



DIBATTITI	CRONACHE	DOSSIER	MATERIALI	NOVITÀ EDITORIALI	APPUNTAMENTI
-----------	----------	---------	-----------	-------------------	--------------

Home :: Materiali :: Anticipazioni

In corso di pubblicazione in *Giurisprudenza costituzionale* 2004

La Corte condanna all'“inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli Statuti regionali ordinari

di Adele Anzon

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella facoltà di Giurisprudenza dell'Università Tor Vergata)

1. La lettura delle sentenze nn.372, 378 e 379 del 2004 suscita un senso di viva sorpresa per i modi con cui la Corte Costituzionale affronta il problema della legittimità costituzionale delle norme “programmatiche” degli Statuti regionali ordinari, problema, come si sa, assai risalente, ma giunto solo ora alla cognizione del Giudice delle leggi in occasione del vaglio di costituzionalità dei nuovi Statuti adottati a seguito della riforma costituzionale del 1999.

A proposito della ammissibilità costituzionale di simili norme statutarie la dottrina aveva finito - nella vigenza del regime costituzionale precedente - per dividersi sostanzialmente in due filoni. Mentre permanevano i dubbi, dovuti al procedimento di formazione allora vigente, sulla imputabilità dello Statuto alla Regione o allo Stato [1], il primo filone dottrinale, intendendo in modo rigoroso la riserva allo statuto di oggetti specificamente indicati, negava la legittimità costituzionale di disposizioni indicanti fini, valori e obiettivi o comunque principi generali, poiché le riteneva estranee all'oggetto della competenza statutaria come definita in Costituzione e perché - quanto alla loro possibile incidenza nelle materie ex art.117 Cost. - contrastanti con la riserva alle leggi dello Stato dei “principi fondamentali” della competenza concorrente[2].

Il secondo filone invece intendeva la riserva di competenza allo Statuto come mera indicazione di

un contenuto necessario della normazione statutaria, che non escludeva la possibilità di ulteriori contenuti, detti appunto "eventuali"; pertanto respingeva le censure di contrarietà a Costituzione mosse a queste disposizioni di scopo o di principio, e giungeva anche a giustificare quelle esorbitanti dalla sfera materiale e territoriale delle competenze legislative e amministrative regionali, richiamando a loro fondamento un complessivo ruolo della Regione come ente politico a fini generali, da esplicare anche con mezzi diversi dall'esercizio di quelle competenze, consistenti in atti di iniziativa o di stimolo di organi dello Stato o in attività di diritto privato[3]

Incerte e spesso ambigue, attestate su diversi e spesso poco comprensibili distinguo, risultavano però le opinioni raggruppate in questo filone quanto alla sfera di operatività delle disposizioni in discussione; nessuna, tuttavia si spingeva a negarne in radice qualsiasi efficacia giuridica [4].

Tali incertezze e ambiguità certo non sorprendono essendo infatti questo il vero punto dolente dell'intera questione. Concentrata nel tentativo di superare – sotto il profilo della competenza materiale - i dubbi di incostituzionalità di una categoria di disposizioni che l'entusiasmo "costituente" delle Regioni aveva profuso a piene mani nei primi Statuti del 1971, questa composita tendenza dottrinale appariva invece alquanto elusiva circa il problema della conseguente collocazione di queste disposizioni statutarie sia nei confronti di norme costituzionali (per es. gli Statuti potevano dettare norme principio solo sostanzialmente riproduttive o specificative di principi costituzionali ovvero anche introduttive di principi ulteriori ma non incompatibili?), sia, e soprattutto nei confronti della legislazione ordinaria statale e regionale, i cui limiti e posizioni erano fissate in modo esaustivo da apposite disposizioni della Costituzione (artt.117 e 118). Problemi di collocazione, questi, che si potevano porre, con le dovute differenze, sia per le disposizioni di principio concernenti materie estranee a quelle legislative dell'art.117, sia anche per quelle proprie della legislazione regionale concorrente.

In ogni caso l'intera tematica delle disposizioni programmatiche degli Statuti ordinari rimase una questione astratta e di mero interesse dottrinale, e non ne fu mai messa in discussione la costituzionalità nella sede competente. Queste disposizioni in fatto erano, sia pure con diverse formule lessicali, sostanzialmente riproduttive di norme costituzionali ovvero così ampie da prestarsi ad essere ricollegate

o ricomprese nell'ambito di queste. Se a ciò si aggiunge il fatto della scarsa solerzia del legislatore regionale a darvi concreto seguito e la bassissima frequenza del richiamo ad esse quale parametro interposto in giudizi di legittimità costituzionale di leggi regionali o anche statali, poteva apparire giustificato parlare, in dottrina, della loro autonoma scarsa efficacia giuridica, purchè però con l'uso poco preciso di tale espressione si intendesse non già riconoscere una qualità giuridica, ma semplicemente formulare una mera constatazione di fatto, quella cioè della loro modesta influenza in concreto e cioè della loro scarsa *effettività*.

2. Prima delle riforme costituzionali, nelle pochissime occasioni nelle quali ha avuto occasione di imbattersi in disposizioni statutarie "programmatiche", la Corte Costituzionale, sull'evidente presupposto della loro efficacia giuridica, le aveva in un caso considerate elementi del quadro normativo da cui trarre i "principi fondamentali" per la competenza regionale concorrente sull'ordinamento degli uffici e del personale ex art.117 Cost. (vecchia formulazione: v. sent.n.10 del 1980)[5]; in un altro ne aveva affermato la forza di legge ordinaria, negandone perciò (n.94 del 1977) l'idoneità a fungere da parametro di giudizio delle leggi di Regioni a statuto speciale.

In un gruppo di decisioni poi la Corte si è misurata con disposizioni statutarie non però "programmatiche", ma recanti norme sostanziali sulla (o riconducibili alla) "organizzazione interna" della Regione. Secondo il giudice costituzionale, su tale materia il rapporto tra statuto e legge regionale è di concorrenza e di sovraordinazione gerarchica del primo[6], mentre è di separazione di competenza con le leggi dello Stato[7] (fermo restando l'ulteriore, dibattutissimo limite dell'armonia degli Statuti con le leggi della Repubblica (v.sent.n.40 del 1972[8])). Ha poi affermato che le norme organizzative statutarie non possono invece essere utilizzate come criteri di valutazione della legittimità dei "principi fondamentali" posti dal legislatore statale nella materia dell'impiego regionale, rientrando all'epoca (anche) nella competenza legislativa regionale concorrente; affermazione questa che, nonostante tocchi un punto cruciale, non è in alcun modo motivata [9].

Una particolare attenzione – anche perchè richiamata nelle sentenze in epigrafe - va dedicata alla giurisprudenza che allude alle norme statutarie di principio nel qualificare la Regione come ente

rappresentativo della generalità degli interessi facenti capo alla propria comunità e perciò legittimato ad esprimere la propria "presenza politica" anche fuori dell'ambito materiale e territoriale di competenza. La decisione più rappresentativa di tale giurisprudenza – la sent.n.829 del 1988 – ricava il fondamento di questa configurazione della Regione dall'art. 5 Cost. nonché dagli articoli recanti principi fondamentali (spec. 2, 3, 9 e 11 Cost.), e cita soltanto le disposizioni statutarie "programmatiche" meramente riproduttive di questi articoli come ulteriore conferma del loro contenuto e non quale autonoma fonte giustificativa, né come necessario strumento di espressione della rappresentatività generale della Regione e di manifestazione della sua "presenza politica" a tutto campo. Ancor meno significativo appare il rilievo delle norme statutarie nelle altre decisioni riconducibili a questo filone^[10]. Su tale base la giurisprudenza in discussione legittimava leggi regionali di spesa fuori competenza.

3. Con le riforme costituzionali del Titolo V della Parte II della Costituzione, il problema delle disposizioni "programmatiche" degli Statuti ordinari non solo non è stato risolto, ma appare addirittura complicato dalla notoria mancanza di coordinamento tra la riforma della potestà statutaria e quella successiva del regime delle competenze regionali

Rispetto al passato esistono senza dubbio aspetti di novità. Oggi, non solo è stato modificato il procedimento di formazione, facendo dello Statuto un atto propriamente regionale dotato di forza formale differenziata, ma è stata specificata la materia ad esso riservata con la espressa estensione alla "forma di governo" regionale e ai "principi di organizzazione e di funzionamento", e l'aggiunta del Consiglio delle autonomie locali, espressioni tutte aventi una portata più definita ma anche più ampia delle precedenti indicazioni del vecchio art.123 Cost. Inoltre, la Regione si è trasformata in ente a competenza legislativa generale, mentre, pur permanendo una legislazione concorrente su un gran numero di materie, è stata sottratta a quest'ultima e attratta nella competenza residuale-esclusiva della Regione la materia dell'ordinamento degli uffici e del personale; almeno per questa materia quindi dovrebbe cessare il problema, prima al centro delle maggiori controversie, relativo alla convivenza di norme o principi degli Statuti con i "principi fondamentali" stabiliti o desumibili dalle leggi dello Stato; i dubbi però naturalmente permangono per tutte le altre materie della legislazione concorrente e

non scompaiono del tutto neppure per la legislazione residuale, condizionata dalle competenze statali trasversali..

Nonostante che simili innovazioni potrebbero in astratto offrire punti di appoggio per esaminare con una differente prospettiva il problema delle norme statutarie "programmatiche", tuttavia, resta pur sempre il fatto che la riforma, da un lato (l.cost.n.1 del 1999), ha mantenuto la configurazione dello Statuto come fonte a competenza riservata e specializzata, senza minimamente alludere ad una sua possibilità di spaziare senza confini sul piano dei principi e degli obiettivi ; dall'altro (l.cost.n.3 del 2001), ha profuso poi l'intera disciplina delle competenze legislative, compresi i rispettivi limiti, in apposite disposizioni della Costituzione, senza più fare il minimo riferimento allo Statuto o ad un suo qualsiasi ruolo in proposito.

Certo, una configurazione così riduttiva e tutto sommato misera dello Statuto può apparire inadeguata rispetto all'ampliamento dell'autonomia regionale dopo la riforma del 2001, specie a chi è propenso a sposare una lettura enfatica di alcune nuove disposizioni costituzionali, come l'art.114 Cost. **[11]**. E' più che comprensibile allora - oggi ancor più di ieri - che la si giudichi negativamente da un punto di vista politico-costituzionale e che invece, nella fin troppo laboriosa "fase costituente" dell'elaborazione dei nuovi Statuti, si sia rafforzata l'idea di utilizzare cataloghi sempre più ampi di norme-principio per disegnare la "carta d'identità" di ciascuna Regione. Tutti gli Statuti finora approvati infatti se ne giovano abbondantemente, codificando una fitta schiera di obiettivi e di principi generali, anche estranei alle competenze legislative fissate dall'art.117 Cost., che peraltro come nel passato appaiono nell'insieme (salvo eccezioni) riproduttivi, specificativi di norme costituzionali o comunque, di regola, a queste riconducibili.

Il fatto in sé dell'esistenza di tali norme anche nella seconda esperienza statutaria però non può essere assunto di per sé a sintomo della loro indiscriminata ammissibilità costituzionale. Pur nella ovvia necessità di una interpretazione sistematica ed evolutiva della disciplina costituzionale sulla potestà statutaria, occorre infatti non perdere d'occhio il quadro complessivo dei dati del diritto positivo che, come s'è detto, configurano lo Statuto come fonte a competenza riservata e limitata, obbligata all'armonia con la Costituzione e destinata a coesistere con altre fonti regolate in altre disposizioni

del Titolo V di quest'ultima: circostanze, queste, che finiscono per costringere a riproporre il problema delle norme "programmatiche" per molti aspetti in termini non troppo dissimili da quelli del passato.

Per la verità l'interesse per tale problema è risultato finora piuttosto recessivo. Qualche iniziale ma isolato spunto circa la pretesa natura degli Statuti ordinari come vere "costituzioni" non ha trovato ulteriori svolgimenti ed oggi risulta respinto oltre che dalla dottrina prevalente anche, ed in modo piuttosto drastico, dalle sentenze qui in commento. Il dibattito sui nuovi Statuti si è poi giustamente concentrato sui temi cruciali del procedimento di formazione e della forma di governo regionale. Pur in questa prospettiva, tuttavia, si è riprodotta nel ventaglio delle opinioni dottrinali la contrapposizione già presente per gli Statuti del 1971. Accanto ad opinioni più rigide che negano allo Statuto di spaziare, sia pure con disposizioni "programmatiche", fuori dei confini materiali segnati dall'attuale art.123 Cost. [12], esistono tesi che, individuando nel nuovo assetto costituzionale un complessivo rafforzamento del ruolo regionale di rappresentanza generale delle rispettive collettività, anche a seguito del carattere generale della loro competenza legislativa e della nuova formulazione del nuovo art.114 Cost, si pronunciano per la legittimità di norme statutarie di principio a tutto campo[13]. Di particolare interesse, in questa prospettiva, è la tesi che aggancia più specificamente simile potestà statutaria alla competenza per la "forma di governo", intesa "in senso lato" ed estesa anche alla predeterminazione dei fini e degli obiettivi politici dell'ente e ai rapporti tra l'apparato governante e la società civile [14], come pure l'opinione che richiama la competenza per i "principi fondamentali di funzionamento" concepiti come regole generali dell'azione regionale[15]. Ampi margini di incertezza però continuano a permanere, quanto a queste disposizioni, sul punto dei rapporti dello Statuto con le altre fonti primarie.

4. La Corte costituzionale, a quanto sembra, non ha ritenuto influenti le innovazioni costituzionali, dal momento che non ne ha utilizzata alcuna per risolvere il problema della costituzionalità delle disposizioni statutarie "programmatiche", ma ha continuato a impostare il problema nei medesimi termini in cui si presentava nel dibattito precedente alle riforme costituzionali..

La sentenza n.2 del 2004 è la prima[16] che, pur non misurandosi direttamente e specificamente con il problema della costituzionalità di norme statutarie di

principio, già pone in argomento alcuni "paletti" a futura memoria. Dinanzi ad una impugnativa governativa di norme dello Statuto della Calabria sulla potestà tributaria per vizio di incompetenza in riferimento all'art.123 Cost., la Corte respinge la tesi della necessaria illegittimità costituzionale di norme vertenti su oggetti diversi da quelli indicati da questo articolo, ed enunzia l'interpretazione in senso "debole" dei limiti materiali della riserva di competenza statutaria, riprendendo la dicotomia contenuto necessario/contenuto eventuale degli Statuti e riconoscendo espressamente la legittimità di quegli ulteriori possibili contenuti "che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione" ovvero "che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo", aggiungendo "contenuti ulteriori dei quali semmai è opinabile la misura dell'efficacia giuridica".

Su questa sola base la sentenza fa salve le norme censurate, mentre tratta come secondario l'argomento del carattere meramente riproduttivo esibito da tali norme nei confronti degli art. 119, commi 2, 3, 5 e 120, comma 1 Cost. I dubbi sulla "misura dell'efficacia giuridica" sono motivati con il mero rinvio alla sent.n.171 del 1999, la quale, come s'è ricordato più sopra, aveva escluso apoditticamente la capacità delle norme statutarie di fungere da parametro nei confronti di leggi statali di cornice sull'impiego regionale.

Come si vede, si tratta di una impostazione che, anche per via della precisa allusione alle "aree di prioritario intervento politico o legislativo", già prefigura chiaramente criteri di valutazione applicabili anche alle norme "programmatiche" o di principio influenti nei campi più svariati, pure estranei agli oggetti indicati dall'art.123 Cost. e a quelli della competenza del legislatore regionale.

5. Nel gruppo di decisioni nn. 372, 378 e 379 del 1004, ora in commento, la Corte si trova a dover valutare precise impugnative statali di singole disposizioni statutarie (*rectius*, di delibere statutarie) recanti principi generali o finalità prioritarie della rispettiva Regione. Si tratta delle disposizioni dello Statuto della Toscana secondo cui la Regione "promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati"; persegue, tra le proprie finalità prioritarie "il riconoscimento di altre forme di convivenza", nonché "il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.. la tutela e valorizzazione del patrimonio

storico, artistico e paesaggistico..”; persegue “la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese... la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata..... della cooperazione, “etc. (sent. n.372); delle disposizioni dello Statuto dell’Umbria che affidano alla Regione la tutela , oltre che della famiglia, anche di altre “forme di convivenza” (sent. n.378); delle disposizioni dello Statuto dell’Emilia-Romagna che nell’indicare gli obiettivi prioritari della Regione, prevede che essa assicura “nell’ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti” e che , sempre “nell’ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute”, la Regione stessa “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 (sent. n.379).

Queste norme sono impugnate perché ritenute invasive di competenze esclusive del legislatore statale, mentre quelle sul voto agli immigrati e sulle altre forme di convivenza sono impugnate sia per vizi di incompetenza sia per contrasto con altre norme costituzionali (per il primo, l’art.48 Cost., per le seconde l’art.29). Non stupisce certo che queste ultime norme abbiano attirato le censure del Governo, dato il loro evidente contenuto innovativo rispetto al panorama consueto delle proclamazioni statutarie e soprattutto l’incidenza su temi attualmente al centro di un acceso dibattito politico la cui collocazione nel quadro costituzionale può presentare aspetti di particolare delicatezza.

In tutte e tre le decisioni la Corte ripete la propria *ratio decidendi* secondo un modello testualmente quasi identico. Un primo passo della motivazione è volto ad escludere l’illegittimità delle disposizioni contestate per violazione dei limiti di competenza, e precisamente quello che giustifica la possibilità per la fonte statutaria di incidere su materie anche eccedenti la sfera di attribuzioni regionali, richiamando – come affermazioni consolidate della precedente dottrina e giurisprudenza costituzionale - sia la tesi del doppio contenuto (necessario-eventuale) dello Statuto, sia quella del ruolo di rappresentanza generale degli interessi spettante alla Regione quale ente politico, ruolo esprimibile anche fuori dei confini materiali e territoriali delle competenze.

Tanto premesso, la motivazione prosegue

dichiarando che questo ruolo di rappresentanza generale delle Regioni , *“riconosciuto dalla giurisprudenza e dalla prevalente dottrina, è dunque rilevante nel momento presente ai fini “dell’esistenza, accanto ai contenuti necessari degli Statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti delle Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo” (sent.n.2 del 2004); contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire”* .

Ora, a parte che non risultano chiari né la giustificazione della dicotomia dei contenuti, né il fondamento del ruolo di rappresentanza generale della Regione, essendo affermati entrambi piuttosto apoditticamente come verità ovvie corredate da meri rinvii giurisprudenziali[17], colpisce il fatto che la Corte, su entrambi i punti, abbia ritenuto sufficiente il riferimento a contributi precedenti alle riforme costituzionali e non abbia creduto invece necessario o utile aggiungere ulteriori e nuovi spunti e indizi ricavabili dall’assetto costituzionale oggi vigente, sui quali la recente dottrina, come si ricordava più sopra, aveva già richiamato l’attenzione. Spunti e indizi che avrebbero consentito di raggiungere risultati forse non troppo diversi, per di più sottolineando e valorizzando aspetti innovativi delle riforme costituzionali. Da tale punto di vista invece sembra che per la Corte tra il 1999 e il 2001 non sia successo nulla. Che le riforme non esistano.

Ma, a parte questo, ciò che più ancora sorprende è il prosieguo della motivazione.

Infatti subito dopo la Corte enuncia la singolare opinione che alle norme statutarie “programmatiche” – pur dunque se, per quanto detto finora, non illegittime - *“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...”*; più precisamente, dice più avanti, le stesse enunciazioni statutarie *“non hanno carattere prescrittivo né vincolante”* ma *“esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”*.

In questo modo la Corte sostiene di volere “sciogliere” i dubbi anticipati nella precedente sentenza n.2 del 2004 sulla misura dell’efficacia giuridica di queste disposizioni statutarie. In realtà

però va ben oltre, poiché si pronuncia non sulla "misura" di questa efficacia, ma sulla sua stessa esistenza.

A più di cinquant'anni dagli storici studi di Vezio Crisafulli[18] e dalla sentenza n.1 del 1956 della Corte costituzionale, che hanno chiarito definitivamente le ragioni della efficacia pienamente giuridica ed immediatamente precettiva delle norme "programmatiche" o "di principio" della Costituzione, una affermazione del genere lascia davvero sbigottiti. E' vero che, ben consapevole del contrasto stridente con la tesi ora ricordata, la Corte si premura subito di precisare che le proclamazioni di obiettivi e di impegni contenute negli Statuti *"non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione.."* perché *"Qui non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali "a competenza riservata e specializzata", cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque "essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione.."*

Anche questa precisazione, però, non attenua lo sbigottimento, perché non è utile a distinguere – sotto il profilo dell'efficacia giuridica – le norme "programmatiche" degli Statuti dalle norme "programmatiche" della Costituzione. Infatti, mentre non spiega come sia possibile in astratto che atti-fonte dell'ordinamento dettino enunciati giuridicamente totalmente inefficaci [19] , non chiarisce affatto neppure la ragione per la quale enunciati identici per struttura , posti identicamente da un atto-fonte del diritto positivo, possano cambiare natura ed efficacia a seconda che siano collocate nella Costituzione o in uno Statuto regionale, e dunque a seconda dell'atto normativo che li esprime. Non è per nulla comprensibile, per esempio, perché mai un enunciato come "la Regione promuove l'estensione del diritto di voto agli immigrati residenti" (art.3, c.6 St.Toscana) debba avere efficacia solo politica e culturale, mentre quello che "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica" (art.9 Cost.) abbia efficacia precettiva.

L'unico modo possibile di dare un senso a quella frase sibillina sembra quello di ipotizzare che l'assoluta inefficacia delle norme "programmatiche degli Statuti dipenda dal fatto che esorbitano dai confini assegnati dalla Costituzione alle attribuzioni regionali. Si tratterebbe in definitiva di una "inefficacia giuridica" provocata automaticamente dal contrasto con norme

costituzionali. Questa lettura della proposizione in discussione sembra del resto trovare conferma nell'ultima delle sentenze del gruppo, la n.379, la quale considera le norme "programmatiche" relative ad un ambito "di sicura competenza regionale" (i diritti di partecipazione) tanto efficaci da scrutinarle nel merito, con conseguente dichiarazione (non di inammissibilità, ma) di infondatezza della questione.

Insomma, se si è ben capito, la sorprendente conclusione sarebbe la seguente: tutte le norme "programmatiche" degli Statuti sarebbero in principio non illegittime perchè espressione di un ruolo politico generale della Regione mentre si distinguerebbero in due categorie quanto all'efficacia giuridica, a seconda della loro pertinenza o meno alla sfera di attribuzioni regionali: efficaci le prime, giuridicamente prive di efficacia le seconde perché prodotte da fonti incompetenti. Ciò, oltretutto, in vistosa contraddizione con la linea aperta dalla sentenza n.829 del 1988 , la quale , come s'è visto, legittimava sulla base del ruolo politico generale dell'ente Regione l'adozione di leggi di spesa (quindi di atti tutt'altro che giuridicamente inefficaci).

Nello stesso testo statutario dunque potrebbero convivere norme "programmatiche" prive di qualsiasi efficacia giuridica e norme "programmatiche" invece giuridicamente pienamente efficaci, capaci di vincolare giuridicamente almeno il legislatore regionale. Un medesimo atto-fonte, insomma, potrebbe produrre contemporaneamente vere e proprie norme giuridiche e dichiarazioni solo politiche e culturali.

Già una simile conclusione appare in ogni senso inaccettabile. Ancor più poi se si considera la scarsa perspicuità e l'incertezza dei criteri da utilizzare per distinguere in concreto norme efficaci e norme inefficaci. Per esempio: la "sicura competenza regionale" (di cui alla sent.379) deve essere valutata alla stregua delle sole indicazioni dell'art.123 Cost., oppure - data il richiamo anche alla necessaria armonia degli Statuti con i precetti ed i principi *tutti* ricavabili dalla Costituzione - pure di quelle dell'art.117 Cost.? Per esempio, norme "programmatiche" concernenti oggetti non compresi nell'art.123 Cost. ma rientranti in materie affidate alla competenza legislativa regionale sarebbero anch'esse giuridicamente inefficaci? Sul punto la motivazione della Corte è ermetica, né una risposta certa in un senso o nell'altro si può ricavare altrimenti dalle decisioni in commento, dal momento che a parte le norme sui diritti di partecipazione dello

Statuto dell'Emilia-Romagna – riconducibili all'ambito materiale dell'art.123 Cost. - le altre (e specie quelle sul diritto di voto agli immigrati residenti e altre forme di convivenza) non solo appaiono estranee nell'ambito della riserva statutaria, ma sono assai problematicamente inquadrabili nei settori di sicura competenza *legislativa* della Regione ex art.117.

Ma una ulteriore e più grave ragione di perplessità deriva dal fatto che nei confronti delle norme "programmatiche" incidenti fuori della sfera delle attribuzioni regionali il vizio di incompetenza produce – secondo l'impostazione della Corte – non la consueta invalidità, ma la semplice formale incapacità di produrre effetti giuridici. In tal modo la Corte avrebbe dunque individuato una nuova categoria di norme che si sottraggono inspiegabilmente al regime comune perché, pur contrarie a Costituzione, restano legittime ma sono solo destinate *ab origine* a non avere alcun effetto giuridico.

Se così stanno le cose, sembra lecito chiedersi se anche altre leggi, o altre disposizioni legislative – diverse da quelle degli Statuti regionali ordinari - pur essendo contrarie a Costituzione, possano sfuggire alla dichiarazione di illegittimità costituzionale ed essere invece qualificate solo come radicalmente prive di inefficacia. Poiché la Corte in realtà non spiega le ragioni di questo inedito regime così limitandolo all'unica ipotesi delle norme "programmatiche" degli Statuti, perché mai questo non dovrebbe diventare un paradigma generalizzato?

6. E qui si innesta ancora un'altra e più forte ragione di critica, quella che concerne la compatibilità di questa linea giurisprudenziale con i confini del sindacato sulle leggi. E' infatti senz'altro da escludere che la Corte Costituzionale possa non già pronunziarsi sulla legittimità costituzionale di norme, ma arrogarsi il potere di individuare essa il tipo di efficacia (giuridica oppure politico-culturale) delle formule normative, e ciò in evidente dissenso con il legislatore, il quale, proprio assumendo tali formule a contenuto di un proprio atto, ha precisamente e incontestabilmente inteso dotarle di efficacia normativa. E' ovvio che le formule stesse hanno *anchevalenza* politica e culturale, dato che la legge è tipico atto politico che proviene dal potere politico. Ma la volontà del legislatore di porre le stesse enunciazioni come produttive di norme del diritto oggettivo non può in alcun modo essere rovesciata dalla pronunzia della Corte.

Con l'adozione dell'atto normativo il legislatore vuole produrre diritto, non semplici testi letterari, né manifesti, proclami e dichiarazioni anche "espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità". Per far ciò esistono altri strumenti, diversi dalla legge (come, appunto, la Risoluzione del Consiglio regionale toscano di cui si parla nella sentenza n.372).

La scelta dell'atto normativo esprime in modo inequivoco la decisione – che solo al legislatore spetta – di porre sul tema vere e proprie norme giuridiche, così che tutti gli enunciati da esso posti debbono presumersi – salvo eventuale e precisa prova contraria – dotati di efficacia precettiva.

Su quale base allora la Corte ritiene di poter sostituire la propria alla scelta del legislatore statutario, distinguendo – senza espressa dichiarazione di illegittimità costituzionale – disposizioni efficaci e disposizioni inefficaci? Il potere di interpretare le disposizioni censurate al fine di risolvere le questioni di costituzionalità infatti non implica anche il potere di scegliere il tipo di efficacia da attribuire alle norme impugnate e in particolare la scelta tra efficacia giuridica ed efficacia solo politica.

Il Giudice delle leggi non può pronunciarsi sulla mera efficacia delle leggi stesse, ma deve esclusivamente verificarne la conformità a Costituzione, mentre l'inefficacia di queste è solo una conseguenza automatica di una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale ex art.136 Cost.[20] Annotando una sentenza con formale dispositivo "di inefficacia" di una legge statale nella Regione Sicilia (sent.n.21 del 1959), Vezio Crisafulli criticava la scelta di simile strumento, puntualizzando come non fossero certo "previste, tra quelle della Corte, decisioni di "inefficacia". "In altri termini" – proseguiva – "in tanto la Corte potrebbe affermare la "inefficacia" di norme in quanto ne avesse anzitutto dichiarato, e non certo implicitamente e per sottinteso, la invalidità; a tacere del rilievo che anche in tale ipotesi , una espressa affermazione di "inefficacia" sarebbe pleonastica essendo un effetto che si riconnette *ipso jure* alle decisioni di illegittimità costituzionale"[21].

Fuori di questa ipotesi solo al legislatore o al popolo mediante *referendum* spetta di privare di efficacia disposizioni di legge.

E' vero che nel caso odierno la Corte non ha adottato

una pronunzia esplicita di "inefficacia", ma ciò non basta a superare l'obiezione fatta or ora, poiché il ricorso alla dichiarazione di inammissibilità delle questioni appare come un mero espediente formalistico, dal momento che proprio l'affermata loro "inefficacia giuridica" costituisce la sola *ratio* della inidoneità lesiva delle norme censurate che motiva l'inammissibilità.

Resta poi un altro problema. Essendo, secondo l'impostazione della Corte, questioni su norme statutarie programmatiche "fuori competenza" non scrutinabili in sede di giudizio costituzionale, l'accertamento della inefficacia giuridica di tali norme dovrebbe e potrebbe essere rilevata da chiunque e perciò innanzi tutto dalle autorità regionali e dai giudici, che dovranno distinguere disposizione da disposizione compiendone compiere vere e proprie complesse verifiche di costituzionalità, con esiti prevedibilmente molteplici ed anche contrastanti. Ciò non potrebbe non avere come conseguenza il prodursi di un'alone di incertezza sull'efficacia dello Statuto, dell'atto normativo, cioè, che la stessa Corte colloca per il suo valore giuridico al vertice delle fonti regionali (sent.n.304 del 2002).

7. In conclusione, la soluzione imposta con particolare decisione dalle tre sentenze commentate è fonte di problemi a cascata e tali anche da produrre effetti al di là dell'ambito dei rapporti Stato-Regioni.

Francamente, non se riesce a vedere alcun lato positivo, a meno di non considerarla da un punto di vista puramente pragmatico. In questa prospettiva, se ne potrebbe allora notare l'idoneità ad evitare i problemi dei rapporti tra le norme statutarie "programmatiche" "fuori competenza" e norme derivanti da altre fonti, statali e regionali; se ne potrebbe evidenziare l'oggettivo porsi come una soluzione di mediazione che non scontenta nessuna delle parti: non le Regioni, perché le loro norme non sono dichiarate incostituzionali; non il Governo ricorrente, perché le stesse norme sono ritenute inefficaci; in più, si potrebbe anche considerare come, data la ritenuta inammissibilità delle relative questioni, la Corte abbia potuto evitare di affrontare nel merito i due problemi politicamente scottanti del diritto di voto agli immigrati e delle forme di convivenza diverse dalla famiglia.

Ma, anche ammesso che quelli così ipotizzati possano realmente considerarsi aspetti positivi di questa

giurisprudenza, resta del tutto evidente che essi potrebbero eventualmente giustificare l'apprezzamento sul solo piano della opportunità, mentre non possono valere in nessun caso a riscattarla dal giudizio negativo sul diverso piano della valutazione giuridico-costituzionale.

In conclusione, a differenza di tante altre decisioni della Corte che indubbiamente hanno contribuito, con grande sforzo ed impegno, a dissipare le molte e gravi incertezze applicative della riforma del Titolo V della Costituzione - il giudizio su questa sua "condanna" delle norme «programmatiche» degli Statuti all'inefficacia giuridica non può che essere, per quanto s'è detto e per ogni aspetto, fermamente contrario.

In particolare, pur riconoscendo il ben diverso rilievo del problema attuale rispetto a quello che allora investì le norme "programmatiche" della Costituzione, non si può non stigmatizzare la valenza negativa di questa "condanna" che, degradando gli Statuti regionali - sia pure limitatamente alle disposizioni "programmatiche" - da documenti normativi a meri proclami politici o a testi di valore solo culturale comunque giuridicamente inutili, non fa certo un buon servizio all'autonomia delle Regioni che pretende di proteggere, tanto più che queste ultime velleitariamente affidano proprio a tali norme di rappresentare la loro "carta di identità"; più in generale, poi, non giova né al chiarimento del disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni, né all'assetto del sistema delle fonti del diritto che governano tali rapporti.

Nel contempo, la stessa "condanna" dà al legislatore regionale e statale un segnale preoccupante per la sorte della loro produzione normativa, esponendo le rispettive leggi al rischio della sanzione dell'inutilità, sanzione per molti aspetti peggiore di quella dell'illegittimità costituzionale.

Note

[1] Dubbi che peraltro la Corte Costituzionale sembrava avere sciolto a favore dello Stato con la sent.n.10 del 1980, sulla quale v. anche più avanti per ulteriori svolgimenti

[2] Cfr. F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in questa *Rivista*, 1971, 442 ss.

A. D'ATENA., *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol.II, 235 ss.; ID., *Statuti regionali*. II, in *Enc.Giur.*, 1993, 5 s..

[3] Per questa impostazione cfr. spec. E.CHELI, in AA.VV.,

Commento allo Statuto della Regione Toscana, 21 ss.; F. PIZZETTI, *Osservazioni sulle norme di principio degli Statuti delle Regioni ordinarie*, in questa *Rivista*, 1971, 2866 ss.; sulla stessa linea, senza sposare però la tesi del ruolo politico generale della Regione cfr. F.BASSANINI-V.ONIDA, *Problemi di diritto regionale. I. Gli Statuti di fronte al Parlamento*, Milano, 1972, 58 ss.; S.BARTOLE, *Statuti regionali*, in *Nuoviss.Dig.*, Appendice VII, 1987, 552 ss.; U.DE SIERVO, art.123, in AA.VV., *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Commentario alla Costituzione fondato da G.Branca e continuato da A.Pizzorusso, Bologna-Roma, 1990, 145 ss., (nonché la voce *Statuti regionali*, in *Enc.Dir.*, XLIII, Milano, 1990, 1010 ss., e già prima *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974, 296 ss.), che ricollegava disposizioni siffatte, quale che ne fosse il contenuto, ad una interpretazione particolarmente ampia e dinamica degli oggetti indicati dall'art.123 Cost.

[4] Gli Autori citati nella precedente nota 3 si esprimono tutti, anche se con vari svolgimenti, nel senso della efficacia normativa di queste disposizioni. Diversamente F.CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1988, 546, ammette la generale legittimità, riconosceva l'efficacia giuridica vincolante nei confronti del legislatore regionale soltanto a quelle disposizioni di principio ricollegabili alla competenza disegnata dall'art.123 Cost., e considerava - apoditticamente - tutte le altre, appunto, non illegittime ma soltanto inidonee a produrre effetti giuridici verso quest'ultimo (la stessa opinione è esposta dal medesimo Autore in successive edizioni dello stesso manuale di *Istituzioni*, Milano, 2000, 549 ss.; Milano, 2004, 372). Contro la possibilità di ritenere le disposizioni statutarie programmatiche prive efficacia giuridica v. soprattutto S.BARTOLE *Statuti regionali* cit., 553, argomentando dalla loro collocazione in un atto -fonte dell'ordinamento; in senso analogo, sembra, U. DE SIERVO, *opp.locc.citt.*, il quale però, pur, come s'è visto ritenendo tutte queste norme espressione della competenza statutaria sull'organizzazione regionale, ne differenziava la misura dell'efficacia a seconda che incidessero su materie estranee ovvero attribuite alla competenza regionale; nel primo ne ammetteva un'efficacia giuridica limitata ad un impegno ad agire con poteri di stimolo di organi statali ricollegabili ad un ruolo politico generale della Regione, nel secondo invece un'efficacia giuridica "ben più importante" capace di condizionare, sia pure sul piano di un problematico rapporto con le leggi statali di cornice, il legislatore regionale. Pure A. GARDINO CARLI, *Gli Statuti come "parametro" di costituzionalità delle leggi regionali: gli orientamenti della Corte Costituzionale*, in AA.VV., *Costituzione e Regioni*, Napoli, 1987, 230 rifiutava (anche con argomentazioni che, come si vedrà, ben si attagliano al caso ora in esame) l'idea (ipoteticamente ricavabile da Corte Cost. sent.n.99 del 1986) di una possibile differenza di efficacia - cogente o solo direttiva - di norme statutarie sull'impiego regionale.

[5] Su questa sentenza v. le osservazioni di S.BARTOLE, in questa *Rivista*, 1980, 70 ss. e di A.ANZON, *Incertezze sull'impiego degli statuti ordinari come "norme parametro" in tema di organizzazione burocratica delle Regioni*, ivi, 81 ss.. Più in generale, con riferimento anche ad altre decisioni citate più avanti nel testo, cfr. A.GARDINO CARLI, *op.cit.* 223 ss.

[6] Queste decisioni riguardano l'assetto e le competenze della Giunta (n.48 del 1983 e 64 del 1987 e 567 del 1988), le deleghe di funzioni ad enti locali minori (n.993 del 1988) ovvero il regime dell'impiego regionale (n.99 del 1986) oggetto quest'ultimo, come si sa, di discussa collocazione, spettando al tempo alle Regioni - ex art.117 Cost. - la materia legislativa dell' "ordinamento degli uffici e degli enti

amministrativi dipendenti dalla Regione"; sull'intreccio di competenze statutarie e legislative sul punto v. specialmente i commenti di S.BARTOLE, di A.ANZON e di A.GARDINO CARLI citati nella nota precedente..

[7] V. sent. n. 64 del 1987 e 993 del 1988

[8] Sulla assenza in questa sentenza di allusioni al tema del contenutop eventuale degli Statuti v. oltre, nt.17

[9] V. sent. n.171 del 1999.

[10] La sentenza n.829 del 1988 può leggersi in questa *Rivista*, 1988, I, 3969 ss., con nota critica di. M. MAZZIOTTI DI CELSO-G. SALERNO, *Competenze legislative delle Regioni e limite territoriale*, ivi, 3976 ss.; *contra* M.CARLI, *Materie di "competenza regionale" e materie di "interesse regionale"*, ivi, 1993, 1848 ss. Le successive sentt.nn.276 del 1991, 251 del 1993, che si possono iscrivere in questo medesimo orientamento, non contengono alcun riferimento a disposizioni statutarie. La sent.n 348 del 1990 considera le corrispondenti proclamazioni statutarie come conferma della originaria ed implicita spettanza alla Regione come ente dotato di autonomia politica del potere di utilizzare i mezzi di comunicazione di massa per la propria informazione "istituzionale", informazione che, collegata alla libertà di pensiero e al valore costituzionale del pluralismo non potrebbe essere collocata sullo stesso piano delle "materie" ai sensi dell'art.117 Cost. La sent. n.921 del 1988, pure richiamata accanto alla precedente nelle pronunzie ora in esame, si limita a citare genericamente le disposizioni statutarie ordinarie quali indizi della complessiva evoluzione normativa in tema di concreto riconoscimento esplicito alle Regioni di una competenza – sui beni culturali – già implicitamente ammessa dall'art.9 Cost.

[11] Per il ridimensionamento della lettura di tale articolo cfr. la sent.n. 274 del 2003 della Corte Costituzionale e, per la dottrina, A.ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, 170 ss

[12] Per R.TOSI (*Le "leggi statutarie" delle regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in AA.VV.,*Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, (a cura di A.Ruggeri-G.Silvestri), Milano, 2001, 64 ss.) le norme statutarie programmatiche sarebbero oggi a più forte ragione "illegittime ed inopportune" per via dell'irrigidimento dei limiti materiali della competenza statutaria a seguito delle riforme. Nel medesimo senso v. pure A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione* , 179 ss. cit.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo* (diretto da G. Santaniello), vol. XXXV, Padova, 2004, 203 ss.

[13] Cfr. per es. R.BIFULCO, *Nuovi Statuti regionali e ("nuovi") diritti regionali*, in *Giur.it.*, 2001, 1761 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, 47 ss.; M.CARLI, *L'autonomia statutaria*, in M.CARLI-C.FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta e autonomia statutaria delle Regioni*, Commentario alla Costituzione fondato da G.Branca e continuato da A.Pizzorusso, Bologna-Roma, 2002, 213 ss.; favorevole ad una estensione praticamente illimitata del campo di azione delle norme in discussione (anche degli Statuti ordinari) sembra P.PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2003, 58 ss. Il calo d'interesse per la problematica in

discussione è dimostrato per esempio da S.BARTOLE-R.BING-FALCON- R.TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2003, 64 s., che liquidano la questione qualificando queste norme programmatiche semplicemente "inutili" e a sconsigliandone l'adozione. Analogamente U. DE SIERVO, *La fonte statuto: natura e limiti*, in AA.VV., *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana* (a cura di E.Libone), Torino, 2002, 27 ss., pur in origine, come s'è visto (cfr., *supra*, nt.3) non contrario alla legittimità di simili norme, manifesta un'analogia diffidenza verso di esse, considerando per il passato la loro "efficacia pari a zero" (= mancanza di effettività?) e ne sconsiglia l'uso eccessivo nella redazione dei nuovi statuti, invitando piuttosto il legislatore statuario ad affrontare i problemi concreti del nuovo modello di Regione.

[14] Così M.OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Bologna, 137 ss.

[15] Cfr. E.ROSSI, *Principi e diritti nello Statuto. I rapporti con la società civile*, in AA.VV., *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana* (a cura di E.Libone), Torino, 2002, 47 ss.; analogamente, A. SPADARO, *I "contenuti degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in AA.VV., *Le fonti di diritto regionale*, cit., 84 ss. Nello stesso senso si esprimono anche, ma con riferimento al principio di sussidiarietà, L.ANTONINI, *La nuova potestà statutaria e l'ipotesi di un regionalismo differenziato*, in AA., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000, e 126 ss. L.VIOLINI, *Considerazioni sui nuovi Statuti regionali alla luce della legge costituzionale n.1/1999*, ivi, 81 ss..

[16] Dopo la riforma costituzionale, la Corte ha scrutinato più volte la legittimità costituzionale di norme poste da leggi statutarie : si è trattato però non di norme di principio, ma di prescrizioni specifiche relative alla forma di governo regionale (es. sentt. nn106,. 304 e 306 del 2002, 313 e 324 del 2003).

[17] Per esempio la dicotomia dei contenuti nel primo brano sembra giustificata solo con il richiamo alla sent.n.40 del 1972; questa decisione però si dedica a chiarire il significato del limite allora vigente dell'"armonia con le leggi della Repubblica", e non fa allusioni, a quanto risulta, alla possibilità che i limiti della riserva statutaria possano essere superati da contenuti eventuali. Inoltre le norme in discussione non hanno la "funzione di legittimare la Regione come ente a fini generali", poiché un eventuale ruolo del genere non deriva dagli Statuti, ma dalle norme della Costituzione, secondo quanto chiarisce la citatissima sentenza n.829 del 1988, la quale, come s'è più sopra ricordato, ricava dai principi fondamentali della Costituzione degli artt.2, 3, 5, 9 e 11 la possibilità per le Regioni di esprimersi anche fuori della propria sfera di competenza materiale e territoriale.

[18] E' sufficiente qui richiamare il magistrale saggio dal titolo *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, poi anche in ID., *Stato, popolo, governo*, Milano, 1985, 55 ss., che, tra l'altro precisa (con ampiezza di svolgimenti) che le norme programmatiche "enunciano vere norme giuridiche ...sono perciò precettive non meno delle altre, sebbene rivolte originariamente e direttamente ai soli organi dello Stato.." vincolando giuridicamente l'esercizio delle loro diverse funzioni e fornendo criteri di interpretazione e integrazione dell'ordinamento. Non è inutile ricordare che tali riflessioni di Crisafulli contribuirono in modo decisivo all'affermazione del pieno valore della Costituzione quale atto

normativo immediatamente cogente, in tutte le sue disposizioni, di qualsiasi contenuto, e quindi quale e vera e propria *legge superiore*, contrapponendosi alle tendenze che a vario titolo tentavano di depotenziare il nuovo documento e la sua capacità di incidenza sul diritto preesistente, puntando sul valore solo politico – e perciò privo di valenza giuridica – di molte delle sue disposizioni tra le più innovative e caratterizzanti del nuovo ordine costituzionale.

[19] Sul punto v. anche gli ulteriori svolgimenti del par. successivo. V. pure la precedente nota 4.

[20] Si potrebbe obiettare che esistono casi in cui la Corte verifica l'efficacia di una legge statale su materie regionali nei confronti di Regioni e Province ad autonomia speciale. Si tratta però di ipotesi diversa da quella in discussione, poiché la Corte qui verifica non già la generale idoneità della legge impugnata a produrre effetti giuridici (come invece nel caso delle sentenze in epigrafe) ma specificamente e soltanto l'*applicabilità* della legge statale – dotata per il resto di generale efficacia normativa – nel territorio di singole Regioni e Province ad autonomia speciale, ai fini di valutarne, in presenza di leggi regionali valide, l'eventuale incostituzionalità. Non sono assimilabili in alcun modo a quello delle sentenze ora criticate neppure i casi in cui la Corte riconosce – per effetto del principio di continuità dell'ordinamento – l'efficacia cedevole di disposizioni normative, perché, appunto non nega a queste efficacia giuridica ma la riconosce, anche se limitata nel tempo..

[21] Così in *Inefficacia nella Regione di leggi dello Stato*, in questa *Rivista*, 1959, 313.

(27/01/2005)

Home

Attività | Organizzazione | Link | <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>
Dibattiti | Cronache | Dossier | Materiali | Novità editoriali | Appuntamenti