



|           |          |         |           |                      |              |
|-----------|----------|---------|-----------|----------------------|--------------|
| DIBATTITI | CRONACHE | DOSSIER | MATERIALI | NOVITÀ<br>EDITORIALI | APPUNTAMENTI |
|-----------|----------|---------|-----------|----------------------|--------------|

Home :: Materiali :: Anticipazioni

In corso di pubblicazione in Diritto & Giustizia, n. 47/2004

## **I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale**

*di Tania Groppi*

*(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
- Università di Siena)*

1. Con le tre sentenze sui nuovi statuti delle regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna (rispettivamente 372, 378 e 379/2004), che si sommano alle precedenti sullo statuto della Calabria (2/2004) e su una modifica statutaria delle Marche (304/2004), la Corte costituzionale ha ormai delineato i caratteri della fonte "statuto regionale", dopo la legge cost.1/1999.

Il ruolo della Corte costituzionale al riguardo è stato decisivo: non si è trattato, qui, di "una funzione di supplenza non richiesta e non gradita" (per usare le parole del Presidente della Corte nella conferenza stampa sulla giurisprudenza del 2003), alla quale la Corte sia stata impropriamente chiamata, a differenza di quanto è avvenuto in altri campi, primo tra tutti quello della potestà legislativa regionale. L'art. 123 Cost., infatti, affermando che l'unico limite che l'autonomia statutaria incontra è quello dell'armonia con la Costituzione e affidando alla Corte in esclusiva il controllo su questi atti, sembra escludere qualsiasi intermediazione di fonti statali di attuazione costituzionale e anche qualsiasi forma di negoziazione tra Stato e regioni, non restando altra possibilità per il governo, se ritiene che la regione abbia esercitato in modo incostituzionale la propria autonomia statutaria, che di rivolgersi alla Corte costituzionale.

2. Invero, l'atteggiamento del governo di fronte ai nuovi statuti regionali è stato alquanto ambiguo e oscuro. Dopo aver impugnato la modifica statutaria con la quale la Regione Marche aveva cercato di derogare alla forma di governo transitoria, in vigore

in tutte le regioni in questa legislatura, il governo ha impugnato anche il primo statuto regionale approvato, quello della Regione Calabria. Successivamente, Toscana, Umbria, Emilia-Romagna, Abruzzo, Liguria, sono state colpite dal ricorso governativo. Mentre indenni sono andati gli statuti di Puglia e Lazio. Le ovvie considerazioni su una certa dialettica politica sottostante all'utilizzo del potere governativo (per cui sono risultati più penalizzati gli statuti di regioni governate dall'opposizione) non sembrano decisive: un certo tasso di "politicità" dei ricorsi è infatti connaturato alla stessa attribuzione al governo, organo politico per eccellenza, di questo potere, mentre, sul piano empirico, è agevole notare che sono stati oggetto di ricorso anche statuti di regioni "amiche" della maggioranza politica nazionale. Quello che davvero colpisce nei ricorsi è la assoluta "casualità" delle censure. E, in molti casi, la loro pretestuosità. Disposizioni identiche, contenute in statuti diversi, in alcuni casi sono state impugnate, in altri sono andate indenni, e questo emerge non solo nel confronto tra statuti impugnati e non impugnati, ma tra gli stessi statuti impugnati. Inoltre, alcune censure apparivano *prima facie* manifestamente infondate, al punto da risultare inspiegabile che l'Avvocatura dello Stato abbia potuto coltivate.

3. Nonostante le loro carenze e contraddizioni, i ricorsi hanno però costretto la Corte costituzionale a pronunciarsi su molteplici aspetti dell'autonomia statutaria, i cui confini si sono andati chiarificando con lo stratificarsi delle decisioni. Al punto che oggi, alla vigilia della scadenza della "legislatura statuyente" delle regioni, si può dire, sul piano giuridico, di essere di fronte ad un quadro quasi completamente definito.

Già con le sentenze precedenti a quelle in commento la Corte costituzionale aveva avuto occasione di chiarire molti punti oscuri dell'art.123 Cost.

In particolare, con la sentenza 304/2002, che riguardava, come accennato, la modifica del vecchio statuto della regione Marche, al fine di evitare, attraverso la introduzione di un vicepresidente, nell'ambito della forma di governo transitoria, disciplinata dall'art.5 della legge cost. 1/1999, lo scioglimento automatico del consiglio regionale in caso di morte o impedimento permanente del presidente della regione, la Corte aveva precisato che : a) il giudizio di costituzionalità sullo statuto regionale è un giudizio preventivo, nel senso che il termine per il ricorso decorre dalla pubblicazione

notiziale della delibera statutaria e non dalla pubblicazione a fini di efficacia, successiva alla promulgazione; b) che sono ammissibili modifiche parziali ai vecchi statuti realizzate con il nuovo procedimento dell'art. 123; c) che, nel regime transitorio, l'elezione del presidente della giunta è assimilabile ad una vera e propria elezione a suffragio diretto, per cui non è possibile derogare al principio del *simul stabunt simul cadent*; d) che la necessaria armonia con la Costituzione è qualcosa di più del rispetto delle sue singole norme, richiedendo che, oltre alla lettera della Costituzione, se ne segua lo spirito.

4. Nel corso del 2003, poi, due sentenze hanno toccato, indirettamente, la materia statutaria. Con la sentenza 196/2003 la Corte ha individuato una linea di ripartizione di competenza tra la legge regionale e lo statuto, parlando di una "riserva di statuto" in tema di *prorogatio*: "la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, [è] oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, secondo comma; art. 77, secondo comma) che regola la *prorogatio* delle Camere parlamentari". Peraltro gli statuti, "nel disciplinare la materia, dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione". La sentenza 313/2003 ha affrontato la questione, assai dibattuta in dottrina, della possibilità, a seguito della modifica dell'art. 121, comma 2, di attribuire alla giunta la potestà regolamentare con legge, senza modificare lo statuto vigente (che, rispecchiando il vecchio contenuto della norma costituzionale, continuava ad attribuire la potestà medesima al consiglio). La Corte, sostenendo che la scelta in ordine all'organo cui attribuire la potestà regolamentare non è predefinita dalla Costituzione, ma è rimessa allo statuto, afferma, a difesa dell'autonomia statutaria, che "l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione. L'espressione 'in armonia con la Costituzione', che compare nel primo comma dell'art. 123 della Costituzione, non consente perciò un eccesso di costruttivismo interpretativo, come quello di cui fa mostra la difesa della Regione Lombardia, quando argomenta da una presunta forma di governo regionale, implicitamente stabilita dagli articoli 121 e 123 della Costituzione, la spettanza del potere regolamentare alla Giunta

regionale: un modo di ragionare che, oltre al rischio di sovrapporre modelli concettuali alle regole particolari, comporta anche quello di comprimere indebitamente la potestà statutaria di tutte le regioni ad autonomia ordinaria, tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti *a priori*" (nello stesso senso, poi, la sentenza 324/2003).

5. La prima sentenza, però, che ha riguardato un intero nuovo statuto è stata la 2/2004, relativa allo statuto della Calabria. La questione principale sottoposta dal governo alla Corte, in tal caso, toccava il cuore della forma di governo. Come è noto, la Costituzione "propone" alle regioni una forma di governo standard, basata sull'elezione diretta del Presidente. Qualora esse facciano questa opzione, la Costituzione pone una serie di regole che gli statuti non possono derogare, come la nomina e la revoca degli assessori da parte del presidente e lo scioglimento automatico del consiglio quando per qualsiasi motivo il presidente venga meno. Se le regioni vogliono evitare queste conseguenze, non hanno che da rinunciare all'elezione diretta del presidente. Come è noto, pertanto, i consigli regionali si sono trovati a scrivere gli statuti attanagliati da un terribile dilemma: come evitare lo scioglimento automatico, mantenendo però l'investitura diretta del presidente. I motivi per cui i consigli volevano evitare lo scioglimento automatico sono evidenti. Più difficile a prima vista può sembrare comprendere perché essi non fossero disposti a rinunciare all'elezione diretta dei presidenti. Questo si può però capire facilmente quando si considerino da un lato le pressioni dei presidenti medesimi in questo senso, dall'altro il clima culturale, favorevole all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, di questi anni. Al punto che quando una regione (speciale, ma dotata di autonomia statutaria analoga a quella delle regioni ordinarie), il Friuli-Venezia Giulia, ha provato a introdurre una forma di governo senza elezione diretta del presidente, la legge statutaria è stata bocciata dal corpo elettorale. Lo spettro del referendum sullo statuto si aggirava, quindi, tra i banchi dei consigli regionali.

La regione Calabria aveva tentato di "aggirare" il vincolo costituzionale, introducendo una forma di governo sprovvista, apparentemente, di elezione diretta, in quanto basata sull'investitura del presidente della regione da parte del consiglio regionale. Peraltro, i cittadini, al momento di eleggere il consiglio, erano chiamati a indicare anche il candidato presidente e, qualora il consiglio non

avesse nominato presidente il candidato designato dagli elettori, sarebbe stato immediatamente sciolto. La Corte ha ritenuto questo tipo di elezione assimilabile alla elezione a suffragio universale e diretto, e ha annullato in questa parte lo statuto calabrese. Questa sentenza ha dato un notevole impulso alla attività statutaria delle regioni, sgombrando il campo da molte forme di governo ibride che si stavano elaborando: è apparso chiaro che aggirare il *simul stabunt simul cadent* non era consentito dalla Costituzione e che l'unico modo di evitare questa drastica conseguenza per i consigli era rinunciare all'elezione diretta del presidente. Cosa che nessuno ha ritenuto di fare.

6. La sentenza 2/2004 (che ha anche ribadito la divisione di competenza tra statuto e legge elettorale) ha poi avuto occasione di soffermarsi anche sulla estensione della materia statutaria e in particolare sul cosiddetto "contenuto eventuale degli statuti". Occorre al riguardo una breve precisazione

L'attività di elaborazione degli statuti, nell'ambito dei consigli regionali, ha ruotato essenzialmente intorno a due aspetti.

Da un lato, la scelta della forma di governo, della quale si è detto, che ha visto, quasi ovunque, indipendentemente dalle maggioranze politiche, la contrapposizione tra presidente e consiglio. Al riguardo, come si è detto, la sentenza 2/2004 ha fatto chiarezza.

Dall'altro, la individuazione dei principi e diritti da inserire nello statuto. Nonostante le perplessità della dottrina, i consigli regionali si sono mossi come veri e propri costituenti. Essi hanno visto nello statuto non solo il "*pactum subiectionis*", che pone regole cioè, sul potere, ma un vero "*pactum societatis*", ove si individuano i valori fondanti la comunità regionale. E molto tempo, lavoro, fatica, è stato dedicato a trovare un accordo, questa volta tra forze politiche diverse, in ordine a questi principi e valori. Nel far ciò, i consigli regionali muovevano dalla seguente premessa giuridica: principi e valori costituiscono un contenuto degli statuti di tipo "eventuale", già presente nei testi del 1971 e, come tale, lecito. Se mai si poteva dubitare della effettività di tali previsioni, che nei testi del 1971 erano rimaste del tutto inosservate. Al punto che qualche statuto, come quello della Toscana, ha sentito la necessità di introdurre norme volte ad accrescerne l'effettività (si veda l'art. 5, secondo il quale "la regione assume a

base della sua azione i principi e i diritti del presente titolo, dei quali verifica periodicamente lo stato di attuazione"). Da alcune parti, anzi, è stato sostenuto che tale contenuto eventuale non solo fosse ammesso, come in passato, ma, anzi, che ormai potesse trovare fondamento nel nuovo art.123 Cost., laddove individua quale contenuto dello statuto i "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento".

Al riguardo, la sentenza 2/2004 ha affermato che "la riflessione dottrinale e la stessa giurisprudenza...riconoscono da tempo la legittimità dell'esistenza, 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 (tra l'altro, non poche disposizioni del genere sono presenti nello statuto calabrese e non sono state impugnate); contenuti ulteriori dei quali semmai è opinabile la misura dell'efficacia giuridica". Nel caso di specie, tra l'altro, si trattava di norme che parafrasavano il contenuto degli artt.119 e 120 Cost.

Pertanto si può affermare che la maggior parte delle regioni si sono trovate a lavorare, nel 2004 (la sentenza 2/2004 è del 13 gennaio) in un quadro nel quale i principali nodi sull'autonomia statutaria erano stati risolti: chiarito era il margine di scelta in tema di forma di governo; il rapporto tra statuto e legge elettorale; l'ammissibilità del contenuto eventuale.

L'interrogativo che ci dobbiamo porre è, quindi, il seguente: che cosa le tre recenti sentenze hanno aggiunto a questo scenario?

7. Le censure rivolte dal governo nei confronti degli statuti di Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna erano di due tipi.

Da un lato, venivano censurate alcune disposizioni contenute tra le norme di principio degli statuti (che, ad esempio, collocavano tra le finalità della regione il diritto di voto degli immigrati, il riconoscimento di altre forme di convivenza, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, la promozione della cultura del rispetto degli animali, la promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione della libertà di iniziativa economica privata, la promozione dello sviluppo della cooperazione), sulla base di diversi argomenti: si riteneva che rappresentassero una rivendicazione di competenze regionali in materie

contenute nell'art.117.2; si sosteneva la violazione di principi costituzionali, come la riserva ai cittadini del diritto di voto dell'art.48 o le garanzie previste per la famiglia fondata sul matrimonio dall'art.29; si rilevava il contrasto con l'art.123 Cost., trattandosi di un contenuto eccedente rispetto a quello necessario, non meramente "programmatorio" e al contempo non espressione di un interesse proprio della comunità regionale (la risposta della Corte, invero sorprendente, a questo ordine di rilievi, rappresenta il punto di interesse principale di queste sentenze, su cui ci soffermeremo tra breve).

Dall'altro, venivano prospettate specifiche censure nei confronti di singole disposizioni, in materia di forma di governo, di potere estero, di rapporto con gli enti locali, di autonomia tributaria, di organo di garanzia statutaria. Tutte queste censure sono state respinte nel merito dalla Corte, con la sola eccezione di quelle rivolte a norme (dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna) che prevedevano nello statuto la incompatibilità tra componente della giunta e del consiglio. Al riguardo la Corte ha fatto applicazione della sua precedente, severa, giurisprudenza in tema di rapporti tra legge elettorale e statuto.

8. In materia di forma di governo, la Corte aggiunge un tassello alla sua giurisprudenza, riconoscendo la possibilità, per gli statuti, di prevedere un voto iniziale del consiglio sul programma del presidente eletto direttamente, a patto però che dal voto consiliare negativo non derivi alcun obbligo giuridico di dimissioni, poiché in quel caso si tratterebbe di una vera e propria mozione di fiducia, incompatibile col sistema della elezione diretta.

Tra le censure rigettate figurano quelle relative all'obbligo per la giunta, di sottoporre il proprio programma al consiglio per l'approvazione (Toscana): una di quelle norme attraverso le quali, sia pure nell'ambito dell'elezione diretta, i consigli hanno cercato di mantenere un ruolo nella determinazione dell'indirizzo politico. La Corte ha affermato (sentenza 372/2004) che non si produce alcuna incoerenza rispetto alla forma di governo "a elezione diretta", in quanto "la eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del presidente, della giunta, ovvero sulla composizione di quest'ultima", anche se non si può certo escludere che a questa situazione possa seguire una mozione di sfiducia o le dimissioni spontanee del presidente, cui conseguirebbero nuove

elezioni. La Corte ha aggiunto (in relazione alla simile previsione dell'Emilia-Romagna: 379/2004) che la scelta dell'elezione diretta del presidente della regione "ha quale sicura conseguenza l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del consiglio". Ma che, nel caso di specie, la mancata previsione di conseguenze di tipo giuridico derivanti dalla mancata approvazione del programma di governo del presidente è tale da non configurare questa necessaria approvazione come una, inammissibile, mozione di fiducia: "si è voluto semplicemente creare una precisa procedura per obbligare i fondamentali organi regionali ad un confronto iniziale e successivamente ricorrente, sui contenuti del programma di governo; confronto evidentemente ritenuto ineludibile e produttivo di molteplici effetti sui comportamenti del Presidente e del Consiglio: starà alla valutazione del Presidente prescindere eventualmente dagli esiti di tale dialettica, così come starà al Consiglio far eventualmente ricorso al drastico strumento della mozione di sfiducia, con tutte le conseguenze giuridiche previste dall'art. 126, terzo comma, della Costituzione".

9. Ma, come anticipato, senza dubbio l'aspetto più rilevante, e controverso, delle sentenze in esame è quello relativo al cosiddetto "contenuto eventuale" degli statuti regionali. Tutte le censure governative contro questo tipo di norme, infatti, sono state dichiarate inammissibili, per la "inidoneità lesiva" degli enunciati oggetto dei ricorsi. Tali "enunciazioni statutarie" (come, dopo queste sentenze, dovremmo chiamarle, e non norme o disposizioni!), infatti, ha affermato la Corte con parole identiche nelle tre sentenze, hanno carattere "non prescrittivo e non vincolante", ed esplicano una funzione "di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa".

La Corte, pertanto, rispetto alla sentenza 2/2004, ove aveva ritenuto ammissibile un contenuto eventuale negli statuti, pur dubitando, come si è detto, della sua efficacia giuridica, fa un ulteriore passo avanti nella svalutazione del carattere normativo di questo tipo di contenuto, andando ben oltre le richieste della difesa della regione Toscana, che (diversamente dall'Umbria e dall'Emilia-Romagna, che avevano chiesto fosse dichiarata l'infondatezza, nel merito, delle censure), aveva sì prospettato una lettura svalutativa di tali disposizioni, domandando che fosse dichiarata l'inammissibilità delle censure per "non lesività", ma limitandosi a qualificarle norme "meramente programmatiche".

La Corte afferma espressamente che "alle enunciazioni in esame, 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". Essa sottolinea che "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. Qui però 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» (sentenza n. 196 del 2003)".

In definitiva, afferma la Corte, in un atto-fonte, quale indubbiamente è lo statuto regionale, possono essere presenti "proclamazioni" o "enunciazioni" che sono sprovviste di qualsiasi carattere normativo, e che hanno invece funzione culturale o politica. E proprio perché non si tratta di norme giuridiche queste proclamazioni non possono essere lesive.

10. Un primo interrogativo che sorge alla lettura di queste motivazioni attiene all'interesse a ricorrere del governo nel giudizio sugli statuti regionali, giudizio disciplinato dall'art.123 Cost. Quando la Corte conclude dichiarando che le questioni sono inammissibili perché le enunciazioni oggetto dei ricorsi sono inidonee ad essere lesive (affermando espressamente che esse "non comporta[no] né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fonda[no] esercizio di poteri regionali"), parrebbe voler dire che sono inidonee a ledere... competenze statali. Non certo la Costituzione. Ci pare infatti che, se in un atto-fonte come lo statuto si incontrassero enunciazioni manifestamente incostituzionali, ed esse fossero oggetto di giudizio incidentale, difficilmente la Corte potrebbe dire che sono inidonee a ledere...la Costituzione.

Con le sentenze in esame la Corte sembra circoscrivere l'interesse del governo a ricorrere, nel giudizio sugli statuti, nell'ambito della difesa delle competenze statali e, comunque, dei limiti posti

all'attività statutaria dal Titolo V. Se questa osservazione, che avanziamo a prima lettura, fosse confermata ad una più attenta riflessione, si dovrebbe concludere che il ricorso sugli statuti regionali ha caratteristiche diverse rispetto a quello sulle leggi regionali, di cui all'art.127 Cost. La Corte (con la sentenza 274/2003) ha infatti riconosciuto che, in tale sede, il governo può impugnare le leggi regionali per qualsiasi tipo di vizio, utilizzando come parametro qualsiasi norma costituzionale, in quanto lo Stato è il garante del principio unitario.

11. Indipendentemente dalla questione dell'interesse a ricorrere, l'affermazione della Corte sul carattere non normativo, ma culturale o politico, delle enunciazioni censurate, appare così densa di problemi e di conseguenze (queste sì, giuridiche!) da mettere in difficoltà lo stesso commentatore.

La Corte sostiene, infatti, che all'interno di "atti-fonte" ci possono essere contenuti privi di qualsiasi carattere normativo, sia pure limitato, come quello riconosciuto alle norme programmatiche. In questo modo, si introduce nell'ordinamento un grande fattore di incertezza: come si fa, di fronte a un enunciato contenuto in un atto-fonte, a verificare se si tratta di una norma o di un enunciato con funzione politico-culturale? La Corte fa espressamente salva da questi dubbi e da questa incertezza la Costituzione (per la quale continua a valere la classica teoria delle norme programmatiche), ma che dire di tutti gli altri atti normativi, ad essa subordinati, che debbono essere in armonia con i precetti e i principi da essa ricavabili?

L'unica ragionevole lettura delle decisioni in commento, che consenta di evitare conseguenze dirompenti e non necessitate, è quella che circoscrive la possibilità che in un atto-fonte non ci siano solo norme, ma anche contenuti diversi, culturali o politici, al solo atto-fonte "statuto regionale". Le ragioni per una tale soluzione non mancano nella sentenza della Corte: per loro natura gli statuti sono atti a competenza "riservata e specializzata"; essi debbono essere in armonia con la Costituzione (armonia che, come la Corte stessa ci ha già detto, è qualcosa di più del semplice rispetto); la giurisprudenza ha da tempo riconosciuto la loro funzione di "legittimare la regione come ente esponenziale della collettività regionale".

Si può pertanto sostenere che, nel nostro ordinamento, gli statuti delle regioni ordinarie,

benché approvati, ai sensi dell'art.123 Cost., con legge regionale, sono atti *sui generis*, ben diversi dalle leggi regionali medesime.

Per una parte, il contenuto necessario, essi contengono norme giuridiche, se del caso anche programmatiche (un esempio di questo tipo di norme potrebbe essere rinvenuto nell'art. 15.1 dello statuto dell'Emilia-Romagna, secondo il quale "la Regione, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, 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": la relativa questione di costituzionalità è stata dichiarata infondata, e non inammissibile, con la sentenza 379/2004). Tale contenuto necessario è riservato alla fonte statuto, e solo ad essa.

Per un'altra parte, il contenuto eventuale, gli statuti non contengono norme, ma enunciati che hanno funzione culturale o politica: con una sola parola, potremmo dire, simbolica. La comunità regionale può esprimere la sua identità attraverso molteplici elementi di tipo simbolico, tra i quali si collocano anche enunciati contenuti in quelli che, per la loro forma, sono "atti-fonte", gli statuti regionali.

In altri termini, anche se la scelta dei Consigli regionali è stata quella di inserire tali enunciati nel testo dell'articolato dello statuto, la Corte li ha trattati, con le decisioni in commento, alla stregua di preamboli.

Questa soluzione è possibile soltanto per gli statuti, e non per altre fonti regionali, in quanto solo essi sono espressione, anche in termini simbolici, della identità regionale, proprio per la loro natura fondante e fondamentale, potremmo aggiungere. L'unico altro atto, nel nostro ordinamento, che ha un analogo valore simbolico, è la Costituzione. E proprio di questa, infatti, la Corte si è preoccupata di salvaguardare la normatività.

12. Una volta precisato che la portata delle decisioni è circoscritta agli statuti delle regioni ordinarie, e non mette in dubbio la normatività degli altri atti-fonte, resta però da chiedersi come questa affermazione refluiscia sugli statuti regionali.

Una prima conseguenza l'abbiamo già di fronte nelle

sentenze in commento: questi enunciati non sono idonei ad essere "oggetto" del giudizio di costituzionalità (almeno in via principale). E questa posizione, crediamo, ha provocato soddisfazione nei consigli regionali che tanta fatica hanno fatto per trovare il consenso su questi testi che, comunque, escono indenni dal giudizio della Corte.

Ma, dobbiamo aggiungere, allo stesso tempo questi enunciati non sono neppure idonei ad essere "parametro" del giudizio di costituzionalità, né da parte della Corte costituzionale, né degli organi regionali di garanzia statutaria. E questo, forse, renderà meno lieti i Consigli regionali.

Dobbiamo allora però necessariamente concludere nel senso della inutilità di queste enunciazioni? E' stata davvero una "fatica sprecata" quella dei consigli regionali che, "ad averlo saputo prima", avrebbero potuto snellire e velocizzare la loro attività statutaria?

La risposta non può essere che affermativa, se ci limitiamo al mondo del diritto in senso stretto. Sul piano strettamente giuridico si tratta di enunciazioni "inutili", come gran parte della dottrina aveva da tempo rilevato, mettendo in guardia, inascoltata, i consigli regionali.

Si potrebbe dare una risposta più articolata soltanto muovendosi su un piano diverso, quello della politica del diritto. In tale ottica si potrebbe affermare che è stato comunque importante che sui temi affrontati in queste enunciazioni si sia svolto a livello regionale un dibattito intenso, e che sia stato ricercato e (nella gran parte dei casi) trovato un consenso tra le diverse componenti delle comunità regionali. Neppure il valore simbolico pare irrilevante. Si tratta infatti di principi che, sia pure ricondotti al mondo del fatto, e non del diritto, sono scritti nell'atto fondante della regione, che di questa costituisce la prima presentazione e che in tante belle brochure viene distribuito dentro e fuori la comunità regionale, che di essa, e della sua identità, "parla". Siamo sicuri che sia del tutto privo di significato che si dica che vanno tutelate anche le coppie di fatto, anziché sola la famiglia fondata sul matrimonio, la cooperazione anziché il libero mercato? In altre parole: siamo sicuri che la funzione "culturale e politica" non possa tradursi, sia pure attraverso la sola capacità persuasiva, in funzione giuridica? E, in fondo, non dimentichiamo, che "*ex facto, oritur ius...*"

(07/01/2005)

---

Home

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