

**La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali
sulla tutela delle "forme di convivenza" mettendoli nel limbo (sentt. nn. 372, 378 e 379/04)**

di Maurizio Pedetta *

1. Nell'affrontare la questione della legittimità costituzionale delle enunciazioni contenute negli Statuti di alcune Regioni (in particolare Regioni governate da maggioranze diverse da quella che regge l'attuale Governo) con le quali le stesse si sono assegnate il fine di tutelare forme di convivenza diverse da quella familiare - quale "*società naturale fondata sul matrimonio*", i cui "*diritti*" sono riconosciuti dall'art. 29 Cost. - la Corte Costituzionale ha probabilmente avvertito il pericolo di una legislazione regionale ritenuta, in qualche modo, eversiva e suscettibile di determinare diversità di trattamento in una materia che inerisce strettamente al tessuto civile del Paese.

Il riferimento costituzionale per così dire "*naturale*", era dato - oltre che ovviamente dal ricordato art. 29 - dalla lettera e) del comma 2 dell'art. 117 Cost. che riserva in via esclusiva allo Stato la competenza in materia di "*ordinamento civile*".

In concreto, quindi, la Corte avrebbe potuto dichiarare le norme degli Statuti regionali impugnate costituzionalmente illegittime per violazione dei suddetti dettati costituzionali o anche - attraverso un'interpretazione adeguatrice tale da renderle compatibili con la Costituzione, sia sotto il profilo della competenza a legiferare sia sotto quello, più sostanziale, della salvaguardia della famiglia quale intesa dall'art. 29 Cost. - circoscriverne la portata agli aspetti puramente assistenziali, escludendo qualsiasi incidenza sulle reciproche posizioni giuridiche dei conviventi (ovvero sull'eventuale regime giuridico di una simile unione).

Vero è, in ogni caso, che le forme di convivenza diverse dalla famiglia fondata sul matrimonio, anche tra persone dello stesso sesso, costituiscono ormai un fatto sociale incontrovertibile e in continua espansione, di fronte al quale non si può certo continuare a chiudere gli occhi ammettendo come unica forma di unione e di convivenza giuridicamente riconosciuta quella tra marito e moglie e mostrando, così, la stessa cecità intellettuale degli astronomi tolemaici di fronte alla prova evidente della rotondità della Terra.

E' indubbio, dunque, che le previsioni impugnate abbiano voluto costituire, a livello regionale, prime forme di riconoscimento giuridico di un simile fenomeno. Il solo fatto, invero, che in una fonte normativa, per di più di carattere statutario, si nominino "*forme di convivenza*" diverse da quella di cui parla l'art. 29 Cost., implica il riconoscimento e l'attestazione della loro esistenza anche nell'ordinamento giuridico, pur se a livello minimale o, se si vuole, embrionale.

2. Nella consapevolezza di tale fatto la Corte nè ha voluto espungere tali norme dall'ordinamento, dichiarandone senz'altro la illegittimità costituzionale (se non altro per incompetenza), nè ha voluto avallarne l'esistenza e la portata giuridica dichiarandole costituzionalmente legittime attraverso un'interpretazione adeguatrice. Ha, invece, preferito far riferimento al "*ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività*", per cui la Regione è "*ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative*" (sent. n. 378/2004), per ricondurre quelle che ha definito "*proclamazioni di finalità da perseguire*" a tale ruolo e tale funzione, negandone, nel contempo, la "*efficacia giuridica*" dal momento che si collocherebbero "*precipualemente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto*". Si tratterebbe dunque, di enunciazioni "*di carattere non prescrittivo*", che "*esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa*", in quanto tali neppure assimilabili alle c.d. "*norme programmatiche della Costituzione*" (che esplicano "*soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti*") essendosi qui in presenza, non già di Carte costituzionali ma solo di "*fonti regionali a competenza riservata e specializzata*", cioè a Statuti di autonomia, i quali debbono comunque "*essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione*" (sent. n. 196/2003).

Per questa via, dunque, la Corte ha, in effetti, finito per "*salvare*" le norme in questione impuginate dal Governo, dichiarando inammissibile il ricorso, anche se a prezzo della loro collocazione in una sorta di limbo nel quale - come coloro che, pur avendo "*merced*", non ebbero "*battesmo*" (Inf., c. IV, 34-35) - entrerebbero le enunciazioni statutarie solo apparentemente normative, ectoplasmi di norme, in quanto ritenute mera espressione di un dato orientamento politico o culturale prevalente nella collettività regionale non già frutto di una vera e propria volontà giuridica, nonostante che esse

siano state adottate nelle forme procedurali costituzionalmente stabilite.

Ora, a quanto è dato conoscere, mai prima la Corte si era espressa in termini così netti nell'affermare che quelli che si conformano pur sempre come enunciati normativi esauriscono la loro "forza" esplicando una funzione meramente culturale o politica "*ma certo non normativa*". Nei precedenti citati dalla Corte, inerenti agli Statuti regionali entrati in vigore nel 1971, nell'esaminare il contenuto "*eventuale*" degli stessi (in contrapposto a quello "*necesario*") si richiamava, sì, il ruolo della Regione come ente esponenziale della collettività regionale (sent. n. 40/1972) ma senza esplicitamente negare "*in radice*" ogni valore giuridico e ogni efficacia alle norme considerate: alle quali poi, si sono comunque ispirate in qualche misura le legislazioni regionali del primo periodo.

Ora non può non colpire fortemente il fatto che norme deliberate dai Consigli regionali, ai sensi dell'art. 123 Cost., "*con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti*" e "*con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi*", magari, in prospettiva, avallate da un referendum popolare confermativo, siano dichiarate non già costituzionalmente illegittime, sebbene prive di qualsiasi efficacia e di qualsiasi valore giuridico, in definitiva giuridicamente inesistenti, quasi che si fosse davanti a proposizioni contenute in una semplice mozione o in un ordine del giorno consiliare.

A questo punto è lecito domandarsi se una norma statutaria deliberata secondo la procedura prevista dalla Costituzione possa effettivamente essere considerata come "non norma"; se la Corte Costituzionale abbia davvero un simile potere di qualificazione a fronte di delibere statutarie regolarmente adottate.

Senza ovviamente pretendere di affrontare la questione riguardante i connotati essenziali della norma giuridica e, in particolare, della norma legislativa, si ritiene, però, di poter osservare come non si possa negare validità e forza di legge alla norma adottata ed emanata nelle forme costituzionalmente stabilite, che abbia un contenuto non manifestamente irragionevole o assurdo o contrario ai principi fondamentali - scritti e non scritti - della convivenza civile e che addirittura trovi corrispondenza, come nel caso, in "*un modo di sentire diffuso nella collettività*". In presenza di simili caratteri la norma potrà essere, se mai, incostituzionale per violazione dei principi contenuti nella Carta o per incompetenza e in quanto tale essere eliminata dalla Corte. Ma fino a quel momento, non potrà dirsi priva di qualsiasi valore e di qualsiasi vigore.

3. Non pare, in conclusione, condivisibile l'opinione di chi ha ritenuto il pronunciamento della Corte Costituzionale (sentt. nn. 372, 378 e 379/2004) sulle norme degli Statuti regionali volte ad affermare in linea di principio la tutela di "*forme di convivenza*" diverse da quella fondata sul matrimonio, come una "*vittoria di Pirro*" (A. Ruggeri, in questa *Rivista*) o come "*un vuoto che vale il pieno cioè nulla*" (G. Severini, in *www.federalismi.it*).

Ciò che essenzialmente rileva, all'esito di queste sentenze, è il fatto che le norme in questione siano rimaste scritte negli Statuti. L'intervento della Corte Costituzionale è certamente valso a circoscriverne drasticamente il significato e la portata ma non a svuotarle del tutto di senso giuridico: invero, nulla potrà ora impedire che il legislatore regionale nelle materie di competenza - in tutte quelle cioè non riconducibili all'elencazione tassativa contenuta nel II comma dell'art. 117 Cost. - ispiri in futuro le proprie scelte ai principi da esse enunciati (senza con questo incidere su un sistema di diritti e di obblighi che, in prospettiva, spetterebbe solo al legislatore statale definire nell'esercizio della competenza esclusiva in ordine all"*ordinamento civile*") trovando in essi, per il solo fatto (lo si ripete) di essere scritti nello Statuto, un punto di riferimento (ed eventualmente un limite).

Sarà, poi, eventualmente, ancora la Corte Costituzionale a doversi pronunciare sulle leggi emanate dalle Regioni, qualora venissero impugnate dal Governo: ma ciò attiene al novero delle ipotesi e ha riguardo ai contenuti concreti delle singole leggi regionali eventualmente portate all'esame della Corte, mentre non tocca l'esistenza giuridica e la forza programmatica delle norme statutarie considerate.