

Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto

di Marco Cammelli

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

1. La premessa di queste brevi considerazioni incentrate, come richiesto dalla Rivista, sulle norme di principio degli statuti regionali sottoposti al vaglio della Corte costituzionale, è che la non esaltante stagione statutaria delle regioni si conclude con una (inevitabilmente) non esaltante fase di controllo di legittimità presso la Corte Costituzionale.

E poiché questo ci sembra il succo di tutta la vicenda, sarà necessario ritornarvi alla fine di queste osservazioni.

2. La Corte, dunque, ha chiuso il discorso nel modo più semplice.

Non c'è infatti, né può esserci, alcuna lesione statutaria della Costituzione: non c'è quella derivabile dalle norme sulla competenza, con riguardo cioè alle disposizioni che fanno riferimento a compiti di sicura competenza statale (come l'estensione del voto agli immigrati o la tutela del patrimonio storico e artistico), perché in questi casi non si tratta della rivendicazione alla regione di competenze statali ma della predeterminazione dei criteri cui quest'ultima si ispirerà nell'esprimere le proprie funzioni di iniziativa e di proposta al centro. In sostanza: non è in gioco il fatto di come esercitare in sede locale una funzione che non c'è, ma come qualificare al centro la propria riconosciuta, e legittima, presenza istituzionale e politica. Inoltre, non si pone neppure un possibile contrasto con gli altri principi e i precetti costituzionali, perché si tratta di enunciazioni riferibili a una funzione di carattere culturale e politico, di per sé estranee alla funzione normativa in senso stretto e dunque prive di ogni efficacia giuridica.

Prima di valutare la persuasività della soluzione prescelta e soprattutto delle motivazioni addotte, è giusto riconoscere che anche in questo vicenda il ruolo della Corte era tutt'altro che facile. Certo, sul piano formale ha ragione Tania Groppi nell'osservare che nel caso specifico il giudice costituzionale era chiamato a pronunciarsi non già, come di consueto, per l'inerzia di altri poteri, e dunque in chiave di supplenza, ma nell'esercizio di una funzione che il testo del nuovo titolo V Cost. riserva espressamente alla sua esclusiva valutazione. Ma avere la competenza astratta non significa di per sé disporre di tutte le condizioni per esercitarla pienamente in concreto, specie in una fase ormai troppo lunga di federalismo annunciato, di decentramento rinviato e di centralizzazione quotidianamente praticata. Quando, cioè, mancano ancora gli elementi base, essenziali per la definizione del quadro generale, cui riferire il ruolo delle regioni e, nel caso specifico, la plausibilità sistemica delle enunciazioni dei rispettivi statuti.

3. Detto questo, il minimo che si può dire è che la questione è chiusa ma il problema resta aperto. E lo è, almeno per chi scrive, su tre punti importanti: la giuridicità intrinseca delle disposizioni statutarie di principio, il rapporto tra queste ultime e i principi costituzionali e, infine, le implicazioni tutt'altro che semplici che derivano dalla qualificazione, in senso puramente culturale e/o politico, delle enunciazioni contestate.

Per quanto riguarda il primo punto, a prescindere dal fatto che non è cosa da poco in termini istituzionali affermare che (almeno alcune del)le dichiarazioni solenni con cui le regioni hanno aperto l'atto più significativo della propria autonomia normativa, cioè lo statuto, possono tranquillamente restare dove sono grazie all'irrelevanza normativa delle medesime, il problema resta seriamente aperto.

Lo è in via generale, perché è difficile negare che da tali disposizioni non derivi quantomeno un vincolo interpretativo, tale cioè da imporre tra più soluzioni possibili riferibili ad un'altra disposizione quella più consona all'indicazione operata in questa sede. Il che, tra l'altro, è già emerso all'interno dei giudizi in esame perché non casualmente alcune difese, quella Toscana ad esempio, hanno sostenuto che proprio la connessione tra queste e altre disposizioni statutarie di principio permetteva di chiarirne ulteriormente il senso e l'ammissibilità.

Ma lo è anche in via specifica, perché non è del tutto ozioso interrogarsi sui problemi, di legittimità e non solo di opportunità politica, che potrebbero sorgere, in un tempo successivo e con una maggioranza diversa, in ordine ad un atto di iniziativa di uno degli organi regionali teso ad ottenere al centro una determinazione di segno perfettamente opposto a quello ora accolto nello statuto (ad esempio, l'esclusione di ogni "riconoscimento di forme di convivenza tra

soggetti dello stesso sesso"). Un problema certamente destinato a diventare ancora più acuto nel caso in cui un'analoga deliberazione, in questo caso destinata a valere all'interno dell'ordinamento regionale e locale, venisse adottata dalla medesima regione in presenza di una norma statale che, ad esempio, facoltizzasse azioni di sostegno estese anche a queste ipotesi.

Se queste osservazioni hanno qualche fondamento, è chiaro allora che più che di opzioni culturali o politiche si dovrebbe semmai parlare di altro, ad esempio di disposizioni certo ad efficacia condizionata, perché subordinata a premesse che comunque dovranno maturare al centro, ma innegabilmente espressione di funzione normativa.

Questa conclusione, però, aprirebbe il secondo problema che si è accennato, vale a dire il rapporto tra questi principi o finalità indicati negli statuti e la Carta costituzionale, dato che l'introduzione di una proposizione normativa, sia pure ad efficacia condizionata come nell'ipotesi avanzata, sarebbe ammissibile solo se la relativa previsione fosse astrattamente collocabile all'interno dei principi e delle disposizioni dettate dalla Costituzione. A parte le questioni specifiche che si potrebbero porre sul piano strettamente processuale, ma che non riguardano il nostro problema trattandosi in questo caso di un giudizio in via principale, non sembra dubitabile che in termini sostanziali si ponga la questione, per rimanere in tema, della non contrarietà alla Costituzione di altre forme di convivenza formalmente introdotte e riconosciute per le quali, ad esempio, si disponesse un regime pienamente assimilato a quello matrimoniale.

Del tutto diverso, ma egualmente problematico, è il terzo profilo. Se stiamo infatti alle considerazioni della Corte, e se accogliamo senza riserve la natura puramente culturale e politica, in ogni caso non normativa, di queste disposizioni statutarie, si pone immediatamente il problema della congruità della sede (lo statuto) all'interno della quale sono state espresse.

Se di semplici opzioni politiche si tratta, infatti, che succederebbe quando, in ragione di una successiva consultazione elettorale, una diversa maggioranza e soprattutto una diversa presidenza si facessero portatrici di orientamenti in materia del tutto diversi e magari opposti? Con ogni probabilità si verificherebbe una situazione davvero singolare: o l'accettazione, se nulla venisse mutato, della problematica coesistenza nello stesso soggetto, nello stesso momento e in nome della stessa collettività, della rappresentazione di domande politiche contraddittorie o addirittura opposte; o la paradossale conseguenza, quando si mettesse mano allo statuto per adeguarne le disposizioni al nuovo corso, di avere per tale via la conferma (sub specie di peculiare veste giuridica necessitata) della normatività degli originari principi statutari. La conferma, cioè, del carattere che si era negato in premessa.

Tutto questo, senza neppure soffermarsi su aspetti particolari ma non trascurabili, quali ad esempio i diversi *quorum* e il diverso *iter* procedimentale che finirebbe singolarmente per contraddistinguere l'espressione di due orientamenti, perfettamente eguali e dunque sullo stesso piano in termini di stretta "politicalità", ma significativamente differenziati in ragione della veste formale destinata ad accoglierne la formulazione. Con il risultato che la maggioranza di domani potrebbe a ragione rimproverare a quella di oggi di impedirle di assumere, nelle consuete ed ordinarie forme della espressione politica delle assemblee, proprie opzioni su terreni che, per essere stati inseriti senza altra giustificazione che quella politica in disposizioni statutarie, richiedono per essere rimossi forme e maggioranze diverse.

4. Veniamo così a qualche sintetica riflessione. Le brevi considerazioni che si sono operate ci sembrano porre in evidenza con chiarezza, al di là della loro specifica rilevanza e fondatezza, quanto grande sia stata la difficoltà incontrata dalla Corte nel procedere all'esame degli statuti impugnati dal Governo. E' forse questo aspetto, più che la condivisibilità dei singoli punti di motivazione, che va sottolineato.

In mancanza di riferimenti generali e sicuri cui riferire il ruolo delle regioni (e, di conseguenza, dei rispettivi statuti), il problema della introduzione nel nostro sistema normativo di nuovi orientamenti e inedite esigenze di riconoscimento e tutela, aggravato dal consolidarsi di un sistema bipolare (sia pure imperfetto) inevitabilmente destinato a "stressare" le relazioni tra centro e autonomie regionali, si è rivelato in questi termini insuperabile. Per il giudice costituzionale, inevitabilmente, più che per chiunque altro.

La Corte, dunque, non aveva altra via d'uscita che quella praticata, di considerare cioè queste parti "*inutiliter datae*". Ma il problema è rimasto, ovviamente, con l'aggiunta (per le regioni) del prezzo di trovare confinate nell'irrelevanza, quantomeno istituzionale, le parti più innovative di statuti per il resto assai modesti (salvo poche e puntuali eccezioni) per quanto vi è disposto e ancor più per quanto si è ommesso. Reticenti, cioè, proprio sulle questioni più delicate e strategiche che ormai condizionano il sistema delle autonomie territoriali.

Il nodo cruciale tradizionale del rapporto con gli enti locali; quello nuovo delle relazioni con i sistemi locali; i compiti del livello regionale rispetto agli attori pubblici e privati, internazionali e globali; la protezione degli interessi generali e indisponibili rispetto ai rischi di deriva pan-contrattualistica insiti nei diffusi processi negoziali oggi imperanti; le regole del pubblico quando utilizza gli strumenti privatistici; i rapporti con gli interessi organizzati e i gruppi di pressione; il ruolo e i limiti dei partiti politici nei sistemi locali: problemi difficili, come tutti sanno, ma pregiudiziali per rispondere alle questioni più rilevanti poste dal terreno istituzionale. E che, nell'ordinamento costituzionale vigente, si pongono e sono affrontabili anche (e, in qualche caso, solo) a livello regionale.

Ebbene, se si eccettuano alcune apprezzabili novità introdotte in qualche caso, su questi temi le regioni hanno taciuto. E si sono concentrate, dopo anni di lavori consiliari, sul terreno assai poco produttivo dei principi e delle finalità, la cui sopravvivenza è stata puntualmente garantita solo a condizione di proclamarne, come si è fatto con queste sentenze, l'irrelevanza giuridica.

La Corte probabilmente, come si è detto, non aveva alternative. Le regioni, invece, certamente le avevano, e le hanno mancate. Ma questa, appunto, è un'altra storia.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali