



LE SENTENZE DELLA CORTE SULL'INEFFICACIA GIURIDICA
DELLE DISPOSIZIONI "PROGRAMMATICHE"
DEGLI STATUTI ORDINARI
(NOTA A CORTE COST., 2 DICEMBRE 2004, N. 372,
E 6 DICEMBRE 2004, NN. 378 E 379)

di

Renzo Dickmann

*(Consigliere della Camera dei Deputati, Segretario della Commissione Affari Esteri)
10 febbraio 2005*

1. I primi commenti sulle sentenze della Corte costituzionale nn. 372, 378 e 379 del 2004 rivelano toni spesso fortemente critici¹.

Nonostante tali sentenze si occupino di una serie di disposizioni statutarie impugnate per una pluralità di profili, esse sono state prese in considerazione essenzialmente al fine di imputare alla Corte la colpa di aver risolto le questioni riferite a talune disposizioni di delibere statutarie a contenuto "programmatico", riconoscendo che esse, ancorché inserite in statuti regionali che formalmente sono fonti del diritto, devono essere considerate prive di efficacia giuridica².

¹ A. RUGGERI, *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, *ibidem*; G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*; A. ANZON, *L'"inefficacia giuridica" di norme "programmatiche"*, in www.costituzionalismo.it; ID., *La Corte condanna all'"inefficacia giuridica" le norme "programmatiche" degli Statuti regionali ordinari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; G. SEVERINI, *Cosa ha detto la Corte costituzionale sullo Statuto umbro*, in www.federalismi.it (n. 24/2004). Si tratta di critiche preannunciate in occasione della sentenza 13 gennaio 2004, n. 2 (punto 10 in diritto): si vedano, su questa sentenza e relativamente al profilo indicato, M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it; A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*, *ibidem*; E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»*, *ibidem*; R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, *ibidem*; M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in www.federalismi.it (n. 4/2004); A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, *ibidem* (n. 6/2004). Non leggono invece negativamente le sentenze nn. 372, 378 e 379, anche se partendo da punti di vista diversi, M. PEDETTA, *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle "forme di convivenza" mettendoli nel limbo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, e P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, *ibidem*.

² Si segnala V. CRISAFULLI, *Inefficacia nella Regione di leggi dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1959, 313-314, che - annotando Corte cost., 5 marzo 1959, n. 21 - contesta la competenza della Corte di sindacare l'efficacia di una legge che non discenda dalla relativa invalidità. Pare peraltro utile riportare una parte delle considerazioni in

Ciò che sembra accomunare le critiche è il rilievo per il quale la Corte non avrebbe adeguatamente considerato il fatto che da un atto fonte del diritto non possono che discendere norme giuridiche anche se si tratta di disposizioni a contenuto enunciativo o proclamatorio, come nel caso delle disposizioni programmatiche della Costituzione italiana³.

Occorre dunque riflettere su tali indicazioni della Corte, e sulle conseguenti perplessità della dottrina, analizzando le considerazioni in diritto che accomunano le pronunce sul punto in esame.

2. Nella sentenza n. 372 ci si riferisce all'art. 3, comma 6, dello St. Toscana, per il quale la Regione “*promuove*, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati”: tale disposizione è assunta in contrasto con l'art. 48 Cost., che riserva ai *cittadini* l'elettorato attivo, con l'art. 138 Cost., che riserva al Parlamento il potere di revisione costituzionale, con l'art. 117, secondo comma, lett. *f*) e *p*), Cost., che assegnano allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia elettorale, e con l'art. 121, secondo comma, Cost., in quanto limitano il diritto di iniziativa legislativa del consiglio regionale.

La Corte prende in considerazione anche le seguenti disposizioni di cui all'art. 4, comma 1, dello St. Toscana:

- lett. *h*) la Regione *persegue*, tra le finalità prioritarie, “il riconoscimento delle altre forme di convivenza”: tale disposizione è assunta in contrasto con l'art. 123, primo comma, Cost., in quanto avrebbe un contenuto eccedente rispetto al contenuto necessario dello statuto, nonché con gli artt. 2 e 29 Cost., in quanto in contraddizione con la tutela che la Costituzione assegna alla convivenza nell'ambito della famiglia fondata sul matrimonio, ed

diritto di tale sentenza, dove si chiariscono i limiti della pronuncia di *inefficacia* della legislazione statale (resa in quella occasione): “Le leggi dello Stato, per le quali è stata posta, in relazione allo Statuto siciliano, la questione costituzionale della loro *applicabilità* nell'ambito della Regione siciliana, rientrano nella materia dell'agricoltura, rispetto alla quale, secondo l'art. 14, lett. *a*), dello Statuto della Regione siciliana (...) la Regione, nell'ambito del suo territorio e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie ed industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la ‘legislazione esclusiva’”. (...) Continua la Corte sottolineando che la “c.d. esclusività di legislazione, attribuita dall'art. 14 dello Statuto della Sicilia all'Assemblea regionale nelle materie in esso elencate, fra le quali è compresa quella dell'agricoltura e delle foreste (lett. *a*), sarebbe priva di valore giuridico se non si intendesse nel senso che le leggi dello Stato concernenti una di dette materie *non hanno efficacia* nell'ambito della Regione siciliana qualora su tale materia siano state emanate in Sicilia norme legislative che, rispettando i limiti posti dallo Statuto anche alla potestà di legislazione esclusiva attribuita alla Regione dall'art. 14 dello Statuto speciale, abbiano regolato la materia in modo diverso dalle leggi dello Stato. In quanto non eccedano tali limiti, le leggi regionali relative a materie attribuite alla legislazione esclusiva della Regione siciliana, assumono rispetto alle leggi dello Stato sulla stessa materia la posizione di leggi speciali di fronte a quelle generali, e come tali prevalgono su queste ultime per le parti in cui ne divergono”.

³ La questione delle efficacia giuridica delle disposizioni programmatiche della Costituzione è stata affrontata in particolare da V. CRISAFULLI, *Le norme “programmatiche” della Costituzione*, in *Stato, popolo, governo*, Milano, 1988, 55 ss..

in ciò anche con gli artt. 3 e 5 Cost., recanti i principi fondamentali di uguaglianza e di unità, violati se si permettesse alla comunità regionale toscana di riconoscersi in valori diversi e contrastanti rispetto a quelli di altre comunità regionali;

- lett. *l*) la Regione *persegue* “il rispetto dell’equilibrio ecologico, la tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale; lett. *m*) la regione *persegue* la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali; la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico: tali disposizioni sono assunte in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., che assegna allo Stato in tali materie una competenza esclusiva; la seconda disposizione è assunta in contrasto anche con il terzo comma dell’art. 118 Cost., che riserva alla legge statale la disciplina di forme di intesa e di coordinamento in materia di tutela dei beni culturali;
- lett. *n*) la Regione *persegue* la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull’innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell’ambiente; lett. *o*) la Regione *persegue* la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese; lett. *p*) la Regione *persegue* la promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei”: tali disposizioni sono assunte in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. *e*) e *l*)).

Nella sentenza n. 378 si fa riferimento all’art. 9, comma 2, dello St. Umbria, che, dopo aver (al comma 1) riconosciuto i diritti della famiglia e previsto l’adozione di ogni misura idonea a favorire l’adempimento dei compiti che la Costituzione le affida, dispone che la Regione *tutela* “forme di convivenza”: tale disposizione è censurata in quanto consentirebbe l’adozione di previsioni regionali concernenti i rapporti patrimoniali e personali tra i conviventi, in violazione dell’esclusiva competenza legislativa dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost.), nonché in rapporto agli artt. 2, 5 e 29 Cost., ove con tale disposizione si intendesse affermare la rilevanza giuridica delle forme di convivenza estranee alla famiglia.

Nella sentenza n. 379 si fa riferimento all’art. 2, comma 1, lett. *f*), ed all’art. 15, comma 1, dello St. Emilia-Romagna che, tra gli obiettivi prioritari della Regione, prevede che essa “nell’ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute”, *assicura* “il diritto di voto degli immigrati residenti” e “riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono

in un comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente Titolo, ivi compreso il diritto di voto nei *referendum* e nelle altre forme di consultazione popolare”. Tali disposizioni sono considerate in contrasto con gli artt. 1 e 48 Cost., che riservano lo *status* di elettore solo ai *cittadini*, con l’art. 117, secondo comma, lett. *f*) e *p*), Cost., dove si riserva allo Stato la legislazione in materia di organi dello Stato (e relativi leggi elettorali) e di legislazione elettorale di comuni, province e città metropolitane, con l’art. 122, primo comma, Cost., ove si ritenesse che nel “sistema di elezione” degli organi regionali sia compresa anche la definizione del relativo corpo elettorale, e con l’art. 121, secondo comma, Cost., in quanto si vincolerebbe il consiglio regionale nel suo diritto di iniziativa legislativa, non vincolabile con gli statuti di autonomia.

3. Gli argomenti in diritto sulla questione in esame sono comuni alle tre pronunce.

La Corte sostiene⁴ che le proposizioni indicate, che rientrano tra i “principi generali” e le “finalità principali” delle delibere statutarie impugnate, caratterizzano, secondo la propria giurisprudenza, il contenuto “eventuale”⁵ degli statuti e che la formulazione di simili proposizioni ha “principalmente la funzione di legittimare la Regione come ente esponentiale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative”, da perseguire “non soltanto attraverso l’esercizio della competenza legislativa ed amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali, di iniziativa, di partecipazione, di consultazione, di proposta, e così via”.

A tal fine la Corte richiama la propria giurisprudenza, per la quale l’adempimento di una serie di compiti fondamentali “legittima (...) una presenza politica della regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell’art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della regione medesima”⁶.

⁴ Corte cost., 2 dicembre 2004, n. 372 (punto 2 in diritto); 6 dicembre 2004, n. 378, (punto 5 in diritto); 6 dicembre 2004, n. 379 (punto 2 in diritto).

⁵ Sulla differenza tra contenuto “eventuale” e contenuto “necessario” degli statuti e sull’efficacia giuridica degli statuti per quanto concerne il relativo contenuto eventuale, in particolare ove si tratti di disposizioni “programmatiche, si vedano (prima della riforma costituzionale del 1999) soprattutto U. DE SIERVO, *Art. 123*, in *Commentario della Costituzione (art. 121-127)*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Roma-Bologna, 1990, 101 ss. (spec. 139 ss., e rif. giur. e bibl. ivi cit.); e F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1988, 546-547.

⁶ Corte cost., 21 luglio 1988, n. 829 (punti 2.2 e 2.3 in diritto), dove si legge in particolare: “Questo ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettiva istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria deriva alle singole regioni dal complessivo disegno costituzionale sulle autonomie territoriali (...) e, in primo luogo, dall’art. 5 Cost. e dai principi fondamentali contenuti nelle disposizioni iniziali della Costituzione. Grazie a tali norme, infatti, si afferma, per un verso, il principio generale che le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell’articolazione

La Corte aveva già avuto modo di applicare tali indicazioni ai nuovi statuti, ammettendo la coesistenza “accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo”, anche se considerando opinabile la “misura dell’efficacia giuridica” di tali proclamazioni⁷.

Nelle pronunce in esame la Corte, superando ogni dubbio in proposito, ritiene che a proclamazioni del genere, “anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto”.

Continua la Corte: “tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti” in quanto gli statuti di autonomia non sono carte costituzionali, ma solo fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”, e quindi, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque “essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione”, confermando la sua precedente giurisprudenza sul punto⁸.

Le proclamazioni in esame secondo la Corte esplicano dunque “una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”.

4. Per accettare simili argomenti della Corte occorre partire da alcune sommarie considerazioni di ordine generale sull’effettivo rilievo degli statuti ordinari non soltanto

democratica dell’ordinamento unitario repubblicano e, per altro verso, si attribuisce a siffatto articolato complesso di istituzioni democratiche - ora sotto la denominazione di ‘Repubblica’, ora sotto quella di ‘Italia’ - l’adempimento di una serie di compiti fondamentali: compiti che vanno svolti, oltretutto attraverso le proprie competenze, nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace e che sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica, della democrazia politica, della cultura e del progresso tecnico-scientifico, della convivenza pacifica tra i popoli (artt. 2, 3, 9 e 11 Cost.). (...). Del resto, questo particolare aspetto dell’autonomia regionale non è soltanto affermato nelle disposizioni di principio della Costituzione e degli Statuti, ma è anche sviluppato nella legislazione statale o in atti equiparati, nelle cui norme si rinvencono numerosissime fattispecie che coinvolgono le regioni, nella loro qualità di enti rappresentativi delle rispettive comunità e degli interessi pubblici che vi si agitano, in attività di rilievo nazionale ed anche internazionale, le quali si svolgono, ovviamente, in una dimensione che oltrepassa i limiti materiali e territoriali delle competenze puntualmente attribuite alle singole regioni”.

⁷ Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 2 (punto 10 in diritto) cit..

⁸ Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 2 (punto 3 in diritto) cit.; 5 giugno 2003, n. 196 (punto 13 in diritto); 3 luglio 2002, n. 304 (punto 5 in diritto).

nell'ambito del sistema delle fonti del diritto ma anche nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Sotto tale profilo non si può fare a meno di considerare che la forza normativa degli statuti, dopo la legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, si deve conciliare con il vincolo della "armonia con la Costituzione". Cosa che ne presuppone una subordinazione di ordine "sistematico" rispetto alla Carta, ancorché in una dimensione di competenze riservate ai sensi dell'articolo 123, primo comma, Cost., come tali sottratte ad altre fonti del diritto.

Ma tali competenze riservate sono solo quelle relative alle materie che costituiscono il contenuto necessario degli statuti. Per il restante contenuto eventuale non esiste alcuno spazio garantito di intervento, cosicché eventuali statuizioni in contrasto con la Costituzione incontrerebbero il limite della competenza normativa dello statuto.

La Corte, come anticipato, ha avuto modo di chiarire che il vincolo dell'"armonia con la Costituzione" va inteso come necessaria piena coerenza del testo statutario non solo con tutte le disposizioni della Costituzione ma anche con i principi ed i valori costituzionali in essa presupposti.

Questo vincolo opera nell'intera dimensione dell'efficacia normativa degli statuti, quindi non solo sul piano dei relativi effetti quale atto fonte ma anche presso i poteri legittimati ad interpretarlo. Cioè il vincolo dell'"armonia con la Costituzione" per avere effettività, deve funzionare non solo in sede di formazione degli statuti, ma anche in sede di interpretazione presso gli organi regionali titolari delle competenze in concreto attivate e presso gli organi dello Stato competenti a qualsiasi titolo ad interpretarli. Si tratta, se si vuole, di una lettura di tale vincolo coerente con la declinazione del principio generale di leale cooperazione nella dimensione dell'interpretazione degli atti normativi.

Questa riflessione, ancorché non presente tra gli argomenti in diritto usati dalla Corte, non pare tuttavia con essi in contraddizione: la Corte in fondo si è preoccupata di escludere possibili interpretazioni degli statuti regionali in conflitto con la Costituzione e con il riparto di competenze normative da essa definito, rispettando l'aspirazione degli organi politici regionali che hanno adottato tali statuti a rappresentare le originalità politiche e culturali delle comunità di riferimento. In tal senso la Corte si è mossa conferendo la dovuta evidenza al fatto che tali leggi regionali, pur rinforzate, hanno una competenza "preservata" dalla Costituzione solo per quanto concerne il relativo contenuto necessario.

Questo intendimento della Corte non può essere sottovalutato, al fine di apprezzare la portata delle sentenze in esame.

La questione reale alla base di molte critiche risiede piuttosto nel fatto che le regioni nella definizione degli statuti, esorbitando dalle indicazioni di cui all'articolo 123, primo comma, Cost., li hanno “riempito” di contenuti eventuali fino a farli *apparire* delle “minicostituzioni”.

Il punto è che la Corte, preoccupata delle conseguenze di tale “illusione costituzionale”, soprattutto nei confronti degli organi regionali (o locali) destinatari delle indicazioni degli statuti, ha ritenuto opportuno negare efficacia giuridica a quelle parti di contenuto eventuale che, impegnando le funzioni politiche degli organi regionali, avrebbero potuto assumere una valenza condizionante delle scelte di sistema per gli organi regionali di futura elezione o costituzione sulla base di maggioranze diverse di quelle autrici degli statuti stessi.

Resta infatti il punto che lo statuto, in quanto legge regionale rinforzata, non pare possa condizionare l'ambito discrezionale di esercizio delle competenze e delle attribuzioni del Consiglio, della Giunta e del Presidente della Regione definite direttamente dall'art. 121 Cost., con previsioni che non rientrano nel contenuto necessario di cui all'articolo 123, primo comma, Cost.. Resta invece la possibilità di incidere sulle competenze di altri organi regionali solo previsti dalla Costituzione, come il Consiglio delle autonomie locali di cui all'art. 123, ultimo comma, Cost..

Invece lo statuto, in quanto formalmente legge regionale rinforzata, anche per le parti di contenuto non necessario potrebbe dispiegare effetti vincolanti – in omaggio al principio di legalità – con riferimento all'azione amministrativa locale, subordinata al rispetto dell'intero sistema delle leggi della regione e, per quanto non di competenza regionale o locale, della legislazione statale.

La natura rinforzata dello statuto varrebbe quindi a proteggerne l'efficacia da effetti abrogativi impliciti ad opera della legislazione regionale (l'abrogazione implicita è un effetto interpretativo, quindi gli statuti sotto questo profilo sarebbero garantiti soprattutto in sede di interpretazione giuridica), non anche ad enfatizzarne la capacità normativa al di là dei limiti che discendono dall'ordinamento per la legge regionale come tipo di fonte del diritto a competenza territorialmente e materialmente limitata.

Inoltre occorre calare queste considerazioni nel contesto costituzionale generale: l'art. 1 Cost., che introduce significativamente l'intero testo costituzionale, riconduce l'appartenenza della sovranità al *popolo nazionale*. Quindi le norme programmatiche della Costituzione vigente presentano una originale e non emulabile forza giuridica che si ricollega alla funzione stessa della Carta, introduttiva di un nuovo ordine costituzionale fondato su valori e presupposti storici e politici irripetibili.

Poiché non si registrano in Costituzione casi in cui la sovranità possa essere esercitata da frazioni del popolo, visto che, come si è avuto modo di chiarire in altra sede, la Costituzione differenzia espressamente il popolo nazionale dai “popoli locali”, riservando a questi ultimi il *nomen iuris* di “popolazioni”⁹, non è possibile immaginare che, anche dopo le novità delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, gli statuti possano essere intesi come “costituzioni regionali” necessarie a “svolgere” la Costituzione, in particolare in ordine alle previsioni di cui alla Parte I, ed alle previsioni programmatiche in essa contenute, con riferimento alle “porzioni” di popolo e di territorio rappresentante da ciascuna regione.

La natura unitaria del popolo italiano, che è una manifestazione dell’unità della Repubblica italiana, è anzi riconosciuta espressamente da tutti gli statuti speciali e da quasi tutti gli statuti ordinari di autonomia¹⁰ e va quindi presupposta nello svolgimento di ogni funzione, soprattutto normativa, da parte delle istituzioni rappresentative e di governo dello Stato e degli enti locali¹¹.

Che senso possono dunque avere proclamazioni statutarie quali quelle passate in rassegna, se appaiono non in sintonia con tale unità (peraltro riconosciuta dagli stessi statuti che le contengono), non connesse al contenuto necessario degli statuti qualificato dalla Costituzione e quindi non rispettose del vincolo dell’armonia con la Costituzione?

Si tratta infatti di disposizioni che non disciplinano ma evocano, che non regolano ma proclamano, e che quindi non assolvono alla funzione di costruire od integrare l’ordinamento giuridico regionale: recano previsioni su materie (o su singoli profili di queste) che, in quanto disciplinate in Costituzione o di competenza esclusiva del legislatore statale, sono sottratte alla competenza normativa regionale.

Resta inoltre il fatto che il rilievo delle norme programmatiche della Costituzione è strettamente connesso alla garanzia dei diritti fondamentali espliciti ed impliciti nel testo della Carta. Tale garanzia è pertanto una competenza necessariamente sottratta al legislatore (anche statuario) regionale in quanto da realizzare uniformemente su tutto il territorio nazionale, quindi anche in ambiti rimessi alla competenza concorrente o esclusiva delle regioni¹².

Non di meno la realizzazione degli obiettivi programmatici definiti in Costituzione si ottiene con la (leale) cooperazione delle regioni e degli altri enti di autonomia, soprattutto dopo la riformulazione dell’art. 114 Cost, che li chiama tutti, insieme allo Stato, a costituire la

⁹ R. DICKMANN, *Popolo e popolazioni nella Costituzione e negli statuti*, in www.federalismi.it, editoriale n. 22/2004, § 1.

¹⁰ R. DICKMANN, *op. ult. cit.*, § 1 e 2.

¹¹ In tal senso si veda Corte cost., 21 luglio 1988, n. 829 (punti 2.2 e 2.3 in diritto) cit..

¹² Si veda sul punto P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, cit..

Repubblica e quindi – per un dovere di “solidarietà territoriale” – ad assicurarne uno sviluppo in coerenza con le previsioni di cui alla Parte I della Costituzione stessa¹³.

Per altro verso la Corte, non espungendo simili proclamazioni dal testo dello statuto, ha in qualche modo rispettato un interesse di natura politica e culturale che la regione, a cura degli organi competenti, potrebbe comunque ritenere opportuno evidenziare, sottoponendo alle Camere legislative ed al Governo nazionale, anche in sede di Conferenza Stato-Regioni, corrispondenti atti di impulso o di iniziativa.

Ne discende che la Corte, operando una valutazione comparativa tra gli interessi in gioco, ha ritenuto di non precludere la possibilità che nella dimensione testuale degli statuti fossero evidenziate originalità politiche e culturali delle comunità di riferimento: in tal senso in alcuni statuti esistono veri e propri preamboli che non hanno destato perplessità presso la Corte né presso la dottrina maggioritaria, nonostante l’assoluta originalità rispetto al tipico manifestarsi degli atti normativi statali e locali¹⁴. Rimane in ogni caso il sindacato della Corte sull’eventuale adozione di leggi regionali attuative di simili previsioni ove singole disposizioni si rivelassero in effettivo contrasto con specifiche norme e principi costituzionali¹⁵.

Si può pertanto ritenere che la Corte, con una soluzione definita “semplice e rapida”¹⁶, ha in realtà fornito argomenti sufficienti a sostenere che eventuali disposizioni “programmatiche” degli statuti quali quelle esaminate *non si differenzino dal contenuto dei preamboli degli statuti se non per il dato formale di essere redatte come articoli*: esse sono prive di valenza giuridica innovativa in virtù della relativa funzione “di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”, e come tali - anche alla luce delle ragioni generali sopra accennate - non sono accomunabili alle norme programmatiche della Costituzione. In tal modo la Corte si è pronunciata in coerenza con la propria giurisprudenza nella quale ha riconosciuto la legittimità dell’aspirazione delle regioni ad una autonoma rappresentazione delle comunità locali di riferimento¹⁷.

Quelle individuate dalla Corte possono pertanto considerarsi - se si consente una definizione - “disposizioni di preambolo”: come tali si possono apprezzare o contestare sul

¹³ R. DICKMANN, *op. ult. cit.*, § 1.

¹⁴ Si vedano i preamboli degli statuti Emilia Romagna, Liguria, Marche e Piemonte.

¹⁵ Le previsioni degli statuti non possono valere come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale, a meno che si tratti di previsioni riconducibili al contenuto necessario degli statuti di cui all’art. 123, primo comma, Cost..

¹⁶ P. CARETTI, *op. ult. cit.*.

¹⁷ Corte cost., 12 aprile 2002, n. 106 (punto 3 in diritto).

piano culturale o politico, ma certo non applicare in modo da condizionare l'efficacia giuridica delle previsioni statutarie e degli atti normativi regionali di attuazione.

Resta piuttosto il fatto che in base a tale interpretazione la Corte per la prima volta consente di argomentare nel senso della non illegittimità della presenza di motivazioni programmatiche nell'ambito degli atti normativi.

Infatti "disposizioni di preambolo" compaiono da sempre anche in atti di legislazione statale.

Basti ricordare i ricorrenti esempi di articoli introduttivi di leggi dello Stato dalla forte valenza politica e riformatrice, che hanno una funzione di preambolo senza per questo godere di forza normativa autonoma o condizionante rispetto al contenuto delle norme giuridiche dell'atto legislativo in cui si trovano¹⁸.

Solo per riferirsi agli atti legislativi statali più recenti, si ricorda, ad esempio, l'art. 1, comma 1, della l. 3 maggio 2004, n. 112, recante "Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione": "La presente legge individua i principi generali che informano l'assetto del sistema radiotelevisivo nazionale, regionale e locale, e lo adegua all'avvento della tecnologia digitale e al processo di convergenza tra la radiotelevisione e altri settori delle comunicazioni interpersonali e di massa, quali le telecomunicazioni, l'editoria, anche elettronica, ed INTERNET in tutte le sue applicazioni".

In senso analogo è la previsione di cui all'art. 1, comma 1, della legge 14 febbraio 2003, n. 30, recante "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro" (cd. "legge Biagi"), dove si legge: "Allo scopo di realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza al mercato del lavoro e a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, con particolare riguardo alle donne e ai giovani, il Governo è delegato ad adottare (...)".

Si ricorda poi l'art. 1, comma 1, della legge 24 dicembre 2003, n. 378, recante "Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale", che prevede: "La presente legge ha lo scopo di salvaguardare e valorizzare le tipologie di architettura rurale, quali insediamenti agricoli, edifici o fabbricati rurali, presenti sul territorio nazionale,

¹⁸ Sulla motivazione degli atti normativi si veda, in generale, N. LUPO, *La questione della motivazione delle leggi alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Iter legis*, 3-5/2002, 29 ss. (spec. 40, e bibl. ivi cit.); ID., *Alla ricerca della motivazione delle leggi. Le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2001, 67 ss. (spec. 68-69, e bibl. ivi cit.); per una rassegna di esempi di disposizioni che enunciano le finalità della legge si veda C. SALAZAR, *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rass. parlam.*, 1996, 417 ss..

realizzati tra il XIII ed il XIX secolo e che costituiscono testimonianza dell'economia rurale tradizionale”.

Si ricorda pure l'art. 1 della legge 11 agosto 2003, n. 218, recante "Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente", che al comma 4 precisa "Scopo della presente legge (...) è garantire in particolare: a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di accesso delle imprese al mercato, nonché il libero esercizio dell'attività in riferimento alla libera circolazione delle persone; b) la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l'omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro”.

Ma “disposizioni di preambolo” nel senso indicato possono consistere anche in semplici periodi o frasi nell'ambito di disposizioni legislative: ad esempio, l'articolo 1 della l. 15 aprile 2004, n. 106, recante, "Norme relative al deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico", prevede: “Al fine di conservare la memoria della cultura e della vita sociale italiana sono oggetto di deposito obbligatorio, di seguito denominato ‘deposito legale’, i documenti destinati all'uso pubblico e fruibili mediante la lettura, l'ascolto e la visione, qualunque sia il loro processo tecnico di produzione, di edizione o di diffusione, ivi compresi i documenti finalizzati alla fruizione da parte di portatori di *handicap*”.

Pertanto una ulteriore originalità delle sentenze della Corte appena esaminate - al di là delle preoccupazioni sollevate, che possono considerarsi ridimensionabili nell'economia di un'applicazione degli statuti improntata alla leale collaborazione con lo Stato delle regioni interessate - è quello di aver finalmente affermato il principio generale in virtù del quale eventuali disposizioni di preambolo contenute in apertura di atti normativi oppure in singole disposizioni non sono illegittime ma solo prive di efficacia giuridica autonoma.

Si tratta di indicazioni essenziali per l'affinamento delle tecniche normative (o di *drafting*) nella redazione degli statuti, che forse le regioni interessate – al di là del tenore letterale delle pronunce in commento – potrebbero opportunamente recepire per una opportuna riformulazione delle parti considerate in tali sentenze¹⁹.

¹⁹ Le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, a seguito della declaratoria di incostituzionalità pronunciata dalla Corte nelle sent. n. 378 e n. 379 del 2004 con riferimento, rispettivamente, all'art. 45, comma 2, ed all'art. 66, commi 1, 2 e 3, delle rispettive delibere statutarie, hanno chiesto un parere al Consiglio di Stato in ordine alla possibilità di non interrompere le procedure connesse alle consultazioni referendarie promosse con riferimento a tali delibere nel testo inizialmente pubblicato. Il Consiglio di Stato, nel parere della I sez. n. 12054, al quale si conforma il parere n. 12036 della medesima sezione (consultabili in www.federalismi.it, n. 3/2005), ha evidenziato (punto 6) che “qualunque dichiarazione di illegittimità e quindi qualunque modificazione, anche parziale e meramente cassatoria o eliminativa” delle delibere statutarie sottoposte a referendum “comporta l'impossibilità di utilizzare il periodo di tempo già trascorso e gli atti essenzialmente compiuti, e la necessità di dare inizio ad un nuovo procedimento, con conseguente nuovo decorso *ab initio* del termine di tre mesi” di cui al

Non vi si può invece leggere alcuna negazione dell'autonomia regionale, che la Corte ha invece dimostrato ancora una volta di saper valorizzare con intelligenza e prudenza nelle more degli interventi legislativi di attuazione del nuovo Titolo V.

terzo comma dell'art. 123 Cost.. Esiste pertanto (almeno in astratto) la possibilità che i consigli regionali, riprendendo in considerazioni tali statuti in occasione della revisione imposta dalla declaratoria di incostituzionalità delle citate disposizioni, tornino anche sulle "disposizioni di preambolo" allo scopo di riformularle tenendo opportunamente conto delle indicazioni della Corte.