

LE DICHIARAZIONI DI PRINCIPIO DEGLI STATUTI REGIONALI*

Vincenzo Lippolis

(Professore straordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato nell'Università degli Studi di Napoli "Federico II")

28 luglio 2005

Parlare delle dichiarazioni di principio degli statuti regionali significa oggi parlare in primo luogo delle sentenze della Corte costituzionale nn. 372, 378 e 379 del 2004 che hanno affrontato la questione del valore di tali disposizioni e la hanno risolta sia pure in una maniera per certi versi ambigua, come cercherò di spiegare. Si tratta di pronunce fondate sulle medesime argomentazioni, che hanno suscitato reazioni vivaci e contrastanti. Ma andiamo con ordine.

Le disposizioni in oggetto sono una sorta di disposizioni programmatiche, simili in parte e a volte riproducenti quelle della Costituzione. Sono cioè dichiarazioni di intenti politici, di obiettivi da raggiungere, di politiche da sviluppare, impegni a promuovere diritti e a soddisfare bisogni dei cittadini. Disposizioni di questo genere abbondano nei nuovi statuti finora approvati, ma ciò non costituisce una novità perché erano contenute già negli statuti regionali degli anni settanta, ne rappresentano una versione aggiornata all'evolvere della società e all'aumento delle competenze regionali.

Già in passato ci si interrogò sul loro valore e sulla loro efficacia giuridica. Il problema era stato scolpito da un indimenticato maestro di diritto costituzionale e di diritto regionale in particolare, Livio Paladin. Fin dalla prima edizione del suo manuale di diritto regionale del 1973 Paladin scriveva: "le disposizioni programmatiche degli Statuti oscillano tra gli estremi dell'inefficacia e dell'invalidità" e poi esprimeva una valutazione: "e costituiscono la parte più velleitaria e improduttiva di tutta la disciplina statutaria",

La Corte costituzionale nella sua giurisprudenza aveva operato da tempo una distinzione che sopravvive ed ha importanza ancora oggi, quella tra contenuto "necessario" ed "eventuale"

* Relazione al convegno "Gli statuti regionali giunti al traguardo: un primo bilancio" organizzato dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, Roma – Palazzo Marini, 3 marzo 2005.

degli statuti (cfr. la sentenza n. 40 del 1972, nonché la recente n. 2 del 2004). Il primo è quello indicato nell'articolo 123 della Costituzione, gli oggetti che debbono necessariamente essere disciplinati dagli statuti; il secondo è determinato in via residuale.

Le dichiarazioni di principio appartengono al contenuto eventuale degli statuti regionali: possono esserci e possono non esserci. Ma visto che ci sono, qual è la loro funzione, a che cosa servono? La risposta che ci viene dalle tre sentenze della Corte costituzionale che ho citato è una risposta sconcertante, perché la Corte ha ritenuto tali disposizioni giuridicamente irrilevanti.

Nel caso specifico, a parte altre impugnative che qui non rilevano, erano state impugnate dal Governo norme degli statuti della regione Umbria e della regione Toscana che si impegnano, rispettivamente a “tutelare” (art. 9 st. Umbria) e a “riconoscere” (art. 4 st. Toscana) “forme di convivenza”, diverse dalla famiglia. Erano state altresì impugnate norme degli statuti della regione Emilia-Romagna (art. 2) e della regione Toscana (art. 3) che si impegnano a promuovere il diritto di voto agli immigrati. Queste sono le disposizioni di principio che hanno formato l'oggetto delle tre sentenze della Corte, una per ciascun statute regionale.

La Corte ha mantenuto ferma la distinzione tra contenuto necessario e contenuto eventuale degli statuti e ha ribadito che nel contenuto eventuale possono rientrare le disposizioni di principio le quali indicano aree di prioritario intervento politico o legislativo della regione. Tali disposizioni hanno “la funzione di legittimare la regione come ente esponenziale della collettività regionale”, legittimano “una presenza politica della regione” anche al di fuori delle materie di competenza e al di là dei confini territoriali. La Corte ha espressamente richiamato la già citata sentenza n. 40 del 1972, nonché le sentenze n. 829 del 1988 e n. 2 del 2004 ed ha ricordato come in quest' ultima sentenza fosse stata valutata “opinabile la misura dell'efficacia giuridica” di tali proclamazioni.

Il dubbio è stato sciolto dalle sentenze 372, 378 e 379 del 2004, che, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate, hanno affermato che a tali enunciazioni “non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica”, che queste formule “si pongono sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statute”, che esse non possono essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione ed “esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa.”

Tutto questo significa che noi ci troviamo oggi di fronte a disposizioni, contenute in un atto-fonte, ma che secondo la Corte costituzionale, non sono produttive di alcun effetto normativo. Vi sono cioè parti di un atto-fonte costitutivo dell' ordinamento che, detto in maniera un po'

rozza e brutale, non servono giuridicamente a nulla, esprimono solo orientamenti politici dalle incerte conseguenze.

Le tre sentenze della Corte hanno sollevato molte critiche sotto due aspetti. Il primo attiene al tipo di giudizio della Corte. Si è detto che la Corte può giudicare se una norma è valida o meno, se è costituzionale o incostituzionale, non pronunciarsi sulla sua efficacia e si è anche ipotizzata in tal modo la configurazione di una nuova categoria di intervento della Corte.

Il secondo aspetto di critica si è incentrato sulla svalutazione degli statuti che discenderebbe da tali pronunce, sulla creazione di una situazione confusa a livello di fonti regionali.

Non affronto il primo aspetto perché esula dal tema del seminario odierno. Mi limito a notare, perché mi appare utile per valutare l'impatto delle sentenze sulle dichiarazioni di principio e sugli statuti in generale, che la singolarità della decisione della Corte è un indizio della sua natura compromissoria.

Si è infatti osservato, e sono d'accordo, che le sentenze della Corte rappresentano una soluzione di compromesso al problema. La Corte non voleva colpire gli statuti con una dichiarazione di incostituzionalità di quelle norme, però non poteva neanche salvarle *tout court*: ha scelto di sterilizzarle.

La Corte avrebbe potuto, a mio avviso dichiarare l'incostituzionalità di quelle norme:

a) delle norme degli statuti Toscana ed Umbria volte a riconoscere e tutelare “altre forme di convivenza” diverse dalla famiglia, per contrasto con l'articolo 29 della Costituzione, che tutela la famiglia fondata sul matrimonio, e con l'articolo 117, comma 2, lett. b) che riserva allo Stato, la materia dell'ordinamento civile;

b) delle norme degli statuti Toscana ed Emilia-Romagna volte a promuovere il diritto di voto agli immigrati per contrasto con l'articolo 48 che riserva ai cittadini i diritti elettorali.

Anche una pronuncia di questo tipo avrebbe suscitato obiezioni perché le norme statutarie si premurano di prevedere, riguardo alle finalità in questione, un'attività regionale da svolgersi “nel rispetto dei principi costituzionali”, così attenuando la portata del contrasto con i principi costituzionali. Una pronuncia di incostituzionalità avrebbe avuto il merito della chiarezza e sarebbe stata circoscritta alle disposizioni impugnate; al contrario la decisione assunta, nel salvare queste ultime, ha svalutato tutte le dichiarazioni di principio contenute negli statuti.

Nei commenti alle sentenze si è prospettata l'ipotesi che esse non tocchino tutte le dichiarazioni programmatiche perché sono stati dichiarati conformi a Costituzione l'articolo 15, comma 1, e l'articolo 17 dello statuto della regione Emilia-Romagna: il primo riconosce diritti di partecipazione, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare, ai residenti anche non cittadini; il secondo prevede la possibilità di

un' istruttoria pubblica nei procedimenti di formazione di atti normativi o amministrativi. Non mi attardo su questo punto. La mia opinione è che tali disposizioni, per il loro oggetto, rientrano nel contenuto necessario degli statuti: fissano principi che dovranno essere sviluppati nella legislazione regionale. Esse hanno quindi natura diversa dalle dichiarazioni di principio rientranti nel contenuto eventuale, che la Corte ha sospinto tutte nel limbo dell' inefficacia giuridica.

La decisione della Corte fa sorgere degli interrogativi.

Un primo interrogativo riguarda l' esistenza o meno di un limite di tollerabilità di dichiarazioni di principio o programmatiche in aperto contrasto con norme costituzionali. La Corte ci dice che si tratta solo di orientamenti politici o culturali e che quindi possono restare scritte negli statuti senza che si debba valutare la loro costituzionalità. Mi chiedo però se sarebbe tollerabile che una disposizione statutaria fissasse l' obiettivo della disintegrazione dell' unità nazionale o, comunque, si ponesse in palese contraddizione con un principio fondamentale della nostra Carta costituzionale. A prendere alla lettera il ragionamento della Corte un tal genere di dichiarazioni potrebbe continuare a restare scritta negli statuti e, di conseguenza, continuare a far parte dell' ordinamento giuridico regionale e, di conseguenza, di quello statale, sia pure senza produrre effetti giuridici. È una conclusione che a me suscita molte perplessità, perché mi pare non tollerabile che enunciazioni del genere che ho prospettato, sia pure ridotte a mere dichiarazioni politiche, possano continuare ad essere contenute in atti-fonte.

Questa considerazione mostra il limite del ragionamento operato dalla Corte ed è un indice della natura compromissoria della decisione, nel senso che si è trovata una soluzione per superare un' *impasse* contingente, per evitare di annullare le disposizioni impugnate, senza tener conto dell' intera portata del principio alla base della decisione.

Un altro interrogativo riguarda l' efficacia della pronuncia. Essa non è una dichiarazione di incostituzionalità che ha efficacia *erga omnes*, ma una dichiarazione di inammissibilità, che, a stretto rigore, rimane circoscritta al caso concreto: ci dice quello che pensa la Corte costituzionale delle disposizioni di principio, non le annulla. Secondo la Corte quegli enunciati programmatici non si possono utilizzare, non hanno efficacia, resta il fatto però che essi sono contenuti negli statuti: un altro giudice, un organo amministrativo potrebbero pensarla diversamente dalla Corte e dare loro una qualche applicazione. Penso anche agli organi di garanzia statutaria, cioè agli organi istituiti da alcuni nuovi statuti, che hanno funzioni di controllo sulle leggi regionali ai fini del rispetto delle disposizioni degli stessi statuti (su questo punto dirò qualcosa di più specifico più avanti).

Alla Corte va, comunque, riconosciuto un merito: quello di aver colto un aspetto di sostanza del fenomeno, di aver messo il dito sulla piaga e cioè la utilizzabilità delle dichiarazioni di principio. Disposizioni programmatiche si scrivono perché possono condizionare la futura attività legislativa e amministrativa, determinarne la legittimità, imporsi quanto all'interpretazione delle norme successive di rango inferiore. Tutto ciò appare in gran parte problematico per le disposizioni programmatiche degli statuti.

Innanzitutto le disposizioni programmatiche rientrano nel contenuto eventuale, non in quello necessario degli statuti. Esse quindi non potrebbero in ogni caso, anche indipendentemente dalle sentenze 372, 378 e 379, essere utilizzate come norme interposte, costituire cioè un parametro di costituzionalità in un giudizio di legittimità costituzionale di una legge regionale per violazione indiretta dell'articolo 123 della Costituzione. Come è noto, infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, solo le norme rientranti nel contenuto necessario dello statuto possono costituire parametro della legittimità costituzionale di una legge regionale.

Per altro verso si deve tener conto che, proprio in base ai principi costituzionali contenuti nell'articolo 117, la legislazione regionale concorrente deve rispettare e dare seguito ai principi fondamentali contenuti nella legislazione statale e che le leggi statali nelle cosiddette materie trasversali, ad esempio la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, si impongono alla legislazione regionale. Più in generale, in base al primo comma dell'articolo 117 la legislazione regionale deve rispettare la normativa comunitaria e quella dei trattati internazionali, oltre al rispetto, ovvio, della Costituzione. La legislazione regionale si trova quindi condizionata da altre fonti, vi è un reticolo di vincoli rispetto al quale sarebbe difficile trovare uno spazio di applicazione per le disposizioni programmatiche contenute negli statuti.

E' stata prospettata una maggiore valenza delle dichiarazioni di principio riguardo alla legislazione regionale esclusiva. Si potrebbe infatti sostenere che tale tipo di legislazione debba rispettare anche il contenuto eventuale degli statuti. Rimane però un problema: se ciò non avviene, per quali strade sarebbe possibile far valere questa ipotetica illegittimità? In altre parole, c'è un rimedio nel contrasto tra legge regionale e dichiarazione di principio contenuta nello Statuto?

Si può pensare che a valutare la conformità di una legge regionale alle dichiarazioni di principio degli statuti possano essere gli organi di garanzia statutaria (ovviamente nelle regioni ove sono previsti). Questi organi danno dei pareri, all'interno del procedimento di formazione delle leggi regionali, sulla loro conformità agli statuti. I loro pareri sono superabili, ma vi sono due casi (art. 68 st. Lazio e art. 82 st. Umbria) in cui gli statuti

impongono una riapprovazione della legge regionale se vi è un parere dell'organo di garanzia che sancisce il contrasto con lo statuto. Addirittura, lo statuto del Lazio esige nella seconda approvazione un *quorum* aggravato (la maggioranza dei componenti il consiglio).

La risposta negativa all'utilizzabilità delle disposizioni di principio discenderebbe dal fatto che appare problematico immaginare un parere degli organi di garanzia basato su un parametro, le disposizioni di principio, giudicato privo di efficacia giuridica dalla Corte costituzionale. Resta il fatto che questo lo ha affermato la Corte in una pronuncia priva di efficacia *erga omnes* e gli organi di garanzia potrebbero anche utilizzare le disposizioni in questione.

Un'ipotesi interessante che si può fare (anche se può apparire di scuola ed è limitata all'ambito di applicazione dei due statuti prima citati) è la seguente: che l'organo di garanzia abbia espresso parere contrario su una legge regionale per contrasto con una disposizione programmatica dello statuto e che la legge sia promulgata senza che si sia provveduto a riapprovarla (o, nel caso del Lazio, con una riapprovazione che non abbia ottenuto il *quorum* richiesto dallo statuto).

Poiché le norme statutarie sul procedimento legislativo rientrano nella materia della forma di governo che, ai sensi del primo comma dell'articolo 123 della Costituzione, è parte del contenuto necessario dello statuto, si può ipotizzare una violazione indiretta della norma costituzionale, deducibile di fronte alla Corte. L'aspetto singolare è costituito dal fatto che il vizio del procedimento sarebbe collegato al mancato rispetto di una disposizione statutaria che la Corte ha dichiarato non avere alcuna efficacia giuridica.

Per completezza, è necessario ricordare che le disposizioni di principio potrebbero costituire un indirizzo per attività delle regioni che non si sostanziano nella produzione di norme o di atti amministrativi, ma che caratterizzano la loro "presenza politica". Come ha rilevato la stessa Corte costituzionale si tratta di vari poteri di iniziativa, di partecipazione, di consultazione, di proposta, esercitabili in via formale ed informale, al fine di ottenere il migliore soddisfacimento delle esigenze della collettività regionale. L'esempio tipico che si può fare è la presentazione di iniziative legislative al Parlamento. Ebbene, in questo fascio di attività, l'azione di una regione potrebbe essere ispirata e dar seguito alle dichiarazioni statutarie di principio. Resta, comunque, il problema della concreta sanzionabilità di comportamenti di organi regionali in contrasto con tali dichiarazioni.

Concludo con una considerazione di carattere più generale, di politica delle istituzioni. Non so se la Corte costituzionale, nel decidere la questione delle disposizioni di principio, lo abbia voluto scientemente, o se sia solo un effetto indiretto della soluzione del caso specifico, ma le

tre sentenze di cui ho parlato danno un colpo all'idea degli statuti come costituzioni regionali, come carta fondante dell'ordinamento regionale. Le sentenze non solo svalutano la parte politico-programmatica degli statuti, sottolineando il fatto che le disposizioni di principio in essi contenute sono qualcosa di assolutamente diverso dalle norme programmatiche della Costituzione, ma insistono con puntualità sul fatto che lo statuto è una fonte a competenza riservata e specializzata. Le sentenze per certi versi ridimensionano le affermazioni della sentenza n. 304 del 2002 che collocava lo Statuto al vertice delle fonti regionali, perché evidenziano l'aspetto del rapporto di separazione di competenza tra statuto e legge regionale. Se si accostano le sentenze in questione alla n. 106 del 2002, pur attinente ad un argomento completamente diverso, vale a dire la sentenza che ha negato la possibilità di utilizzare il termine Parlamento in riferimento alle assemblee elettive regionali, mi sembra di poter individuare una tendenza nella giurisprudenza della Corte a tenere un tono basso nella ricostruzione dell'ordinamento regionale. Qualcosa di ben diverso da un filone dottrinale che si ebbe al momento di avvio della riforma del Titolo V quando si parlava di "diritto costituzionale regionale" in riferimento agli statuti.

Non intendo svalutare l'ampio mutamento costituzionale di questi anni, nè l'importanza del rafforzamento dell'istituto regionale, ma vi è una ragione profonda di questo quadro che comincia ad emergere: non siamo di fronte ad un vero e proprio federalismo. Il che, se non ci si innamora delle parole, non è detto poi che sia un male. Le regioni hanno ampi spazi di azione e possono essere ugualmente protagoniste della vita nazionale. Sul piano dei diritti, al di là delle dichiarazioni di principio, a volte enfatiche ed inutili, contenute negli Statuti, possono fare molto invece per la implementazione concreta dei diritti che già sono sanciti nel testo costituzionale, per dare concreta effettività a diritti già riconosciuti nel nostro ordinamento.