

LIMITE DELLA ARMONIA CON LA COSTITUZIONE E LEGGI ORDINARIE DELLO STATO NELLA SENTENZA N. 198/2012 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

1 – E' risaputo che nel periodo precedente la riforma dell'autonomia statutaria da parte della legge costituzionale n. 1 del 1999, la dottrina aveva incontrato non poche difficoltà nel ricostruire i rapporti tra gli statuti regionali e le leggi ordinarie dello Stato. Ciò in quanto l'art. 123 Cost. dettava in proposito una formula decisamente equivoca, quale quella secondo cui gli statuti avrebbero dovuto essere "in armonia ... con le leggi della Repubblica"¹.

Le interpretazioni di tale previsione che furono avanzate in dottrina possono essere schematicamente suddivise in cinque filoni (anche se a costo di una certa forzatura, resa però necessaria dal fatto che sarebbe qui fuori luogo ripercorrere analiticamente tutte le opinioni dottrinali). Il primo era costituito dalla tesi - massimamente restrittiva dell'autonomia statutaria, e ben presto completamente trascurata in dottrina - secondo cui il limite della armonia con le leggi della Repubblica avrebbe significato, semplicemente, la subordinazione gerarchica degli statuti regionali alle leggi ordinarie dello Stato²; al secondo aveva dato luogo l'opinione - viceversa massimamente rispettosa dell'autonomia statutaria, e che col tempo incontrò largo consenso nella dottrina, nonostante fosse stata esplicitamente respinta da una nota pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 40 del 1972) - secondo la quale le leggi dello Stato con cui gli statuti erano tenuti ad armonizzarsi sarebbero state solo quelle espressamente abilitate dal Titolo V della Costituzione a disciplinare materie connesse con l'organizzazione regionale³; il terzo filone era invece formato da quanti ritenevano che il vincolo della armonia con le leggi della Repubblica implicasse la subordinazione degli statuti ai principi della legislazione dello Stato, pur variamente identificati: dai "principi più generali che informano l'ordinamento legislativo dello Stato nel suo complesso"⁴, ai principi fondamentali che lo Stato avrebbe potuto stabilire attraverso una apposita legge "cornice" in materia di organizzazione regionale⁵; al quarto aveva dato luogo la tesi secondo cui il limite della armonia - essendo riferito non solo alle leggi della Repubblica, ma pure alla Costituzione - avrebbe dovuto essere interpretato in termini unitari, e segnatamente nel senso di obbligare gli statuti a riprodurre a livello regionale le soluzioni, legislative e costituzionali, caratterizzanti analoghi aspetti dell'organizzazione statale⁶; il quinto filone, infine, era rappresentato da quanti ritenevano che la formula della armonia con le leggi della Repubblica (e con la Costituzione) configurasse un limite non di legittimità, ma di merito, indicando il parametro secondo il quale le Camere avrebbero dovuto effettuare il controllo che era ad esse demandato dall'art. 123 Cost. in occasione dell'approvazione degli statuti⁷.

¹ Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, 47, per il rilievo che si trattava di una "equivoca espressione costituzionale".

² G. ZANOBINI, *La gerarchia delle fonti*, in P. CALAMANDREI – A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, 61.

³ In questo senso, forse per primo, P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, 27. Successivamente, tra i tanti: F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1972, 113 ss.; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1972, 379-380; e, più recentemente, A. D'ATENA, *Statuti regionali. II) Statuti regionali ordinari*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1991, 8-9 (la cui posizione peraltro si caratterizzava per una lettura particolarmente estensiva delle leggi statali con cui gli statuti avrebbero dovuto armonizzarsi, giungendo a indicare, oltre che le leggi di cui agli artt. 119, 122, 125 e 130 Cost., anche le leggi cornice di cui all'art. 117 Cost., in quanto "suscettibili di interferire con gli oggetti che l'art. 123 riserva allo Statuto").

⁴ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II, 1, Le fonti normative*, Padova, 2 ediz., 1971, 93 (mentre in successive edizioni della medesima opera notava che la formula della armonia con le leggi "può anche significare, e così è stata intesa [...] dalla Corte costituzionale con la sent. n. 40 del 1972, [...] che gli statuti debbano [...] conformarsi ai principi della legislazione statale incidenti sulle materie che ne formano il proprio oggetto [...] o su materie con quelle connesse": cfr. *Lezioni di diritto costituzionale. II, 1, Le fonti normative*, Padova, 125).

⁵ L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, 114.

⁶ F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti normative*, in *Giur. cost.*, 1971, 439 ss.

⁷ U. DE SIERVO, *Commento all'art. 123*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, Tomo II, Bologna, 1990, 138.

Una volta eliminato il limite della armonia con le leggi della Repubblica con la riforma del 1999, la controversia interpretativa sembrava destinata a cessare. Ciò in quanto le ricostruzioni dei rapporti tra gli statuti e le leggi statali che si erano potute sostenere nel periodo precedente la riforma parevano tutte avere perso il loro fondamento testuale, salvo quella – che in effetti non aveva bisogno dell'esplicita menzione del limite della armonia con le leggi della Repubblica per essere sostenuta - secondo cui la legge statale avrebbe potuto condizionare la potestà statutaria delle Regioni solo se e nella misura in cui risultasse abilitata dal Titolo V a disciplinare materie connesse a quelle di competenza degli statuti. E proprio questa – che in passato, come si è ricordato, era soltanto una tra le diverse ricostruzioni possibili del rapporto tra gli statuti e le leggi ordinarie dello Stato – era sembrata, infatti, agli occhi della dottrina prevalente, essere divenuta l'unica tesi compatibile con la nuova formulazione dell'art. 123 Cost.⁸.

Senonché, questa impostazione trova ora una secca smentita nella sentenza in esame, avendo la Corte escluso che invada la riserva di competenza prevista in favore degli statuti dall'art. 123, comma 1, Cost. una legge statale che stabilisce limiti massimi al numero dei consiglieri e degli assessori regionali, rapportati al numero degli abitanti delle Regioni: e ciò nonostante che una tale normativa non trovi titolo in nessuna competenza specificamente attribuita alla legge ordinaria dello Stato da parte del Titolo V. Il che è implicitamente ammesso dalla stessa Corte, nel momento in cui ha ritenuto di giustificarla in termini completamente diversi: e cioè in base al rilievo che, in sua assenza, le divergenze tra le discipline statutarie sul numero dei componenti degli organi regionali di vertice avrebbero reso il “peso” del voto degli elettori diverso da Regione a Regione, in violazione del diritto dei cittadini ad essere egualmente rappresentati, ritenuto fondato sugli artt. 48 e 51 Cost. e in ultima analisi sul principio generale di eguaglianza. Da qui la conclusione che, dovendo invece gli statuti essere “in armonia con la Costituzione”, sia giustificato l'intervento della legge statale diretto a stabilire criteri uniformi in materia.

2 – La propensione ad interpretare in modo rigoroso il limite della “armonia con la Costituzione” non costituisce una novità nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali successiva alla riforma del 1999⁹. Ciò, infatti, era stato chiaro sin dalla prima pronuncia resa in applicazione della versione riformata dell'art. 123 Cost., nel momento in cui la Corte aveva avvertito il bisogno di precisare che “*il riferimento all'armonia, lungi dal depotenziare, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, perché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo Statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito*” (sentenza n. 304 del 2002)¹⁰. Agli effetti pratici, peraltro, sino alla pronuncia in commento, tale lettura rigorosa del limite della “armonia” non aveva avuto alcuna ricaduta, se non quella di supportare interpretazioni restrittive dei margini di autonomia lasciati agli statuti dalle norme del Titolo V della Costituzione in materia di forma di governo regionale¹¹.

Nelle prime pronunce della Corte, poi, non si era in alcun modo affacciata l'idea che il limite in esame potesse essere dilatato al punto di vincolare gli statuti al rispetto di norme o principi deducibili da leggi ordinarie dello Stato, anziché soltanto dalla Costituzione. E, anzi, alcune affermazioni della Consulta lasciavano intendere la sua adesione alla tesi opposta: così, ad esempio, nella sentenza n. 196 del 2003, la Corte aveva affermato che gli statuti, nel disciplinare le materie di loro competenza, “*dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione*”: in tal modo lasciando chiaramente

⁸ Cfr. ad es. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 179: il quale, per un verso, ragiona di “separazione di competenze” tra lo statuto e la legge ordinaria dello Stato, per cui “alla legge statale sarebbe sottratta la regolazione delle “materie” attribuite dall'art. 123 allo statuto (...)”; ma poi, per altro verso, precisa che “esigenze del tutto peculiari di armonizzazione tra statuto e legge statale si pongono tuttora per alcune leggi statali espressamente abilitate dal nuovo titolo V della parte II della Costituzione ad intervenire nella disciplina di profili rilevanti per le Regioni” (e fa non solo l'esempio della legge cornice per la disciplina della materia elettorale di cui all'art. 122 Cost., ma pure di quelle di cui agli artt. 118, commi 2 e 3, 119, 117, commi 5 e 9). Nel medesimo senso, v. G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2008, 296-297 (che sottolinea pure come, in conseguenza dell'eliminazione del limite della armonia con le leggi della Repubblica, lo statuto sia divenuto una “fonte primaria *pleno iure*”).

⁹ Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, 232, per il rilievo della tendenza della Corte ad “approfondire lo spessore” del limite della armonia con la Costituzione.

¹⁰ In termini analoghi v. altresì Corte cost. sent. n. 2/2004, con nota di M. OLIVETTI, *Lo “spirito” della Costituzione: un concetto giuridicamente inutile*, in *Giur. cost.*, 2004, 38 ss.

¹¹ Cfr. infatti le giuste considerazioni di M. OLIVETTI, *Lo “spirito”*, cit., 43, sull'inutilità del ricorso alla “dottrina dell'armonia-spirito della Costituzione” nella sentenza n. 2 del 2004 (rilievo, questo, che può estendersi anche alla precedente sentenza n. 304 del 2002, dal momento che anche in questa la Corte non aveva fatto altro che riscontrare la violazione della regola *simul stabunt, simul cadunt* di cui all'art. 126, comma 3, Cost. da parte di uno statuto regionale).

intendere che il limite della “armonia” riguardasse, per l'appunto, soltanto ciò che è “ricavabile” dalla Costituzione, e non pure da fonti sub-costituzionali; e nello stesso senso può pure essere inteso il passo della sentenza n. 2 del 2004, in cui la Corte sottolineava che, “*dopo la riforma dell'art. 123 della Costituzione e la eliminazione della approvazione dello Statuto da parte del Parlamento, i limiti a questa rilevante autonomia normativa possono derivare solo da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione*”.

Già con la sentenza n. 12 del 2006, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale era andata oltre questa impostazione, nel momento in cui - dopo avere ricordato che lo statuto deve essere “in armonia con la Costituzione” - aveva aggiunto che “*il sistema costituzionale complessivo, che si articola nei principi contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e delle leggi ordinarie di diretta attuazione, rappresenta pertanto il contesto, all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed operano*”. In questo modo, infatti, la Corte aveva fatto cenno alla possibilità che il limite della armonia con la Costituzione si estendesse alle leggi statali ordinarie attuative dei principi costituzionali. Non era ben chiaro, però, che cosa ciò potesse significare per l'autonomia statutaria, tanto più che in quella sentenza la generica affermazione della Corte non aveva avuto alcuna ricaduta pratica¹².

La sentenza in commento, viceversa, fornisce senza dubbio un importante chiarimento in proposito, essendo giunta a riconoscere allo Stato - in nome dell'esigenza di garantire la “armonia” tra gli statuti e la Costituzione - la possibilità di adottare leggi appositamente mirate all'obiettivo di orientare il modo in cui le Regioni dovrebbero esercitare la loro potestà statutaria¹³.

E' evidente, però, che così la giurisprudenza costituzionale finisce per fare rivivere il vecchio limite della armonia con le leggi della Repubblica, in contrasto con la scelta di eliminarlo compiuta in occasione della riforma dell'autonomia statutaria da parte della legge costituzionale n. 1 del 1999.

Né in senso contrario sarebbe decisivo il rilievo che la sentenza in esame ha bensì riconosciuto che - in virtù del limite della armonia con la Costituzione - la legge ordinaria dello Stato possa dettare norme nelle materie di competenza degli statuti, ma soltanto a condizione che ciò sia necessario per la tutela di principi costituzionali; mentre la vecchia formula della armonia con le leggi della Repubblica non avrebbe consentito di circoscrivere in questi termini i margini di intervento della legge statale. Di tal che - potrebbe concludersi - non vi sarebbe affatto coincidenza tra l'interpretazione del limite della armonia con la Costituzione come fondamento positivo per l'intervento della legge statale nelle materie statutarie, operato dalla sentenza in esame, e il vecchio limite della armonia con le leggi della Repubblica.

E' chiaro, infatti, che una volta stabilito un collegamento tra il limite della armonia con la Costituzione e il principio di eguaglianza - come fatto dalla sentenza in commento - risultano poste le premesse per giustificare l'adozione di qualsiasi criterio uniforme nelle materie statutarie da parte della legge statale: ciò per l'ovvia ragione che la posizione di quei criteri comporta necessariamente una riduzione delle divergenze possibili tra le discipline statutarie, per cui potrà sempre venire giustificata in nome del principio di eguaglianza.

Agli effetti pratici, dunque, le possibilità di intervento nelle materie statutarie dischiuse dalla sentenza in esame alla legge statale, finiscono con l'essere non dissimili da quelle che discendevano dal vecchio limite della armonia con le leggi della Repubblica, per di più interpretato secondo una delle letture meno favorevoli per l'autonomia regionale: e cioè quella secondo cui lo Stato sarebbe potuto intervenire nelle materie di competenza degli statuti stabilendo dei principi fondamentali, in modo da armonizzarne i contenuti, e dunque tramite una sorta di legislazione di “cornice”.

¹² Dopo avere fatto le affermazioni riportate nel testo, infatti, la Corte non ha fatto altro che respingere una questione con cui era stata denunciata la violazione dell'art. 117, comma 5, Cost. da parte dello statuto abruzzese.

¹³ Si noti che in questo modo la sentenza in esame va pure ben oltre la tesi avanzata da una parte della dottrina, peraltro rimasta minoritaria, secondo la quale - in forza del limite della armonia con la Costituzione - gli statuti sarebbero vincolati anche ai principi generali dell'ordinamento giuridico (cfr. U. DE SIERVO, *Potestà statutaria e Costituzione*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001, 258). E' chiaro, infatti, che i principi generali dell'ordinamento giuridico non possono essere confusi con i principi appositamente dettati dal legislatore statale per orientare l'esercizio di una potestà normativa regionale: per cui la riportata opinione dottrinale non intendeva certo fondare una competenza del genere in favore della legge statale. In ogni caso, peraltro, la dottrina largamente maggioritaria non desume affatto dal limite della armonia con la Costituzione vincoli degli statuti nei confronti di leggi statali diverse da quelle abilitate dal Titolo V a incidere su oggetti interferenti con le materie di competenza statutaria, essendo piuttosto orientata nel senso di ritenere che comporti la soggezione a principi generali dell'ordinamento costituzionale, ricavabili da norme della Costituzione concernenti l'organizzazione dello Stato (ad es.: il divieto di mandato imperativo per i parlamentari costituirebbe un principio estensibile ai consiglieri regionali in forza del limite della armonia): cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, 114; M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, 165 ss.; Id. *Lo “spirito”*, cit., 38 ss.

Il che però stride non solo, come già rilevato, con l'eliminazione del limite della armonia con le leggi della Repubblica, ma pure con la riserva di competenza riconosciuta in favore dello statuto dalla nuova versione dell'art. 123 Cost. in merito alla fissazione dei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" della Regione: è evidente, infatti, che se i principi fondamentali dell'organizzazione regionale sono riservati agli statuti, non possono essere dettati anche dalla legge statale ordinaria.

3 – Lascia inoltre perplessi la stessa idea alla base della sentenza in esame, secondo la quale potrebbero darsi casi in cui per impedire la violazione di principi costituzionali da parte degli statuti si renderebbe necessaria l'adozione di una disciplina legislativa nelle materie statutarie. Ed infatti, se una normativa statutaria è contraria ad un principio costituzionale, il rimedio da prendere sarà piuttosto quello della declaratoria della sua incostituzionalità: a seguito della quale spetterà alla stessa Regione, eventualmente, sostituire la disciplina dichiarata contraria con determinati principi costituzionali con una che sia invece con essi coerente.

Né può obiettarsi, traendo spunto da quanto argomentato dalla Corte nel caso in esame, che le cose starebbero diversamente quando ad essere violato sia il principio di eguaglianza ovvero norme costituzionali che ne costituiscono specificazione, giacché in tal caso la causa dell'incostituzionalità sarebbe data proprio dall'eccessiva disarmonia tra le discipline statutarie, per rimediare alla quale occorrerebbe introdurre dei principi comuni, il che può fare solo la legge statale.

E' questo, infatti, un ragionamento che non convince minimamente, scontrandosi a sua volta con il rilievo - già da lungo tempo formulato dalla dottrina costituzionalistica - che le divergenze riscontrabili tra le normative prodotte da diverse Regioni non sono sindacabili alla stregua del principio di eguaglianza: ciò in quanto, se fosse diversamente, non avrebbe alcun senso l'attribuzione di competenze normative in favore delle stesse Regioni, essendo fisiologico che dal loro esercizio derivino disparità di trattamento tra fattispecie simili, in ragione della loro diversa collocazione territoriale¹⁴.

Ma se tali disparità di trattamento non collidono con il principio di eguaglianza, è altresì evidente che non si può giustificare l'intrusione del legislatore statale in uno spazio riservato alla competenza di una fonte regionale, con l'argomento che ciò servirebbe ad evitare che le divergenze tra le discipline regionali siano così marcate da ledere quel principio.

Si consideri, del resto, che quando la Costituzione ha avvertito l'esigenza di evitare che l'esercizio dell'autonomia regionale possa portare a discipline eccessivamente diversificate, ha dotato lo Stato di competenze in grado di scongiurare tale eventualità¹⁵: si pensi alla tradizionale riserva in suo favore della disciplina di principio nelle materie concorrenti, nonché alla più recente dotazione di competenze "trasversali" (le quali, com'è noto, consentono al legislatore statale di dettare discipline uniformi negli ambiti di competenza regionale¹⁶).

¹⁴ S. BARTOLE, *In tema di rapporti fra legislazione regionale e principio costituzionale di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1967, 677: "l'esistenza di divergenze di trattamento essendo una conseguenza necessaria dell'adozione dell'istituto regionale, si può dire che nei rapporti reciproci fra lo Stato e le Regioni e fra le Regioni il principio di separazione delle competenze prevale sul principio costituzionale d'eguaglianza, limitandone la sfera di applicazione". In senso conforme: F. SORRENTINO, *Considerazioni su riserva di legge, principio di eguaglianza e autonomia regionale nella giurisprudenza costituzionale*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, 481: "se e nella misura in cui [...] vi sia competenza regionale, non potrà l'esercizio di tale competenza determinare, di per sé, violazione del principio di eguaglianza, ove la legge regionale sia rispettosa dei diversi limiti posti dalla Costituzione"; A. D'ATENA, *Regioni, eguaglianza e coerenza dell'ordinamento (alla ricerca di principi generali in materia di indicizzazione delle retribuzioni)*, in *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, 180-181 (articolo originariamente pubblicato in *Giur. cost.*, 1977, 1281 ss.): "dall'inclusione di certe materie tra quelle costituzionalmente devolute alla competenza legislativa delle Regioni [...] deve - a fil di logica - argomentarsi che, nelle stesse, l'elemento delle localizzazioni territoriali assuma una specifica rilevanza giuridica: e giustifichi, pertanto, l'adozione di discipline (virtualmente) differenziate [...]. Altrimenti opinando, in nome del principio di eguaglianza, si verrebbe a negare una delle maggiori ragioni giustificative del decentramento regionale (la cui portata risulterebbe, in ultima analisi, privata di ogni apprezzabile contenuto)".

¹⁵ Per analoghi rilievi v. già A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, 182: "è [...] fuor di dubbio che le diverse formazioni regionali, pur nella varietà delle soluzioni che da ciascuna risultino, di volta in volta, accolte, non possono compromettere l'unità sistemica dell'ordinamento generale. Una tale esigenza, tuttavia [...] non può considerarsi salvaguardata dal principio di eguaglianza (rispetto al quale, il riconoscimento delle autonomie locali assume un carattere sicuramente derogatorio), ma dal complesso dei limiti di legittimità che Costituzione e Statuti speciali a tali autonomie appongono".

¹⁶ Sul *modus operandi* delle cd. competenze legislative "trasversali" dello Stato v. per tutti A. D'ATENA, *Diritto*, cit., 148 ss. e G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del Titolo V*, a cura di F. MODUGNO - P. CARNEVALE, Napoli, 2008, 113 ss.

Senonché, la vigente disciplina costituzionale ha avvertito tale esigenza nei confronti della potestà statutaria solo in ipotesi limitate, enucleando specifici oggetti dalla più ampia materia dell'organizzazione-funzionamento della Regione – la cui disciplina di principio è affidata agli statuti (art. 123 Cost.) – per rimetterli alla competenza, esclusiva o di principio, della legge statale (ad es. la materia elettorale è sottratta alla competenza degli statuti ed affidata a quella concorrente della legge statale “cornice” e delle leggi regionali di dettaglio dall'art. 122 Cost.; il cd. “potere estero” delle Regioni deve essere esercitato nei casi e nelle forme previste dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, ult. cpv., Cost.). Per cui sono soltanto le leggi statali che costituiscono esercizio di tali competenze a potere esercitare un condizionamento sul modo in cui gli statuti possono disciplinare l'organizzazione regionale.

E di tale assetto risultante dalla riforma del 1999 - giusto o sbagliato che possa ritenersi - l'interprete, compresa la stessa Corte costituzionale, dovrebbe prendere lealmente atto, anziché tentare di introdurre limiti ulteriori completamente sforniti di fondamento positivo, come quello - che viceversa in passato poteva fondarsi sulla estensione del limite della armonia anche alle leggi della Repubblica – in virtù del quale la legge dello Stato a propria discrezione potrebbe introdurre principi uniformi su qualsiasi aspetto dell'organizzazione regionale, sul presupposto che le discipline dettate da ciascuno statuto siano – o possano essere – eccessivamente diversificate.

4 – La disciplina statale uscita immune dal sindacato della Corte aveva previsto un termine di sei mesi, decorrente dalla sua entrata in vigore, entro il quale gli statuti avrebbero dovuto essere adeguati ai “parametri” da essa fissati sul numero dei consiglieri e degli assessori regionali¹⁷.

Essendo tale termine oramai abbondantemente scaduto, è da chiedersi quali conseguenze possano discendere dal mancato adeguamento a tali parametri: ciò dando per buono il pur discutibile presupposto della Corte, secondo cui la legge ordinaria dello Stato avrebbe la competenza a fissarli.

Anzitutto, è da escludere che lo Stato possa sostituirsi ai legislatori statutari inadempienti, dettando una propria normativa della materia coerente con i criteri da esso fissati. Ciò in quanto tale soluzione sarebbe del tutto sprovvista di fondamento positivo, la Costituzione non prevedendo che lo Stato possa sostituirsi a pretesi inadempimenti delle Regioni in merito all'esercizio della loro potestà statutaria. Le uniche due ipotesi di potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni contemplate dalla Costituzione, infatti, sono quelle di cui all'art. 117, comma 5, ed all'art. 120: la prima delle quali riguarda la mancata esecuzione di accordi internazionali o di atti dell'Unione europea da parte delle Regioni; mentre la seconda concerne la mancata adozione di atti amministrativi e non pure di carattere legislativo¹⁸.

Di conseguenza, è da ritenersi che lo Stato non possa fare altro che tentare di indurre gli organi regionali ad apportare agli statuti le modifiche necessarie per adeguarli ai criteri da esso stabiliti, avvalendosi di tutti gli “strumenti” a sua disposizione che possano risultare utili allo scopo. Così, ad esempio, lo Stato potrebbe minacciare gli organi regionali di adottare nei loro riguardi le “sanzioni” di cui all'art. 126 Cost., e quindi adottarle nel caso in cui rimangano inadempienti: ciò in quanto, una volta ammesso con la Corte che l'adeguamento degli statuti ai criteri stabiliti dalla legge statale sia indispensabile ad evitare disarmonie con la Costituzione, il mancato adeguamento a quei criteri potrebbe considerarsi vuoi un atto contrario alla Costituzione, vuoi una grave violazione di legge.

In quest'ottica, del resto, sembra essersi recentemente orientato lo stesso legislatore statale. Il quale, com'è noto, successivamente alla pronuncia in esame, è nuovamente tornato sulla materia del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, stabilendo che le Regioni che non si adegueranno entro un ulteriore termine ai criteri già fissati nell'art. 14, comma 1, D.L. n. 138/2011, subiranno un taglio dei finanziamenti altrimenti ad esse destinati¹⁹. E' chiaro, infatti, che in questo modo lo stesso legislatore statale ha dato per scontato di essere sprovvisto degli strumenti per sostituirsi al legislatore statutario, ed ha pertanto previsto una sorta di “sanzione” finanziaria, per indurre gli organi regionali ad adeguare gli statuti ai criteri da esso stabiliti.

Resta poi da chiedersi se il mancato adeguamento degli statuti ai criteri della legge statale possa comportarne l'illegittimità costituzionale. Per quanto la Corte non lo abbia detto espressamente, una tale conseguenza sembra implicita nel suo ragionamento. E' chiaro, infatti, che una volta affermato che

¹⁷ Cfr. art. 14, comma 1, D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con l. 14 settembre 2011, n. 148).

¹⁸ Si tratta di opinione largamente condivisa in dottrina - cfr. ad es. A. D'ATENA, *Diritto*, cit., 313 – e che può ritenersi essere stata fatta propria pure dalla giurisprudenza costituzionale, non avendo la Corte sin qui mai fatto cenno alla possibilità di interpretare diversamente l'art. 120 Cost.

¹⁹ Cfr. art. 2, comma 1, lett. a), D.L. 10 ottobre 2012, n. 174.

l'adeguamento degli statuti a quei criteri è necessario ad evitare la violazione del limite della armonia con la Costituzione, è logico concludere che, viceversa, il mancato adeguamento si traduca nella lesione di tale limite. Così, ai criteri dettati dalla legge statale al fine di evitare disarmonie tra gli statuti e la Costituzione, andrà riconosciuta la qualità di "norme interposte" ai fini del sindacato sulla costituzionalità degli stessi statuti.

Non sembra, tuttavia, che il giudizio di costituzionalità sia una sede idonea a realizzare l'adeguamento degli statuti alle leggi statali dirette ad evitare "disarmonie" con la Costituzione. In primo luogo, non essendo facile immaginare che possa presentarsi l'occasione per investire la Corte costituzionale della questione di costituzionalità concernente il mancato adeguamento degli statuti ai criteri stabiliti dalla legge statale. In secondo luogo, in quanto, ove l'occasione si presentasse, si porrebbe l'ulteriore problema se sia possibile rimediare a tale mancato adeguamento con una pronuncia di incostituzionalità, dal momento che a tal fine - ovviamente - occorrerebbe non solo eliminare le norme statutarie difformi dai criteri statali, ma pure introdurre negli statuti norme con questi coerenti.

Viceversa è chiaro che, una volta che le Regioni abbiano adeguato i propri statuti ai criteri fissati dalla legge statale, la loro osservanza ben potrebbe essere efficacemente assicurata dalla Corte costituzionale nell'apposito giudizio preventivo sulla costituzionalità degli statuti previsto dall'art. 123 Cost., censurando le leggi di revisione statutaria nella parte in cui pretendano di introdurre modifiche incoerenti con quei criteri.