

P. 84056/05
Nardi

3821

Ct. 25369/2005 - 165

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

---oOo---

CORTE COSTITUZIONALE**Ricorso**

del **Presidente del Consiglio dei Ministri**, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi 12, è domiciliato

nei confronti

della **Regione Umbria**, in persona del **Presidente della Giunta Regionale**

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

della legge regionale 16 aprile 2005 n. 21 "Nuovo Statuto della Regione Umbria", pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione il 18 aprile 2005, in relazione agli articoli 123, 117, comma 1, 127, 134, 136, 1, 3, 48 della Costituzione.

---oOo---

La delibera statutaria della Regione Umbria, approvata dal Consiglio Regionale in prima deliberazione il 2 aprile 2004 ed in seconda deliberazione il 29 luglio 2004, veniva pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione in data 11 agosto 2004 (S. O. n. 1).

A pag. 19 dello stesso Bollettino veniva pubblicato *l'avvertimento* che entro tre mesi dalla pubblicazione sarebbe stato possibile chiedere di procedere a *referendum* popolare ai sensi dell'art. 123, comma terzo, Cost. e della legge regionale 28 luglio 2004 n. 16 (recante disciplina di referendum sulle leggi di approvazione o di modificazione dello statuto regionale).

Nel rispetto di quanto stabilito dal comma cinque dell'art. 2 della stessa L.R. 16/04 -che impone la pubblicazione, in allegato all'anzidetto

avvertimento, del fac-simile del modulo da utilizzare, *a pena di nullità*, per la richiesta di *referendum* e per la raccolta di firme- a pag. 20 del ripetuto Bollettino veniva pubblicato il fac-simile del modulo della richiesta referendaria, che, conformemente alla prescrizione di cui al comma due dell'art. 5 della L.R. 16/04, indicava con la seguente formula il quesito da sottoporre a *referendum*: *"Approvate il testo della legge regionale concernente: "Nuovo Statuto della Regione Umbria", approvata dal Consiglio regionale in seconda deliberazione il giorno 29 luglio 2004 e pubblicata nel supplemento ordinario n. 1 al Bollettino ufficiale della Regione Umbria - Parte I-II- n. 33 dell'11 agosto 2004" ?*

Con ricorso notificato il 9 settembre 2004, depositato il 15 settembre successivo, il Governo della Repubblica promuoveva dinanzi alla Corte Costituzionale questione di legittimità costituzionale in ordine ad alcune norme della delibera statutaria.

Della presentazione di tale ricorso (pubblicato sul Bur 27-10-04) la Presidenza della Giunta regionale dava avviso sul Bollettino ufficiale del 1° dicembre 2004, precisando testualmente che *" Dal 15 settembre sono pertanto sospesi i termini per la promozione referendaria previsti dalla L.R. 28 luglio 2004 n. 16 che riprenderanno a decorrere, nel caso in cui la Corte Costituzionale rigetti il ricorso, dalla data di pubblicazione della decisione della Corte nella Gazzetta Ufficiale"*.

Con sentenza n. 378 depositata il 6 dicembre 2004, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 15 dicembre 2004, la Corte Costituzionale, respinte alcune censure e dichiarate altre censure inammissibili, *dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, commi 1 e 2 dell'anzidetta delibera statuta-*

ria nonché, in via consequenziale, del *comma 3* dello stesso articolo.

In data 15 dicembre 2004 la sentenza veniva pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione unitamente ad un "avviso" con il quale si comunicava che l'art. 66 era stato dichiarato costituzionalmente illegittimo e testualmente si precisava che *"il presente avviso costituisce pubblicità notizia ai fini degli adempimenti previsti dall'art. 123, comma terzo della Costituzione e della legge regionale 28 luglio 2004 n. 16"*

In data 29 dicembre 2004 sul Bollettino Ufficiale veniva pubblicata la "risoluzione" 10 dicembre 2004 del Consiglio regionale, con la quale il Consiglio, ritenuto che il testo dello statuto privato dalle disposizioni di cui all'art. 66, dichiarate illegittime, fosse completo e non si potesse prevedere sul punto niente di diverso, *prendeva atto " di quanto affermato" dalla Corte ed invitava Il Presidente della Giunta "a promulgare lo Statuto nei tempi più rapidi possibili, una volta esaurita la fase della possibile richiesta di referendum, ed ovviamente dopo lo svolgimento di questo, ove richiesto"*.

Infine sul Bollettino Ufficiale del 18 aprile 2005 veniva pubblicata la legge regionale 16 aprile 2005 n. 21 "Nuovo Statuto della Regione Umbria" con la seguente formula *"Il Consiglio Regionale ha approvato ai sensi dell'art. 123, secondo comma della Costituzione; il Governo ha promosso giudizio di legittimità costituzionale conclusosi con sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 29 novembre 2004; nessuna richiesta di referendum è stata presentata; la Presidente della Giunta Regionale promulga..."*

Il testo della legge pubblicato riproduce integralmente quello delle precedenti delibere statutarie 2 aprile-29 luglio 2004, ivi compreso l'art. 66 in calce al quale è tuttavia riportata la seguente nota: *" La Corte costituzio-*

nale con sentenza n. 378/2004, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - I Serie speciale- n. 48 del 15 dicembre 2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 66 commi 1, 2 e 3".

-000-

La legge 16 aprile 2005 n. 21, giusta delibera del Consiglio dei Ministri 13 maggio 2005, viene denunciata per illegittimità costituzionale per le ragioni che seguono.

1. La questione che si sottopone all'esame della Corte attiene ai rapporti tra la proposizione della questione di legittimità costituzionale dello statuto regionale da parte del Governo e la promozione del *referendum* popolare sullo statuto, i cui termini, rispettivamente di trenta giorni e di tre mesi secondo le previsioni dei commi 2 e 3 dell' art. 123 Cost., decorrono entrambi dalla pubblicazione notiziale dello statuto medesimo deliberato in seconda lettura dal Consiglio regionale.

In particolare, nel quadro costituzionale delineato dall'art. 123 Cost., si pone il problema di quali siano gli effetti sul termine e sul procedimento referendario della sentenza della Corte Costituzionale che accolga (in tutto o in parte) il ricorso governativo.

Al riguardo appare obbligata la risposta che qualunque dichiarazione di illegittimità della delibera statutaria, anche se limitata ad alcune disposizioni, determina comunque (in dipendenza dell'annullamento parziale) una modifica di questa, con la conseguente necessità di un nuovo esame del Consiglio Regionale per definire compiutamente, attraverso due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi, il testo dello statuto che si intende definitivamente varare: il testo risultante

dall'intervento della Corte Costituzionale ovvero un testo eventualmente "assestato" dal Consiglio dopo la pronunzia della Corte.

Salva dunque, in quest'ultima ipotesi, l'eventualità di un nuovo ricorso governativo, deve in ogni caso formare oggetto di una doppia lettura conforme del Consiglio regionale l'esatto testo dello statuto da sottoporre a *referendum*, con conseguente termine *ex novo* di tre mesi per la proposizione di questo a decorrere dalla pubblicazione notiziale di tale esatto testo.

Non è di contro possibile ritenere, come sembra pretendere la Regione Umbria, che siano configurabili casi di non obbligatorietà di una nuova doppia deliberazione del Consiglio regionale e che comunque non occorra una nuova pubblicazione del testo statutario modificato.

Ciò per un duplice ordine di ragioni.

Le varie disposizioni statutarie formano un unico ed inscindibile contesto -particolarmente per quanto concerne il contenuto necessario dello statuto attinente alla forma di governo ed ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione- che deve ritenersi coordinato in un sistema in sé coerente, rispondente all'equilibrio determinato dalle soluzioni normative adottate in relazione ai principi e valori avuti a riferimento.

L'eliminazione anche di una sola norma impone dunque una verifica che l'equilibrio voluto non risulti alterato e, comunque, una valutazione circa la necessità/non necessità ovvero l'opportunità/non opportunità di rivedere i nessi che legavano la norma elisa ad altre disposizioni suscettibili di essere incise nella loro valenza proprio dalla rimozione di essa *ab extra* (per ragioni di legittimità e non di merito).

Verifica e valutazione che non possono che competere al Consiglio

regionale e che debbono trovare espressione in deliberati assunti con le maggioranze e secondo le regole proprie dello speciale procedimento statutario.

In particolare, come l'effetto sostanziale prodotto dall'eliminazione della norma deve essere valutato anche al di là delle ragioni specifiche che l'hanno determinata, così anche la decisione di lasciare immutato il testo statutario risultante dalla declaratoria di illegittimità della Corte Costituzionale è frutto di una valutazione politico *legislativa*, sulla conformazione dello statuto, che non può che seguire le forme proprie dell'adozione di questo.

Per quanto concerne il caso di specie, si consideri che l'eliminazione delle disposizioni dell'art. 66 del testo statutario che statuissero l'incompatibilità della carica di componente della Giunta con quella di Consigliere regionale e disciplinavano le conseguenze della nomina di un Consigliere a membro della Giunta - *disposizioni intese a salvaguardare il ruolo di controllo (realmente indipendente e privo di condizionamenti) sull'attività della Giunta spettante ai Consiglieri in una forma di governo presidenzialista*-, ben avrebbe potuto portare alla riconsiderazione, per alcuni aspetti, delle previsioni sui poteri dell'Esecutivo ovvero sulle attribuzioni dello stesso Consiglio regionale, i cui rapporti ricevono una diversa disciplina con la rimozione dell'art. 66, per assicurare comunque, *a livello di sistema statutario*, la garanzia dei valori avuti a riferimento. La scelta di mantenere invariate tali previsioni, rimettendosi alle future determinazioni della fonte competente alla disciplina delle incompatibilità (la legge regionale) non esonerava certo il Consiglio dall'onere di una deliberazione *legi-*

slativa conforme, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, secondo le previsioni del comma 2 dell'art. 123 Cost.

Sotto un secondo aspetto viene in rilievo l'esigenza di salvaguardia della garanzia costituzionale del libero esercizio del diritto pubblico soggettivo di richiedere il referendum popolare.

In quanto la sentenza della Corte Costituzionale di accoglimento (sia pur parziale) del ricorso governativo comporta un'oggettiva modificazione del testo dello statuto già deliberato dal Consiglio regionale, è necessario che il *testo normativo definitivamente fatto proprio dal Consiglio* -risultante dall'intervento caducatorio della Corte Costituzionale e dall'eventuale successivo assestamento deliberato dal Consiglio stesso- formi oggetto di una specifica pubblicazione notiziale che segni la decorrenza del termine di tre mesi per la proposizione del referendum, dovendo accordarsi agli elettori (ed ai componenti del Consiglio regionale) *tutto il tempo che la Costituzione ritiene necessario* per valutare -in ordine a tale diverso testo- l'opportunità dell'iniziativa referendaria ed organizzarsi ai conseguenti fini.

Diversamente opinando si realizzerebbe un'inammissibile modificazione delle procedure e dei tempi garantiti dalla Costituzione, con palese compromissione dei diritti politici degli elettori.

Ed invero l'art. 123 Cost. fa decorrere il termine di tre mesi dalla pubblicazione dello "statuto" da sottoporre al giudizio popolare e tale è il *testo* risultante da tutte le modifiche intervenute nel corso del procedimento *sul quale gli elettori dovranno esprimersi.*

La pubblicazione notiziale del testo effettivo sul quale il corpo elettorale può essere chiamato ad esprimere il suo giudizio, in sede di parteci-

pazione al procedimento di produzione normativa (statutaria), è imposta anche dal fondamentale principio della chiarezza ed univocità del quesito referendario, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, di valenza generale ed assoluta, che esclude la possibilità di ricavare il quesito referendario concernente un *corpus* normativo organico da interventi ortopedici o manipolatori del tessuto normativo, risultanti dalla combinazione di fonti diverse, suscettibili di compromettere la chiara comprensione dell'insieme di norme (e quindi del quesito) soggetto alla valutazione degli elettori.

Nella specie, ritenere che il *referendum* si sarebbe potuto proporre senza la pubblicazione notiziale del *testo integrale voluto come definitivo* dal Consiglio regionale dopo la pronunzia di parziale dichiarazione di illegittimità della Corte Costituzionale (in ordine al quale il Consiglio avrebbe dovuto esprimersi con una doppia deliberazione a maggioranza assoluta dei suoi componenti, nel concreto mancata), significa ritenere che il *referendum* "approvativo" si sarebbe dovuto svolgere in base alla pubblicazione a suo tempo eseguita di un testo statutario non interamente coincidente con quello suscettibile in realtà di essere promulgato, con palese compromissione della libertà del voto (art. 48 Cost.) e vulnerazione del principio di effettività della sovranità popolare (art. 1 Cost.).

Il procedimento di formazione delle leggi regionali statutarie ha carattere unitario: il testo normativo in ordine al quale esprime la sua approvazione prima l'organo rappresentativo poi, eventualmente, il corpo elettorale, deve conservare la propria identità dalla prima deliberazione consiliare alla promulgazione.

Discende da quanto considerato l'illegittimità della promulgazione

della legge statutaria *de qua* operata, in violazione dell'art. 123 e vulnerando il principio di legalità costituzionale espresso anche dall'art. 117, comma 1, Cost., prima del compimento del relativo *iter* procedimentale costituzionalmente stabilito, non essendo intervenute, dopo la sentenza di accoglimento parziale del ricorso governativo di cui alla sentenza 378/04 della Corte Costituzionale -che aveva eliminato alcune disposizioni dello statuto approvato in seconda deliberazione il 29 luglio 2004-, né le conformi deliberazioni successive a maggioranza assoluta del Consiglio regionale né la pubblicazione del testo definitivo dello statuto da proporre come oggetto dell'eventuale richiesta referendaria, con conseguente compromissione dei diritti politici degli elettori costituzionalmente garantiti (artt 1, 48, 123 Cost) e violazione dei canoni fondamentali di coerenza e ragionevolezza (art, 3 Cost.).

In quanto poi nella promulgazione non è stato omissivo l'art. 66, già dichiarato costituzionalmente illegittimo, appare configurabile anche una violazione del principio espresso dall'art 136 Cost.

2. E' inoltre singolare come la Regione Umbria abbia costantemente agito in palese violazione delle norme da lei stessa stabilite con la L.R. 16/04 per la disciplina del referendum sull'approvazione o modifica dello statuto.

Ed invero, l'avviso di avvenuta proposizione del ricorso governativo pubblicato sul Bollettino Ufficiale 1 dicembre 2004 (in ritardo rispetto alla previsione del comma 1 dell'art. 3 della 16/04 L. R. e con indicazione della decorrenza della sospensione del termine per la richiesta del referendum diversa da quella stabilita dal comma 2 dello stesso articolo), precisava te-

stualmente, conformemente al comma 3 del ripetuto articolo, che i termini "riprenderanno a decorrere *nel caso in cui* la Corte Costituzionale *rigetti* il ricorso", logicamente ed inequivocamente escludendo, con tale limitazione, che una "ripresa" dei termini potesse verificarsi nel caso di *accoglimento* anche se *parziale* del ricorso, dovendo invece in tale ipotesi farsi luogo ad una decorrenza *ex novo* dei termini legata alla pubblicazione notiziale del testo definitivo dello statuto, come chiaramente postulato dal comma 4 dell'art. 3, che espressamente sanciva la perdita di efficacia, in tal caso, delle eventuali attività ed operazioni referendarie già riferite alla "legge oggetto della sentenza".

La stessa ambigua formula della promulgazione, che tra l'altro richiama in modo reticente il giudizio di costituzionalità senza indicarne l'esito, non risulta conforme a quella prevista dall'art 4 della L.R. 16/04.

Va poi rilevato che nel fac-simile del modulo, da utilizzare *a pena di nullità* per la richiesta di referendum e la raccolta delle firme, allegato all'avvertimento della possibilità di referendum pubblicato sul Bollettino Ufficiale dell'11 agosto 2004 ex art. 2, comma 5, della L.R. 16/04, erano recate sia le indicazioni stabilite dall'art. 5 di questa sia la formula del quesito referendario con corretto riferimento alla seconda deliberazione del Consiglio regionale del 29 luglio 2004. Peraltro, dopo la sentenza 378/04 della Corte Costituzionale, benché il testo normativo residuo non corrispondesse più a quello deliberato dal Consiglio regionale con le modalità prescritte dall'art. 123 Cost., detto fac-simile *non è stato mai in alcun modo adeguato con pubblicazione sul Bollettino Ufficiale come prescritto dalle richiamate norme della L.R 16/04.*

E' ancora da sottolineare che, dopo la risoluzione *amministrativa* 10 dicembre 2004 del Consiglio regionale, *neppure approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti*, con la quale si prendeva atto della sentenza della Corte Costituzionale e si invitava il Presidente della Giunta a promulgare lo statuto nei tempi più rapidi possibili, la Regione Umbria ha totalmente disatteso le indicazioni, circa il *modus procedendi* nella specie, fornite dal Consiglio di Stato nel parere *reso su richiesta della Regione medesima*.

In particolare il Consiglio di Stato (Sez. I parere 12 gennaio 2005 n. 12054/04), sulla base delle precise prescrizioni dell'art. 123 Cost., aveva testualmente affermato che " *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*", e, rimarcata l'esigenza che " *ai fini della richiesta di referendum popolare sia assicurato il termine di tre mesi decorrente dalla pubblicazione dello statuto*", era pervenuto a concludere circa la necessità di dar corso ad un nuovo procedimento in " *tutti i casi di modificazione del testo della legge statutaria* " ..

La violazione del quadro costituzionale relativo al procedimento formativo dello statuto regionale e l'illegittimità del modo di procedere della Regione sono state quindi riconosciute anche dal Consiglio di Stato nell'esercizio del suo ministero di consulenza neutrale ed oggettiva a tutela dell'ordinamento giuridico generale.

Si conclude pertanto perché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale 21/05, "Nuovo Statuto della Regione Umbria", per le ragioni e come sopra precisato

Si producono:

-delibera statutaria in BUR 1-8-2004

- estratto verbale delibera 13 maggio 2005 Consiglio dei Ministri e richiamata relazione
- avvertenza in BUR 1-8-2004 pag 19
- fac-simile modulo richiesta referendum e raccolta firme in BUR 1-8-2004 pagg. 20 ssgg
- avviso ricorso governativo in BUR 1-12-04
- pubblicazione sentenza con avviso in calce in BUR 15-12-04
- ricevuta di deposito di dichiarazione di costituzione di comitato per la promozione di referendum su testo statutario risultante da sentenza 378/04
- processo verbale 16-12-04 ex art. 7 L.R. 16/04 per l'esercizio di iniziativa referendaria
- risoluzione del Consiglio regionale 10-12-04 in BUR 29-12-04
- parere Cons. Stato Sez I 12054/2004
- legge regionale 16-4-04 in BUR 18-4-04

Roma, 16 maggio 2005

Giorgio D'Amato
Avvocato dello Stato



RELATA DI NOTIFICA

Ad istanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, io sottoscritto Ufficiale Giudiziario addetto all'Ufficio Unico Notifiche presso la Corte d'Appello di Perugia ho notificato il sopraesteso ricorso alla Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta, nella sua sede in Perugia, ivi recandomi e consegnandone copia conforme a mani di *[Signature]* *[Signature]*

Signora Agilanti Roberto

PERUGIA 18 MAG. 2005

[Signature]
