

Il federalismo della 'descrizione' e il federalismo della 'prescrizione'

di Alessandro Mangia

(in corso di pubblicazione in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2007)

1. Che la Corte abbia dichiarato l'incostituzionalità della legge della Regione Sardegna che, nella prospettiva di predisporre il nuovo statuto speciale d'autonomia, voleva connotarsi attraverso il riferimento a categorie problematiche come quelle di 'sovranità' e di 'popolo', non dovrebbe essere oggetto di stupore. E infatti, se si guarda alla dec. 365 del 2007 in una prospettiva appena più alta di quella imposta dal caso concreto, è facile rinvenire le robuste linee di continuità che legano questa sentenza alla giurisprudenza elaborata negli ultimi anni dalla Corte costituzionale. La scelta di affiancare 'sovranità' e 'autonomia' come elementi caratterizzanti la legge statutaria che si sarebbe dovuta elaborare dalla consulta istituita con la legge impugnata era effettivamente una scelta dietro alla quale si celavano molte ambiguità di ordine teorico e pratico. Sicchè, che la Corte abbia dichiarato incostituzionale la stessa legge sta in fondo soltanto a confermare indirizzi già presenti all'interno della giurisprudenza più recente.

Ciò che desta interesse, semmai, è il percorso argomentativo seguito dalla Corte in questo caso, giacchè, a rigore, alla medesima declaratoria di incostituzionalità si sarebbe potuti giungere attraverso un più sobrio, e meno impegnativo, richiamo agli articoli della costituzione dedotti a parametro nell'impugnativa governativa (artt. 5 e 114 cost.) e che vorrebbero definire in via generale l'assetto dei rapporti tra stato e regioni dopo la riforma del 2001¹. Per contro, la delineazione e l'impiego che del concetto di 'sovranità' viene fatto in sentenza, al fine di rimarcare le differenze nella posizione di stato e regioni all'interno del sistema costituzionale e, in aggiunta, gli insistiti riferimenti alla dec. 496/2000, che la Corte esplicitamente richiama, destano l'impressione che il ricorso governativo abbia in realtà offerto solo l'occasione per organizzare in un quadro organico una serie di spunti che erano già presenti nella giurisprudenza costituzionale e che attendevano soltanto una sistemazione definitiva.

Sicchè la decisione in commento, al di là del suo dispositivo, che potrebbe apparire in qualche misura scontato, nel momento in cui delinea in termini volutamente generali una 'dottrina' dello stato regionale incardinata sul concetto di 'sovranità', sembra destinata a ricoprire un ruolo di tutto rilievo all'interno della futura giurisprudenza in materia di rapporti tra stato e regioni, da cui sarà facile al giudice costituzionale far discendere ulteriori conseguenze prescrittive.

2. Intanto, quel che è certo è che da questa decisione escono definitivamente ridimensionate quelle impostazioni che, facendo leva sulla lettera del nuovo art. 114 cost. e sulla forza espansiva del principio di sussidiarietà, hanno cercato di costruire su un piano di parità sostanziale il sistema dei rapporti tra stato e autonomie locali, muovendo dalla premessa per cui dopo la l. cost. 3/2001 le relazioni tra i livelli di governo tracciati nel nuovo art. 114 cost. avrebbe dovuto alimentarsi di un rapporto esclusivo tra enti e comunità di riferimento, in una prospettiva di costruzione dal basso dell'ordine

¹ Come già rilevato da B. Caravita, *Il tabù della sovranità e gli 'istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale'*, in www.federalismi.it; P. Caretti, *La 'sovranità' regionale come illusorio succedaneo di una 'specialità' perduta*, in www.forumcostituzionale.it

repubblicano. Nel che, sia detto per inciso, non pochi tra gli studiosi avevano creduto di individuare il vero elemento di novità della riforma del Titolo V².

In questo quadro, insomma, ciascuno dei livelli di governo definiti dall'art. 114 cost. avrebbe dovuto divenire lo strumento attraverso il quale le comunità locali avrebbero potuto trovare espressione all'interno della repubblica, in una prospettiva di confronto e collaborazione tra centri istituzionali destinati a differenziarsi solo su base territoriale; sicchè ad un sistema di rapporti tra autonomie politiche privo di un centro di supremazia prestabilito avrebbe dovuto corrispondere una visione 'diffusa' della politicalità complessiva espressa dalle istituzioni, fino a sciogliere l'antica idea di sovranità statale in una trama di relazioni che avrebbero dovuto legare tra di loro livelli di governo diversi secondo un ordine mutevole, retto, in buona sostanza dal principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 cost..

Le conseguenze di questo discorso erano evidenti: dal nuovo art. 114 cost. sarebbe dovuto discendere un modello di pluralismo istituzionale paritario o, come detto da taluno, policentrico in cui alla tradizionale impostazione che vedeva le regioni come enti derivati dalla sovranità statale, destinati a ripetere dal primo il fondamento dei loro poteri, avrebbe dovuto sostituirsi una visione diversa, più prossima a riconoscere l'originarietà di ciascuna comunità individuata su base territoriale, via via a salire fino alla comunità statale individuata dalla nozione di 'popolo'. L'applicazione del principio di sussidiarietà assunto in termini assoluti, e cioè come unico criterio alla luce del quale fondare il rapporto tra i livelli di governo, avrebbe insomma dovuto giustificare la dissoluzione di ciò che la Corte, nella decisione in commento, definisce il profilo 'interno' della sovranità. Il che, detto per inciso, sembrava essere stato adombrato in qualche modo dalla stessa giurisprudenza costituzionale almeno nella dec. 106 del 2002³.

Certo è che, venendo meno ogni differenza qualitativa tra le diverse comunità presenti nella repubblica e di cui parla l'art. 114 cost., anche il concetto originario di 'popolo' che proviene dalla tradizionale dottrina dello stato era destinato a mutare in radice, perdendo i connotati che lo hanno sempre contraddistinto e risolvendosi semplicemente nel cerchio più ampio di un sistema concentrico di soggetti sorretti da una legittimazione politica in fondo uguale. Sicchè, sulla base di queste premesse, era poi facile trascorrere da una nozione di 'popolo' sovrano, come è quella che, nonostante le sue oscillazioni, ancora oggi gli studiosi ritrovano nell'art. 1 della costituzione ad una nozione di 'popolo' mondata (o, a seconda dei punti di vista, privata) dei predicati della sovranità.

Il punto è che se si indebolisce il punto di riferimento offerto dalle dottrine della sovranità, facilmente i concetti di 'popolo', 'popolazione' (artt. 132 e 133 cost.) e 'comunità' possono divenire fungibili nel discorso giuridico e sorreggere iniziative politiche, come quella oggetto del giudizio della Corte, che in passato avrebbero potuto essere tranquillamente ritenute prive di significato. In una prospettiva di correlazione reciproca, insomma, alla perdita di centro del nuovo stato regionale avrebbe dovuto corrispondere una perdita di centro dei concetti classici del diritto pubblico più immediatamente connessi al concetto di sovranità, divenendo la sola fonte di legittimazione politica di ciascun livello di governo territoriale il rapporto immediato di questo con la comunità governata.

Poco rileva che alla diffusione di queste impostazioni possano avere cooperato elementi di diversa natura e provenienza. Si pensi alle riforme che, negli anni '90, hanno ridefinito i meccanismi di elezione delle amministrazioni locali e regionali, favorendo il diffondersi di

² Cfr., tra i primi che hanno segnalato questi problemi, F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di 'governance' in un sistema policentrico esploso*, in *Le Regioni* 2001, p. 1153 ss.

³ Cfr. C. cost. 12 aprile 2002, n. 106, in *questa riv.* 2002, p. 866 ss., con note di F. Cuocolo, *Parlamento nazionale e 'parlamenti' regionali*; C. Pinelli, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano*; N. Zanon, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, A. Mangia *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*.

suggerimenti identitarie nel rapporto tra comunità amministrative e livelli locali di governo⁴. Ovvero si pensi, su altri versanti, alla penetrazione tra gli studiosi della impostazione kelseniana per cui la differenza tra stati federali e stati regionali sarebbe, in fondo, solo una differenza quantitativa, e cioè fondata sul grado di decentramento, e non qualitativa, fondata sulla esistenza di una sola comunità sovrana⁵.

Ciò che importa è che, alla fine, sulla base di queste impostazioni la differenza tra regionalismo e federalismo si ridurrebbe ad una differenza puramente terminologica, cui potrebbero corrispondere nella realtà forme di stato nominalmente diverse ma sostanzialmente simmetriche quanto a funzionamento concreto e distribuzione effettiva dei poteri.

Si potrebbe ragionare a lungo sulla fondatezza di queste impostazioni, dal momento che, soprattutto negli ultimi anni, la rinnovata attenzione degli studiosi alla conformazione delle diverse forme di stato federale ha oggettivamente messo in luce la impossibilità di individuare elementi comuni caratterizzanti⁶. E tuttavia, a fronte di queste indagini, che pure sono estremamente preziose, sorge il dubbio che le conclusioni desunte dalla analisi comparata dei sistemi federali troppo spesso tendano a sovrapporre il piano della osservazione empirica, e cioè riferita al concreto funzionamento delle forme di stato federale, a quello propriamente giuridico, costruendo così modelli di federalismo o di regionalismo fondati sulla comparazione giuridica da cui ricavare comunque conseguenze prescrittive nel momento in cui si tratta di interpretare ed applicare i principi costituzionali in tema di rapporti tra stato e regioni.

Così, insomma, dal fatto che dalla comparazione non emergerebbe un modello unico di federalismo e, in secondo luogo, dal fatto che sistemi federali e sistemi regionali potrebbero funzionare nello stesso modo si ritiene di poter dedurre che, anche nell'ambito dell'ordinamento interno, retto dai principi racchiusi nella costituzione, federalismo e regionalismo potrebbero essere fungibili o che, comunque, la loro rispettiva distanza sarebbe segnata solo da dogmi che non rinviano più ad alcuna sostanza reale come sarebbe il caso, oggi, del concetto di sovranità. E allora si capisce perché, d'un tratto e diversamente dal passato, termini e concetti, cioè *nomina*, da sempre caratteristici dell'organizzazione statale possano essere predicati dell'organizzazione regionale con un salto logico, sottile quanto insidioso, tra 'descrizione' e 'prescrizione'⁷, in virtù del quale da qualificazioni dichiaratamente descrittive (stato regionale o stato federale; sovranità o autonomia etc.) è possibile ricavare, in qualunque momento, conseguenze strettamente prescrittive.

E infatti non a caso queste impostazioni hanno cooperato e si sono prestate, nella fase immediatamente successiva alla riforma del 2001, a fornire una robusta legittimazione culturale ad una serie di iniziative politiche di cui si trova ancora traccia nella giurisprudenza costituzionale: dai referendum consultivi delle regioni del nord fino alla pretesa di alcuni consigli regionali di fregiarsi del titolo di parlamento locale e dei rispettivi consiglieri di denominarsi deputati; dalla pretesa, per la verità antica e ricorrente, dei consiglieri regionali di godere dello stesso regime di immunità garantite dall'art. 68 cost.

⁴ Sul punto cfr. T. E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino 2002.

⁵ H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (trad. it di *General theory of law and State*, 1945), Milano 1984, p. 308 ss.

⁶ Cfr. le sintesi che delle più recenti acquisizioni si trovano ora in A. Anzon, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino 2002; B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale regionale e federale*, Torino 2006; C. Pinelli, *Forme di stato e forme di governo*, Napoli 2006. Cfr., altresì, con riferimento alla decisione in commento, le osservazioni racchiuse in A. Anzon, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale*, in www.forumcostituzionale.it

⁷ Sulla logica del 'descrivere' per 'prescrivere' cfr. V. Angiolini, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Milano 1995, p. 112 ss. e, precedentemente, U. Scarpelli, *Semantica, morale, diritto*, Milano 1969, p. 31 ss. e L. A. Hart, *The concept of Law*, Oxford, 1961, p. 54 ss.

fino alla pretesa dei consigli di porsi come soggetti legittimati a rappresentare in via esclusiva gli interessi e le pretese delle comunità amministrative.

Se si riflette su questi episodi, di cui si dirà meglio più avanti, è facile cogliere la connessione che li lega e che rinvia alla stessa matrice: è facile vedere, cioè, che se viene meno il punto di riferimento offerto dal dogma della sovranità ogni evoluzione della forma di stato diviene possibile, giacché le stesse norme che definiscono poteri e funzioni delle regioni (come degli altri livelli di governo) in rapporto allo stato, dopo la riforma del Titolo V, rischiano di essere lette attraverso la lente deformante offerta dal principio di sussidiarietà, inteso come solo fondamento di legittimazione del potere pubblico. E allora lo stesso impianto dei rapporti tra centro e periferia tracciato in costituzione rischia di perdere significato e divenire un insieme di formule vuote che inevitabilmente finiscono con il colmarsi di nuovi significati sostanziali, dando vita a ciò che un tempo, e con linguaggio oggi desueto, si sarebbero definite vere e proprie modificazioni tacite dell'ordine costituzionale⁸.

3. Ed è proprio alla luce del tema delle trasformazioni tacite della costituzione, che è facile vedere come l'iniziativa del consiglio regionale della Sardegna presentasse davvero non pochi profili di somiglianza con le iniziative avviate nel 1999 in Lombardia ai tempi del referendum sulla cd. *devolution* (C. cost. 496/2000)⁹, in cui la Corte dichiarava la illegittimità costituzionale di un referendum consultivo – e dunque, di per sé, privo di effetti giuridici formali - sulla base del presupposto che la determinazione di una frazione del corpo elettorale in punto di riforma costituzionale avrebbe costituito una illegittima compressione della capacità di determinazione del parlamento in sede di (eventuale successiva) revisione costituzionale. E, allo stesso modo, è facile rinvenire assonanze tra il caso in commento – in cui la regione Sardegna pretendeva di assumere, in modo più o meno diretto una scelta in punto di 'sovranità' del 'popolo' sardo – e i casi già venuti a decisione riguardanti i consigli regionali di Liguria e Marche (C. cost. 106 e 306/2002) nel momento in cui intendevano appropriarsi del *nomen iuris* di 'parlamento' locale¹⁰.

In tutti questi casi, infatti, a testimonianza di quanto il salto logico di cui si diceva innanzi sia sottile e insidioso, difficilmente avrebbe potuto sostenersi che gli atti giunti a cognizione – rispettivamente una deliberazione legislativa del consiglio regionale lombardo e una delibera interna del consiglio regionale della Liguria – presentassero, di per sé, carattere immediatamente lesivo di qualche disposto costituzionale. Da una parte, infatti, nel caso del referendum lombardo la determinazione popolare non avrebbe sortito alcun effetto giuridico immediato, pur rischiando di avere un forte effetto politico; mentre nel caso della delibera del consiglio regionale della Liguria ci si sarebbe limitati ad affiancare, in modo apparentemente innocuo, alla dizione ufficiale di 'Consiglio regionale della Liguria' quella, ulteriore, di 'Parlamento della Liguria' senza peraltro mutarne poteri o funzioni.

E tuttavia la Corte ne dichiarava la illegittimità costituzionale valutandone, in buona sostanza, la incompatibilità con la forma di stato tratteggiata dalla costituzione del 1948, nel primo caso partendo dal presupposto che il referendum avrebbe lambito la dimensione dei poteri sovrani dello stato; nel secondo caso muovendo da un ragionamento fondato sulla distinzione qualitativa tra la dimensione locale e la dimensione nazionale della funzione rappresentativa.

⁸ Sul tema delle modificazioni tacite della costituzione e, in generale, del *Verfassungsaenderung*, cfr. C. Mortati, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano 1962

⁹ C. cost. 14 novembre 2000, n. 496, in *questa riv.* 2000, p. 3798, con note di F. Cuocolo, S. Bartole, N. Zanon, G. Paganetto, su cui A. Mangia, *I referendum regionali e la distinzione tra 'diritto' e 'politica'*, in *questa riv.* 2001, p. 1670 ss.

¹⁰ Cfr. C. cost. 12 aprile 2002, n. 106, cit.; C. cost. 3 luglio 2002, n. 306, in *questa riv.* 2002, p.

4. In retrospettiva, se si guarda a tutti questi episodi l'impressione è che la Corte, in una fase di trasformazioni che da anni ormai vede legati assieme i temi del federalismo e della riforma costituzionale, abbia voluto assumersi il compito di mantenere entro limiti sufficientemente certi quelle evoluzioni del sistema che stridessero in maniera inaccettabile con la formula dello stato regionale tracciata della costituzione del '48.

Il che, in qualche misura, ha costretto il giudice costituzionale ad una serie di prese di posizione del tutto inedite rispetto alla sua giurisprudenza passata, costringendolo ad accogliere e sviluppare nelle sue decisioni una serie di categorie concettuali che, pur essendo ampiamente diffuse nella riflessione scientifica, sono sempre state inconsuete nel discorso della Corte, orientato, un tempo, più alla risoluzione di problemi concreti nella prospettiva della corrispondenza tra 'chiesto' e 'pronunciato', che alla formulazione di dottrine o di concetti generali, come avviene nella decisione in commento, in cui la ricostruzione della nozione di stato federale è funzionale alla ricostruzione, per differenza, della nozione di stato regionale.

Che ora le decisioni della Corte si intrattengano, in modo più o meno abituale, su categorie presupposte ma non disciplinate dal testo della costituzione, come quelle di 'sovranità', di 'rappresentanza' o, come è il caso della decisione in commento, di 'federalismo' può dare la misura di come le trasformazioni – o i tentativi di trasformazione – in corso nei rapporti tra stato e regioni (e i rischi del 'descrivere' per prescrivere) investano ormai le strutture di fondo dell'ordinamento e inducano i giudici della Corte ad irrigidire categorie e strumenti di analisi scientifica, importandole nel discorso giurisprudenziale e conferendo a queste profili forse anche troppo netti. E ciò, verrebbe da dire, perché un discorso giurisprudenziale sulle formule, e cioè sulle 'descrizioni', non può che essere che un discorso necessariamente prescrittivo, e cioè che non può non riallacciare contenuti normativi per quanto possibile precisi e definiti ai *nomina* che vengono evocati.

Anche per questo il percorso seguito dalla Corte, per quanto imposto dalla natura delle questioni sottostanti ai casi decisi, finisce inevitabilmente per prestare il fianco a rilievi che, di per sé, non sembrano sempre infondati. E invero è facile rilevare che la nozione di federalismo tratteggiata dalla Corte in questa sentenza, attagliandosi solo alla evoluzione di alcune forme federali, può essere accolta solo a prezzo di grosse semplificazioni del discorso scientifico condotto in questi anni¹¹; così come è facile imputare alla Corte che, elaborando un concetto di federalismo da cui ricavare per differenza i profili dello stato regionale, viene a costruire un parametro inespresso all'interno del giudizio costituzionale¹².

In realtà bisognerebbe interrogarsi sulle ragioni che hanno indotto il giudice costituzionale ad intraprendere un sentiero tanto scivoloso, come è quello della definizione della forma di stato federale; ed allora, forse, ci si potrebbe rendere conto del fatto che, proprio per evitare quel salto logico di cui si diceva prima e che si gioca tutto sull'equivoco tra 'descrizione' e 'prescrizione', la scelta della Corte è stata quella di costruire un quadro concettuale all'interno del quale collocare le iniziative delle regioni e dal quale ricavare poi indicazioni prescrittive in ordine alla legittimità o meno degli atti sottoposti a giudizio. In questo senso, la elaborazione di una vera e propria 'dottrina' dello stato regionale, come è quella che si delinea qui, può suggerire l'impressione di svolgere una funzione integrativa dei parametri invocati – in questo caso gli artt. 5 e 114 cost. – inducendo a ritenere che il vero termine da cui desumere la conformità a costituzione delle singole iniziative sottoposte a vaglio di legittimità non siano le norme invocate quanto il 'figurino' di stato regionale.

¹¹ B. Caravita, *Il tabù della sovranità*, cit.

¹² O. Chessa, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in www.forumcostituzionale.it

In realtà, guardando a questa decisione, come alla più antica 496/2000, l'impressione è che la Corte, più che costruire parametri aggiuntivi rispetto a quelli formali a cui commisurare la legittimità degli atti impugnati in sede di giudizio di legittimità (o in sede di conflitto), si muova in una prospettiva di valutazione degli effetti degli atti sottoposti a giudizio, dichiarandone di volta in volta la illegittimità in ragione delle conseguenze ordinamentali che scaturirebbero, o potrebbero scaturire, dalla conservazione di questi stessi atti nell'ordinamento.

Il che, a ben vedere, conduce la Corte, qui come in altre occasioni passate, ad operare un sindacato non tanto sulle disposizioni impugnate in sé, quanto sugli effetti di sistema che scaturirebbero dalla applicazione degli atti sottoposti a giudizio, accompagnando l'analisi degli effetti formali degli atti impugnati ad una valutazione più ampia, che si estende alle implicazioni che potrebbero discendere sulla forma di stato dalla conservazione degli atti impugnati.

Prova ne sia il fatto che in tutte queste ipotesi, ossia nella dec. 496/2000, nelle decc. 106 e 306/2002 e in questa 385/2007 emerge sempre, nelle difese regionali, il problema della concreta lesività delle disposizioni impugnate, che la Corte supera facendo riferimento proprio ai concetti generali di cui si diceva sopra: e, cioè, nella decisione in commento attraverso il richiamo alle nozioni di 'autonomia' e 'federalismo'; nelle decc. 106 e 306/2002 attraverso il richiamo per differenza alla nozione di 'rappresentanza' politica come racchiusa nell'art. 67 cost.; nella dec. 496/2000 attraverso il richiamo alla 'istanza protettiva' che attiene ai meccanismi di revisione costituzionale la quale, in fin dei conti, non si riallaccia ad altro se non ai temi ricorrenti di 'sovranità' e 'rappresentanza'.

Il punto è che decisioni di questo tipo, che coinvolgono e definiscono concetti di carattere generale, vengono poi a rivestire un ruolo fondamentale nello sviluppo della giurisprudenza successiva, giacché è proprio facendo riferimento a queste decisioni che poi la Corte fa discendere conseguenze prescrittive in ordine a singoli problemi; il che può contribuire a cogliere quale sia la posta in gioco che si nasconde dietro questioni che possono apparire inoffensive perché puramente lessicali o classificatorie. Si pensi, ad es., a quanto più difficile sarebbe stato per la Corte, qualora non avesse a suo tempo annullato le delibere sui 'parlamenti' regionali o sui 'consiglieri-deputati' delle Marche, risolvere la questione relativa al regime delle immunità dei consiglieri regionali di cui si trova traccia nelle decc. 195 e 301 del 2007 e in cui era il gioco la pretesa di estendere gli effetti propri delle delibere di insindacabilità delle camere alle analoghe deliberazioni assunte dai consigli regionali.

Beninteso, non è che la Corte abbia mai rinunciato, fin dalla dec. 81 del 1975, a distinguere tra prerogative garantite ai parlamentari dall'art. 68 cost. e prerogative garantite ai consiglieri regionali dall'art. 122 cost. Certo è che se si passa a riconoscere formalmente la qualifica di 'deputato' del consigliere regionale sembra poi difficile sostenere, alla lunga, la tesi per cui questi soggetti, pur svolgendo funzioni di rappresentanza e pur qualificandosi come 'deputati', sarebbero assoggettati ad un regime di garanzie giuridiche diverso; così come potrebbe essere altrettanto difficile, se si compie questo passo, sostenere l'esistenza di qualche diversità tra i profili della funzione rappresentativa assolta dai parlamentari rispetto a quella dei consiglieri regionali.

La questione del *nomen iuris* dei 'parlamenti regionali, insomma, mette in luce forse meglio di ogni altra quanto detto prima: e cioè che le 'descrizioni' finiscono sempre con l'aver, anche surrettiziamente, un significato 'prescrittivo' e rischiano di legittimare scorrimenti di senso e di significato degli istituti cui rinviano che non sono controllabili *a priori*. Che in queste decisioni del 2007 la Corte abbia dichiarato infondata l'assimilazione tra il regime giuridico delle garanzie dei parlamentari e quello dei consiglieri regionali richiamando quanto statuito fin dal 1975, e cioè che 'le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano ... nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente

garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità', mette solo in luce il ruolo centrale che la giurisprudenza sui *nomina* (e sui contenuti a cui questi rinviano) sta progressivamente assumendo nella attività della Corte e, al tempo stesso, chiarisce che il problema del salto logico del 'descrivere' per 'prescrivere' non è un problema di poco conto nel dibattito, non solo scientifico, ma anche politico, a proposito di 'federalismo' e 'regionalismo'.

5. Una ulteriore prova di questo fatto si trova nella decisione in commento. E infatti, che a rigore la delibera legislativa della Sardegna non fosse *di per sé* lesiva di alcuna competenza garantita al legislatore statale sarebbe difficile a negarsi; così come nei casi sopra citati, sarebbe stato difficile ritenere invase le competenze statali dal mutamento di denominazione degli organi rappresentativi delle regioni o dallo svolgimento di un referendum privo di effetti giuridici.

Semmai è da mettere in luce un altro elemento, ossia che la giurisprudenza costituzionale sui *nomina* sembra destinata ad intersecarsi con gli orientamenti fatti propri dalla Corte nelle decisioni 372, 378 e 379 del 2004 a proposito della ritenuta carenza di prescrittività delle norme programmatiche degli statuti¹³.

L'idea per cui negli statuti regionali potrebbero darsi disposizioni prive di portata normativa, tanto da essere per definizione prive di 'capacità lesiva' dei disposti costituzionali con cui confliggono, oltre ad essere una idea che ha fondamenti teorici quanto mai deboli e che è stata accolta con diffusa perplessità da parte degli studiosi, appare, soprattutto di fronte alle insidie del 'descrivere' per 'prescrivere', una idea irta di insidie e che a sua volta rischia di generare una serie di equivoci che, altrimenti non avrebbero altrimenti avuto ragione d'essere.

Intanto questa giurisprudenza si è facilmente prestata, presso quei consigli che non hanno ancora adattato la forma di governo alla I. cost. 1 del 1999, a legittimare la tesi per cui nelle norme 'programmatiche' potrebbe includersi qualsivoglia contenuto, giacché la Corte di queste norme avrebbe dichiarato, in buona sostanza, l'irrelevanza giuridica: sicché oggi i consigli regionali a torto o a ragione, ritengono di avere la massima libertà d'azione nella stesura degli statuti, partendo dal presupposto della 'non giuridicità' di ciò che decidono quando individuano finalità e obiettivi delle politiche regionali. In secondo luogo, non è detto che alla medesima tesi della carenza di normatività sostenuta dalla Corte debbano accedere i giudici ordinari, in primo luogo amministrativi, i quali potrebbero anzi assumere, di fronte alle necessità del caso concreto, orientamenti diametralmente opposti. In terzo luogo non è dato capire, dal discorso della Corte sulla base di quale criterio sia possibile differenziare l'efficacia normativa di una disposizione statutaria dalle altre disposizioni presenti nello stesso statuto.

Il punto è che è che la tesi della non giuridicità delle norme 'programmatiche' rischia di produrre ambiguità ulteriori rispetto a quelle che già si sono segnalate da parte degli studiosi. Per convincersi di questo basta porre mente a quel passaggio del punto 4 del *Considerato in diritto* della decisione in commento dove non a caso la Corte si trova in difficoltà ad affrontare il nodo concettuale posto dal fatto che talune norme (qualificate come 'programmatiche' dalla stessa Corte) sarebbero giuridicamente inefficaci mentre

¹³ Cfr., Cfr. F. Cuocolo, *I nuovi statuti regionali fra Governo e Corte costituzionale*; A. Anzon, *La Corte condanna alla inefficacia giuridica le norme programmatiche degli Statuti regionali ordinari*; A. Mangia, *Il ritorno delle norme programmatiche*; E. Rinaldi, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto 'necessario' e contenuto 'eventuale'*, in questa riv. 2004, p. 4047 ss.

altre norme, pur non essendo direttamente lesive di competenze statali, come era il caso di quelle impugnate, meriterebbero di essere oggetto di sindacato di legittimità.

Che, ammessa l'esistenza di norme insindacabili perché 'non giuridiche', sia poi difficile risalire la china quando si deve affrontare la questione del *nomen iuris* è provato dal fatto che qui la Corte, per risolvere il problema e superare l'eccezione di inammissibilità, si è trovata costretta ad indugiare ancora sulla dottrina delle norme 'programmatiche' e a svilupparne ulteriormente i contenuti. E infatti, in un passo particolarmente perplesso della motivazione, si trova l'affermazione per cui, diversamente dalle norme impugnate, le quali avrebbero comunque la funzione di delimitare il raggio d'azione della revisione statutaria e pertanto sarebbero suscettibili di un esame nel merito, le norme programmatiche degli statuti non avrebbero *'alcuna efficacia giuridica e quindi illegittima sarebbe una legge regionale che pretendesse di dar loro attuazione'*.

Ora, a parte il fatto che, nella fattispecie, sembra assai difficile cogliere dal solo tenore della motivazione quale sia l'elemento che differenzia le norme programmatiche da quelle concretamente impugnate, ciò che più importa - e stupisce - è che dal discorso della Corte sembra emergere un ulteriore corollario alle decc. 372, 378 e 379 del 2004: e cioè che leggi regionali 'attuative' di norme programmatiche sarebbero di per sé e automaticamente incostituzionali.

Come si giustifichi nel sistema delle fonti il rapporto di consequenzialità immediata tra inefficacia giuridica dei programmi statuari e illegittimità delle rispettive leggi di attuazione, per la verità, non è facile a capirsi. E infatti dalla Corte sarebbe stato lecito attendersi un migliore approfondimento delle premesse che stanno alla base di questa affermazione, dal momento che una idea del genere postula un rapporto tra fonti dai profili a dir poco confusi, visto che leggi (eventualmente) attuative di norme inefficaci (ma non illegittime) non necessariamente dovrebbero essere ritenute di per sé incostituzionali, ma, a rigor di logica, dovrebbero essere incostituzionali solo se concretamente in conflitto con specifici parametri racchiusi nella costituzione; a meno di non volere dare per scontato, in premessa, che le disposizioni a suo tempo impugnate dal governo e conservate dalla Corte sulla base della loro ritenuta 'inoffensività' non fossero in realtà altro se non norme incostituzionali. E allora, non potendo più sindacare quelle e per ricucire il varco apertosi nel controllo di costituzionalità si ripiega sul sindacato delle rispettive leggi di attuazione.

L'impressione, però, al di là delle ipotesi che possono essere formulate per dare un senso a queste affermazioni, è che, come era facile prevedere, dalla scelta di riesumare la dottrina delle norme programmatiche per salvare alcune disposizioni degli statuti d'autonomia stiano iniziando a discendere alcune conseguenze problematiche, le quali, anziché semplificare un quadro già complesso, rischiano di indebolire ulteriormente le strutture formali dell'ordinamento, generando problemi che emergono innanzi tutto in sede processuale, di fronte alle sollecitazioni dei casi che concretamente si pongono alla Corte.