

Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro

(nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)

di Antonio Ruggeri
(9 dicembre 2004)

1. Quasi tutti rigettati, ora per inammissibilità ed ora per infondatezza, i motivi di ricorso fatti valere dal Governo davanti alla Consulta nei confronti degli statuti della Toscana, dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna: vittoria su tutto il fronte, verrebbe dunque da dire. Ma, una vittoria da cui proprio l'autonomia statutaria ne esce, a mia opinione, fortemente contratta: non tanto per ciò che specificamente concerne la sorte degli atti impugnati, che finalmente potranno ora avere il via libera per la loro entrata in vigore, quanto per le prospettive di ordine generale (e, però, a mio modo di vedere, di corto respiro) che si aprono alle forme del loro invero inattuato nell'esperienza.

Al di là delle reali intenzioni avute di mira dalla Consulta, sulle quali si potrà discettare a lungo facendo riferimento a talune ambigue espressioni contenute nelle pronunzie qui annotate, l'effetto obiettivamente e complessivamente dalle stesse discendente è di una marcata delimitazione dell'area entro cui le norme statutarie possono esprimere vincoli di varia intensità e di rilievo giuridico a carico del legislatore regionale e, in genere, delle istituzioni operanti in ambito locale. Il succo delle decisioni in esame sta, infatti, tutto qui; e si esprime in una corposa, ancorché non immediatamente vistosa, devitalizzazione della forza normativa dello statuto, le cui implicazioni forse non possono essere ancora nitidamente, compiutamente colte.

Non m'intrattengo ora su alcuni profili, pure di non secondario rilievo, sui quali si potrà tornare in modo meno sbrigativo in altre sedi. Mi limito, dunque, unicamente a rappresentare, in ordine sparso e senza alcuna pretesa di completezza, alcune osservazioni su quello che, a mia opinione, è il cuore delle decisioni.

È interessante, in primo luogo, osservare il metodo seguito dalla Corte per confutare le censure del Governo. Alcuni dei rilievi presenti nell'atto di ricorso erano presentati in modo ipotetico o astratto, dichiarandosi che le norme statutarie (con specifico riguardo a quelle c.d. programmatiche) *avrebbero potuto* costituire la "base" per future leggi regionali invasive della competenza statale. La lesione non era, dunque, attuale e, soprattutto, concreta; né, a motivo della strutturale vaghezza degli enunciati statutari, sicuro sarebbe stato (o un domani sarebbe) lo sviluppo normativo ad essi dato in un senso necessariamente invasivo della sfera statale.

La Corte segue nondimeno sul punto, ad un tempo, un doppio binario.

Per un verso, dà delle disposizioni impuginate un'interpretazione "adeguatrice", *in bonam partem*, rilevando come il seguito alle indicazioni di scopo in parola avrebbe potuto venire anche con atti non adottati dalla Regione, posti in essere dallo Stato dietro sollecitazione da parte della Regione stessa, con gli strumenti (d'iniziativa, consultazione, proposta, ecc.) di cui essa al riguardo dispone.

Per un altro ed ancora più rilevante verso, poi, sciogliendo una riserva fino a poco tempo addietro (in occasione della decisione d'inizio anno sullo statuto calabrese) mantenuta, dichiara seccamente che le formule in questione sono prive di efficacia giuridica "alcuna": dunque, in primo (e specifico) luogo nei riguardi del legislatore regionale, esplicando "una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa" (l'espressione si ritrova tale e quale in tutte e tre le decisioni).

Sorprende invero un tono così deciso e vigoroso, specie se messo a fronte del più sfumato ed articolato linguaggio tenuto in precedenti occasioni, nonché delle note divisioni sul punto registrate in dottrina. Ma, ancora di più sorprende che la Corte non spenda alcuna parola (e apparentemente mostri di non possedere consapevolezza) circa gli effetti negativi che potrebbero aversi a portare alle ultime e conseguenti applicazioni l'impostazione metodico-teorica ora adottata. E, invero, se può comprendersi la cautela e il riserbo che hanno precedentemente connotato gli orientamenti sul punto del giudice delle leggi, si fatica adesso a comprendere (quanto meno, fino in fondo) le ragioni che oggi l'inducono a recidere con un taglio netto il filo che lega gli statuti alle leggi regionali, in primo luogo, e, discendendo, ai

restanti atti di normazione, nonché a quelli di amministrazione.

Non consola del tutto l'argomento, pure - come si sa - da tempo ripetuto, secondo cui, a conti fatti, le norme in questione sono perlopiù ripetitive (o, diciamo pure, stancamente ripetitive) di enunciati costituzionali (un rilievo, per vero, avanzato nei confronti dei vecchi statuti ma non riproponibile a piè pari verso i nuovi, e tra questi appunto quelli toscano, umbro ed emiliano). Di modo che il vincolo, nei limiti in cui possa predicarsene l'esistenza, dalle norme stesse discendente si avrebbe, in realtà, in modo diretto dalla Costituzione (e tanto a carico del legislatore statale che di quello regionale, per ciò che attiene alle rispettive competenze), gli statuti dunque presentandosi, in buona sostanza, quali mere *leges declaratoriae*. Tutt'all'inverso, proprio le norme portate al giudizio della Corte mostrano quanto sia ingenuo (o fin troppo malizioso...) un siffatto modo di vedere le cose. Il riferimento al voto degli immigrati, da una parte, come pure, dall'altra, i disposti che vorrebbero riconosciute le "altre" forme di convivenza toccano questioni cruciali della vita di relazione, sulle quali il confronto delle posizioni è - come si sa - assai acceso (e, in qualche sua punta, persino aspro), mentre assai problematicamente (o, diciamo pure, forzosamente) siffatte indicazioni possono desumersi "a rime obbligate" dalla Carta. Certo, il riferimento a quest'ultima può pur sempre farsi, azionando la leva della formidabile *vis* espansiva posseduta dagli enunciati di valore, a partire da quelli iscritti negli artt. 2 e 3 della Costituzione; ma, che i disposti ora richiamati (o altri che pure potrebbero essere variamente evocati in campo) diano un fermo ed inequivoco orientamento alla prassi, in ciascuna delle sue manifestazioni (sul piano della normazione, come pure su quelli dell'amministrazione e della giurisdizione), nel preciso senso indicato dagli statuti oggi giudicati, obiettivamente ne corre.

Ora, proprio quest'orientamento viene, a conti fatti, meno (se non, appunto, per via politica); e - ciò che più importa - viene meno ben oltre il caso che ha dato lo spunto alle pronunzie qui succintamente annotate, ove si convenga che, a stare a queste ultime, ogni norma "promozionale" (chiamiamole così, visto che alla Corte non piace l'assonanza linguistica con le norme programmatiche della Costituzione), iscritta negli statuti, è inidonea a produrre giuridici effetti.

Se la finalità e il complessivo rilievo delle norme in parola sono apprezzabili sul solo piano delle enunciazioni retoriche, fatte allo scopo di (ri)legittimare la Regione quale ente esponenziale della collettività regionale (e, perciò, in buona sostanza, gli operatori politici che la governano), tanto varrebbe - a me pare - rimuovere dal quadro statutario le disposizioni che le esprimono, secondo peraltro un inascoltato suggerimento ancora non molto tempo addietro dato da una rigorosa dottrina (R. Tosi). Peccato, però, che in tal modo l'ordinamento regionale verrebbe a privarsi di uno degli strumenti maggiormente espressivi con cui far luogo ad aggiornate e rilevanti riletture della parte sostantiva della Carta ed anche - chiamiamo le cose col loro giusto nome - a sue non insignificanti integrazioni, sia pure con effetti circoscritti alla sola dimensione locale (non si escluda, ad ogni buon conto, in partenza, la capacità di diffusione culturale, se così vogliamo chiamarla, posseduta da siffatte forme di reinterpretazione costituzionale, idonea appunto a diffondersi ed a beneficamente "contagiare" anche piani dell'esperienza di normazione diversi da quello regionale). A che serve, d'altronde, iscrivere nelle carte statutarie previsioni riguardanti obiettivi che la Regione non può, a conti fatti, raggiungere con le sole forze di cui dispone e in relazione ai quali le è unicamente dato di sollecitare altri e più capaci soggetti (e, segnatamente, lo Stato)?

Per altro verso, laddove invece gli obiettivi stessi dovessero rientrare nell'ampio recinto dell'autonomia, facendo capo a materie proprie della Regione, l'arma statutaria risulterebbe ora purtroppo spuntata, una volta che ci si trovi costretti ad ammettere che nessun vincolo di ordine giuridico essa è in grado di produrre a carico del legislatore (e dell'amministratore) regionale e che nessuna sanzione, di conseguenza, può aversi per il caso che le formule statutarie in parola rimangano lettera morta.

2. Singolare e, a mia opinione, viziato da eccessivo formalismo, poi, il ragionamento fatto sul punto della dinamica della forma di governo, specificamente per ciò che attiene agli effetti discendenti dall'eventuale bocciatura del programma.

È giusta nell'esito (ma non nella motivazione) la reiezione della censura governativa, nella parte in cui rilevava il (supposto) contrasto della previsione relativa al programma col modello imperniato sull'elezione diretta del Presidente, prefigurandosi - a dire del Governo - un rapporto tra il Presidente stesso e il Consiglio diverso da quello conseguente al carattere immediato dell'investitura popolare del primo.

Mi sono già dichiarato altrove dell'idea secondo cui, all'inverso di ciò che opinava il ricorrente, proprio siffatto modo di elezione consiglierebbe l'introduzione da parte degli statuti di un positivo riscontro consiliare sul programma ed anche - perché no? - di un vero e proprio voto fiduciario sullo stesso, ove si convenga che il verdetto popolare, nell'esito linearmente ed esclusivamente ad esso conseguente, può esprimere un apprezzamento nei riguardi della formula politica e del *leader* chiamato ad incarnarla, non già appunto del programma, che solo nella sede assembleare può

essere adeguatamente, compiutamente apprezzato. Trovo, d'altro canto, che risponda maggiormente ad un'esigenza elementare di funzionalità del sistema l'immediata verifica della piena sintonia tra gli organi regionali della direzione politica, piuttosto che aversene la prova contraria in un secondo momento, con gli effetti a tutti noti automaticamente discendenti dal meccanismo fissato nell'art. 126 cost.

Il punto non sta, dunque, qui. Sta piuttosto nella originale pensata per cui la mancata approvazione consiliare del programma produrrebbe effetti *solo* di ordine politico, mentre per averne anche sul piano giuridico il Consiglio si troverebbe costretto - è detto in modo esplicito sia nella prima che nell'ultima delle pronunzie in esame - a far luogo all'approvazione di una mozione di sfiducia a carico del Presidente. È chiaro che quest'ultimo non dovrebbe restare un solo minuto di più, dopo il negativo giudizio consiliare sul programma, al proprio posto; ma, le dimissioni dallo stesso *eventualmente* presentate dovrebbero comunque considerarsi, ad avviso della Corte, come "spontanee".

Ecco che allora ancora una norma statutaria (e che norma!), che sta al cuore della forma di governo e dei meccanismi che presiedono al suo concreto svolgimento, a partire proprio da quelli relativi alle iniziali vicende di un'esperienza di governo, viene nuovamente privata di giuridico effetto, nel mentre (e conseguentemente) si allarga lo spazio rimesso alla politica ed alle sue non di rado eccentriche invenzioni, congiunturali improvvisazioni, complessive movenze.

In realtà, è da chiedersi cosa mai impedisca di riconoscere (anche) giuridico rilievo alla previsione statutaria, facendone discendere le conseguenze sue proprie sul piano della dinamica istituzionale.

L'elezione a suffragio diretto del Presidente non è, in partenza, vale a dire in sé e per sé, inconciliabile con taluni ingranaggi tipici di modelli diversi, quale quello della obbligatoria (*giuridicamente* obbligatoria) cessazione dalla carica del Presidente dovuta ad una revoca della fiducia ovvero alla mancata concessione della fiducia iniziale (sia pure di una fiducia solo... *a metà*, specificamente appuntata sul programma). Anzi, proprio la riconosciuta attitudine dello statuto di tracciare percorsi istituzionali inusuali, nei limiti segnati dall'"armonia" con la Costituzione, potrebbe (o, dobbiamo ormai dire, *avrebbe potuto?*) portare all'introduzione di soluzioni originali, frutto della commistione (ovviamente, non casuale) di segmenti tratti da modelli diversi. Se ne ha, peraltro, conferma proprio dalla Carta novellata: che, per un verso, mostra di preferire soluzioni organizzative imperniate sull'elezione diretta del Presidente e, per un altro verso, prevede in modo esplicito che quest'ultimo possa essere sfiduciato. Insomma, la composizione in unità sistemica di taluni tratti propri della forma di governo presidenziale con altri invece tipici del governo parlamentare è - come si sa - dalla stessa Costituzione prefigurata come possibile, ed anzi senza sottintesi auspicata. Su questo solco sono, dunque, sollecitati gli statuti a ricercare soluzioni adeguate ai singoli contesti locali.

Temo, però, che dopo il formale salvataggio delle formule statutarie oggi portate alla Corte, accompagnato tuttavia dal loro sostanziale svuotamento sul piano giuridico, possa piuttosto aversi la sollecitazione per l'elaborazione statutaria in corso in altre Regioni a rinunziare a siffatta ricerca. Quale significato, infatti, può mai avere nella pratica istituzionale la previsione dell'approvazione del programma, se poi da essa non possono discendere giuridici effetti?

3. Altro punto. La Corte fa salva la norma toscana, secondo cui l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali può aversi, per il caso che lo richiedano "specifiche esigenze unitarie", ad opera di norme di legge regionale. Nessuna lesione, infatti, se ne ha a carico dell'autonomia regolamentare degli enti locali.

La Corte traccia qui una sorta di "cordone sanitario" attorno al potere di normazione regionale, circoscrivendone la portata e legandone le manifestazioni al principio di sussidiarietà. È questo - fa allusivamente intendere la Consulta - il "male minore", altrimenti non rimarrebbe alla Regione (e il ragionamento, *mutatis mutandis*, vale anche per lo Stato) che allocare innaturalmente (e, dunque, irragionevolmente) le funzioni ad un livello istituzionale più alto, al fine di garantirne l'esercizio unitario. Ciò che, però, di tutta evidenza ridonderebbe in una contrazione ancora più vistosa ed irragionevole per l'autonomia degli enti territoriali minori (e, segnatamente, dei Comuni).

Ancora una volta, dunque, la tecnica adoperata (ancorché non dichiarata...) è quella dell'interpretazione "adeguatrice" che, al tempo stesso in cui porta a caricare il disposto statutario di un senso tale da renderlo compatibile con la Carta, ne delimita fortemente il campo di applicazione e, con esso, il campo entro cui possono spiegarsi i successivi poteri regionali di normazione.

La stessa tecnica viene quindi riprodotta, ancora in sent. n. 372, sul piano della disciplina di ordine finanziario.

La Corte, per una parte, rifacendosi alle indicazioni già date con sent. n. 37 del 2004, assegna alla fonte regionale la

funzione di legge di quadro, volta a definire l'ambito entro cui la disciplina degli enti subregionali può prendere liberamente corpo; per un'altra parte, rammenta che la fonte stessa è, ad ogni modo, tenuta a conformarsi ai principi fondamentali di coordinamento dettati dalla legislazione statale. È insomma una sorta di quadro a cascata o a generalità decrescente (dalla legge statale a quella regionale, per quindi passare alla normativa di dettaglio posta in essere dai regolamenti locali) quello ad avviso della Corte disegnato in Costituzione. La circostanza per cui possono aversi - come già si diceva nella sent. n. 37, cit. - "situazioni di disciplina normativa" a tre come a due "livelli" non toglie che in ogni caso la disciplina risultante da leggi regionali debba conformarsi ai principi fondamentali posti ovvero desunti dalla normativa statale di quadro (e, per quest'aspetto, i livelli sono, comunque, necessariamente tre). Collocato, insomma, nella sua giusta dimensione, grazie ad un uso accorto delle tecniche d'interpretazione, il potere regionale di normazione (e, risalendo, il quadro statutario che lo definisce) può esser fatto salvo.

4. E infine. La Corte non trascura di riconoscere un certo spazio all'autonomia, segnatamente per ciò che concerne i rapporti della Regione con la Comunità/Unione europea (sent. n. 372) e con la Comunità internazionale (sent. n. 379), nonché in ordine alla disciplina del referendum (sent. n. 372), degli istituti di partecipazione popolare in genere, di conformazione dell'ordine delle fonti e, in genere, dell'organizzazione regionale (sentt. nn. 378 e 379).

Vediamo però di stabilirne, con la massima rapidità, la consistenza.

Con riguardo alla prima specie di rapporti, la riserva a favore della legge statale non è intaccata - dice la Corte - a motivo del fatto che la disciplina regionale vede circoscritto il proprio ambito di operatività alla sola definizione del versante "interno", vale a dire delle relazioni tra gli organi regionali e delle procedure ed attività dagli stessi poste in essere tanto sul versante ascendente quanto su quello discendente del processo decisionale comunitario (si noti, poi, al riguardo, il riferimento fatto di striscio alla legge La Loggia, che parrebbe voler concedere un sostanziale avallo della ricostruzione del quadro costituzionale dalla stessa fatta, nonché quello alla legge toscana del '94, la cui regolamentazione è qualificata come "in qualche modo indicativa").

Quanto, poi, alle relazioni con la Comunità internazionale, più che a definire i confini dell'area degli interventi regionali la Corte tiene a precisare che gli accordi internazionali possono ricevere seguito interno solo dopo la ratifica, e non già al momento della loro stipula: una non inopportuna, ancorché non necessaria, precisazione appunto, ma che non sposta in avanti di un sol passo l'autonomia.

In materia di referendum, poi, si rileva come il "modello" stabilito nell'art. 75 cost. non vada preso per oro colato, potendosi dunque avere soluzioni organizzative diverse per mano degli statuti. Non irragionevole è giudicata, nel merito, la previsione dello statuto toscano che si accontenta, al fine della validità della prova referendaria, della partecipazione alla stessa della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali.

Significativo è qui il richiamo fatto al principio di ragionevolezza quale parametro di giudizio.

Forse, nella sostanza, la Corte ha qui ragione, per quanto inconferente possa invero sembrare il riferimento fatto alla partecipazione alle elezioni, stranamente assunte dallo statuto (e, in negativo, dallo stesso ricorso governativo) quale *tertium comparationis*. Troppo diversa è, d'altronde, la complessiva caratterizzazione delle consultazioni elettorali e del referendum per spingere oltre una certa misura l'accostamento tra questo e quelle.

Facile poi la confutazione degli argomenti - come dire? - "utilitaristici" o "efficientistici" portati dal ricorrente avverso l'"istruttoria pubblica" prevista dalla carta emiliana e, in genere, gli istituti di partecipazione alla formazione di atti normativi o amministrativi della Regione. Piuttosto, è qui interessante l'*obiter* riguardante la legge del '90 sul procedimento amministrativo, di cui si preannuncia, sia pure in modo doverosamente problematico (e sibillino), la "contestabile configurabilità" quale parametro della disciplina statutaria.

Non privo di significato è, inoltre, il via libera dato all'eventuale introduzione di una motivazione a carico degli atti normativi, in relazione alla quale dunque potrebbero aversi novità di rilievo per mano degli statuti, nell'ambito dell'autonomia loro costituzionalmente riconosciuta.

Nulla di nuovo, invece, si ha da quei passaggi delle decisioni qui annotate in cui si conferma il possibile ricorso a regolamenti delegati ovvero a testi unici, purché - beninteso - meramente compilativi (tra le righe, e neppure tanto velato, è, allo stesso tempo, il rigetto di letture, come si sa da taluno prospettate, volte a riconoscere un potere statutario

di previsione di atti regionali con forza o valore di legge).

Pilatesca, da ultimo, la soluzione data dalla sent. n. 378 con riguardo alla Commissione di garanzia statutaria, rimandandosi ogni futuro giudizio circa la validità della sua istituzione all'adozione della legge alla quale lo statuto fa al riguardo rimando. Non casuale, nondimeno, deve ritenersi il riferimento dalla Corte fatto alla natura dell'attività (meramente consultiva) che la Commissione sarà chiamata a svolgere. Ciò che pure, per la sua parte, può considerarsi un non troppo mascherato o contenuto messaggio indirizzato all'elaborazione statutaria in corso presso altre Regioni, oltre che - naturalmente - allo stesso legislatore di attuazione dello statuto umbro.

Che dire, conclusivamente, di questi e di altri passaggi delle pronunzie esaminate su cui, per brevità, non ci si è ora intrattenuti? Non ne intendo sottostimare, per un aprioristico, sfavorevole orientamento, la positiva valenza. Perlopiù, tuttavia, si tratta di conferme (come a riguardo dei regolamenti), con qualche non secondaria apertura, promettente di interessanti sviluppi, cui fa però da *pendant* un complessivo svilimento proprio delle norme di maggiore spessore degli statuti, relativamente alla forma di governo e, ancora prima, alla "forma di Regione", avuto specifico riguardo alla (negata) capacità degli enunciati di valore di esprimere una *vis* autenticamente prescrittiva e produttiva di giuridici effetti.