

Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto

di Franco Pizzetti

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 1/2005)

Le affermazioni contenute nella sent. n. 372 del 2004 con le quali, in riferimento allo Statuto della Regione Toscana, la Corte dichiara che alle enunciazioni programmatiche di quello Statuto oggetto di impugnazione governativa "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" suscitano davvero molte perplessità. Perplessità aggravate dal fatto che la medesima linea argomentativa è ripresa poi nelle successive decisioni n. 378 e 379, relative rispettivamente allo Statuto Umbria e allo Statuto Emilia-Romagna.

Al di là di ogni valutazione sulle ragioni contingenti che possono aver spinto la Corte costituzionale ad adottare una linea argomentativa così *tranchant* e senza voler entrare qui nelle considerazioni, peraltro convincenti, che la Corte fa al fine di segnare una netta, e peraltro ovvia, distinzione fra Costituzione e Statuti anche sotto il profilo della peculiare natura delle norme di principio contenute nella Costituzione, quello che davvero non convince è che si possa affermare che enunciazioni comunque contenute in un atto-fonte, e - aggiungo - aventi forma dispositiva, possano essere prive di ogni efficacia giuridica.

A me pare francamente che una affermazione del genere sia particolarmente grave proprio sul piano del principio fondamentale, contenuto non a caso nella formula rituale della promulgazione delle leggi, secondo il quale i cittadini sono tenuti a rispettare le leggi (ma qui evidentemente il riferimento è in generale a ogni fonte normativa) come leggi (e dunque in termini generali secondo l'efficacia giuridica propria di ciascun atto fonte). Principio, questo, che è il cardine stesso sul quale, nei moderni ordinamenti basati su un sistema formalizzato e procedimentalizzato di fonti di produzione normativa, si basa la certezza del diritto e l'obbligo posto in capo a tutti i consociati di rispettare e far rispettare quanto le leggi - di nuovo intese in senso ampio - prescrivono.

Affermare, e per di più con l'autorità della Corte costituzionale, che possono esistere disposizioni che ancorché contenute in un atto-fonte non hanno alcuna efficacia giuridica mi pare porre in crisi questo principio e con esso la stessa certezza del diritto fondata sulla presunzione *iuris et de iure* dell'efficacia vincolante delle disposizioni contenute nelle fonti normative.

Ma vi è di più: se, come afferma la Corte, possono esistere disposizioni normative che, ancorché contenute in atti-fonte, sono comunque prive di ogni efficacia giuridica, ne discende che sui cittadini - e sui giudici - si carica un onere nuovo e del tutto inusitato. Essi non potranno più limitarsi a rispettare - ed applicare - le leggi con il solo onere, inevitabile e sempre riconosciuto, di attribuire ad esse il significato normativo in esse contenute (e quindi compiendo una ineliminabile attività interpretativa dei dispositivi normativi). Dovranno anche, e preliminarmente, valutare quale sia l'efficacia stessa di tali disposizioni, al fine, appunto, di stabilire preliminarmente se esse abbiano o meno efficacia giuridica.

Se così è, però, quale significato assume la c.d. "forza" che tradizionalmente consideriamo come un attributo specifico di una fonte normativa? Quale diventa il significato e il valore dell'atto di promulgazione? Come muta il rapporto tra il cittadino e il comando contenuto nell'atto di promulgazione?

Sono questi - a me pare - gli interrogativi di fondo che le decisioni della Corte in materia di enunciazioni statutarie che esplicano una funzione "di natura culturale o anche politica" pongono. Ed è esattamente per evitare il sorgere di questi interrogativi - io credo - che la ben più attenta e prudente Corte del 1972 aveva preferito sviluppare una diversa e meno ruvida linea giurisprudenziale che, pur ribadendo i limiti della fonte Statuto e nulla concedendo a una, peraltro impossibile, assimilazione della fonte statutaria a quella costituzionale, non aveva tuttavia negato che anche negli Statuti possano esistere disposizioni programmatiche che, ben lungi dall'essere prive di "ogni efficacia giuridica", avessero invece l'effetto di contenere principi orientativi dell'azione degli organi regionali e criteri interpretativi delle altre,

più specifiche e puntuali, disposizioni statutarie.

Certo, anche la giurisprudenza contenuta nella decisione n. 40 del 1972 aveva suscitato perplessità e critiche, apparendo anch'essa per qualche verso svalutativa e riduttiva del contenuto di quelle disposizioni. Ma unanime era stato allora il riconoscimento che la Corte costituzionale aveva con lucidità e intelligenza trovato il modo di segnare limiti e confini chiari alla portata di quelle disposizioni, pur senza negarne l'efficacia giuridica né la competenza statutaria a contenerle.

Oggi la Corte ha deciso altrimenti, preferendo seguire una linea giurisprudenziale che l'ha portata per la prima volta ad affermare che l'atto-fonte può legittimamente contenere disposizioni prive di ogni efficacia giuridica, senza che questo abbia alcuna conseguenza sull'atto stesso e caricando sui consociati una nuova responsabilità e un nuovo onere: quello appunto di valutare innanzitutto se una disposizione abbia o meno efficacia giuridica e solo successivamente a tale preliminare valutazione quali siano i vincoli e gli obblighi che da essa discendono.

A me pare davvero un prezzo troppo alto da pagare, quali che siano i motivi di opportunità che hanno spinto la Corte a seguire questa via. E a maggior ragione mi sembrerebbe un prezzo troppo alto qualora il motivo di fondo fosse stato quello di voler segnare in modo netto e senza ombra di dubbio che gli Statuti non sono la Costituzione e che le norme programmatiche in essi eventualmente contenute non possono in alcun modo aspirare ad avere la medesima funzione e i medesimi effetti della Costituzione. Così come mi sembrerebbe egualmente un prezzo troppo alto, e anche inutilmente pagato, qualora il motivo di fondo fosse stato quello di voler sottolineare una volta per tutte che in nessuno modo le Regioni possono pretendere di dare a sé stesse e alle loro comunità un'identità valoriale diversa e alternativa a quella che la Costituzione fissa come propria di tutta la Repubblica italiana.

Nessuno, infatti, neppure il regionalista più estremista ha mai seriamente dubitato che gli Statuti regionali e le loro norme programmatiche siano comunque vincolati al rispetto delle norme costituzionali, e prima di tutto dei principi e valori in esse contenuti. Anche nel periodo entusiastico della prima fase del regionalismo italiano si è al massimo sostenuto che le norme programmatiche degli statuti potessero essere la maniera propria della Regione di definire il proprio modo di declinare e dare attuazione nel suo territorio al quadro costituzionale e ai principi e valori in esso contenuti.

Non può non colpire infine che questa linea così rigida e netta della Corte costituzionale abbia visto la luce in questa nuova fase mentre non solo siamo in presenza di una normativa costituzionale che certamente ha rafforzato il ruolo delle Regioni rispetto a quello ad esse riconosciuto dalla Costituzione del 1970 ma abbiamo anche assistito, senza che neppure incidentalmente la Corte abbia avuto nulla da obiettare, al proliferare in tutti gli Statuti di singolari e curiosi organi di "garanzia statutaria", questi sì di difficile collocazione e accettabilità in un contesto nel quale invece sembrerebbe non esservi spazio alcuno per le regioni di istituire organi giurisdizionali e paragiurisdizionali di controllo sulla conformità delle leggi regionali ai loro Statuti.

Forse davvero questa volta la Corte ha deciso più spinta dalle circostanze contingenti che da una serena e lungimirante valutazione di tutte le implicazioni delle sue decisioni. Purtroppo il prezzo da pagare sul piano dei principi che reggono il nostro sistema giuridico potrebbe rivelarsi più alto di quanto la posta in gioco avrebbe giustificato.