

Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte

di Giandomenico Falcon

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

1. Intervengo in questo dibattito senza dimenticare di avere partecipato alle controversie costituzionali decise con le sentenze n. 378 e 379 del 2004 quale difensore delle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria: eviterò perciò di discutere della soluzione raggiunta dalla Corte, e mi soffermerò soltanto su alcuni problemi in un certo senso "successivi": problemi cioè che nascono una volta che si sia preso atto delle decisioni, ma sui quali può non essere inutile qualche riflessione.

2. Quali sono le norme meramente programmatiche? La distinzione tra le "enunciazioni" alle quali "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" - secondo l'enunciato della sentenza n. 379 (punto 2 in diritto) - e le vere e proprie norme giuridiche dello statuto potrebbe essere più complessa di quanto a prima vista appaia.

Il nuovo statuto della Regione Emilia-Romagna tratta degli immigrati in due punti: l'art. 2, comma 1, lettera f), prevede che la Regione assicuri, "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti", l'art. 15, comma 1, della delibera statutaria stabilisce che la Regione, "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente Titolo, ivi compreso il diritto di voto nei *referendum* e nelle altre forme di consultazione popolare".

Hanno natura diversa le due disposizioni? Il Governo certo non lo pensava, tanto che ha impugnato le due norme con un unico motivo di ricorso. Ma la Corte, a quello che appare, lo ha pensato, e lo ha pensato "operativamente": tanto che la censura avverso la prima delle due disposizioni è stata dichiarata *inammissibile*, la censura avverso la seconda *infondata*. La Corte dunque ha ben distinto le due censure, non solo separando, nella parte in diritto, l'esame della prima da quella della seconda, e giungendo alle diverse conclusioni ora dette, ma rendendo esplicita la ragione della differenziazione.

"A differenza dell'art. 2, comma 1, lettera f), di cui al precedente punto 2, - sottolinea la Corte (punto 5 in diritto) - "l'art. 15, comma 1, si configura come una norma relativa ad un ambito di sicura competenza regionale ("diritti di partecipazione"), che la Regione potrà esercitare "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute".

In particolare, resterebbe "nell'area delle possibili determinazioni delle Regioni la scelta di coinvolgere in altre forme di consultazione o di partecipazione soggetti che comunque prendano parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana". La questione viene così dichiarata infondata, non senza avere prima precisato che comunque le leggi regionali attuative sono anch'esse potenzialmente soggette al sindacato della Corte.

Se ci si chiede quale sia il criterio da utilizzare per distinguere i due tipi di disposizione, le considerazioni della Corte non sembrano sottolineare più di tanto la distinzione (pure richiamata al punto 2) tra contenuto *necessario* e contenuto *eventuale*, distinzione che pure avrebbe evidentemente dato fondamento al diverso trattamento delle due disposizioni almeno per la parte in cui la seconda disciplina la partecipazione al *referendum* (e dunque ad un contenuto espressamente previsto dall'art. 123, primo comma, Cost.).

Essa sembra invece porre l'accento sulla circostanza che la disciplina delle forme di partecipazione è "relativa ad un ambito di sicura competenza regionale". A questa stregua, il *dictum* della Corte non andrebbe dunque inteso nel senso che non hanno valore giuridico, in ogni caso, le norme che sono al fuori del contenuto strettamente necessario, ma le norme che - ovviamente al di fuori del contenuto necessario - afferiscono ad ambiti nei quali la competenza regionale (intesa, mi sembra, come diretta competenza legislativa) è quanto meno incerta, sicché la presenza della Regione è limitata alla sua figura di ente esponenziale della comunità, o di partecipe (ad esempio, attraverso le proposte di legge)

di procedimenti di competenza statale.

Se questo fosse vero - come potrà dire solo l'ulteriore sviluppo della giurisprudenza - anche le "norme programmatiche" non sarebbero tutte uguali, e talune conserverebbero valore giuridico. Naturalmente, rimarrebbe sempre da chiedersi su quale fondamento *queste* norme programmatiche entrerebbero a far parte dei *vincoli* posti dallo statuto: e se di dovesse dire che si tratta pur sempre di norme relative alla *organizzazione* o al *funzionamento* della Regione, si tornerebbe a trovare il fondamento nel contenuto tipico dello statuto, anche se non si può dire che la specifica disciplina della partecipazione degli immigrati ne sia parte necessaria.

3. Supponiamo di avere individuato quali sono le norme *meramente* programmatiche, quelle espressive di sensibilità culturali o politiche: è proprio vero che esse non hanno alcun valore giuridico?

In un certo senso, dobbiamo per forza credere alla Corte: esse non possono servire come parametro per la valutazione della legittimità costituzionale delle leggi regionali, né come diretto vincolo alla discrezionalità dell'amministrazione. Tuttavia, non si può negare che un loro valore specifico stia ... nel fatto stesso che sono collocate nello statuto. Esse sono una sorta di elementi del paesaggio culturale o istituzionale della Regione: se si vuole elementi di arredo, privi di valore normativo, ma tuttavia significativi. Avranno pure il solo valore di quadri appesi alle pareti, ma nessuno appenderebbe alle proprie pareti quadri che non fossero di suo gusto: e se giunto in una casa ve li trovasse già appesi, potrebbe decidere di toglierli in un batter d'occhio.

Sotto quest'ultimo profilo, però, le "norme programmatiche" sono molto più resistenti dei quadri appesi: per toglierle - ed eventualmente per metterne delle altre al loro posto - ci vuole la procedura di revisione statutaria. Questo significa che, alla stregua delle sentenze della Corte, una adeguata maggioranza del Consiglio regionale, attraverso la procedura adeguata, ha il diritto di "vincolare" la regione alla *enunciazione* statutaria di certi principi, che non sono costituzionalmente vincolati e che altre forze politiche possono non condividere, ma che potrebbero a propria volta rimuovere solo attraverso una maggioranza e una procedura "statutaria". Insomma, il fatto che le norme programmatiche non abbiano valore normativo non significa che esse non abbiano alcun valore.

4. Nelle norme *meramente* programmatiche si può scrivere qualsiasi cosa? A prima vista, l'affermazione della natura non normativa delle norme programmatiche chiude la questione di legittimità costituzionale: i ricorsi statali avverso di esse sono inammissibili per difetto di possibile lesione.

A me però sembra arduo credere che, sia pure a titolo di elemento espressivo di un convincimento culturale, sia costituzionalmente indifferente il contenuto della norme, in quanto inserite nello statuto regionale.

Gli statuti dell'Emilia-Romagna e dell'Umbria proclamano che la Regione opererà per assicurare il voto agli immigrati, quello delle Regioni Umbria e Toscana che la Regione opererà per tutelare "forme di convivenza": ed il carattere giuridicamente ineffettuale di queste proclamazioni ha reso il ricorso inammissibile. Ma che cosa diremmo - e che cosa direbbe la Corte costituzionale - se una maggioranza regionale volesse far proclamare allo statuto che la Regione opererà per lo smantellamento dello Stato sociale, o per l'uscita dell'Italia dall'Unione europea o addirittura per ripristinare una società di tipo patriarcale? Sempre più sragionando, ciascuno può ulteriormente immaginare gli obiettivi che crede: sarebbero accettabili negli statuti regionali simili enunciazioni, per il solo fatto che non vincolano alcuno? O non lederebbero comunque i valori condivisi e - soprattutto - codificati nella Costituzione?

A me sembra che vi debba essere un limite costituzionale oltre il quale anche enunciati *meramente* programmatici e non vincolanti non potrebbero essere accettati come legittimi contenuti di uno statuto regionale. Se è così, la declaratoria di inammissibilità pronunciata con le sentenze relative agli statuti della Toscana, dell'Emilia-Romagna e dell'Umbria sembra presupporre, in definitiva, che si trattava comunque della affermazione di valori costituzionalmente compatibili: non *imponibili* ai futuri legislatori regionali, ma costituzionalmente compatibili.

La regola che ne risulta sarebbe, dunque, la seguente: le Regioni (le maggioranze regionali) possono - fermo che si tratta di una espressione culturale - "fissare" negli statuti l'immagine di se stesse che preferiscono, tuttavia nei limiti di ciò che non contraddice (o almeno non contraddice in modo certo) i valori costituzionali. Insomma, rimarrebbe vietato appendere alle pareti della casa comune vere e proprie *croste*.