

La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale

di Antonio Ruggeri (2)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 3/2005)

1. *L'equivoca e intrinsecamente contraddittoria affermazione del valore solo "politico" o "culturale" delle norme programmatiche degli statuti, laddove esse, se (ed in quanto) debordanti dalla sfera di competenza delle fonti alle quali appartengono, non possono che essere qualificate invalide, e non pure - come invece vorrebbe la Corte - giuridicamente "irrilevanti"*

Interessante sotto più profili il "pacchetto" di decisioni emesse dalla Consulta a fine anno scorso a riguardo degli statuti regionali (sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004), dove sono affermazioni, per un verso, sibilline ed appena accennate (e che, perciò, di sicuro saranno riprese e - si spera - opportunamente messe a fuoco e, magari, corrette dalla futura giurisprudenza) e, per un altro, però assai chiare ed anche non poco secche e perentorie, in un senso che verosimilmente animerà un fitto confronto di opinioni, di cui peraltro si sono già avute alcune primizie.

Mi soffermo ora solo su un paio di punti, tra di loro strettamente legati, in parte rifacendomi a talune osservazioni già sbrigativamente svolte in altra sede (nel *forum* di *Quad. cost.*) ed ora riconsiderate da una prospettiva molto generale, che ha riguardo alla complessiva concezione dell'autonomia di cui la Corte mostra di volersi fare portatrice, e, in parte, riflettendo in ordine al rapporto tra politica e diritto costituzionale, quale rimesso in discussione dall'indirizzo giurisprudenziale ora inaugurato e che, invero, parrebbe espressivo di un *animus* (o, diciamo meglio, di un preorientamento metodico) che lascia fortemente perplessi ed inquieti circa gli ulteriori sviluppi della giurisprudenza e, ancora più largamente, della dinamica istituzionale del nostro Paese.

La vicenda è nota. A dire della Corte, le c.d. norme programmatiche degli statuti non possiedono rilievo giuridico alcuno, esplicando una "funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa". Fin troppo generoso, dunque, l'accostamento, ora fatto da una sensibile dottrina (T. Groppi, in *Dir. & Giust.*, 47/2004) ai preamboli, se è vero che ad avviso della Corte alle norme in parola non può essere riconosciuta neppure "una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti", quale invece è propria (è da aggiungere: unitamente ad altre "funzioni"), oltre che dei preamboli, ancora di più delle norme programmatiche della Costituzione. A scanso di ogni possibile equivoco, anche l'assimilazione a queste ultime norme, frutto di un'assonanza linguistica ora più ed ora meno marcata tra gli enunciati, si palesa infatti - tiene a precisare la Consulta - concettualmente indebita, ove si converga sul carattere delle carte statutarie di fonti a competenza tipizzata ("riservata e specializzata", dice la Corte, riprendendo una nota espressione dottrinale), come tali ad ogni modo obbligate a porsi in "armonia" con la legge fondamentale della Repubblica.

È subito da notare la contraddizione insanabile che, a mia opinione, si coglie tra la previa qualificazione della natura delle fonti in parola, siccome chiamate a mantenersi entro una sfera di competenza ad ogni modo delimitata, e la conseguenza del rilievo meramente "culturale" o "politico" posseduto dalle norme dalle stesse prodotte. Proprio dal carattere comunque tipizzato della competenza in esercizio della quale gli statuti vengono alla luce e giusta la premessa (che tuttavia ora si discuterà) da cui muove la Corte, avrebbe piuttosto dovuto discendere l'illegittimità delle norme scrutinate (così come un domani di ogni altra della medesima specie), in quanto in tesi debordanti dalla competenza stessa e, per ciò solo, invasive della competenza di altre fonti (delle leggi statali, laddove precludano ad interventi idonei a prender corpo oltre gli ambiti materiali assegnati alle Regioni; delle leggi regionali, per il caso che ricadano in questi ultimi).

E, invero, la tesi del rilievo solo "politico" delle norme in discorso sembra comunque approssimativa o - a dirla tutta - essenzialmente inesatta: delle norme *giuridiche* - come si sa - è dato di ragionare unicamente in termini della loro validità/invalidità (come pure della efficacia/inefficacia e di altre coppie qualificatorie ancora), non pure di soluzioni intermedie, comunque volte a spostare il piano di rilievo delle norme stesse dal "giuridico" al "politico" o al "culturale".

La verità è che l'intento (maldestramente) perseguito dalla Consulta era (ed è) un altro, ancora più incisivo e radicale, puntando all'obiettivo della "denormativizzazione" di una fonte dall'innegabile valore giuridico (anzi, della fonte apicale

del "microsistema" regionale!), considerandola appunto idonea a dare una "regolazione" (in senso proprio), vale a dire ad ordinare o, quanto meno, ad orientare i processi produttivi e, in genere, la dinamica politico-istituzionale in ambito locale. Allo stesso tempo, è di tutta evidenza il carattere compromissorio esibito dalla soluzione fatta propria dal giudice delle leggi, che non se l'è sentita di frapporre ostacoli di ordine giuridico-sostanziale al già frastagliato ed affannoso cammino della elaborazione statutaria, con un costo però ancora più alto di quello che sarebbe stato pagato con la caducazione di singole norme, cui avrebbe fatto da *pendant* il tacito riconoscimento (da parte del Governo prima, della stessa Corte poi) del pieno valore giuridico delle restanti.

2. *Il vizio metodico-teorico, frutto di una lettura non sistematica del dettato costituzionale, posto a base del ragionamento fatto dalla Corte in ordine al valore non giuridico delle norme programmatiche degli statuti*

Si annidano nel ragionamento fatto dalla Consulta antichi pregiudizi, meccanicamente riproposti pur in un contesto ormai profondamente mutato.

Il vizio di partenza commesso dalla Corte sta proprio nel ripresentare tale e quale una vecchia e discussa tesi a riguardo del valore (non normativo) delle disposizioni in parola, che pure nel passato quadro costituzionale poteva invero poggiare su basi non in tutto inconsistenti, divenute tuttavia ormai logore a seguito della riforma del 2001.

Che gli statuti non esauriscano il loro giuridico rilievo nel campo pure assai vasto dell'organizzazione, s'era detto (e con dovizia di argomenti) da tempo. Ancora più solida, poi, ne esce una ricostruzione siffatta, frutto di una lettura sistematicamente appagante ed aggiornata del dettato costituzionale, ove si consideri che, alla luce del nuovo riparto delle materie e, specialmente, del ruolo dalla Carta novellata complessivamente riconosciuto come proprio delle Regioni, queste ultime sono chiamate ad operare in ambiti tradizionalmente ad esse sottratti e riservati allo Stato. Persino la disciplina dei diritti fondamentali non sfugge pregiudizialmente all'intervento delle Regioni, pur con le necessarie cautele ed entro limiti inderogabilmente e fermamente fissati a presidio dell'unità (arg. ex art. 117, III c., lett. m).

Insomma, è singolare che la Corte non si sia interrogata circa la correttezza metodica, ancora prima della solidità teorica, della riproposizione della questione riguardante il valore delle norme in parola nei medesimi termini in cui era stata posta in passato, malgrado il corposo rifacimento di quadro costituzionale nel frattempo intervenuto. Un rifacimento che, proprio per il fatto di investire la Regione come centro di normazione, sollecita gli statuti ad un impegno dapprima sconosciuto in ordine all'orientamento dei processi politico-normativi in ambito regionale.

I legislatori locali di un orientamento siffatto hanno evidentemente bisogno, purché le forme dallo stesso assunte si mostrino complessivamente adeguate e misurate, rispondenti a ragionevolezza insomma: per un verso, tenendosi gli enunciati programmatici (o - si dovrebbe forse meglio dire, per venire incontro ad una sollecitazione avanzata dalla Corte - "promozionali") alla larga da espressioni innaturalmente minute e penetranti, comunque idonee ad entrare in rotta di collisione con le norme statali, specie di quelle "trasversali" poste a garanzia dell'unità, e, per un altro verso, guardandosi ugualmente bene dal ripetere stancamente e senza alcun costrutto (come, invero, era proprio dei primi statuti) le formule costituzionali di principio. Un difetto, questo, che sembra, per una parte, trasmettersi anche alle nuove carte statutarie ma che, per un'altra parte, non può essere loro addebitato. Non a caso, proprio le espressioni sottoposte al giudizio della Corte e che hanno dato lo spunto a quest'ultima per avviare il nuovo corso giurisprudenziale si presentavano come sostanzialmente innovative, nel riferimento al voto (e, in genere, alla condizione) degli extracomunitari come pure alle "altre" forme di convivenza. Norme che, di sicuro, non possono dirsi meramente ripetitive (o *quodammodo* confermate) di norme costituzionali né - a me sembra - desumibili "a rime obbligate" dalla Carta, ed anzi forse con essa non in "armonia", ma delle quali appunto si aveva (e si ha) da porre la questione circa la loro validità sostanziale, al di là dell'accertamento sullo specifico punto della competenza, senza rimandare dunque, come ha invece pilatescamente fatto la Corte, ad un momento successivo (all'eventuale seguito normativo ad esse dato dalla Regione) lo scioglimento del dubbio prospettato dal ricorrente.

Sta di fatto che, sottratti al pur lasso vincolo strutturalmente discendente dai disposti ora richiamati, nella laconicità delle espressioni da essi esibite, i legislatori locali (e, perciò, a conti fatti, la politica) rimangono ormai *domini* dei campi costituzionalmente assegnati alle Regioni (ma anche, appunto, sprovvisti di un adeguato indirizzo giuridicamente significativo in ordine alla loro regolazione). Per di più, particolarmente gravoso è il costo legato allo stato d'incertezza circa i limiti entro cui la regolazione stessa è tenuta a mantenersi, avendo la Corte precisato che non tutti gli obiettivi indicati dagli statuti possono essere presi di mira dalla legislazione (e, in genere, dall'azione) regionale, alcuni di essi (tuttavia non determinati) richiedendo piuttosto di essere concretati a mezzo di attività di partecipazione ad atti dello

Stato.

Avendo riconosciuto un valore solo "culturale" e "politico" alle norme in parola, la Corte si è ritenuta esonerata dall'obbligo di stabilire quali di esse possano avere seguito attraverso atti della Regione e quali, invece, solo con atti dello Stato (magari, dietro sollecitazione della stessa Regione), in buona sostanza rimandando all'adozione degli atti stessi da parte di questo o quell'ente per la risoluzione delle *actiones finium regundorum* tra di essi eventualmente insorgenti.

3. *La conferma della "denormativizzazione" degli statuti sul piano dell'organizzazione: il rilievo non giuridico della mancata approvazione del programma di governo e lo squilibrio ad esso conseguente nel rapporto tra diritto politico e diritto costituzional-statutario*

Ora, che l'intento avuto di mira dalla Corte sia stato appunto quello della "denormativizzazione" degli statuti se ne è avuta sicura riprova proprio sul terreno elettivo della disciplina statutaria, quello dell'organizzazione, laddove l'alibi nascente dalla connotazione meramente politica delle norme che l'hanno ad oggetto, quale esibito con riguardo alle norme "promozionali", non poteva evidentemente reggere e, pertanto, la Corte s'è trovata costretta ad un *surplus* di motivazione a sostegno della strategia giudiziale prescelta.

V'è un filo sottile, ma resistente, che lega il passaggio argomentativo concernente le norme "promozionali" a quello relativo al rilievo (nuovamente solo politico) della mancata approvazione del programma di governo; ed è opportuno che sia messo a nudo, rispondendo entrambi ad un unico disegno, scientemente e coerentemente quanto risolutamente perseguito, volto a devitalizzare gli statuti (e, ovviamente, di riflesso l'autonomia, di cui essi sono la prima e più genuina espressione) della *vis* normativa che è loro propria.

Forse, proprio qui si coglie nel modo più chiaro lo squilibrio tra diritto politico e diritto costituzionale operato dalla Corte, conseguente alla rilevata denormativizzazione degli statuti persino nella disciplina della prima delle materie ad essi assegnata, la forma di governo.

Già la decisione sulla Calabria d'inizio anno, la famosissima sent. n. 2 del 2004, aveva - a dire di molti - significativamente circoscritto l'ambito di operatività rimesso alle libere scelte dello statuto in ordine al complessivo assetto istituzionale della Regione. Le pronunzie di oggi, poi, rimarcano questi confini ed anzi ulteriormente li restringono.

È singolare (e - se ci si pensa - persino paradossale) che, nel momento stesso in cui parrebbe volersi riconoscere un senso forte all'"armonia" con la Costituzione (e, perciò, alle indicazioni inderogabili da questa date alla disciplina statutaria), si finisca poi con l'avvantaggiare non già le *regole* della Costituzione stessa bensì le *regolarità* di una politica vieppiù... *sregolata* e fantasiosa, naturalmente portata a debordare da ogni argine giuridico (a partire proprio da quelli costituzionali...) e piuttosto a riprodursi in modo autoreferenziale e sostanzialmente incontrollato.

Il ragionamento sul punto fatto dalla Corte - mi è venuto di dire altrove - pecca, a dir poco, di esasperato formalismo, immaginandosi una doppia bocciatura del Presidente eletto a suffragio universale e del "suo" programma: una prima volta, con la mancata approvazione del programma stesso, tuttavia dotata di mero rilievo politico, ed una seconda con la formale sfiducia, dalla quale soltanto conseguirebbe l'applicazione a scatto automatico della misura dello scioglimento dello stesso Consiglio. È evidente che, verificandosi già la prima eventualità, il Presidente non rimarrà un solo minuto di più al proprio posto, determinandosi pertanto in tal modo ugualmente l'esito prefigurato dall'art. 126 cost. O, meglio, così è ragionevole che sia. E però l'esperienza insegna che la politica dispone di risorse formidabili, pressoché infinite, per rendersi immune da conseguenze non di rado unanimemente considerate sconvenienti (dalle forze di maggioranza come pure da quelle di opposizione), tra le quali, appunto, quella di dover iniziare da capo la battaglia, incerta e costosa, per la rielezione. Come, dunque, escludere che, bocciato il primo programma, il Presidente non sia sollecitato a presentarne un altro, magari emendato in modo tale da non infrangersi sugli stessi scogli sui quali era colato a picco il primo? Se la disciplina statutaria sul punto non possiede rilievo giuridico alcuno, questa eventualità non può affatto escludersi, siccome appunto non vietata.

Il vero è che, contro i giochetti di una politica sempre più smalzata e disinvolta (o, diciamo pure, irresponsabile), non v'è che la forza del diritto costituzionale (e statutario...), peraltro idonea ad affermarsi - come si sa - solo fino ad un certo punto.

Ora, la soluzione ricostruttiva patrocinata dalla Consulta spegne sul nascere le aspettative del diritto costituzional-statutario di farsi valere o, quanto meno, di restare in equilibrio rispetto al diritto politico. E lo fa con una motivazione a dir poco singolare, dichiarandosi assiomaticamente come incompatibile col modulo della elezione diretta del Presidente la instaurazione di un rapporto di fiducia in senso proprio col Consiglio.

Nuovamente, si riscontra sul punto una evidente aporia nel ragionamento della Corte.

Se dalla previa opzione a favore del modulo dell'elezione diretta discende, quale "sicura conseguenza", "l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di sfiducia da parte del Consiglio" (sent. n. 379), come può mai considerarsi coerente con quella premessa la regola sull'approvazione del programma che, nella tradizione consolidata e diffusa del governo parlamentare, dà corpo alla mozione stessa e ne costituisce la ragione e causa efficiente?

La Corte si rifugia, una volta di più, nella qualificazione come meramente politica dell'approvazione ovvero della mancata approvazione del programma da parte del Consiglio; e, tuttavia, anziché dar vita ad una inusuale e francamente inspiegabile torsione di significato e persino di natura di quest'ultima rispetto a quelli suoi propri, non sarebbe stato assai più piano e lineare il percorso che porta all'accertamento della sua *giuridica incompatibilità* rispetto al modulo di elezione del Presidente? Se, insomma, si dà una smagliatura interna alla trama statutaria, perché non far luogo - è da chiedersi - alla dichiarazione dell'*irragionevolezza* (ed, anzi, della vera e propria *irrazionalità*) dell'impianto statutario, annullando perciò la norma sul programma?

L'alternativa - si torna a dire - non è tra norme solo "politicamente" (o "culturalmente") rilevanti e norme invece idonee a produrre giuridici effetti, bensì tra norme *valide* e norme *invalidi*, per difformità rispetto alla *ratio* di fondo del "microsistema" al quale appartengono.

Proprio qui, però, è il punto. E, invero, quel che si fatica a comprendere è perché mai gli statuti non possano spingersi oltre la fiducia *presunta* (o *mascherata*), comunque coerente col modulo dell'elezione diretta e confermata dalla sempre possibile "revoca" della stessa, accompagnata dalla produzione degli effetti descritti dalla norma sullo scioglimento. Di contro, proprio quest'ultima previsione conferma esser del tutto lecita (e, anzi, dalla Carta *quodammodo* incoraggiata) l'invenzione di soluzioni organizzative "ibride" - come si è soliti chiamarle - tra i modelli del governo parlamentare e del governo presidenziale, tra le quali a mio modo di vedere rientra pianamente proprio l'*esplicita* verifica iniziale (e con le *forme* che le sono proprie) della consonanza politica tra gli organi di vertice dell'apparato regionale. Che, poi, l'"ibrido" delineato nel modello sia, come da taluno si paventa essere, piuttosto un *monstrum*, siccome incompatibile coi principi di base dell'ordinamento costituzionale (così, ancora da ultimo e con particolare vigore argomentativo, L. Carlassare, in *Le Regioni*, 4/2004) è tutto un altro discorso, che rimette in discussione la validità sul punto della riforma costituzionale, su cui non è tuttavia ora possibile indugiare. Così come non è ugualmente qui dato di intrattenersi a riguardo della opportunità di introdurre nelle carte statutarie in via di elaborazione la mozione di fiducia (in senso proprio): questione, questa, che nondimeno richiederebbe di esser rivista senza pregiudizio alcuno (e, dunque, rifuggendo da ogni assiomatico preorientamento), con riferimento ai singoli contesti regionali. Non nascondo, tuttavia, la mia personale preferenza, già altrove manifestata e qui pure rinnovata, a favore di siffatta mozione, specificamente appuntata sul programma (più ancora che sulla formula politica e/o sul *leader* chiamato ad incarnarla): una previsione, questa, che se non altro avrebbe il pregio di fare chiarezza, evitando cioè la formazione di compagini di governo suscettibili di esser spazzate via al primo vento contrario.

Sia come sia di tutto ciò, e al di là della fragilità ed artificiosità dell'argomentazione sul punto dalla Corte svolta, quel che importa è - come si diceva - che, una volta di più ed allo stesso tempo, per un verso, l'autonomia politica della Regione, proprio nella sua massima espressione positiva, soffre una vistosa contrazione dell'area entro cui può astrattamente dispiegarsi e farsi valere, mentre, per un altro verso, la politica viene ad esser lasciata *domina* del campo, *Constitutioni soluta*, malgrado *proprio* dalla stessa Costituzione si assuma discendere la soluzione volta a "denormativizzare" anche la norma di organizzazione in parola.

Concludendo. Non è facile dire quale futuro possa ragionevolmente attendersi per l'istituto statutario (e, di riflesso, per l'istituto regionale) da un indirizzo quale quello ora inaugurato dalla Consulta. Il rischio che, nondimeno, proprio quella Costituzione che si è inteso difendere col costo non lieve della "denormativizzazione" degli statuti abbia, a conti fatti, a soffrirne, non mi pare remoto. Quando, infatti, si dilata il campo della (e per la) politica, è assai arduo far previsioni sensate, proprio per il carattere largamente imprevedibile delle movenze della politica stessa. Rimettere, tuttavia, le sorti di un diritto costituzionale (e statutario), che sempre più fatica a trovare spazi adeguati a farsi valere, al senso della misura della politica potrebbe essere un'ingenuità imperdonabile, di cui tutti (Corte inclusa...) potrebbero alla lunga fare

le spese.

Non sarebbe male tenerlo a mente.

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali