



COSA HA DETTO LA CORTE COSTITUZIONALE SULLO STATUTO UMBRO

di

Giuseppe Severini
(*Consigliere di Stato*)
16 dicembre 2004

Roma locuta, causa finita. I pugnaci hanno pugnato, fino all'ultimo pare, senza risparmiare armi. Certi loro supporters non hanno mancato di ineleganze, fino a un inquietante artificio giornalistico. Pugna vana e anzi dannosa però, perché, a usare le categorie del diritto per un testo che vorrebbe introdurre diritto, il risultato è in realtà ben duro: la sentenza salva solo la normazione di giunta, censura variamente il resto, compromette la nascita tempestiva e vitale dello statuto. Sono stati disarmati i prudenti e gli accorti, che avrebbero voluto subito, in tempo ampio per la legislatura, riavviare il procedimento per concluderlo senza traumi e lacerazioni. Sicché i pugnaci, oltre tanto garbo nei modi, nulla hanno ottenuto e anzi di molto hanno aggravato le cose.

Più di un giornale, indotto in errore da un falsificante lancio vespertino di agenzia, ha detto che la Corte costituzionale ha assolto lo Statuto umbro. Non è così. È piuttosto vero il contrario: malgrado gli espedienti comunicativi, si tratta in realtà di una sentenza in gran parte di condanna, da cui lo Statuto esce malconcio.

Vediamo cosa ha deciso la Consulta. La sentenza è fatta, sostanzialmente, di tre statuizioni censorie: una riguarda l'inefficacia giuridica delle disposizioni di principio (in specie, quella sulle “*forme di convivenza*”); un'altra l'illegittimità di tutto l'art. 66 su incompatibilità e consiglieri supplenti; un'altra ancora la funzione della *Commissione di garanzia statutaria*. Ma procediamo con ordine.

I - *L'inefficacia giuridica delle disposizioni di principio.*

È battuta in breccia la dottrina dell'innovabilità, regione per regione, della Costituzione su principi generali e diritti dei cittadini, su cui poggiava l'impalcatura delle grandi enunciazioni fatte a Palazzo Cesaroni: la *“tutela”* delle *“forme di convivenza”* ne è l'occasione. *“Non siamo in presenza di Carte costituzionali”*, dice la Corte. Continuano a valere le norme della Costituzione repubblicana e solo quelle: dunque l'art. 29, che *“riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio”*.

Niente diritti da *“tutela”*, perciò, introdotti per le plurime *“forme di convivenza”*: ogni privilegio a conviventi di sorta rispetto a coppie sposate o a *singles*, ad es. nell'assegnazione di un alloggio popolare, potrà essere impugnato e portato al confronto diretto con l'art. 29 della Costituzione senza l'intermediazione attenuativa dello Statuto. Ogni deroga regionale è più che nulla, non esiste per il diritto, è solo opinione. La censura costituzionale è netta: *“alle enunciazioni in esame”*, dice la Corte con le stesse parole che per gli altri statuti, *“non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica”*. Sono proposizioni di *“carattere non prescrittivo e non vincolante”*, che *“non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione”* e non ne hanno il *“valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa”*, né la *“funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti”*. Perciò – ecco la questione - non c'è bisogno di dichiararle illegittime, cioè di annullarle: si annulla solo ciò che un effetto può avere, queste sono non lesive, inoffensive, evanescenti. In quanto asserzioni *“di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”*, non fissano il profilo dell'Umbria e non ordinano, non vietano, non permettono, non obbligano. Non costringono, insomma, né la politica né la legislazione regionali future. Restano testimonianze di quei consiglieri che si sono incontrati a votarle. Potranno essere la base ideale per una loro iniziativa politica, magari plausibile, ma questo è quanto. In diritto sono proposizioni illusorie, una fata morgana consiliare: né un qualsiasi giudice, né la *Commissione di garanzia statutaria* vi si potranno mai riferire per giudicare della *“statutarietà”* di leggi e regolamenti regionali. Ecco cosa vuol dire inefficacia giuridica.

Ma di cosa si tratta ? Pare di essere irriverenti a tentare un catalogo delle previsioni colpite per riflesso: ma la sentenza travolge implicitamente ben più che il discusso art. 9 sulle *“forme di convivenza”*. Lo stesso rilievo si può replicare infatti – ecco un effetto imprevisto – per tutte le *“norme”* che definiscono principi generali o programmatici. Sono gli assunti presenti in quasi tutti i primi diciassette articoli, su cui più si era concentrata la (modesta) discussione

pubblica: per un qualche esempio, si va dalle tormentate radici storiche – che si è preteso delimitare col *Bollettino ufficiale* –, alle garanzie del “*godimento dei diritti di cittadinanza delle giovani generazioni*” e, in Umbria, dell’ “*appartenenza ad una minoranza nazionale*”; dai “*diritti delle persone anziane come risorsa*”, ai legami “*con gli umbri residenti all'estero*” per agevolarne “*il rientro*” e “*l’inserimento*”; dalla promozione della “*salute quale diritto universale*”, al riconoscimento “*nell’attività fisica e sportiva di un momento determinante per la salute*”, o alla promozione della formazione lavorativa “*per tutto l’arco della vita*”. Una mistura di concetti o di sentimenti, nobili e non nobili, fatta di tutto e di niente. Sono assunti “culturali” o “politici” ? Giudichi il lettore, è di cultura e politica l’opinabilità. Certo è ormai che non sono giuridici. Possiamo pensare che non entusiasma – ecco un tema davvero culturale o politico - che questo sia stato il livello del confronto e della sintesi. Ma la Corte va oltre e avverte in sostanza che la materia statutaria non è fatta di simbolismi ideologici ad uso locale, è fatta di delicati rapporti reali tra i poteri regionali. Si consoli dunque chi, abituato al rischio d’impresa, ne avrebbe desiderato una menzione tra cotanti assunti: è un vuoto che vale il pieno, cioè nulla. È che, per i valori giuridici, l’Umbria non è una repubblica federata e non può darsi una sua carta costituzionale.

La deriva della frammentazione programmatica della Repubblica, evidentemente non solo padana, è battuta. Pur dopo il nuovo Titolo V, la Corte ribadisce la linea tenuta nei decenni passati. Dunque non meraviglia se l’impugnazione del Governo – assai più generosa per la Regione, perché si basava sulla semplice illegittimità del solo art. 9 – è stata superata in severità, non in indulgenza.

II - *La dichiarazione di illegittimità dell’art. 66.*

La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo tutto l’art. 66, anche il comma 3 che non era stato impugnato. Spariscono l’incompatibilità tra assessore e consigliere, e il consigliere supplente. Era davvero la previsione più imbarazzante, come è stato ripetutamente detto, e su cui è inutile ritornare: lo era anche – si può aggiungere - dal punto di vista dei costi pubblici, specie oggi.

Si è così creato un vuoto nello Statuto che non è autonomo. La Corte rammenta che è questione connessa alla forma di governo, cioè al vivo della materia coperta dalla garanzia statutaria. L'articolo faceva sistema con tutti quegli altri sulla forma di governo, andando a comporre anch'esso un assetto complessivo che ora non è più lo stesso. Perciò la sua cancellazione non è un'amputazione di un'escrescenza. La sua caducazione altera l'equilibrio tra consiglio e giunta cui presiedeva la *ratio* dell'art. 66: assicurare l'indipendenza del legislativo dall'esecutivo. Si era pensato, per quanto male, di poterla soddisfare con quelle previsioni: ma ora diviene insoddisfatta. La definizione statutaria della forma di governo ne risulta alterata nella configurazione stessa di uno dei principali organi. Il Consiglio regionale dovrà giocoforza riesaminare il merito per recuperare, con *balances* diversi, quell'equilibrio statutario.

Per la medesima ragione di sostanza, si ridefinisce l'oggetto della possibile verifica di democrazia diretta. Gli ipotetici promotori di un referendum – se ve ne sono - si trovano oggi a riflettere su un oggetto diverso. Le conseguenze sono evidenti affinché una tale garanzia costituzionale resti piena, col beneficio del termine voluto dall'art. 123 a tutela del suo esercizio.

III - La Commissione “consultiva” di garanzia statutaria.

Con un garbo che potrebbe evocare il fruscio antico di Nikita Magaloff nel suonare Chopin, la Corte riduce a ragione anche la maldestra questione della *Commissione di garanzia statutaria*. Qualificandola come organo con “*potere consultivo*” e attribuendo ripetutamente ai suoi atti la natura anche sostanziale di “*parere*”, ne nega il potere di controllo successivo e *sine die*: ne fa cioè un mezzo di consultazione endoprocedimentale che, anziché depauperare, potrebbe arricchire, se formata con tipologie assortite e di provate professionalità e imparzialità, la qualità della legislazione e della regolamentazione regionali. Era un risultato auspicabile e lo si è raggiunto attraverso una decisione che, per la sostanza correttiva e monitoria, equivale ad una sentenza interpretativa. Il punto è piuttosto che, come abbiamo accennato, con l'inefficacia giuridica delle disposizioni di principio, il parametro che le resterà per giudicare con i suoi “*pareri giuridici*” della “*conformità statutaria*” sarà in pratica assai ridotto.

Questi i contenuti di censura, queste le prime considerazioni. Resta da sperare che non si voglia tacciare anche la Corte costituzionale di prevenzione politica. Con buona pace di chi,

affezionato alle sue idee, insisteva nell'asserire che lo Statuto era stato impugnato per ragioni politiche e non tecnico-giuridiche.

* * *

Successivamente a queste note¹, il 10 dicembre 2004 il Consiglio regionale dell'Umbria ha deliberato, con quindici voti a favore, nove contrari e un astenuto (su trenta consiglieri: vale a dire a maggioranza non assoluta) di prendere atto delle comunicazioni del Presidente della Giunta regionale circa l'esito del giudizio costituzionale e perciò di non procedere – come invece aveva fatto la Calabria – ad una nuova doppia deliberazione e a maggioranza assoluta. In particolare, il Consiglio regionale ha approvato un documento con cui invita a “promulgare lo Statuto nei tempi più rapidi possibili, una volta esaurita la fase della possibile richiesta di referendum, ed ovviamente dopo lo svolgimento dello stesso”. La sentenza costituzionale (n. 378 del 6 dicembre 2004) è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale non precedentemente, ma successivamente a questa deliberazione, cioè il 15 dicembre 2004.

¹ La parte precedente di questo articolo è stata pubblicata in “Il Giornale dell'Umbria” dell'8 dicembre 2004.