

# Osservatorio sulle fonti

## LO STATUTO È ANCORA NELLA DISPONIBILITÀ DEL CONSIGLIO REGIONALE DOPO LA PUBBLICAZIONE NOTIZIALE? A MARGINE DELLA VICENDA DELLO STATUTO DEL MOLISE

di *Enrico Albanesi*<sup>1</sup>

1. **Il fatto.** Nel mese di marzo 2012 la Corte costituzionale ha dichiarato l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri di alcuni articoli dello statuto della Regione Molise<sup>2</sup>, approvato con prima deliberazione in data 19 luglio 2010<sup>3</sup>, con seconda deliberazione in data 22 febbraio 2011<sup>4</sup> e pubblicato a fini notiziali ai sensi dell'art. 123 Cost. sul *Bollettino Ufficiale della Regione* il 2 marzo 2011<sup>5</sup>.

Il rigetto del ricorso del Governo da parte della Corte avrebbe dovuto a questo punto riattivare il procedimento per lo svolgimento del *referendum* sullo statuto, richiesto (ex art. 123, terzo comma, Cost.) da un quinto dei componenti il Consiglio regionale nel marzo 2011<sup>6</sup>. L'art. 17 della l.r. Molise 24 ottobre 2005, n. 36, recante *Disciplina del referendum previsto dall'articolo 123, terzo comma, della Costituzione*, dispone infatti che «il termine di tre mesi [per la richiesta del *referendum*] è sospeso sino alla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della sentenza della Corte costituzionale» (comma 1) e che in caso di rigetto del ricorso governativo da parte della Corte «le attività e le operazioni eventualmente compiute prima della sospensione rimangono valide» (comma 3).

---

<sup>1</sup> Ricercatore di Diritto costituzionale presso l'Università di Genova.

<sup>2</sup> Cfr. C. cost., 21 marzo 2012, n. 63. Il ricorrente aveva impugnato l'art. 30, comma 4, ai sensi del quale le commissioni consiliari permanenti, al fine di vigilare sull'andamento dell'amministrazione regionale, possono «convocare funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti i quali, in seduta non pubblica, sono esonerati dal segreto d'ufficio», e l'art. 53, comma 4, ai sensi del quale «il personale degli enti pubblici economici è equiparato al personale regionale» (entrambi per violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. e per violazione dei limiti all'autonomia statutaria di cui all'art. 123 Cost.); nonché l'art. 67, comma 1, ai sensi del quale la Giunta regionale «realizza la partecipazione della Regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea» (per violazione dell'art. 117, quinto comma, Cost. il quale attribuisce tali competenze genericamente alla Regione, quindi a tutti i suoi organi, e non solo alla Giunta). La Corte ha tuttavia dichiarato non fondate tali questioni per le motivazioni di cui ai punti 2.1, 3.1 e 4.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>3</sup> Cfr. deliberazione del Consiglio regionale del Molise n. 184 del 19 luglio 2010, Proposta di legge regionale concernente “Statuto della Regione Molise” – Prima deliberazione (art. 123 della Costituzione).

<sup>4</sup> Cfr. deliberazione del Consiglio regionale del Molise n. 35 del 22 febbraio 2011, Legge regionale concernente: “Statuto della Regione Molise” – Seconda deliberazione. Approvazione.

<sup>5</sup> Cfr. *Bollettino ufficiale della Regione Molise* n. 7, edizione straordinaria, 2 marzo 2011.

<sup>6</sup> Cfr. il verbale del deposito della richiesta referendaria presentata, ai sensi dell'art. 12 della l.r. Molise n. 36/05, il 9 marzo 2011 da 7 consiglieri regionali nonché l'integrazione del verbale a seguito della presentazione di analoga richiesta da parte di un ulteriore consigliere regionale il 18 marzo 2011.

# Osservatorio sulle fonti

Tuttavia, poco prima che la Corte pronunciasse la sentenza<sup>7</sup>, il Consiglio regionale del Molise ha revocato con l.r. 13 febbraio 2012, n. 4 la seconda deliberazione statutaria del 22 febbraio 2011<sup>8</sup>, con l'asserito risultato pratico di far dunque venire meno il presupposto oggettivo per lo svolgimento del *referendum* richiesto nel marzo 2011.

Dopo poco più di un mese, il Consiglio regionale con l.r. 30 marzo 2012, n. 7<sup>9</sup>, da un lato, ha disposto l'abrogazione della l.r. n. 4/12 e la reviviscenza della seconda deliberazione statutaria del 22 febbraio 2011<sup>10</sup>; dall'altro, ha introdotto un nuovo art. 17-*bis* nella l.r. n. 36/05, il quale dispone che «il Consiglio regionale può modificare o revocare, nei modi di cui all'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, la legge di approvazione o di modificazione dello statuto regionale già approvata, anche dopo la pubblicazione del suo testo nel Bollettino ufficiale della Regione ai fini della richiesta di *referendum*» (comma 1); che, «ove il Consiglio regionale modifichi o revochi la legge ai sensi del comma 1, le operazioni referendarie eventualmente compiute perdono efficacia» (comma 2); ed infine che «il testo della legge già approvata, coordinato con le modifiche, costituisce nuova legge ed è nuovamente pubblicato ai fini del controllo di legittimità costituzionale e della richiesta di *referendum*» (comma 3). Tali norme, si dispone infine nell'art. 4 della l.r. n. 7/12, «hanno effetto nei confronti del procedimento referendario in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa».

L'asserito risultato pratico di quest'ultima legge è stato quello di ripristinare nel caso di specie il presupposto oggettivo per lo svolgimento del *referendum* richiesto nel marzo 2011. Tuttavia, con l'estensione dell'art. 17-*bis* anche al procedimento referendario in corso alla data di entrata in vigore della l.r. n. 7/12, un ulteriore effetto pratico (questa volta, ove il Consiglio regionale modifichi o revochi in un futuro prossimo con i modi di cui all'art. 123 Cost. lo statuto pubblicato nel 2011) sarà comunque la perdita di efficacia delle operazioni referendarie avviate nel marzo 2011. Ove il Consiglio modifichi lo statuto pubblicato nel marzo 2011, sarà ovviamente pur sempre possibile una richiesta *ex novo* di *referendum* ai sensi dell'art. 123, terzo comma, Cost.

---

<sup>7</sup> Significativo, alla luce di quanto si andrà a dire, appare il fatto che la Regione Molise non si era costituita nel giudizio di legittimità costituzionale di fronte alla Corte.

<sup>8</sup> L.r. Molise 13 febbraio 2012, n. 4, recante *Revoca della deliberazione legislativa n. 35 del 22 febbraio 2011, avente ad oggetto: "Legge regionale concernente: "Statuto della Regione Molise". Seconda deliberazione. Approvazione"*.

<sup>9</sup> L.r. Molise 30 marzo 2012, n. 7, recante *Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 24 ottobre 2005, n. 36 (Disciplina del referendum previsto dall'articolo 123, terzo comma, della Costituzione). Abrogazione della legge regionale 13 febbraio 2012, n. 4.*

<sup>10</sup> L'art. 3 della l.r. n. 7/12 così dispone: «1. La legge regionale 13 febbraio 2012, n. 4 (Revoca della deliberazione legislativa n. 35 del 22 febbraio 2011, avente ad oggetto: "Legge regionale concernente: "Statuto della Regione Molise". Seconda deliberazione. Approvazione") è abrogata. 2. In conseguenza dell'abrogazione di cui al comma 1 rivive la deliberazione legislativa n. 35 del 22 febbraio 2011, avente ad oggetto: "Legge regionale concernente: "Statuto della Regione Molise". Seconda deliberazione. Approvazione».

# Osservatorio sulle fonti

**2. Le motivazioni politiche.** Prima di soffermarsi ad analizzare i profili giuridici della complessa vicenda e di ragionare sulla loro conformità al dettato costituzionale, pare opportuno dare conto delle motivazioni politiche sottese all'approvazione delle due leggi in esame. Motivazioni che possono agevolmente comprendersi alla luce dei dibattiti svoltisi nelle sedute del Consiglio regionale del Molise, rispettivamente del 1° febbraio e del 27 marzo 2012<sup>11</sup>. Va inoltre tenuto presente anche il fatto che tra l'approvazione della seconda deliberazione statutaria nel febbraio 2011 e l'approvazione della legge di revoca nel febbraio 2012 si sono tenute in Molise le elezioni regionali nell'ottobre 2011 le quali, se pur non hanno sovvertito i rapporti tra maggioranza e opposizione rispetto alla precedente legislatura, hanno comunque condotto ad un mutamento degli equilibri politici interni al Consiglio.

Dai dibattiti sopra richiamati emerge come alla base dell'approvazione delle due leggi ci sia stata la convergenza registrata in Consiglio tra maggioranza e opposizione sull'opportunità di modificare alcuni articoli del testo dello statuto approvato nel febbraio dell'anno precedente. Da un lato, i consiglieri di opposizione hanno infatti contestato in particolare la scelta del nuovo statuto di aumentare il numero dei consiglieri regionali da 30 a 32 (art. 15), di introdurre la figura del Sottosegretario alla Presidenza della Giunta (art. 33, comma 3)<sup>12</sup> e di fissare a otto il numero massimo di assessori, anche "esterni" al Consiglio (art. 34, comma 2): si tratta d'altronde degli stessi profili che avevano condotto i consiglieri di opposizione a depositare sin dal marzo 2011 la richiesta di *referendum*<sup>13</sup> (sebbene alcuni di essi avessero appena votato a favore dello statuto stesso). Dall'altro lato, i consiglieri di maggioranza hanno riconosciuto l'opportunità di modificare lo statuto già approvato, specie per ridurre il numero dei consiglieri, individuandone però la specifica motivazione nel sopraggiunto art. 14 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (conv. con mod. dalla l. 14 settembre 2011, n. 148), recante *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*: si tratta della norma, peraltro attualmente al vaglio della Corte costituzionale<sup>14</sup>, ai sensi della quale le Regioni, «per il conseguimento degli obiettivi

---

<sup>11</sup> Cfr. Regione Molise, Consiglio regionale, X legislatura, Resoconto integrale delle sedute del 1° febbraio e del 27 marzo 2012.

<sup>12</sup> Si segnala peraltro come la Regione Molise avesse già tentato di introdurre con l.r. 23 febbraio 2007, n. 4 la figura del Sottosegretario alla Presidenza della Giunta. Tale legge fu però dichiarata dalla Corte costituzionale illegittima per violazione della riserva statutaria in materia di forma di governo di cui all'art. 123, primo comma, Cost. con sent. 13 giugno 2008, n. 201, in *Giur. cost.*, 2008, p. 2287 ss. (sulla quale, volendo, cfr. E. ALBANESI, *Legge regionale e riserva di competenza statutaria in materia di forma di governo*, in *Giur. it.*, 2009, p. 1365 ss.)

<sup>13</sup> Cfr. in particolare la nota inviata dal Consigliere Romano ai componenti del Consiglio regionale in data 24 febbraio 2011 per chiedere l'adesione alla richiesta di indizione del *referendum*.

<sup>14</sup> Cfr. i ricorsi della Regione Lazio (reg. ric. n. 134/11, parte 2, in *G.U.* 14 dicembre 2011, n. 52), della Regione Valle d'Aosta (reg. ric. n. 135/11, parte 2, in *G.U.*, 14 dicembre 2011, n. 52), della Regione Basilicata (reg. ric. n. 136/11, parte 1, in *G.U.* 14 dicembre 2011, n. 52), della Provincia di Trento (reg. ric. n. 142/11, parte 2, in *G.U.* 21 dicembre 2011, n. 53), della Regione Trentino-Alto Adige (reg. ric. n. 143/11, parte 2, in *G.U.* 28 dicembre 2011, n. 54), della Regione Emilia-Romagna (reg. ric. n. 144/11, in *G.U.* 28 dicembre 2011, n. 54), della Regione Veneto (reg. ric. n. 145/11, parte 3, in *G.U.* 4 gennaio 2012, n. 1), della Regione Umbria (reg. ric. n. 147/11, parte 4, in *G.U.* del 4 gennaio 2012, n. 1), della Provincia

# Osservatorio sulle fonti

stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, adeguano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti» ad alcuni parametri tra i quali, per quanto qui interessa, il contenimento del numero dei consiglieri regionali entro un massimo stabilito dalla legge<sup>15</sup>.

Tale convergenza tra maggioranza e opposizione sull'opportunità, in particolare, di ridurre il numero dei consiglieri previsto nello statuto appena approvato, si è peraltro concretizzata nell'approvazione di un ordine del giorno nel quale il Consiglio regionale si è impegnato «a recepire con la massima urgenza il disposto dell'art. 14 della legge n. 148/2011 ricorrendo ad una procedura semplificata ed ordinaria che utilizzi la Prima Commissione consiliare e vari celermente un nuovo Statuto regionale con la previsione di n. 20 consiglieri e di n. 4 assessori»<sup>16</sup>.

Il Consiglio regionale del Molise ha quindi individuato nella legge di revoca (l.r. n. 4/12) della seconda deliberazione statutaria del 22 febbraio 2011 lo strumento per evitare che si svolgesse un *referendum* su uno statuto che le forze politiche regionali ritenevano comunque opportuno in tempi brevi modificare.

Tuttavia, *re melius perpensa*, il Consiglio regionale si è avveduto che la procedura adottata con la l.r. n. 4/12, cioè la revoca con legge di una deliberazione statutaria, presentava (per ragioni peraltro evidenti, sulle quali si tornerà a breve) profili di illegittimità costituzionale. Ha quindi approvato la l.r. n. 7/12 (anch'essa tuttavia, come si dirà a breve, non immune da dubbi circa la conformità con il dettato costituzionale) con la quale si è fatta asseritamente “rivivere” la seconda deliberazione statutaria del 22 febbraio 2012 al fine di “sanare” il *vulnus* compiuto e con la quale si è introdotta la disciplina stabile di cui all'art. 17-*bis* di cui si è sopra dato conto. Con l'intendimento da parte del Consiglio regionale di modificare in ogni caso, questa volta con i modi di cui all'art. 123, secondo comma, Cost., lo statuto già pubblicato nel marzo 2011.

**3. Le questioni giuridiche.** L'intera vicenda suscita forti dubbi circa la conformità alla Costituzione del modo di procedere seguito da parte del Consiglio regionale del Molise, anche se va incidentalmente rilevato il fatto che il Consiglio dei ministri abbia

---

di Bolzano (reg. ric. n. 152/11, parte 2, in *G.U.* 18 gennaio 2012, n. 3), della Regione Campania (reg. ric. n. 153/11, in *G.U.* 18 gennaio 2012, n. 3), della Regione Lombardia (reg. ric. n. 155/11, parte 1, in *G.U.* 25 gennaio 2012, n. 4), della Regione Calabria (reg. ric. n. 158/11, parte 2, in *G.U.* 25 gennaio 2012, n. 4), della Regione Sardegna (reg. ric. n. 160/11, parte 6, in *G.U.* 25 gennaio 2012, n. 4).

<sup>15</sup> Nel caso del Molise, la cui popolazione è inferiore al milione di abitanti, l'art. 14, comma 1, lett. a), del d.l. n. 138/11 prevede un numero di consiglieri regionali uguale o inferiore a 20.

<sup>16</sup> Nonché «a prevedere un complessivo riordino istituzionale ed amministrativo in attuazione degli art. 15 [sul dimezzamento dei consiglieri e assessori provinciali] e 16 [sull'accorpamento dei comuni con meno di 1.000 abitanti] della legge n. 148/2011 agevolando uno schema che incentivi l'associazionismo nelle Unioni dei Comuni e la gestione unificata dei servizi per macro-aree» e «ad aprire un confronto della Regione con il coordinamento dei n. 63 comuni dell'Alto Molise, Alto Sangro e Alto Vastese che sollecita una specifica attenzione per un territorio che in 60 anni ha visto passare i residenti complessivi da n. 161.000 a n. 61.000».

deciso di non proporre ricorso alla Corte costituzionale né avverso la l.r. n. 4/12<sup>17</sup> né avverso la l.r. n. 7/12<sup>18</sup>.

Le questioni che sembra porre la vicenda sono almeno tre. Può il Consiglio regionale revocare con legge una delibera statutaria? Può il Consiglio regionale con legge abrogare una simile legge e far “rivivere” la delibera statutaria revocata? Può il Consiglio regionale modificare o revocare nei modi di cui all’articolo 123, secondo comma, Cost., la legge di approvazione o di modificazione dello statuto regionale anche dopo la pubblicazione notiziale?

Si tratta di tre questioni specifiche riconducibili in realtà ad un interrogativo di fondo: dopo la pubblicazione notiziale ex art. 123 Cost. lo statuto è ancora nella disponibilità del Consiglio regionale?

Per rispondere appare opportuno, da un lato, ricostruire in generale quale sia l’effetto giuridico che discende da una legge nei confronti dell’organo legislativo che l’ha approvata; dall’altro, inquadrare la specifica fattispecie di cui all’art. 123, secondo comma, Cost. (il quale fa espresso riferimento alla «legge»<sup>19</sup>) nel più ampio contesto del procedimento di adozione dello statuto regionale, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia.

### **3.1. L’effetto giuridico di una legge perfetta nei confronti dell’organo legislativo.**

Lo studio più approfondito dell’effetto giuridico che «insorge[...] simultaneamente col realizzarsi della pronuncia degli organi legislativi, val[endo] ad oggettivare giuridicamente la fattispecie corrispondente come la “legge”», sembra ancora oggi potersi rinvenire in un “classico” in materia: il *Contributo* di Galeotti sul procedimento legislativo del 1957<sup>20</sup>.

Secondo la ricostruzione di Galeotti, una legge sarebbe da considerarsi perfetta, cioè giuridicamente esistente, a seguito della deliberazione degli organi legislativi<sup>21</sup>. Il

---

<sup>17</sup> Cfr. il comunicato del Consiglio dei ministri n. 22 del 6 aprile 2012.

<sup>18</sup> Cfr. il comunicato del Consiglio dei ministri n. 30 del 25 maggio 2012.

<sup>19</sup> «Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l’apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione».

<sup>20</sup> Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, ristampa inalterata 1985, specie p. 354 ss.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 262 ss. Secondo l’Autore «solo il momento della perfezione della legge trae il procedimento fuori da quella fluidità che consegue tipicamente al momento instaurativo e che risponde alla libertà di determinazione che gli organi legislativi mantengono intatta finché non sia stata pienamente esplicitata la loro funzione» (p. 265). Analogamente cfr. F. MODUGNO, *L’invalidità della legge. II. Teoria dell’atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 217 ss. e S.M. CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, XXXVII, 1988, p. 120-122. *Contra* A. M. SANDULLI, *Legge (Diritto costituzionale)*, in *Noviss. dig. it.*, IX, 1963, p. 644-645 nonché V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II, 1, L’ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Cedam, Padova, 1993, p. 50-51 secondo i quali il momento perfezionativo della legge si avrebbe con la sua promulgazione.

# Osservatorio sulle fonti

peculiare effetto giuridico<sup>22</sup> che discenderebbe da una legge perfetta (anche se ovviamente non avente ancora efficacia precettiva) sarebbe costituito da un vincolo fondamentale che per l'organo legislativo implicherebbe il non poter «più prescindere dal fatto che quella certa legge con quel certo determinato contenuto precettivo ormai esiste, è una realtà *per il diritto*»<sup>23</sup>. Ad essa gli organi legislativi restano quindi «proporzionalmente vincolat[i] appunto in questo senso specifico: che per poterne impedire od estinguere (quando si sarà prodotta) la specifica efficacia imperativa si renderà necessario per ess[i] (salvo che non intervengano altre fattispecie costituzionalmente idonee a rendere giuridicamente inutile l'atto legislativo) di procedere ad una nuova esplicazione della funzione legislativa della materia, sì da approvare un altro atto legislativo di contenuto contrario, che elimini dalla realtà giuridica il precedente»<sup>24</sup>.

Conclude l'Autore, in modo ancor più esplicito: «divenuta giuridicamente perfetta la legge, non è tanto vero che essa non possa essere variata per un dato tempo, quanto che, per variarla, si deve (e qui è il vincolo) sottostare ad una nuova trafila procedurale che conduca alla deliberazione di una nuova legge, che elimini o abroghi la precedente»<sup>25</sup>.

**3.2. La legge di approvazione dello statuto nel procedimento di cui all'art. 123 Cost.: legge perfetta o elemento costitutivo di un atto complesso?** Dato conto in generale dell'effetto che, secondo la ricostruzione di Galeotti, discende da una legge perfetta sull'organo legislativo che l'ha approvata, occorre a questo punto chiedersi se tale effetto valga anche per la fattispecie qui in esame, cioè la «legge» (così, si è detto, si esprime l'art. 123 Cost.) approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi.

Tale legge si colloca infatti all'interno di un peculiare procedimento (quello di formazione dello statuto regionale caratterizzato, come è noto, dalla presenza di due ulteriori fasi, peraltro eventuali, quali il *referendum* popolare ed il giudizio di legittimità preventivo di fronte alla Corte costituzionale) sulla cui fisionomia non si registra in dottrina uniformità di vedute.

Una parte della dottrina ricostruisce infatti lo statuto regionale in termini di atto complesso ed in particolare il *referendum* popolare non già come elemento meramente integrativo dell'efficacia della doppia deliberazione consiliare ma come elemento costitutivo dell'atto finale<sup>26</sup>. Altri Autori ritengono invece che il *referendum* popolare

---

<sup>22</sup> Distinto dunque dagli effetti meramente procedurali quali l'insorgere dell'obbligo della promulgazione o dell'obbligo della pubblicazione.

<sup>23</sup> Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., p. 364.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 365.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 370.

<sup>26</sup> Cfr. E. LAMARQUE, *Il referendum nel procedimento di formazione dello statuto regionale*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2000, specie p. 140 ss., e A. FERRARA, *Il procedimento di formazione e revisione degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano, 2008, specie p. 20 ss.

# Osservatorio sulle fonti

ed il giudizio di legittimità costituzionale si collochino nella fase integrativa dell'efficacia di un atto già perfetto<sup>27</sup>.

In una delle ricostruzioni dottrinali che configurano lo statuto regionale come atto complesso si è peraltro evidenziato il fatto che l'accoglimento della tesi contraria comporterebbe l'impossibilità per il Consiglio regionale di intervenire sul testo dello statuto, eventualità quest'ultima che risulterebbe «fals[a] alla luce dell'attuazione costituzionale»: nelle disposizioni contenute in alcune leggi regionali è infatti espressamente previsto che il Consiglio regionale possa modificare o revocare la deliberazione statutaria già approvata, anche durante la decorrenza del termine disposto per la richiesta di *referendum* popolare; inoltre, tale eventualità si è già concretizzata nella prassi di alcune Regioni<sup>28</sup>. Tuttavia tale assunto, oltre che sopravvalutare il dato emergente dalla legislazione e dalla prassi regionali (che andrebbero se mai vagliate alla luce del dato costituzionale), sembra provare troppo: come sottolineato da Galeotti, lo si è visto sopra, con riguardo ad una legge perfetta «non è tanto vero che essa non possa essere variata per un dato tempo, quanto che, per variarla, si deve (e qui è il vincolo) sottostare ad una nuova trafila procedurale che conduca alla deliberazione di una nuova legge, che elimini o abroghi la precedente»<sup>29</sup>.

L'obiezione opposta alla seconda delle due ricostruzioni sopra richiamate non pare dunque decisiva ed ai fini che qui interessano si accoglierà proprio l'orientamento in base al quale la legge di approvazione dello statuto costituisce un atto perfetto<sup>30</sup>, tenendo anche conto del fatto che sembra essere quest'ultima la lettura accolta dalla Corte costituzionale (la quale si è riferita all'«articolazione del controllo» nelle due fasi

---

<sup>27</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 99; E. GIANFRANCESCO, «A volte ritornano». *Problemi del giudizio preventivo di costituzionalità sugli statuti regionali ordinari*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 5040 ss. Rigetta la tesi dell'atto complesso anche A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 323, nt. 96, il quale altrove qualifica il *referendum* sullo statuto come «strumento di controllo democratico estraneo alla fase deliberativa del procedimento di formazione» (cfr. ID., *Gli statuti regionali e la città di Zenobia. I limiti procedurali e sostanziali all'autonomia statutaria delle regioni ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 10/2005, p. 8, ora in *Nuove aut.*, 2005, p. 49 ss.).

<sup>28</sup> Cfr. A. FERRARA, *Il procedimento di formazione*, cit., p. 21 ss. Sulle disposizioni e sui casi menzionati si tornerà nei paragrafi successivi.

<sup>29</sup> Cfr. il paragrafo 3.1.

<sup>30</sup> Peraltro, come messo in luce da altra dottrina, la configurazione della legge statutaria come atto perfetto non esclude che si accolga allo stesso tempo la tesi dello statuto come atto complesso. Ci si riferisce all'articolata ricostruzione di Fausto Cuocolo il quale, pur sottolineando come la *legge di approvazione dello statuto* sia perfetta (ma non efficace) con la doppia deliberazione consiliare, riconduce lo statuto alla categoria degli atti complessi in virtù del fatto che esso costituisce, da un lato, contenuto di una legge regionale di approvazione, dall'altro oggetto del *referendum* popolare. Cfr. F. CUOCOLO, *Ancora sulla procedura di approvazione degli Statuti regionali*, in *Giur. cost.*, 2005, specie p. 4807 ss. il quale ritiene in definitiva che il procedimento di approvazione dello statuto sia composto da due fasi, una necessaria (consistente nella doppia deliberazione consiliare) e l'altra eventuale (consistente nel *referendum* popolare).

del *referendum* popolare e del giudizio di legittimità costituzionale<sup>31</sup>, sembrando dunque la Corte evocare un controllo su un atto già perfetto).

**3.3. Le indicazioni desumibili dalla giurisprudenza costituzionale (sia pure riferite ad una fattispecie distinta).** La questione della possibilità per un Consiglio regionale di intervenire su una legge di approvazione dello statuto, si è peraltro posta nella giurisprudenza costituzionale, sia pure con riferimento ad una peculiare fattispecie distinta da quella qui in esame: quella cioè in cui la Corte costituzionale abbia dichiarato l'illegittimità parziale dello statuto.

Il dibattito dottrinale ha visto confrontarsi una pluralità di orientamenti sul punto. La maggior parte degli Autori ritiene in tal caso opportuno o finanche doveroso un "ritorno" dello statuto in Consiglio, al quale spetterebbe in ogni caso la valutazione politica sul da farsi (autorizzare il Presidente della Giunta a promulgare parzialmente lo statuto, interrompere la prosecuzione del procedimento o ricominciare *ex novo* l'esame dello statuto)<sup>32</sup>. Più variegata paiono le vedute circa il modo attraverso cui il Consiglio debba esprimersi: alcuni Autori hanno sottolineato come possa ritenersi sufficiente una semplice delibera consiliare, quanto meno nei casi in cui si rendesse necessaria una mera «"messa a punto" formale» dello statuto<sup>33</sup>; altri hanno evidenziato comunque la necessità giuridica di una delibera a maggioranza assoluta nei casi in cui il Consiglio volesse "bloccare" la promulgazione e la necessità politica di una delibera legislativa a maggioranza assoluta nel caso in cui il Consiglio volesse "confermare" lo statuto<sup>34</sup>; altri ancora ritengono invece insufficienti, anche ove il Consiglio si limiti a prendere atto della sentenza della Corte o ad apportare modifiche di coordinamento testuale rese necessarie da quest'ultima, deliberazioni consiliari diverse da quelle che la Costituzione considera "statutarie"<sup>35</sup> (tesi quest'ultima sostenuta anche dal Consiglio di Stato<sup>36</sup>).

---

<sup>31</sup> Cfr. C. cost., 3 luglio 2002, n. 304, punto 2 del *Considerato in diritto*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2345 ss.

<sup>32</sup> Per una rassegna delle posizioni della dottrina sul punto si rinvia a I. CARLOTTO, *Il procedimento di formazione degli Statuti nelle Regioni ordinarie*, Cedam, Padova, 2007, p. 134 ss.

<sup>33</sup> Così R. BIN, *E se la Corte costituzionale dichiarasse illegittimi gli Statuti regionali? Problemi del dopo*, in *www.forumcostituzionale.it*, 7 novembre 2004, il quale precisa in ogni modo come l'unica soluzione «"certa", ossia priva di qualsiasi margine di censurabilità», è quella di «iniziare nuovamente dal principio il procedimento di formazione, retrocedendo sino alla prima approvazione da parte del Consiglio regionale».

<sup>34</sup> Cfr. C. PADULA, *Il problema dell'annullamento parziale dello Statuto: conseguenze sul procedimento statutario*, in *www.forumcostituzionale.it*, 7 luglio 2006. L'Autore riconosce in ogni caso la necessità di un nuovo procedimento statutario ai sensi dell'art. 123 Cost. in caso di modifiche innovative del testo statutario.

<sup>35</sup> Cfr. A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., p. 312 ss.

<sup>36</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. I, pareri 12 gennaio 2005 n. 12036/04 (dove si legge che «l'approvazione del testo privo della norma dichiarata non conforme alla Costituzione richiede un procedimento integralmente nuovo») e n. 12054/04 (nel quale il Consiglio di Stato afferma che «a qualunque dichiarazione di incostituzionalità totale o parziale [va riconnessa] 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»).

# Osservatorio sulle fonti

Sembra comunque registrarsi una posizione comune in dottrina sul fatto che ove il Consiglio regionale decida di modificare lo statuto, sia necessario in ogni caso procedere nei modi di cui all'art. 123 Cost. (sebbene non sia pacifico se il riesame debba essere totale<sup>37</sup> o parziale<sup>38</sup>).

Le Regioni che hanno espressamente disciplinato la fattispecie del “ritorno” in Consiglio dello statuto a seguito di una dichiarazione di illegittimità costituzionale, prevedono che ove il Consiglio intenda modificare la legge statutaria, per esigenze non derivanti dal mero coordinamento testuale o formale, sia chiamato a seguire la procedura di cui all'art. 123 Cost. (es. art. 11, comma 5, l.r. Emilia-Romagna 25 ottobre 2000, n. 29<sup>39</sup>; art. 18 l.r. Marche 23 dicembre 2002, n. 28<sup>40</sup>; art. 14 l.r. Piemonte 13 ottobre 2004, n. 22<sup>41</sup>). In parte diverso (per la previsione di un'unica deliberazione e per la tassatività degli adeguamenti consequenziali possibili secondo tale procedura) è l'art. 4, comma 4, della l.r. Lazio 3 agosto 2004, n. 8, il quale dispone che in caso di dichiarazione di illegittimità della legge statutaria da parte della Corte costituzionale, il Consiglio regionale «approva a maggioranza assoluta e con un'unica deliberazione gli adeguamenti consequenziali al testo della legge stessa, consistenti nell'abrogazione delle disposizioni dichiarate incostituzionali ovvero in modifiche tese esclusivamente a

---

<sup>37</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i “paletti” della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Ist. fed.*, 2004, p. 394 ss. secondo il quale lo statuto regionale dichiarato parzialmente illegittimo deve essere «nuovamente, nella sua interezza, approvato dal Consiglio».

<sup>38</sup> Cfr. S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra “chiusure” del giudice costituzionale, “incertezze” degli statuenti regionali e “serrato” confronto della dottrina)*, in *Ist. fed.*, 2004, p. 358 ss.

<sup>39</sup> «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'articolo 1. Le attività e le operazioni referendarie eventualmente compiute sulla deliberazione legislativa oggetto di modifica perdono ogni validità». In senso critico sulla possibilità riconosciuta al Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna di modificare il testo della legge statutaria (in questo caso) a seguito di una pronuncia di illegittimità parziale della Corte costituzionale cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il referendum previsto nel procedimento di formazione dello statuto regionale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I. La nuova forma di governo delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 144.

<sup>40</sup> «1. Nell'ipotesi in cui la Corte costituzionale dichiari la illegittimità parziale della legge di revisione statutaria, il Consiglio regionale delibera sui provvedimenti consequenziali da adottare nella prima seduta successiva alla pubblicazione della decisione della Corte. 2. Qualora il Consiglio regionale deliberi di modificare la legge di revisione statutaria per esigenze non derivanti dal mero coordinamento testuale o formale, la delibera legislativa di modifica si considera nuova legge e viene, quindi, approvata e pubblicata ai sensi dell'articolo 123, comma secondo, della Costituzione».

<sup>41</sup> «1. 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. 2. 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'articolo 1».

# Osservatorio sulle fonti

conformarsi alla sentenza nonché al mero coordinamento formale del testo»<sup>42</sup>.

Per quanto riguarda invece la prassi regionale a seguito di sentenze di illegittimità costituzionale dei rispettivi statuti, si segnala come il Consiglio regionale della Calabria e quello dell'Abruzzo hanno riesaminato lo statuto *ex novo* nei modi di cui all'art. 123 Cost., mentre il Consiglio dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna si sono limitati a prendere atto delle sentenze della Corte, rispettivamente con un ordine del giorno e una delibera<sup>43</sup>.

Chiamata a pronunciarsi sul procedimento adottato in queste ultime due regioni, la Corte costituzionale non si è però espressa nel merito<sup>44</sup>.

Tuttavia in un passaggio argomentativo contenuto in una distinta sentenza la Corte ha affermato come il Consiglio regionale, a seguito di una dichiarazione di illegittimità costituzionale dello statuto, possa «procedere ad una nuova deliberazione statutaria [...] in conseguenza di una dichiarazione di illegittimità totale o parziale della delibera statutaria» oppure «prendere atto dell'effetto meramente demolitorio di parte della deliberazione statutaria prodotto dalla sentenza della Corte»<sup>45</sup>.

La Corte costituzionale pare dunque in definitiva aver riconosciuto la possibilità che il Consiglio regionale proceda ad una nuova deliberazione statutaria in conseguenza di una dichiarazione di illegittimità totale o parziale dello statuto (pur avendo mantenuto la Corte una certa ambiguità parlando di «nuova deliberazione statutaria», non risultando pienamente chiaro se, al di fuori del caso della mera presa d'atto, sia necessario procedere nei modi di cui all'art. 123 Cost., cioè attraverso due deliberazioni, o se sia sufficiente un'unica deliberazione).

**3.4. La legislazione e la prassi regionale.** In ogni caso le indicazioni desumibili dalla giurisprudenza costituzionale si riferiscono, come già si è detto, ad una fattispecie simile ma non identica a quella qui in esame, nel quale il Consiglio del Molise ha deciso *sua sponte* (e non a seguito di una dichiarazione di illegittimità parziale<sup>46</sup>) di intervenire sullo statuto già approvato.

---

<sup>42</sup> Su tali profili cfr. A. FERRARA, *Il procedimento di formazione*, cit., p. 24 ss. Reputa la disposizione della legge laziale «di dubbia legittimità» (in quanto elude le due letture prescritte dall'art. 123 Cost.) I. CARLOTTO, *Il procedimento di formazione degli Statuti*, cit., p. 139.

<sup>43</sup> Le vicende sono accuratamente ricostruite in I. CARLOTTO, *Il procedimento di formazione degli Statuti*, cit., p. 138 ss.

<sup>44</sup> Cfr. C. cost., 28 dicembre 2005, n. 469, in *Giur. cost.*, 2005, p. 5013 ss., e C. cost. 28 dicembre 2005, ord. n. 479, *ibidem*, p. 5077 ss.

<sup>45</sup> Cfr. C. cost. 13 dicembre 2005, n. 445, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4802 ss. In entrambi i casi, ha precisato peraltro la Corte, le operazioni del procedimento referendario eventualmente compiute sono «necessariamente inefficaci» per la mutazione dell'oggetto del *referendum* derivante dalla pronuncia di accoglimento della Corte. Sul fatto che attraverso tale sentenza la Corte abbia riconosciuto l'ammissibilità di entrambe le scelte da parte di una Regione, cfr. N. LUPO, *Le alterne vicende della formazione dei nuovi statuti regionali (e i "colpi" inferti ai principi del costituzionalismo)*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 15.

<sup>46</sup> La quale, come ben rileva il Consiglio di Stato nel sopra citato parere 12 gennaio 2005 n. 12036/04, «compromette irreparabilmente la identità [del testo approvato dal Consiglio regionale], interrompe la linearità e la intrinseca coerenza del procedimento e ne determina la definitiva interruzione, in quanto il

# Osservatorio sulle fonti

Anche tale fattispecie è peraltro già contemplata nella legislazione regionale e provinciale speciale (in quest'ultimo caso, con riferimento al procedimento di adozione della legge statutaria provinciale) ed è già emersa concretamente nella prassi.

Quanto alla legislazione, si segnalano, da un lato, l'art. 17 della l.p. Trento 1° ottobre 2002, n. 13, recante *Disciplina del referendum confermativo previsto dall'articolo 47 dello Statuto speciale*, il quale dispone che «il Consiglio provinciale può modificare o revocare la legge [statutaria provinciale] già approvata anche dopo la pubblicazione del suo testo nel Bollettino Ufficiale della Regione ai fini della richiesta di *referendum*» (comma 1) e che «nel caso in cui il Consiglio provinciale revochi la legge [statutaria provinciale] ai sensi del comma 1, le operazioni referendarie eventualmente compiute perdono efficacia. In caso di modifica si applica, in quanto compatibile, l'articolo 16, commi 5 e 6» (comma 2); dall'altro, l'art. 12 della l.r. Emilia-Romagna n. 29/00 dispone che «anche entro i tre mesi dalla pubblicazione [notiziale], il Consiglio regionale può abrogare o modificare la deliberazione legislativa concernente la legge di revisione statutaria» (comma 1) e che «nel caso di abrogazione parziale o modifica, la delibera legislativa si considera come nuova legge di revisione statutaria, ed è quindi approvata e pubblicata [nei modi di cui all'art. 123 Cost.]. Le attività e le operazioni referendarie eventualmente compiute sulla deliberazione legislativa oggetto di modifica perdono ogni validità» (comma 2)<sup>47</sup>.

Quanto alla prassi regionale, si segnalano i casi dello statuto regionale della Liguria e dell'Abruzzo. A fronte dell'impugnativa governativa degli statuti nel 2004, i due Consigli regionali hanno infatti proceduto a modificarli per recepire i rilievi governativi nelle more della pronuncia della Corte. Ebbene in entrambi i casi, per quanto qui interessa, il procedimento seguito da parte dei Consigli è stato quello della doppia deliberazione ai sensi dell'art. 123 Cost. (*iter* portato a compimento nel caso della Liguria e giunto invece solo alla prima deliberazione nel caso dell'Abruzzo per la fine della legislatura consiliare<sup>48</sup>).

### **3.5. Per concludere: gli interessi sottesi alle due possibili opzioni interpretative e la possibilità per il Consiglio di revocare o modificare lo statuto purché nelle forme**

---

testo normativo residuo non corrisponde a quello espresso dall'organo rappresentativo con le modalità prescritte dall'art. 123 della Costituzione». Come sottolinea A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., p. 312 «in forza della sentenza di accoglimento, il procedimento di formazione dello statuto, inteso qui come sequenza di atti (adempimenti formali) e comportamenti (compromessi politici) preordinati all'adozione di un unico documento normativo (sia esso lo statuto organico o una sua parte), deve essere considerato traumaticamente interrotto perché a risultare pregiudicata è la stessa volontà del legislatore statutario di esercitare in una data concreta maniera la relativa potestà».

<sup>47</sup> In senso critico sulla possibilità riconosciuta al Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna di modificare il testo della legge statutaria (in questo caso) per decisione propria cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il referendum previsto nel procedimento di formazione dello statuto regionale*, cit., p. 144.

<sup>48</sup> Sulle vicende procedurali degli statuti ligure ed abruzzese cfr. I. CARLOTTO, *Gli Statuti delle Regioni ordinarie tra Governo, Corte costituzionale e Consigli regionali: il caso ligure e il caso abruzzese*, in *Le Regioni*, 2006, specie p. 211 ss.

# Osservatorio sulle fonti

**di cui all'art. 123 Cost.** Alla luce di quanto dunque si è detto (ed a prescindere dall'ipotesi in cui la Corte costituzionale dichiara parzialmente illegittimo lo statuto), dopo la pubblicazione notiziale ex art. 123 Cost. lo statuto è ancora nella disponibilità del Consiglio regionale?

Un profilo ulteriore che occorre a tal fine ponderare è dato dagli interessi che l'opzione interpretativa positiva e quella negativa paiono in grado di tutelare: da un lato, consentire al Consiglio regionale di revocare o modificare la legge già approvata anche dopo la sua pubblicazione notiziale, sembra infatti costituire una soluzione utile per evitare diseconomie procedurali (costituite sostanzialmente dallo svolgimento del *referendum*) nel caso in cui sopravvenga l'opportunità di introdurre modifiche al testo dello statuto (eventualità, quest'ultima, peraltro non improbabile, specie ove a causa di un ricorso governativo di fronte alla Corte costituzionale sia trascorso parecchio tempo dalla approvazione della legge); dall'altro lato, ritenere la legge non revocabile né modificabile da parte del Consiglio pare però costituire una garanzia per evitare che attraverso tale espediente (magari per il sentore di una probabile "bocciatura" dello statuto da parte degli elettori) sia impedito al corpo elettorale di esprimersi mediante *referendum*<sup>49</sup>.

In definitiva, specie alla luce di quanto detto nel paragrafo 3.1 e ribadito nel paragrafo 3.2, non può dirsi in assoluto giuridicamente preclusa al Consiglio regionale la possibilità di revocare o modificare la legge di approvazione dello statuto. Il vincolo fondamentale che però pare discendere a carico del Consiglio dalla legge già approvata è quello di non poter revocare o modificare quest'ultima all'interno dello stesso procedimento che ha condotto alla sua approvazione: ciò significa in altri termini che ove il Consiglio regionale decida di disporre del testo dello statuto già approvato, potrà farlo solo attraverso un nuovo procedimento nelle forme di cui all'art. 123 Cost.<sup>50</sup>. Una legge statutaria, approvata dal Consiglio a maggioranza assoluta dei suoi componenti con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi, potrà dunque essere modificata o revocata dal Consiglio, anche dopo la pubblicazione notiziale, solo con la medesima procedura.

Per rispondere dunque ai tre specifici interrogativi di partenza, in primo luogo, sembra potersi affermare che un Consiglio regionale non può revocare con legge una delibera statutaria (come ha invece fatto quello del Molise con la l.r. n. 4/12) in quanto

---

<sup>49</sup> Con riferimento agli artt. 11, comma 5, e 12 della l.r. Emilia-Romagna n. 29/00 (sopra citati nei paragrafi 3.3 e 3.4), i quali prevedono la possibilità che il Consiglio regionale modifichi il testo di una legge statutaria per decisione propria o a seguito di una pronuncia di incostituzionalità parziale della Corte costituzionale, rileva il rischio che in tal modo si legittimino «manovre "ostruzionistiche" rispetto ai *referendum* già richiesti» G. TARLI BARBIERI, *Il referendum previsto nel procedimento di formazione dello statuto regionale*, cit., p. 144.

<sup>50</sup> Se pur con riferimento al caso in cui la Corte abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale dello statuto, si vedano le considerazioni in tal senso di E. GIANFRANCESCO, «A volte ritornano». *Problemi del giudizio preventivo di costituzionalità*, cit., p. 5039 ss. Preferisce invece non qualificare integralmente "nuovo" il procedimento che segue (perché in tal caso ciò presupporrebbe un'autonoma iniziativa) A. CARDONE *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., p. 312.

# Osservatorio sulle fonti

tale seconda delibera (assieme alla prima) ha ormai prodotto l'esistenza sul piano del diritto di una legge di approvazione dello statuto, per revocare la quale il legislatore dovrà procedere solo attraverso un atto uguale (cioè anch'esso adottato con la procedura di cui all'art. 123 Cost.) e contrario (cioè avente come contenuto precettivo la revoca del contenuto della precedente legge).

Alla luce di ciò, sembra potersi affermare in secondo luogo che, ove un Consiglio regionale abroghi una simile legge e faccia "rivivere" la delibera statutaria revocata (come ha fatto il Consiglio regionale del Molise con la l.r. n. 7/12), tale legge avrebbe come unico effetto quello di abrogare una precedente legge di per sé illegittima per i motivi appena esposti: essendo dunque quest'ultima legge del tutto inidonea a revocare alcunché, nulla potrebbe farsi "rivivere" con una successiva legge perché... mai "morto".

In terzo luogo, sembra invece possibile per un Consiglio regionale modificare o revocare la legge di approvazione o di modificazione dello statuto regionale anche dopo la pubblicazione notiziale, purché nei modi di cui all'articolo 123, secondo comma, Cost. (come dispone oggi l'art. 17-*bis* della l.r. n. 36/05, come introdotto dal Consiglio regionale del Molise con la l.r. n. 7/12). Solo attraverso quest'ultima via, infatti, la scelta di mantenere lo statuto vigente (in caso di revoca della legge già approvata) oppure di approvare una nuova versione dello statuto da sottoporre poi, ove richiesto, ad un nuovo *referendum* (in caso di modifica della legge già approvata) costituiranno nell'uno o nell'altro caso il risultato della procedura garantistica di cui all'art. 123, secondo comma, Cost. e non il frutto di un mero espediente procedurale per eludere il voto popolare.

**4. Gli ulteriori sviluppi della vicenda dello statuto della Regione Molise.** Allo scopo di procedere tra l'altro verso l'obiettivo di apportare (questa volta nei modi di cui all'art. 123 Cost.) le modifiche di cui si è sopra dato conto<sup>51</sup> allo statuto pubblicato nel marzo 2011, il 20 aprile 2012 tre consiglieri regionali hanno presentato la *Proposta di legge regionale n. 30, recante Ulteriori misure urgenti per l'adeguamento amministrativo-istituzionale dell'ordinamento regionale*. Tale proposta di legge è stata approvata il 2 maggio 2012 dalla I Commissione del Consiglio regionale del Molise.

La proposta prevedeva che, «al fine di consentire l'adeguamento della Regione agli obblighi imposti dall'art. 14» del d.l. n. 138/11<sup>52</sup>, è affidato alla Prima Commissione Consiliare permanente «il compito di elaborare una proposta organica da sottoporre al Consiglio regionale contenente le modifiche alle disposizioni statutarie e legislative vigenti che sono in contrasto con i principi di cui alla suindicata legislazione statale» (art. 1). Tale proposta deve essere elaborata dalla Commissione «entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge» (art. 3, comma 1).

La proposta di legge regionale n. 30 disponeva anche tuttavia dell'altro. L'art. 3, comma 2, prevedeva infatti che «nel caso di scioglimento anticipato per una delle

---

<sup>51</sup> Cfr. il paragrafo 2.

<sup>52</sup> Cfr. il paragrafo 2.

# Osservatorio sulle fonti

ipotesi diverse da quelle previste dal primo comma dell'art. 126 della Costituzione – ivi compreso l'eventuale annullamento delle elezioni – senza che la Commissione abbia elaborato la proposta nel termine di cui al comma 1, non si può procedere all'indizione delle nuove elezioni prima che siano trascorsi otto mesi, o fino allo svolgimento del *referendum ex art. 123, comma 3, della Costituzione*, al fine di consentire al Consiglio regionale il recepimento degli obblighi imposti dall'[art.] 14, comma 1, lett. a), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148».

La motivazione politica sottesa a quest'ultimo comma si comprende alla luce dell'annullamento delle elezioni regionali dell'ottobre 2011 che al momento della presentazione della proposta di legge n. 30 il T.A.R. Molise era verosimilmente in procinto di dichiarare (e che ha poi effettivamente dichiarato il 17 maggio 2012, con sentenza depositata il successivo 28 maggio<sup>53</sup>). Come chiarito dal Presidente della Regione Iorio nella seduta del Consiglio dell'11 maggio 2012, l'intento della proposta di legge era quello di assicurare al Consiglio regionale in caso di annullamento delle elezioni la possibilità di «rimanere in carica non depotenziato, ma con tutti i poteri necessari per affrontare argomenti legislativi che si ritenessero indispensabili e necessari»<sup>54</sup>, in particolare la modifica delle disposizioni statutarie e legislative vigenti che sono in contrasto con i principi di cui alla legislazione statale contenuta nell'art. 14 del d.l. n. 138/11.

Tuttavia nella seconda metà di maggio 2012, come si è accennato, il T.A.R. del Molise ha effettivamente annullato le elezioni regionali dell'ottobre 2011. La possibilità che il Consiglio regionale possa procedere alla modifica dello statuto pubblicato nel marzo 2011 resta oggi condizionata all'esito del ricorso che verosimilmente sarà presentato al Consiglio di Stato. D'altronde la maggioranza consiliare, anche a fronte dell'indisponibilità dell'opposizione di appoggiarne l'approvazione, ha deciso di non procedere nell'approvazione della p.d.l. n. 30/12<sup>55</sup> (in relazione alla quale paiono peraltro evidenti i profili di illegittimità costituzionale): ove dunque il Consiglio di Stato confermasse la sentenza del T.A.R., il Consiglio regionale non sarebbe nella pienezza dei poteri per l'approvazione di un nuovo testo di statuto ed il *referendum* popolare si terrebbe a questo punto sul testo dello statuto pubblicato a fini notiziali nel marzo 2011.

Per effetto dell'annullamento delle elezioni, le operazioni e le attività relative allo svolgimento di tale *referendum* sarebbero in ogni caso sospese ai sensi dell'art. 18, comma 1, della l.r. n. 36/05 nel periodo intercorrente tra la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali e i dieci mesi successivi all'elezione del nuovo Consiglio regionale<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Cfr. T.A.R. Molise – Sezione Prima, sent. n. 224, 28 maggio 2012.

<sup>54</sup> Cfr. Regione Molise, Consiglio regionale, X legislatura, Resoconto integrale della seduta dell'11 maggio 2012.

<sup>55</sup> Si veda il già citato intervento del Presidente Iorio nella seduta del Consiglio regionale dell'11 maggio 2012. Cfr. Regione Molise, Consiglio regionale, X legislatura, Resoconto integrale della seduta dell'11 maggio 2012.

<sup>56</sup> Si segnala peraltro come la l.r. n. 7/12 abbia, tra l'altro, modificato l'art. 18 il quale nella versione originaria prevedeva che la sospensione delle operazioni referendarie si avesse nel periodo intercorrente tra la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali e i sei mesi successivi all'elezione del

**5. Postilla. Ancora sulla mancata considerazione da parte di una Regione degli effetti giuridici che conseguono dal completamento di una fase del procedimento legislativo: la revoca da parte del Presidente della Regione Puglia della promulgazione di una legge di modifica dello statuto regionale.** Per concludere pare opportuno dare conto di una recente vicenda che, se pur distinta da quella relativa allo statuto del Molise, sembra avere in comune con quest'ultima la mancata considerazione da parte di una Regione di un risvolto giuridico del procedimento legislativo: il fatto cioè che l'adozione di un atto che segna il completamento di una fase del procedimento non costituisce un atto "isolato" e che dal completamento di una fase del procedimento stesso discendono effetti determinanti sulla fattispecie finale "legge"<sup>57</sup>.

Ci si riferisce al caso della recente revoca da parte del Presidente della Regione Puglia della promulgazione di una legge regionale di modifica dello statuto regionale.

Il Consiglio regionale della Puglia aveva infatti approvato in prima deliberazione il 25 gennaio 2011<sup>58</sup> e in seconda deliberazione il 12 aprile 2011<sup>59</sup> una modifica all'art. 7 dello statuto della Regione Puglia al fine di adeguare quest'ultimo alla novità rappresentata dall'istituzione nel 2004 della Provincia di Barletta-Andria-Trani<sup>60</sup>.

Il Presidente della Regione aveva successivamente promulgato la legge l'11 aprile 2012, poi pubblicata nel *Bollettino Ufficiale della Regione Puglia* n. 58 del 20 aprile 2012<sup>61</sup>. Tuttavia ciò era avvenuto<sup>62</sup> senza che la legge approvata dal Consiglio regionale

---

nuovo Consiglio regionale. Si tratta di una modifica concepita evidentemente nell'intento di offrire, nell'eventualità di un annullamento delle elezioni, al nuovo Consiglio regionale tempo sufficiente per modificare il testo dello statuto approvato nel febbraio 2011 e cercare quindi di evitare, ancora una volta, che su di esso si svolga un *referendum* popolare.

<sup>57</sup> Tornando alle parole di Galeotti (cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit.) il procedimento legislativo costituisce uno specifico fenomeno di formazione successiva della fattispecie (cfr. p. 42 ss.), la cui «unità di riferimento del moto» (cfr. p. 65 ss.) è dato dalla legge formale, ovvero «quella fattispecie di diritto costituzionale che sia posta in essere, secondo un procedimento peculiare, da quelle istanze od organi (statali e di altri enti pubblici) cui sia attribuito originariamente e stabilmente l'esercizio della potestà legislativa» (cfr. p. 120 ss.). Ciascuna fase del procedimento è enucleata come quell'insieme di attività dalle quali discendono situazioni giuridiche sull'atto totale differenti rispetto a quelle prodotte dalle attività precedenti e dalle successive. Cfr. *ibidem*, p. 233 ss.

<sup>58</sup> Cfr. deliberazione del Consiglio regionale della Puglia n. 19 del 25 gennaio 2011, Proposta di legge "Modifica dell'art. 7 dello Statuto della Regione Puglia": prima lettura (art. 123 della Costituzione della Repubblica Italiana).

<sup>59</sup> Cfr. deliberazione del Consiglio regionale della Puglia n. 27 del 12 aprile 2011, Modifica all'art. 7 della legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia): seconda lettura (art. 123 della Costituzione della Repubblica Italiana).

<sup>60</sup> L'art. 7 dello Statuto della Puglia, ai sensi del quale «i comuni i cui territori sono compresi nelle provincie di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto costituiscono la Regione Puglia», veniva sostituito dal seguente: «i comuni i cui territori sono compresi nelle provincie di Bari, Andria-Barletta-Trani, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto costituiscono la Regione Puglia»,

<sup>61</sup> Cfr. l.r. Puglia 11 aprile 2012, n. 9, recante *Modifica all'articolo 7 della legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 (statuto della regione Puglia)*.

<sup>62</sup> Si rileva peraltro come secondo alcune ricostruzioni dottrinali al Presidente della Regione dovrebbe riconoscersi il potere-dovere di controllare la legge statutaria dal punto di vista della legittimità formale.

# Osservatorio sulle fonti

ai sensi dell'art. 123 Cost. fosse stata pubblicata a fini notiziali per il decorso del termine per la richiesta di *referendum* popolare.

Il Presidente della Regione ha quindi recentemente deciso di revocare la promulgazione della legge, «rilevato che nella fattispecie, per mero disguido, non si è provveduto alla pubblicazione delle deliberazioni approvative del Consiglio regionale»<sup>63</sup>. Le due deliberazioni del Consiglio regionale del gennaio e dell'aprile 2011 sono state quindi pubblicate a fini notiziali sul *Bollettino Ufficiale della Regione Puglia* n. 66 del 7 maggio 2012.

Nella vicenda che si è descritta nei paragrafi precedenti, il Consiglio regionale del Molise non sembra essersi avveduto che dall'adozione di un atto (in quel caso: la seconda deliberazione statutaria) che segna il completamento di una fase del procedimento legislativo (in quel caso: la fase deliberativa) discendono effetti giuridici ben precisi (in quel caso: il vincolo fondamentale sull'organo legislativo di non poter più prescindere dall'esistenza giuridica di una certa legge<sup>64</sup>, non più revocabile dunque se non con un atto eguale e contrario<sup>65</sup>), non potendosi dunque più disporre dell'atto stesso in quanto tale. Allo stesso modo il Presidente della Regione Puglia, revocando la promulgazione di una legge come se fosse un atto "isolato", sembra non aver considerato che dall'adozione di un atto (in questo caso: la promulgazione) che segna il completamento di una fase del procedimento legislativo (in quel caso: la fase integrativa dell'efficacia) discendono effetti giuridici ben precisi (quali in questo caso: l'efficacia<sup>66</sup>, da realizzarsi comunque in maniera progressiva<sup>67</sup>, della legge), non potendosi dunque più disporre dell'atto stesso in quanto tale, nonostante lo scopo della revoca fosse quello di "sanare" l'evidente illegittimità della l.r. n. 9/12 per violazione del procedimento di cui all'art. 123 Cost.

---

Cfr. A. FERRARA, *Il procedimento di formazione*, cit., p. 31 ss. Rileva tuttavia come non tutti i Presidenti di Regione abbiano esercitato in maniera rigorosa tale funzione I. CARLOTTO, *Il procedimento di formazione degli Statuti*, cit., p. 90 ss.

<sup>63</sup> Cfr. D.P.G.R. 7 maggio 2012, n. 337, recante *Revoca della promulgazione della Legge n. 9 del 11 aprile 2012 "Modifica all'art. 7 della legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia)"*, pubblicata sul *Bollettino Ufficiale della Regione Puglia* n. 66 del 7 maggio 2012.

<sup>64</sup> Cfr. il paragrafo 3.1.

<sup>65</sup> Cfr. il paragrafo 3.5.

<sup>66</sup> «Dopo la perfezione dell'atto legislativo, l'ulteriore situazione giuridica, che, con riguardo alla mèta finale cui il procedimento tende, segni l'effettivo superamento dello stato di pura "perfezione" o di mera rilevanza dell'atto legislativo, è quella che si sostanzia nell'insorgere dell'efficacia della legge, quale risulta dal tenore oggettivo delle sue disposizioni; è la situazione giuridica che si avvera al termine del procedimento legislativo». Così S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., p. 412.

<sup>67</sup> Così S.M. CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione*, cit., p. 121. La formazione dell'efficacia della legge passa infatti anche attraverso il compimento dei due successivi stadi quali la pubblicazione e la decorrenza dell'eventuale periodo di *vacatio legis*. Peraltro, nel caso in esame, l'efficacia della l.r. n. 9/12 sembra essersi già pienamente realizzata al momento della revoca della promulgazione (datata 7 maggio 2012) in quanto la l.r. n. 9/12 è stata pubblicata nel BURL il 20 aprile 2012 «ai sensi e per gli effetti dell'art. 53, comma 1» dello statuto, il quale dispone che le leggi regionali entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.