

Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione Prima 12 gennaio 2005

N. Sezione 12036/2004

La Sezione

Oggetto: Regione Emilia-Romagna. Richiesta di parere in tema di interpretazione dell'art. Il della legge regionale 25 ottobre 2000, n. 29 (disciplina del referendum sulle leggi regionali di revisione statutaria).

Vista la nota n. 26394/04/PRG in data 16 dicembre 2004, con la quale il Presidente della Regione Emilia-Romagna chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine alla questione indicata in oggetto;

ESAMINATI gli atti e udito il relatore-estensore Consigliere Marcello Borioni;

RITENUTO in fatto quanto esposto dall'Amministrazione referente;

PREMESSO E CONSIDERATO

La Regione Emilia-Romagna riferisce che il Consiglio regionale con deliberazioni del 1 luglio 2004 e 14 settembre 2004 ha approvato un testo di legge di revisione statutaria, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione il 16 settembre successivo.

Ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha proposto ricorso (notificato alla Regione il 15 ottobre 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 ottobre 2004) sollevando la questione di legittimità costituzionale per alcune disposizioni.

La Corte costituzionale con sentenza 6 dicembre 2004, n. 379, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del successivo 15 dicembre, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 45, comma 2, terzo periodo, avente per oggetto l'incompatibilità fra le cariche di assessore e di consigliere regionale, in quanto la materia è demandata dall'art. 122 della Costituzione alla legge regionale; ha dichiarato infondate le altre questioni.

La richiesta di parere si articola in una serie di quesiti sugli effetti di tale pronuncia originati da dubbi interpretativi relativi al disposto dell'art. 123 della Costituzione e dell'art. 11 della legge regionale 25 ottobre 2000, n. 29 ("Disciplina del *referendum* sulle leggi regionali di

revisione statutaria ai sensi dell'art. 123 della Costituzione”).

La Regione chiede, anzitutto, di conoscere se, ai fini del computo del termine per la promozione del *referendum* previsto dal citato art. 123 della Costituzione, il periodo anteriore alla pubblicazione del testo della legge nel Bollettino Ufficiale della Regione (16 settembre 2004) si somma con il periodo successivo alla data di pubblicazione della decisione della Corte costituzionale nella Gazzetta ufficiale (15 dicembre 2004), ovvero se da quest'ultima data prenda a decorrere un nuovo termine di tre mesi.

E' fuori questione, nella specie, che la richiesta di parere e la sua espressione ben si inquadrano nell'esercizio della funzione consultiva del Consiglio di Stato, quale delineata dalla Costituzione e dalla legge ordinaria, sì che è sufficiente, su questo tema, richiamare in premessa il parere reso, in data odierna, a fronte di analogo quesito proposto dalla Regione Umbria.

Venendo al quesito, esso poggia sul presupposto che la sentenza della Corte costituzionale, essendo “di contenuto tale da non modificare in nulla la sostanza” del testo normativo e da non richiedere alcun intervento, nemmeno di mero coordinamento testuale o formale, richiederebbe una mera presa d'atto da parte del Consiglio regionale e consentirebbe la prosecuzione del procedimento legislativo già avviato.

Ai fini della risposta va sottolineato che il procedimento di formazione delle leggi regionali statutarie si articola in due fasi essenziali (l'approvazione del testo normativo da parte del Consiglio regionale; la promulgazione della legge) e in due fasi intermedie ed eventuali (il giudizio di legittimità costituzionale; lo svolgimento del *referendum*).

Dalle predette fonti normative risulta che il procedimento ha carattere unitario in ogni caso, nel senso che il testo normativo deve conservare la propria identità dalla prima deliberazione consiliare alla promulgazione che ha per oggetto il testo approvato dal Consiglio regionale “con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi su un identico testo” (art. 1, comma 1, della legge regionale n. 29/2000).

Questo vincolante requisito permane nell'ipotesi di svolgimento della consultazione referendaria che, per generale principio, non può svolgersi su un testo anche solo parzialmente diverso da quello di cui si chiede l'approvazione. Tanto emerge con chiara evidenza anche dalla legge 25 ottobre 2000, n. 29, con la quale la Regione Emilia-Romagna ha dettato norme di attuazione dell'art. 123 della Costituzione. In particolare, dall'art. 2 che definisce la formula del quesito referendario (“Approvate il testo della legge di revisione statutaria concernente...;

approvata dal Consiglio regionale in seconda deliberazione il giorno ...?"); dall'art. 7, che stabilisce le due risposte proposte alla scelta dell'elettore ("Sì — No"); dall'art. 9, che specifica la formula della promulgazione per il caso di esito favorevole del *referendum* ("Il Consiglio regionale ha approvato; il *referendum* svoltosi in data ... ha dato risultato favorevole; il Presidente della Regione promulga la seguente legge di revisione statutaria ...").

Ne consegue che al corpo elettorale deve essere sottoposto, ai fini dell'attivazione della consultazione referendaria e, eventualmente, in sede di votazione, lo stesso testo approvato dal Consiglio regionale.

Ulteriore conseguenza è che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di parte del testo approvato dal Consiglio regionale ne compromette irreparabilmente la identità, interrompe la linearità e la intrinseca coerenza del procedimento e ne determina la definitiva interruzione, in quanto il testo normativo residuo non corrisponde a quello espresso dall'organo rappresentativo con le modalità prescritte dall'art. 123 della Costituzione.

E, sotto questo profilo, sono irrilevanti la portata della norma rimossa e le ragioni giustificative della pronuncia di illegittimità costituzionale.

La norma regionale non distingue, invero, né può farlo l'interprete - specie in presenza della speciale attribuzione della maggioranza assoluta del Consiglio regionale e nella vigenza del ricordato principio - tra disposizioni più o meno significative incise dalla pronuncia di illegittimità costituzionale, che è peraltro opportunamente assunta dalla legge, anche a tutela delle attribuzioni proprie del Consiglio regionale, nella obiettività del suo effetto caducatorio.

Non depone, in contrario, la ritenuta competenza del Consiglio a deliberare modifiche "derivanti da esigenze di mero coordinamento testuale o formale", posto che di tal genere potrà mai ritenersi la modifica imposta dalla esplicita espunzione di una norma statutaria, in sé non riducibile a mera valenza formale e, nella complessiva struttura organica e funzionale del testo, elemento spesso significativo ben ai di là di contingenti valutazioni soggettive.

Valutazioni rimesse, in ogni caso, alla speciale considerazione e votazione di cui all'art. 1 della legge regionale.

In concreto, la situazione non è dissimile da quella che si determina quando, come previsto dall'art. 12 della legge regionale n. 29/2000, il Consiglio regionale, entro i tre mesi dalla pubblicazione, modifica la deliberazione concernente la legge di revisione statutaria. Lo stesso art. 12 prevede esplicitamente che, in tal caso, "la delibera legislativa si considera come nuova

legge di revisione statutaria ed è quindi approvata e pubblicata secondo quanto disposto dall'art. 1", richiede cioè una duplice deliberazione e l'inserimento nel Bollettino Ufficiale della Regione ai fini del decorso dei termini per il ricorso da parte del Governo e per la promozione del *referendum*.

Per le ragioni esposte la premessa da cui muove la richiesta di parere non può essere condivisa.

Neppure può essere condivisa l'affermazione secondo cui il caso in esame sarebbe estraneo alla disciplina posta dall'art. 11, della citata legge regionale n. 29/2000 ("Nel caso in cui la legge di revisione statutaria venga parzialmente dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, il Consiglio regionale delibera sui provvedimenti consequenziali da adottare nella prima seduta successiva alla pubblicazione della sentenza della Corte. Qualora il Consiglio deliberi di apportare modifiche non derivanti da esigenze di mero coordinamento testuale o formale, la deliberazione legislativa di modifica si considera nuova legge, ed è quindi approvata e pubblicata secondo il procedimento di cui all'art. 1").

In realtà la norma predetta si riferisce a tutti i casi in cui la legge statutaria venga parzialmente dichiarata illegittima e, se letta, come richiede il corretto impiego dei mezzi ermeneutici, in modo da evitare interpretazioni e di carattere singolare e suscettibili di avere riflessi sul piano della legittimità costituzionale, avvalora le considerazioni che precedono.

I "provvedimenti consequenziali" alla sentenza di parziale dichiarazione di illegittimità dei quali è fatta menzione nel primo periodo vanno intesi nel senso che il Consiglio regionale è tenuto a statuire, nella prima riunione, se attivare un nuovo procedimento di revisione statutaria o desistere dal proposito. Nel periodo successivo ("la deliberazione legislativa di modifica si considera nuova legge, ed è quindi approvata e pubblicata secondo il procedimento di cui all'art. 1") il termine "modifica" deve intendersi riferito, per le ragioni esposte, a qualsiasi intervento della Corte costituzionale che incida sulla portata precettiva del testo originario. Del tutto coerente è che, in tal caso, come specifica l'ultimo periodo, "le attività e le operazioni referendarie eventualmente compiute sulla deliberazione oggetto di modifica perdono validità".

Da quanto precede risulta che la pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 379/2004 non pone alcun problema ai fini del calcolo del termine per l'attivazione del *referendum*, poiché l'approvazione del testo privo della norma dichiarata non conforme alla Costituzione richiede un procedimento integralmente nuovo (primo quesito).

Risulta, inoltre, che il disposto dell'art. 11 della legge regionale n. 29/2000 non può essere interpretato nel senso che la predetta sentenza sia suscettibile di una mera presa d'atto (secondo quesito) e, infine, che una iniziativa legislativa intesa ad "interpretare" o a modificare in tal senso lo stesso art. 11 sarebbe illegittima per violazione dei criteri procedurali stabiliti dall'art. 123 della Costituzione (terzo quesito).

L'ultimo quesito concerne l'applicazione dell'art. 5 della legge costituzionale 25 novembre 1999, n. 1, il quale stabilisce che "fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi dell'art. 122 della Costituzione, come sostituito dalla presente legge costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali". Lo stesso art. 5 detta anche alcune disposizioni sul procedimento elettorale che integrano quelle vigenti.

La Regione Emilia-Romagna chiede di conoscere debbano essere in vigore lo statuto e la legge elettorale subentrare alla disciplina transitoria stabilita dal citato art. 5.

Osserva la Sezione che le regole del procedimento elettorale assumono una determinante influenza ai fini dell'attività preparatoria delle operazioni di voto, donde la necessità che siano conosciute con esattezza e precisione fin dall'inizio del procedimento.

Questa esigenza di certezza, posta a garanzia del compiuto esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo, esclude che possano trovare applicazione le modificazioni statutarie e di procedura entrate in vigore dopo l'indizione delle elezioni.

P.Q.M.

Nei sensi che precedono è il parere della Sezione.