiglio di Stato "hanno un carattere unitario, perché tale Istituto, sia come organo consultivo che come organo giurisdizionale, esercita sempre una funzione di controllo"; che la riforma del Titolo V della Costituzione, con il decisivo incremento della funzione normativa delle Regioni, è idoneo a porre il Consiglio di Stato "in una posizione di centralità e quindi di equidistanza per lo svolgimento di una funzione neutrale di garanzia dell'ordinamento e di composizione, su un piano tecnico, di normativa eventualmente discendente da fonti diverse ma concorrenti nella disciplina di una stessa materia; che, infine, la funzione consultiva del Consiglio di Stato è stata già prevista per la funzione tipica delle Camere, e cioè per quella normativa, dal momento che sempre più frequentemente la funzione legislativa delegata del Governo (ad esempio art. 7, comma 4, della legge 8 marzo 1999, n. 50, in tema di adozione di testi unici), e quella regolamentare, specie in sede di delegificazione (ad es., art. 17, comma 4-bis e art. 20, comma 4, della legge n. 400 del 1988) è soggetta al parere delle Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato.

Alle indicazioni sopra esposte deve aggiungersi che la più recente legislazione conferma in modo inequivoco l'esercizio della funzione consultiva del Consiglio di Stato (ed in particolare, la obbligatoria acquisizione del parere di quest'ultimo) in relazione ad attività di natura legislativa. Non solo, infatti, l'art 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (ormai abrogato dall'art. 23, comma 4, della legge 29 luglio 2003, n. 229) ha previsto il parere obbligatorio del Consiglio di Stato con riferimento ai testi unici di riordino delle norme legislative e regolamentari, ma lo stesso art. 7, al comma 5, ha introdotto la possibilità di demandare la redazione di testi unici al Consiglio di Stato, con facoltà di avvalersi di esperti in discipline non giuridiche (in applicazione della ultima norma è stato emanato il T.U. n. 327 dell'8 giugno 2001 sull'espropriazione, mentre con riferimento al programma di riordino di cui alla legge n. 50 del 1999 sono stati emanati, sentito il parere del Consiglio di Stato, il T.U. sulla documentazione amministrativa ed il T.U.

sull'edilizia), ma la nuova disciplina contenuta nella legge 29 luglio 2003, n. 229 ha previsto, tra l'altro, che l'opera di semplificazione e riassetto normativo di settore avvenga mediante decreti legislativi di "codificazione", sottoposti al previo obbligatorio parere del Consiglio di Stato (art. 1 della legge n. 229 del 2003, che ha modificato l'art. 20 della legge n. 59 del 1997). La stessa legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia) ha previsto che sugli schemi dei decreti legislativi diretti all'individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane, nonché per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, sia acquisito il parere del Consiglio di Stato (art. 2, comma 3).

Alla stregua delle superiori osservazioni, che evidenziano che il parere del Consiglio di Stato si estende oltre l'attività amministrativa, anche alla attività normativa primaria e secondaria, non può dubitarsi della possibilità della Regione Umbria di richiedere un parere al medesimo Consiglio in ordine ad una attività che, in quanto legata alla promulgazione dello Statuto regionale, riguarda un procedimento legislativo.

6. Venendo, adesso al quesito prospettato, occorre ricordare che la Regione Umbria ha disciplinato con propria legge le modalità di svolgimento del *referendum* sull'approvazione o sulla modificazione dello Statuto regionale. La legge 28 luglio 2004, n. 16 disciplina, infatti, la pubblicazione delle leggi di revisione statutaria ai fini della richiesta di *referendum* (art. 2), la promulgazione dello Statuto nel caso che il Governo non abbia promosso la questione di legittimità costituzionale (*ex art. 123, secondo comma, Cost.*), il procedimento referendario (artt. 5-12), sia ad iniziativa popolare (artt. 8-9) che ad iniziativa dei Consiglieri regionali (art. 11), la proclamazione dei risultati del procedimento (art. 13).

E', appunto in questo contesto che si inserisce l'art. 3 della legge che, pur formalmente dedicato — secondo l'indicazione contenuta in rubrica — alla "questione di legittimità costituzionale" fa riferimento, in realtà, al procedimento referendario, e disciplina i rapporti fra la proposizione della questione di legittimità costituzionale *ex art. 123, secondo comma, Cost.*, ed il termine di tre mesi per l'indizione del *referendum* popolare sullo Statuto regionale ai sensi dell'art. 123, terzo comma, Cost.; tale termine decorre infatti dalla pubblicazione, e cioè dalla stessa data da cui, *ex art. 123, secondo comma, Cost.*, decorre il termine per la proposizione, da parte del Governo della Repubblica, della questione di legittimità costituzionale.

In particolare, l'art. 3, comma 1, dispone che, qualora tale questione sia promossa dal Governo della Repubblica, di ciò dà notizia il Presidente della Giunta regionale mediante avviso pubblicato sul Bollettino ufficiale e comunicazione ai promotori del *referendum* entro dieci giorni dalla notificazione del ricorso. L'art. 3, comma 2, prevede poi che, dalla data di pubblicazione dell'avviso sul Bollettino Ufficiale il termine di cui all'art. 2, comma 3 (e cioè il termine di tre mesi per la promozione del *referendum* popolare) "è sospeso e, sino alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale, è preclusa ogni attività ed operazione referendaria, ivi compresa la presentazione di nuove richieste". Il successivo art. 3, comma 3, dispone poi che, nel caso in cui la Corte costituzionale rigetti il ricorso del Governo, il termine di tre mesi per promuovere il *referendum* regionale "riprende nuovamente a decorrere dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana della decisione della Corte stessa", e che in tal caso "tutte le operazioni compiute prima della sospensione conservano validità ed il procedimento referendario riprende dall'ultima operazione compiuta". Il successivo comma 4 dell'art. 3 dispone infine che "nel caso che la legge statutaria venga dichiarata parzialmente o totalmente illegittima dalla Corte costituzionale, le attività e le operazioni referendarie eventualmente compiute sulla legge oggetto

della sentenza perdono efficacia.

Tale essendo il tenore delle disposizioni di cui occorre fare applicazione con riferimento al quesito in esame, appare evidente che l'art. 3, comma 2, della legge disciplina, in realtà, solo ed esclusivamente gli effetti della proposizione da parte del Governo del ricorso alla Corte costituzionale sulla procedura referendaria, ed in particolare sul termine di tre mesi per la promozione del *referendum*.

La norma chiarisce, infatti, che dalla data di pubblicità legale del ricorso del Governo alla Corte costituzionale (e cioè dalla data di pubblicazione dell'avviso sul Bollettino Ufficiale della Regione) il termine di tre mesi per la richiesta di *referendum* è sospeso sino alla data di pubblicazione della Gazzetta Ufficiale della Repubblica della sentenza della Corte. Con il termine di tre mesi è, altresì, sospeso il procedimento referendario, dal momento che, come si è visto, dalla data di pubblicazione dell'avviso "e preclusa ogni attività ed operazione referendaria, ivi compresa la presentazione di nuove richieste" (art. 3, comma 2).

La disposizione di cui all'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2004 non introduce, pertanto, né configura direttamente in senso proprio, una ipotesi di sospensione o di interruzione del termine di tre mesi per la richiesta di *referendum*, dal momento che non detta alcuna disciplina comunque riferibile ai fatti ed al periodo di tempo successivi alla proposizione del ricorso alla Corte costituzionale; essa, invece, dispone esclusivamente che, a seguito della pubblicità legale di quest'ultimo, sia il termine di tre mesi di cui all'art. 2, comma 3, della medesima legge che il procedimento referendario siano sospesi. La norma configura quindi il ricorso del Governo alla Corte costituzionale come evento idoneo a sospendere il procedimento referendario ed il termine per la presentazione della relativa richiesta. Si tratta di una disposizione che configura un effetto provvisorio ed interinale della notizia qualificata del ricorso sul predetto procedimento riguardante il *referendum*.

Nel sistema della legge, infatti, gli effetti non interinali e provvisori sono correttamente legati non al fatto della proposizione del ricorso da parte del Governo, ma all'esito di questo, ed agli effetti sulla legge statutaria, e cioè al contenuto della sentenza pronunciata dalla Corte costituzionale sul ricorso del Governo.

L'art. 3, comma 3, della legge prevede infatti che, nel caso di statuizione di rigetto del ricorso da parte della Corte, il termine di tre mesi "riprende il proprio corso", mentre tutte le operazioni referendarie compiute prima della sospensione conservano validità ed il procedimento referendario riprende dall'ultima operazione compiuta". Alla statuizione di rigetto del ricorso della Corte costituzionale, che lascia intatta ed imm modificata la legge statutaria, consegue pertanto la possibilità esplicita che il procedimento referendario riprenda il proprio corso, e che di conseguenza anche il termine di tre mesi per la richiesta di *referendum* riprenda a decorrere, consentendo il cumulo con il periodo di tempo già trascorso, fino al compimento del periodo previsto dall'art. 123, terzo comma, Cost., ai fini della sottoposizione dello Statuto a *referendum* popolare.

Non si è qui, in senso proprio, dinanzi ad una ipotesi di sospensione del termine, ma ad una disciplina degli effetti della sentenza di accoglimento sul termine e sul procedimento referendario: è infatti (non il ricorso, ma) la circostanza che il giudizio svoltosi dinanzi alla Corte si sia concluso senza alcuna modificazione della deliberazione statutaria, che consente di utilizzare il tempo in precedenza decorso, di valorizzare l'attività eventualmente già compiuta, e di "riprendere" il procedimento referendario "dall'ultima operazione compiuta (sicché appare, evidente che, ai fini dell'art. 3, comma 3, della legge, anche ad una statuizione di inammissibilità della Corte farebbe seguito lo stesso effetto).



In coerenza con tale impostazione, l'art. 3, comma 4, della legge, disciplina direttamente gli effetti della statuizione di accoglimento — totale o parziale — del ricorso del Governo nei confronti della procedura referendaria, ed indirettamente ma chiaramente, quelli sul relativo termine di tre mesi. La norma dispone, infatti, che nel caso in cui la legge statutaria venga dichiarata parzialmente o totalmente illegittima "... le attività e le operazioni referendarie eventualmente compiute sulla legge oggetto della sentenza perdono efficacia".

Alla modificazione anche parziale della legge statutaria (che poi è il caso che più frequentemente può verificarsi, apparendo francamente improbabile una dichiarazione di illegittimità costituzionale di tutta la disciplina statutaria) consegue la perdita di efficacia degli atti e delle operazioni del procedimento referendario già iniziato, e quindi la conseguente necessità di dar corso ad un nuovo procedimento. Poiché, poi, nell'ipotesi descritta il procedimento referendario deve avere inizio *ex novo*, appare evidente, in linea di stretta consequenzialità, che anche i tre mesi di cui all'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 16 del 2004, non possono riprendere il proprio decorso, ma debbono iniziare *ex novo* a decorrere, senza possibilità di computare il periodo già svoltosi prima della proposizione del ricorso alla Corte costituzionale, durante il quale possono essere state compiute attività che, come espressamente disposto dalla norma, sono ormai prive di effetto.

Anche nell'ipotesi di cui all'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 16 del 2004 sono gli effetti sostanziali della sentenza della Corte costituzionale a determinare la sorte del procedimento referendario e del termine di tre mesi, di cui all'art. 2, comma 3, della stessa legge: dalla modificazione anche soltanto parziale della legge statutaria consegue la necessità di riprendere *ex novo* sia il procedimento referendario, con la conseguente necessità che il predetto termine di tre mesi decorra nuovamente sin dall'inizio, senza possibilità di utilizzazione o valorizzazione del periodo in precedenza decorso e degli atti già compiuti. Può dirsi, anzi, che, nell'art. 2, comma 4, della legge regionale, il collegamento con gli effetti sostanziali della pronuncia della Corte costituzionale appare particolarmente evidente: mentre, infatti, l'art. 3, comma 3, fa riferimento al tipo di statuizione sul ricorso (il rigetto) adottata dalla Corte, il successivo comma 4 non prende in considerazione la statuizione sul ricorso (accoglimento totale o parziale), ma direttamente la legge statutaria e la sua dichiarazione di illegittimità totale o parziale, così evidenziando che qualunque dichiarazione di illegittimità e quindi qualunque modificazione, anche parziale e meramente cassatoria o eliminativa, comporta l'impossibilità di utilizzare il periodo di tempo già trascorso e gli atti essenzialmente compiuti, e la necessità di dare inizio ad un nuovo procedimento, con conseguente nuovo decorso *ab initio* dal termine di tre mesi.

7. Il vero è, infatti, che con l'art. 3 della legge regionale n. 16 del 2004 la Regione Puglia [*rectius*: Umbria, *n.d.r.*] ha inteso disciplinare il delicatissimo snodo dei rapporti tra promozione del *referendum* e promozione, da parte del Governo della Repubblica, della questione di legittimità costituzionale dello Statuto regionale, assicurando rigorosamente il rispetto delle disposizioni costituzionali sull'approvazione dello Statuto (o sulla sua modificazione) e sull'esercizio del diritto pubblico soggettivo di richiedere il *referendum* popolare: la disciplina regionale di tale snodo non può, infatti, risolversi in una inammissibile modificazione delle procedure e dei tempi garantiti dalla Costituzione.

L'art. 123 Cost., nel testo risultante dalla legge costituzionale 3 del 2001, prevede che lo statuto regionale sia approvato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi membri, con due deliberazioni successive adottate ad un intervallo non minore di due mesi (art 123, secondo comma, Cost.); la stessa norma esige che ai fini della richiesta di *referendum* popolare,

sia assicurato il termine di tre mesi decorrente dalla pubblicazione dello Statuto.

Ora, il rispetto dello speciale procedimento di approvazione dello Statuto può essere garantito soltanto da una disciplina che regolando il procedimento referendario, assicuri comunque che il testo da sottoporre a *referendum* (e non quello, diverso, parzialmente modificato dalla Corte costituzionale) sia stato, comunque, oggetto di due deliberazioni successive ad intervallo non minore di due mesi. Allo stesso modo il rispetto delle esigenze di cui all'art. 123, terzo comma, Cost. può essere garantito soltanto da una disciplina del *referendum* che assicuri integralmente il termine di tre mesi per l'esercizio del diritto pubblico soggettivo di richiedere il *referendum* popolare ogni volta che, a seguito dell'intervento della Corte, il testo della delibera statutaria risulti comunque modificata, anche soltanto mediante l'eliminazione di una disposizione. Un esito del genere può essere assicurato soltanto legando la necessità di un nuovo, integrale decorso del termine e di un nuovo procedimento a tutti i casi di modificazione del testo della legge statutaria: come, appunto, ha fatto l'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 16 del 2004.

8. Alla luce delle osservazioni che precedono, risulta, pertanto, evidente come non possa essere condivisa la ricostruzione della disciplina della legge regionale n. 16 del 2004, operata dalla Presidenza della Regione, e come non appaia coerente con la corretta interpretazione di essa l'opinione prospettata, secondo la quale nella fattispecie in esame dovrebbero trovare applicazione i primi tre commi dell'art. 3, e non il comma 4.

Giova, in proposito, rilevare che il testo dell'art. 3, comma 4, è chiarissimo nel riconnettere a qualunque dichiarazione di incostituzionalità totale o parziale l'inefficacia delle operazioni referendarie effettuate, e quindi, la necessità di dare corso ad un nuovo procedimento di approvazione statutaria e ad un nuovo subprocedimento referendario.

Non appare pertanto possibile — proprio perché la norma di legge non opera né consente tale operazione — distinguere — come fa la Presidenza della Giunta regionale — fra annullamenti che implicino o non implicino il riesame obbligatorio del testo regionale. La legge regionale n. 16 del 2004 prende in considerazione, infatti, come si è visto, al fine di stabilire la sorte del procedimento referendario già iniziato, non quella che dovrà essere la futura attività del Consiglio regionale a seguito della pronuncia della Corte, ma il contenuto di quest'ultima (il rigetto del ricorso, ovvero la dichiarazione totale o parziale di illegittimità costituzionale), per riconnettere all'una o all'altra delle ipotesi delineate due conseguenze diverse (ripresa del procedimento regionale già intrapreso ovvero inizio *ex novo* del procedimento di approvazione statutaria e del subprocedimento referendario).

Dall'altra parte, la tesi sostanzialmente prospettata dalla Presidenza della Giunta regionale — e cioè che sarebbe possibile *ex ante* enucleare una categoria di sentenze di annullamento parziale della Corte costituzionale, che non implicino un "riesame obbligatorio" del testo in Consiglio regionale, appare obiettivamente non condivisibile e rischia di risolversi in una sostanziale lesione delle prerogative del Consiglio regionale. Spetta, infatti, soltanto a quest'ultimo stabilire quali siano le iniziative necessarie o anche soltanto opportune da assumersi a seguito di qualunque annullamento — totale o parziale — della legge statutaria; correlativamente, prima del nuovo esame da parte del Consiglio regionale, ed al di fuori di esso, non sembra esistere alcuna autorità che possa dichiarare, con effetti giuridicamente vincolanti per il procedimento, che si sia di fronte ad una ipotesi che non comporti la necessità del riesame da parte del medesimo Consiglio regionale. La dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 66 dello Statuto regionale — che non è una mera "elisione" di esso, ma un accoglimento parziale del ricorso del Governo ed un parziale annullamento della delibera statutaria — sembra infatti

comportare l'impossibilità di disciplinare con lo statuto il regime delle incompatibilità, riservato ex art. 122 Cost. alla legge regionale; essa tuttavia, potrebbe non inibire norme che, riservando alla legge regionale la futura disciplina delle incompatibilità, siano idonee ad evidenziare il collegamento di tale (futuro) concreto regime con la forma di governo prescelta con lo Statuto.

Si tratta, comunque, di opzioni e valutazioni integralmente riservate al Consiglio regionale.

9. Gli esiti interpretativi sopra esposti appaiono, peraltro, confermati sia dalla considerazione dell'intera disciplina contenuta nella legge regionale — che con una scelta di carattere sistematico, fa sempre dipendere dal contenuto della sentenza della Corte la sorte del procedimento già intrapreso — sia dalla considerazione del quadro costituzionale, disegnato dall'art. 123 Cost., che una corretta lettura della legge regionale deve integralmente preservare. Si è visto sopra come questo quadro rischi di essere pregiudicato da una lettura della disciplina regionale, tesa ad escludere l'applicabilità, nel caso in esame, della disciplina di cui all'art. 3, comma 4; ed è noto che nel caso di pluralità di interpretazioni di un testo di legge deve, comunque, essere prescelta quella conforme al quadro costituzionale o che di questo meglio assicuri i contenuti ed i valori.

10. Deve, infine, essere osservato che l'interpretazione e la soluzione prospettate dalla Presidenza della Giunta regionale rischierebbero di pregiudicare la chiarezza del quesito referendario; ed è noto quale valore attribuisce a tale elemento la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Ed infatti, la decisione di parziale annullamento della legge statutaria introduce un chiaro mutamento, sia formale che sostanziale, nell'oggetto del possibile *referendum* confermativo. La scelta, quindi, di applicare alla fattispecie in esame la disciplina di cui all'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 16 del 2004, con conseguente possibilità di riprendere sia il calcolo dei termini che il procedimento già intrapreso, finirebbe con il sottoporre a *referendum* un testo dello Statuto regionale diverso — in quanto modificato dalla Corte costituzionale con la sentenza di annullamento parziale — da quello a suo tempo pubblicato ai sensi dell'art. 2 della legge regionale in. 16 del 2004, ed in relazione al quale sono stati pubblicati sia l'avvertimento concernente la possibilità di procedere a *referendum* popolare (art. 2, comma 3) sia il facsimile del modulo da utilizzare, a pena di nullità, per la richiesta di *referendum* e per la raccolta delle firme (art. 2, comma 5).

Proprio, d'altra parte, la considerazione della disciplina di dettaglio prevista dalla legge regionale per il *referendum* evidenzia l'impossibilità di accedere alla tesi prospettata dalla Regione. In particolare:

- a) secondo l'art. 2, comma 5, della legge il facsimile del modulo per la richiesta di *referendum* deve essere utilizzato a pena di nullità; il modulo pubblicato insieme allo Statuto, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione in data il agosto 2004 non può, però, essere utilizzato perché è cambiato il testo a cui tale modulo accede. Lo stesso modulo non può, d'altra parte, essere modificato in via amministrativa dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione.
- b) L'art. 5 della legge regionale n. 16 dei 2004 dispone che la richiesta di *referendum* contenga, oltre che il testo da sottoporre alla valutazione popolare, anche l'indicazione della data di approvazione finale ed il numero del Bollettino Ufficiale di pubblicazione. Ove dovesse accedersi alla tesi prospettata, dovrebbe probabilmente essere citata come data di approvazione finale da parte del Consiglio regionale quella del 29 luglio 2004, e come data di pubblicazione sul

Bollettino quella dell'11 agosto 2004. In tale data è stato, peraltro, approvato e pubblicato un testo di legge statutaria diverso da quello risultante dalla sentenza di parziale annullamento della Corte costituzionale.

- c) Le difficoltà sopra esposte caratterizzerebbero, infine, anche l'eventuale promulgazione della legge statutaria, a seguito di esito favorevole del *referendum* confermativo, di cui all'art. 13, comma 2, della legge, dal momento che si finirebbe con il promulgare un testo diverso (quello risultante dall'annullamento parziale della Corte) da quello a suo tempo pubblicato sul Bollettino ufficiale e da quello per il quale era stato dato avviso ai fini delle eventuali iniziative referendarie.

11. In conclusione, la Sezione è dell'avviso che nella fattispecie sottoposta al suo esame (ma v., in senso conforme, il parere reso dalla Sezione in data odierna a fronte di analogo quesito proposto dalla Regione Emilia-Romagna) non possa trovare applicazione l'art. 3, comma 3, della legge regionale in. 16 del 2004, dettata esclusivamente per le situazioni di rigetto della Corte, e che debba trovare invece applicazione la disciplina di cui all'art. 3, comma 4, della medesima legge, con le conseguenze sopra precisate.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere del Consiglio di Stato.