

I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici

di Antonio D'Atena

pubblicato in www.issirfa.cnr.it

Avvertenza: Versione aggiornata della relazione presentata al convegno organizzato dall'ISSIRFA-CNR su "I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria" (Roma, Sala del Cenacolo della Camera dei Deputati, 4.7.2005).VER

SOMMARIO:

1. I contenuti statutari programmatici: una scorciatoia verso le “costituzioni” regionali?

2. La lettura sdrammatizzante della Corte costituzionale

3. Le concessioni statutarie alla retorica ed all'ecumenismo assiologico

4. I cloni statutari di norme costituzionali

5. Gli altri enunciati programmatici a struttura prescrittiva

5.1. Il problema della competenza

5.2. I dispositivi utilizzabili dalla Corte

5.3. La tenuità di un'efficacia limitata alle funzioni “costituzionali” delle Regioni

6. Considerazioni conclusive

1. I contenuti statutari programmatici: una scorciatoia verso le “costituzioni” regionali?

Com'è noto, la disciplina dell'autonomia statutaria delle Regioni dettata dalla l. cost. n. 1/1999, mentre per il *procedimento* ha segnato una netta discontinuità rispetto al passato (prevedendo la doppia deliberazione del Consiglio e sostituendo l'approvazione ad opera del legislatore statale con un'eventuale approvazione referendaria), dal punto di vista dell'*oggetto*, si è mossa in linea di piena continuità con la tradizione pregressa. Infatti, nonostante le suggestioni di matrice federale che avevano fatto da sfondo alla stagione istituzionale in cui ha visto la luce, non ha trasformato gli statuti in costituzioni. E non ha, quindi, mutuato uno degli istituti tipici dei sistemi federali. Nei quali, gli Stati membri sono normalmente dotati di atti, che, occupandosi dell'organizzazione costituzionale dell'ente sub-statale e dei diritti dei cittadini nei suoi confronti, corrispondono pienamente al paradigma delineato dall'art. 16 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789. E sono, quindi, a pieno titolo, ascrivibili al genere letterario “costituzione”.

È, peraltro, altrettanto noto che alle Regioni italiane la configurazione meramente organizzativa degli statuti è sempre andata stretta.

La loro insofferenza nei suoi confronti ha trovato (e trova) la sua massima espressione nelle enunciazioni di valore e nelle disposizioni di principio, programmatiche e di scopo da esse profuse a piene mani in tali atti.

La tendenza si è manifestata con forza nella prima stagione statutaria. È, infatti, sufficiente rileggere gli statuti regionali che, uno dopo l'altro, stanno uscendo dalla scena, per imbattersi in enunciati del tipo: la Regione “assume iniziative per assicurare un'ampia e democratica informazione”, “interviene per il superamento di ogni stato di esclusione della pienezza della vita sociale”, “promuove [...] la parità giuridica e sociale della donna”; “si ispira ai principi della democrazia e

della uguaglianza dei cittadini, nel rispetto della dignità della persona umana”, “adotta le iniziative necessarie per assicurare la funzione sociale della proprietà”, “assicura [...] la tutela sanitaria uguale e gratuita”, “considera con favore il costituirsi di ogni associazione che sia intesa a concorrere con metodo democratico alle attività regionali”, “assume la politica di piano come impegno e metodo democratico di intervento”, “concorre all’attuazione di un sistema tributario informato ai principi della capacità contributiva e della progressività”, “concorre a promuovere il pieno sviluppo della persona umana e la reale partecipazione di tutti i cittadini all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese, per renderne effettive la libertà e l’eguaglianza”, “opera [...] per coordinare le attività commerciali ed agevolare l’organizzazione razionale del sistema di distribuzione per la tutela del consumatore”. E si potrebbe continuare...

2. La lettura sdrammatizzante della Corte costituzionale

Trascurando, in questa sede, l’esame degli argomenti di cui dottrina e giurisprudenza facevano – ad avviso dello scrivente, discutibilmente – uso per giustificare il fenomeno, è qui il caso di ricordare che, di fronte alla persistenza (e – come vedremo – all’impressionante incremento) di esso, la Corte costituzionale, nei suoi orientamenti successivi alla riforma, ha assunto un atteggiamento nettamente sdrammatizzante.

A suo avviso, formulazioni di questo tipo, pur giustificandosi, in nome della rappresentanza generale degli interessi delle rispettive comunità di cui le Regioni sarebbero investite (ed avendo conseguentemente pieno diritto di cittadinanza negli statuti), mancherebbero di efficacia giuridica. Esse, in particolare, limitandosi a dare espressione ad orientamenti *politici* e *culturali*, non vincolerebbero il legislatore ordinario della Regione. Con la conseguenza che le questioni di costituzionalità ad esse relative sarebbero da ritenere *inammissibili*.

Se si considera quanto radicata sia in Italia l’idea del carattere prescrittivo delle disposizioni programmatiche e di principio della costituzione, nella quale la nostra contemporanea dottrina costituzionalistica trova, addirittura, uno dei suoi elementi fondativi, non sorprende la vivacità delle reazioni critiche con cui tale giurisprudenza è stata accolta.

Nella tesi del carattere meramente “politico” o “culturale” delle enunciazioni statutarie di questo tipo si è, infatti, ravvisato un clamoroso passo indietro rispetto a risultati che sembravano pacificamente acquisiti, “a più di cinquant’anni dagli storici studi di Vezio Crisafulli e dalla sentenza n. 1 del 1956 della Corte costituzionale, che hanno chiarito definitivamente l’efficacia giuridica ed immediatamente precettiva delle norme ‘programmatiche’ o ‘di principio’ della Costituzione”.

È inutile dire che tale giudizio critico e le consistentissime ragioni addotte a suo sostegno non possono non essere presi in seria considerazione. Tanto più se si tiene conto del fatto che – come vedremo meglio più avanti – le enunciazioni regionali che hanno occasionato la giurisprudenza costituzionale sopra riferita risultano, per lo più, difficilmente relegabili nel limbo delle formulazioni di portata meramente politica e culturale.

Ciò che non si giustifica, tuttavia, è una condanna in blocco della soluzione adottata dalla Corte.

Infatti, negli statuti di cui le Regioni si sono recentemente dotate non mancano (e sono anzi molto frequenti) esempi di enunciati, ai quali – con tutta la buona volontà – risulta praticamente impossibile riconoscere una qualche portata prescrittiva.

3. Le concessioni statutarie alla retorica ed all’ecumenismo assiologico

Il rilievo vale, anzitutto, per le ricorrenti concessioni alla retorica ed all’ecumenismo assiologico che si rinvengono, sia nei preamboli di cui alcuni di essi sono dotati, sia – e più frequentemente – nella parte dispositiva dell’atto: l’articolato.

Nel preambolo allo statuto piemontese si legge – ad esempio – che il Piemonte riafferma “il proprio impegno e la propria vocazione alla libertà, alla democrazia, alla tolleranza, all’uguaglianza, alla solidarietà e alla partecipazione, coerentemente al rispetto della dignità della persona umana e dei valori delle sue Comunità”. Analogo è il respiro del preambolo allo statuto Emilia-Romagna, dell’art. 2, comma 1, dello statuto calabrese e dell’art. 6 dello statuto laziale. I quali impegnano le rispettive Regioni ad “affermare i valori universali di libertà, eguaglianza, democrazia, rifiuto del totalitarismo, giustizia sociale e solidarietà con gli altri popoli del mondo e con le future generazioni”, ad informare “il proprio ordinamento ai principi di libertà, democrazia, eguaglianza, giustizia, solidarietà, sussidiarietà, pari dignità sociale, pace e non violenza”, a promuovere “i valori della democrazia, della partecipazione e del pluralismo, ripudiando ogni forma di discriminazione e di intolleranza [ed a sostenere] il libero svolgimento delle attività nelle quali si esprime la personalità umana e la coscienza democratica, civile e sociale della Nazione”.

Più circoscritte, anche se non meno rarefatte, sono le formule che fanno carico alle rispettive Regioni di “suscitare e valorizzare tutte le energie, di utilizzare tutte le risorse e di favorire tutti gli apporti nel determinare e soddisfare le esigenze della comunità regionale” (art. 4, comma 3, statuto Piemonte), di agire “responsabilmente nei confronti delle generazioni future” (art. 5, comma 1, statuto Piemonte), di organizzare “gli strumenti più efficaci per tutelare la salute e garantire la qualità degli ambienti di vita e di lavoro” (art. 9 statuto Piemonte), di garantire “adeguati livelli dei servizi pubblici in tutto il territorio regionale” (art. 7 statuto Lazio), di perseguire “l’obiettivo dello sviluppo economico e del miglioramento della qualità della vita della popolazione secondo criteri di compatibilità ecologica e di agricoltura sostenibile, attenendosi alle effettive esigenze e vocazioni dei territori e delle rispettive comunità” (art. 8, comma 1, statuto Lazio).

Non possono, infine, non segnalarsi enunciati d’intonazione lapalissiana. Come la precisazione che “la Regione riconosce il ruolo delle Organizzazioni sindacali nella rappresentanza dei lavoratori” (art. 11 dello statuto pugliese), il chiarimento che la Regione “opera le scelte fondamentali per lo sviluppo della sua comunità esercitando le funzioni legislative, di programmazione, di pianificazione, di indirizzo e di coordinamento, nonché le funzioni amministrative che necessitano di gestione unitaria a livello regionale” (art. 2 dello statuto ligure), l’affermazione che essa “concorre a dare attuazione ai principi costituzionali sui quali si fonda la Repubblica Italiana, una e indivisibile” (art. 2 dello statuto calabrese), la constatazione che, nella sua qualità di “Regione dell’Europa”, “concorre, con lo Stato e le altre Regioni, alla definizione delle politiche e alla realizzazione degli obiettivi dell’Unione europea (art. 4, comma 1, dello statuto abruzzese).

Nella maggior parte dei casi passati in rassegna, ciò che fa difetto è la struttura prescrittiva delle enunciazioni (che non corrispondono al paradigma tipico della normatività: «se c’è ‘A’ ci deve essere ‘B’»). Altre volte, invece, il *deficit* di prescrittività è dovuto all’assoluta genericità delle previsioni od alla sovrabbondanza di riferimenti assiologici in reciproca tensione e non gerarchizzati in esse presenti, secondo il noto modello weberiano del “politeismo dei valori”.

Con riferimento ad enunciati statutari di questo tipo, sembra quindi difficile dissentire dall’impostazione della Corte: la loro vacuità prescrittiva giustificando dispositivi d’inammissibilità.

4. I cloni statutari di norme costituzionali

Ma non è tutto. Nella maggior parte dei casi, infatti, la questione non si presenta in termini sensibilmente diversi nemmeno per le formulazioni statutarie programmatiche e di principio più solidamente costruite. E, quindi, strutturalmente suscettibili di esprimere un contenuto normativo. Ciò dipende dal fatto che, in genere, le esigenze di cui esse intendono darsi carico trovano piena copertura nella Costituzione.

I casi più clamorosi sono quelli in cui la disposizione statutaria si risolve nella riproduzione o nella parafrasi di disposizioni costituzionali.

Si tratta – come vedremo – di casi piuttosto ricorrenti.

In proposito, vengono, anzitutto in considerazione le “citazioni” di previsioni comprese nella parte della Costituzione dedicata ai “principi fondamentali”. Come – ad esempio – l’art. 11. Il quale risulta riprodotto nei preamboli degli statuti di Emilia-Romagna e Marche. Nel primo si legge che la Regione opera per affermare “la pace e il ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”; nel secondo, si afferma che “Il Consiglio regionale delle Marche promuove, sostiene e difende ... la pace e il ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà dei popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”.

Analogo è il caso degli artt. 9, comma 2, e 6 Cost., da cui hanno tratto trasparente ispirazione l’art. 4, comma 1, statuto Toscana e l’art. 4 statuto Puglia: il primo, nella parte in cui include tra le “finalità prioritarie” della Regione “la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico”, il secondo, laddove chiarisce che “la Regione riconosce, tutela e promuove le minoranze linguistiche presenti nel suo territorio”.

Un'altra fonte d’ispirazione statutaria è rappresentata dalla prima parte della Costituzione (dedicata – com’è noto – ai “diritti e doveri dei cittadini”).

Al riguardo, possono ricordarsi i cloni, più o meno letterali, degli artt. 29, comma 1, 41 e 45 Cost. Ci si riferisce a formule come: “l’iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana” (art. 8, comma 4, statuto Lazio), la Regione “riconosce i diritti della famiglia quale società naturale fondata sul matrimonio” (art. 7, comma 2, lett. *b*), ancora statuto Lazio), “promuove e favorisce la cooperazione con carattere di mutualità riconoscendone la funzione sociale” (art. 7, comma 2, lett. *o*), sempre statuto Lazio). Alla medesima tipologia appartiene il chiarimento che la Regione sostiene l’iniziativa economica “purché non sia in contrasto con l’utilità sociale e non rechi danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana” (art. 4, comma 2, statuto Marche).

Più sfumati, ma, nella sostanza, non molto diversi, possono considerarsi gli espressi richiami allo “spirito” di alcune delle norme di cui sopra. Si tratta di una tecnica di cui fa uso lo statuto Emilia-Romagna, prevedendo che la Regione “promuov[a] politiche e regole che assicurino diritti, trasparenza e libera concorrenza nell’economia di mercato [...] *nello spirito dell’art. 41 della Costituzione*” (art. 5, comma 1) e che la stessa operi per “valorizzare e sviluppare, *nello spirito dell’art. 45 della Costituzione*, la cooperazione con carattere di mutualità” (art. 5, comma , lett. *b*).

Non mancano, infine (anzi sono piuttosto frequenti), trapianti negli statuti di pezzi di titolo V.

Citando alla rinfusa, possono ricordarsi le seguenti formule statutarie: “La Regione riconosce e valorizza [...] l’autonoma iniziativa delle persone, singole o associate, per lo svolgimento di attività di interesse generale e di rilevanza sociale” (art. 9, comma 1, statuto Emilia-Romagna), “La Regione [...] riconosce e sostiene l’autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali per lo svolgimento di attività di interesse generale” (art. 2, comma 2, statuto Liguria), la Regione “favorisce, sulla base del principio di sussidiarietà, l’iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento delle attività di interesse generale” (art. 2, comma 7, statuto Marche), “(1) La Regione esercita la potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. (2) Nelle materie di legislazione concorrente, la potestà legislativa è esercitata nel rispetto altresì dei principi fondamentali determinati dalla legge dello Stato” (art. 14 statuto Lazio), “La legge regionale promuove parità di accesso fra donne e uomini alle cariche elettive pubbliche, allo scopo di favorire l’equilibrio della presenza fra generi.” (art. 6, comma 2, statuto Puglia).

Ma la sovrapposizione con prescrizioni contenute nella Costituzione non è limitata alle recezioni più o meno testuali. È, infatti, tutt’altro che infrequente che, sia pure con formule discostantisi dalla lettera della documento costituzionale, gli statuti ne riproducano la sostanza normativa. Con riferimento – ad esempio – al diritto al lavoro, alla tutela dell’infanzia, ai diritti della famiglia, al diritto allo studio, alla libertà di ricerca scientifica, all’eguaglianza sostanziale.

Ebbene, questi plagi non sono soltanto un esempio della mediocre tecnica normativa di cui gli artefici degli statuti hanno fatto uso.

Essi presentano un profilo di rilevanza giuridica – ai nostri fini – del massimo rilievo.

Non sfugge, infatti, che le disposizioni in cui sono contenuti, benché a struttura normativa, manchino di ogni valore aggiunto. Esse non aggiungono o tolgono nulla al complesso di principi e regole di cui si compone l'ordinamento positivo. Il che significa che sono prive del requisito della "novità". In difetto del quale – *si badi!* – è contestabile la loro stessa qualificabilità come norme giuridiche.

Né potrebbe obiettarsi che gli articoli statutari che le contengono un effetto, comunque, lo producano: quello di *novare la fonte* delle prescrizioni di cui sono portatori, *statutarizzandole* (se così può dirsi).

Tale statutarizzazione, infatti, potrebbe considerarsi provvista di una qualche incidenza sulla consistenza del diritto oggettivo, ad una sola condizione: qualora ad essa conseguisse – con riferimento all'ordinamento della Regione che ne sia interessata – la *sostituzione* della disciplina costituzionale con la corrispondente disciplina statutaria.

Ma questo è un effetto al quale osta la gerarchia delle fonti. Che consente, bensì, la costituzionalizzazione di previsioni statutarie, ma non il contrario.

In conseguenza di ciò, anche nei confronti delle formulazioni statutarie di questo tipo, la soluzione accolta dalla Corte – quella dell'inammissibilità delle questioni di costituzionalità ad esse relative – dovrebbe considerarsi ineccepibile.

5. Gli altri enunciati programmatici a struttura prescrittiva

Completamente diverso è, invece, il discorso per i casi (peraltro, piuttosto circoscritti) di disposizioni statutarie programmatiche non modellate su corrispondenti disposizioni costituzionali.

Non sussistono, infatti, ragioni per negare a disposizioni di questo tipo un'efficacia prescrittiva analoga a quella che comunemente (e pacificamente) si riconosce ai contenuti programmatici della Costituzione. Un'efficacia, la cui più rilevante espressione va ravvisata nella produzione dell'illegittimità costituzionale (per violazione diretta dello statuto ed indiretta dell'art. 123 Cost.) degli atti, anche legislativi, della Regione che si pongano in contrasto con quanto nelle stesse disposto.

Di qui, la ragionevolezza della conclusione che, ove sottoposte al giudizio della Corte, nei loro confronti non si giustificerebbe una pronuncia d'inammissibilità per irrilevanza giuridica del rispettivo contenuto. La Corte, infatti, dovrebbe entrare nel "merito" del giudizio, affrontando il problema della loro compatibilità con la Costituzione.

5.1. Il problema della competenza

Se ci si colloca su questo terreno, la questione da affrontare in via assolutamente prioritaria è se gli statuti regionali abbiano titolo a porre contenuti prescrittivi di questo tipo.

In proposito, come si è visto, la più recente giurisprudenza della Corte batte una strada inaugurata prima della riforma del 1999: argomentando la competenza degli statuti a contenere prescrizioni di questa natura (integranti – come allora si diceva – il *contenuto eventuale* degli stessi), dalla rappresentanza generale degli interessi delle comunità sottostanti di cui le Regioni sarebbero investite.

Si tratta di una soluzione, che, nel quadro del vecchio titolo V Cost., giustificava più di una riserva: risultando di dubbia compatibilità con la configurazione della Regione come ente a competenze enumerate.

Oggi, tuttavia, la situazione ha subito un mutamento radicale a seguito del rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative. Per effetto del quale la Regione ha assunto i

caratteri di un ente a competenza tendenzialmente generale. In conseguenza di ciò, la sua pretesa di darsi carico degli interessi “generali” della collettività sottostante risulta dotata del fondamento che prima le faceva difetto.

È vero che questa apertura alla generalità degli interessi, mentre vale per la legislazione, non sembra valere per gli statuti. I quali seguitano ad essere costruiti come fonti a competenza, non generale, ma specializzata, chiamate ad occuparsi degli oggetti enumerati dall’art. 123.

Non ci si può, tuttavia, fermare a questa prima constatazione. Infatti, che tali atti non siano completamente tagliati fuori dall’apertura alla generalità degli interessi di cui si è appena detto, è confermato da una novità della nuova disciplina: l’espressa previsione che essi possano porre “principi fondamentali”. E – quel che maggiormente interessa ai nostri fini – principi fondamentali *di funzionamento*.

Da ciò dovrebbe inferirsi che, facendo leva su questo titolo competenziale, lo statuto possa legittimamente orientare, con previsioni teleologiche di tipo vincolante, il legislatore “ordinario” della Regione (e, più in generale, gli organi di questa).

Quanto alla portata (ed all’ammissibilità) del vincolo, occorre distinguere in relazione agli ambiti materiali su cui le disposizioni statutarie programmatiche, di volta in volta, insistono.

Affrontando la questione da questo specifico angolo visuale, può, anzitutto, rilevarsi che problemi particolari non si pongono per le materie innominate contemplate dalla clausola residuale di cui all’art. 117, comma 4, Cost. Non sembra, infatti, contestabile che, per effetto dell’abilitazione a porre principi fondamentali di funzionamento, lo statuto possa legittimamente indirizzare l’esercizio delle competenze regionali su esse insistenti. E possa, quindi, altrettanto legittimamente, vincolare l’esercizio della stessa attività legislativa della Regione. Tra l’altro, se non si accedesse a questa conclusione, la competenza statutaria a porre principi di funzionamento risulterebbe privata di buona parte delle proprie ragioni giustificative.

Più delicato è il discorso per quanto concerne le disposizioni statutarie programmatiche che incidono sulle materie elencate nel terzo e nel secondo comma dell’art. 117.

Con riferimento alle prime, l’ostacolo alla vincolatività nei confronti del legislatore ordinario della Regione è rappresentato dalla competenza dello Stato a porre i “principi fondamentali”. La quale – a stretto rigore – postula una complementare “incompetenza” del legislatore statutario: non potendosi evidentemente chiedere alla legge regionale di rispettare schizofrenicamente due parametri distinti e non reciprocamente coordinati. In proposito, è da notare che, a differenza di quanto si verificava nel vecchio sistema costituzionale nella materia dell’ordinamento degli uffici, che risultava assoggettata sia alla competenza legislativa concorrente sia alla competenza statutaria della Regione, oggi l’armonizzazione tra i principi statutari ed i principi legislativi statali non è più assicurata dal limite dell’*armonia con le leggi della Repubblica* che allora gravava sugli statuti regionali (e che la novella costituzionale del 1999 ha soppresso).

L’ostacolo potrebbe essere superato ad una sola condizione: qualora si ritenesse che, nelle materie di cui all’art. 117, comma 3, analogamente a quanto accadeva in Germania prima della riforma costituzionale del 2006 (che ha eliminato l’omologo della nostra legislazione concorrente), il limite dei principi statali presenti i caratteri di un limite eventuale, destinato ad operare solo se – ed in quanto – il legislatore centrale adotti gli atti preordinati a farlo concretamente valere: le leggi-cornice. In uno scenario del genere, infatti, non ci sarebbe ragione di negare che, in difetto di tali atti, la legislazione della Regione possa essere indirizzata dalle disposizioni programmatiche e di principio degli statuti (ferma, ovviamente, restando la recessività di queste ultime nei confronti delle sopravvenute leggi-cornice statali con esse incompatibili, secondo il modello della competenza concorrente alla tedesca).

È, tuttavia, noto che non è questa la soluzione fatta propria dalla nostra Corte. La quale, accogliendo la tesi della persistente fungibilità tra principi espressi e principi impliciti (induttivamente ricavabili dal *corpus* della legislazione statale), non ammette vuoti nell’apparato di principi statali nel cui rispetto deve svolgersi la legislazione regionale concorrente. E priva, conseguentemente, le

disposizioni statutarie di principio eventualmente insistenti su materie a questa sottoposte della funzione suppletiva che potrebbero altrimenti rivestire.

È di tutta evidenza che le medesime conclusioni debbono – ad a più forte ragione – valere con riferimento alle disposizioni statutarie di principio che, incidendo sulle materie di cui all’art. 117, comma 2, Cost., abbiano ad oggetto ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato. Esse, infatti, non possono validamente produrre l’unico effetto che potrebbe pienamente giustificarle: l’attribuzione alla Regione di competenze legislative sulle materie cui si riferiscono. Un effetto manifestamente incompatibile, oltre che con gli artt. 117, comma 2, e 116, comma 3, con la natura giuridica degli statuti ordinari italiani. I quali, a differenza degli statuti d’autonomia spagnoli (ed a differenza – può aggiungersi – degli statuti regionali speciali), non hanno alcun titolo ad intervenire sul riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni.

A questo punto, non può non soggiungersi che le considerazioni appena svolte non valgono necessariamente ad escludere la legittimità delle disposizioni statutarie di principio incidenti sulle materie di cui all’art. 117, commi 2 e 3. Per la ragione che, in tali materie, le Regioni, pur non essendo titolate a legiferare, sono legittimate a partecipare a procedimenti di decisione svolgentisi a livello statale, nell’esercizio delle funzioni che la vecchia dottrina denominava “costituzionali”. Ci si riferisce all’iniziativa legislativa statale, che l’art. 121, comma 2, riconosce a ciascun Consiglio regionale, ed al potere di concorrere alla promozione del *referendum* abrogativo e del *referendum* costituzionale, che gli artt. 75, comma 1, e 138, comma 2, attribuiscono a cinque Consigli regionali. È, infatti, fuori discussione che tali funzioni non soggiacciono al limite delle materie fissato per la legislazione.

Del resto, la tesi che i contenuti programmatici degli statuti potessero legittimamente indirizzare le funzioni costituzionali delle Regioni era stata avanzata sotto il vigore della disciplina originaria, per giustificare, almeno a questi fini, le disposizioni che ne erano veicolo.

È vero che, nel quadro del vecchio titolo V, ad essa si poteva opporre che l’irrigidimento di scelte effettuate dalla maggioranza politica autrice dello statuto, *su oggetti non contemplati dall’art. 123*, sarebbe entrato in conflitto con il principio-cardine in materia di processi di decisione politica: il principio democratico di cui all’art. 1 Cost. (le deroghe al quale sono da ritenere di stretta interpretazione).

Oggi, però, la situazione è diversa. Dal momento che – come si è visto – gli statuti sono espressamente autorizzati a porre “principi fondamentali”.

Di qui, la plausibilità della conclusione che i loro contenuti programmatici abbiano diritto di cittadinanza anche al di fuori degli ambiti di competenza legislativa residuale delle Regioni, se – ed in quanto – rivolti ad indirizzare l’esercizio delle funzioni “costituzionali” ad esse spettanti. Ed a condizione, ovviamente, che il loro tenore letterale si presti a questa lettura.

5.2. I dispositivi utilizzabili dalla Corte

In relazione alla condizione appena enunciata, problemi particolari non si pongono, né relativamente alle disposizioni statutarie trasparentemente riferite alle funzioni “costituzionali” della Regione, né – per converso – per quelle formulate in termini tali da escludere questo intento. Nel primo caso, la decisione della Corte dovrebbe essere di rigetto; nel secondo, invece, di accoglimento.

La prima ipotesi ricorre – ad esempio – per la disposizione che impegna la Regione a perseguire “tra le finalità prioritarie [...] la promozione e il sostegno delle iniziative contro la pena di morte, la tortura, la riduzione in schiavitù, le mutilazioni del corpo, ogni altra offesa alla dignità della persona” (art. 4, comma 1, lett. *u*), statuto toscano). Obiettivi, questi, manifestamente perseguibili, solo attraverso le funzioni “costituzionali” di cui essa è dotata. Nonostante la diversità di oggetto, un corrispondente ordine d’idee può applicarsi alla disposizione dello stesso statuto in materia di estensione del diritto di voto agli immigrati (art. 3 statuto). La quale, assegnando alla Regione una

semplice funzione di *promozione* (la Regione “promuove [...] l’estensione del diritto di voto agli immigrati”) e precisando che tale funzione vada esercitata “nel rispetto dei principi costituzionali”, sembra riferirsi in modo abbastanza trasparente ai poteri regionali in materia d’iniziativa legislativa statale e *referendum*. Non molto diverso può essere, infine, il discorso per la corrispondente disposizione dello statuto dell’Emilia-Romagna (art. 2, lett. *f*). È, infatti, vero che essa, facendo uso del verbo *assicurare* (“assicurando [...] il diritto di voto degli immigrati residenti”) non evoca una mera funzione di *promozione*, ma è anche vero che la medesima precisa che l’obiettivo così indicato vada perseguito dalla Regione, “nell’ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute”. Il che vale verosimilmente ad escludere la pretesa di perseguire il fine con strumenti non consentiti.

Come esempio della seconda ipotesi, può, invece, richiamarsi l’enunciazione in forza della quale “la Regione fa propria la Carta dei diritti dell’Unione europea” (art. 1, comma 2, statuto Calabria). Tale formulazione, infatti, non sembra in alcun modo riferibile alla partecipazione regionale a procedimenti statali: non potendosi contestare che, se lo statuto “fa propria” (*sic!*) la Carta di Nizza, esso non si limita a prevedere che a tale documento la Regione debba ispirarsi, nell’esercizio delle funzioni “costituzionali” ad essa assegnate, ma immette lo stesso nel proprio corpo, recependone le disposizioni.

Di qui, l’illegittimità della previsione: essendo assolutamente fuori discussione che lo statuto regionale non possa contenere una propria carta dei diritti, né, tanto meno, trasformare (come si è felicemente detto) “in diritto ‘suo’ ciò che per l’Unione europea e l’Italia diritto non è”.

Tra queste ipotesi estreme, si collocano tutti i casi in cui la disposizione statutaria, pur potendo essere riferita all’esercizio delle competenze legislative regionali (e pur dovendosi considerare – in questa prospettiva – illegittima), sia formulata in termini tali da non escludere le sue possibilità d’impiego con riguardo alle funzioni “costituzionali” della Regione. In tal caso, essa dovrebbe essere – limitatamente a questa seconda parte – “salvata” dalla Corte, mediante l’uso di dispositivi decisorii riferentisi alle “norme”, anziché alle “disposizioni” (secondo la terminologia crisafulliana). Il giudice delle leggi, in particolare, dovrebbe, o respingere la questione “nei sensi di cui in motivazione” (come sembra preferibile), o accoglierla “nella parte in cui” la disposizione non si riferisca alle funzioni “costituzionali” (nel senso ripetutamente chiarito), ma alle funzioni legislative ed amministrative della Regione.

Una soluzione del genere si giustificherebbe – ad esempio – per la disciplina dettata dall’art. 9, comma 2, dello statuto umbro, in materia di unioni non matrimoniali. La formulazione usata non è, infatti, tale da escludere la sua possibilità di incidenza sulle funzioni legislative regionali, anche in termini non compatibili con il riparto costituzionale delle competenze. Affermare, infatti, che la Regione, da un lato, “riconosce i diritti della famiglia e adotta ogni misura idonea a favorire l’adempimento dei compiti che la Costituzione le affida”, d’altro lato, “tutela altresì altre forme di convivenza”, non vale, con sicurezza, a circoscrivere la natura degli interventi utilizzabili allo scopo. In considerazione della “novità” della seconda enunciazione rispetto alla vigente disciplina costituzionale e della sua – almeno astratta – suscettibilità di essere usata in contrasto con il riparto delle competenze – l’adozione di una sentenza *interpretativa di rigetto* (che respinga la questione, in quanto la disposizione sia interpretata in senso conforme alla Costituzione) appare certamente preferibile alla decisione d’inammissibilità adottata, nella specie, dalla Corte.

Lo stesso potrebbe, *forse*, valere anche per la soluzione adottata, nella medesima materia, dalla Regione Toscana. Il cui statuto annovera, tra le “finalità prioritarie” che la Regione “persegue”: “il riconoscimento delle altre forme di convivenza” (art. 4, comma 1, lett. *h*). Si usa la formula dubitativa, perché – a differenza di quanto si legge nello statuto della Regione Marche – la disposizione toscana non contiene una norma di “tutela”, ma si limita ad includere il riferimento alle “altre forme di convivenza” nel nutrito catalogo di “finalità” da *perseguire prioritariamente*. È, bensì, vero che tra gli strumenti utilizzabili a tale scopo potrebbero figurare anche leggi regionali che tale “riconoscimento” realizzassero (invadendo, quindi, la competenza statale in materia di “ordinamento civile”). Se, tuttavia – con la difesa regionale – si ritenesse che, per l’implicito od

esplicito richiamo ai principi costituzionali e per la presenza di altre disposizioni statutarie utilizzabili in sede di interpretazione sistematica, tale previsione sia coperta da una sorta di implicita clausola di salvaguardia, tale da scongiurare gli impieghi illegittimi, non sarebbe necessario ricorrere ad una sentenza interpretativa: essendo sufficiente una semplice sentenza di rigetto (non, invece – si badi –, secondo quanto suggerito dalla difesa appena citata ed affermato dalla Corte, una dichiarazione d'inammissibilità).

5.3. La tenuità di un'efficacia limitata alle funzioni “costituzionali” delle Regioni

Prima di chiudere sul punto, è il caso di rilevare che un'efficacia “giuridica” limitata all'area delle funzioni “costituzionali” delle Regioni, pur essendo in astratto predicabile, presenta una tenuità tale da sconfinare nell'irrilevanza.

Si tratta, infatti, di un'efficacia, in ultima analisi, sprovvista dell'unica sanzione che la renderebbe tangibile: l'illegittimità degli atti regionali che confliggano con gli enunciati statutari di tipo programmatico. Una sanzione problematicamente applicabile ad atti come l'iniziativa legislativa statale e la deliberazione di concorrere alla promozione dei *referendum* di cui agli artt. 75 e 138 Cost.

A ciò è da aggiungere che alle disposizioni statutarie programmatiche e di principio incidenti su materie contemplate dai commi 2 e 3 dell'art. 117 non possono ovviamente riconoscersi gli altri effetti comunemente connessi alle statuizioni di questa natura. Esse, infatti, non potendo legittimamente indirizzare il legislatore e l'amministrazione della Regione, non sono nemmeno utilizzabili come coefficienti integrativi dell'interpretazione sistematica, né come serbatoio al quale attingere per colmare eventuali lacune dell'ordinamento regionale.

A ben vedere, l'unica funzione dell'efficacia *parziale* loro riconosciuta (circostritta alle funzioni “costituzionali” in senso stretto) sarebbe quella di consentirne il mantenimento negli statuti, nei termini di cui s'è detto.

6. Considerazioni conclusive

Nel breve – e probabilmente anche nel medio – termine non è verosimile che la Corte riapra il capitolo dei contenuti programmatici degli statuti, modificando la propria giurisprudenza.

Anzitutto, perché è estremamente improbabile che essa venga nuovamente investita della questione. È, infatti, da ritenere che le sentenze del 2004 dissuadano lo Stato dal riproporla, in via principale, con riferimento alle disposizioni programmatiche e di principio eventualmente presenti nei pochi statuti che ancora mancano all'appello. È anche prevedibile che, in presenza di una giurisprudenza costituzionale così compatta, nemmeno i giudici comuni siano incoraggiati a sollevare, in via incidentale, questioni di legittimità costituzionale nei confronti di questa parte della disciplina statutaria. Senza contare che, ove l'atto regionale di cui si assumesse il contrasto con norme statutarie programmatiche (a propria volta, confliggenti con la Costituzione), fosse di natura legislativa, dovrebbe essere la stessa Corte a fungere da giudice *a quo*, riaprendo, davanti a se stessa, la questione che con le sentenze del 2004 ha chiuso.

È, inoltre, da rilevare che la declaratoria d'inammissibilità per irrilevanza giuridica, in fondo, soddisfa tutti gli attori istituzionali: lo Stato, che da contenuti statutari privi di ogni effetto non dovrebbe aver nulla da temere; le Regioni, che li conservano nei loro statuti, avendo, tra l'altro, incassato il riconoscimento che tali atti, in virtù della funzione di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive comunità di cui esse sono investite, possono legittimamente evadere dalla gabbia dell'enumerazione di cui all'art. 123.

Non può, infine, tacersi che, nella stragrande maggioranza dei casi, le enunciazioni in parola sono assolutamente innocue: non fanno male a nessuno, assolvendo ad una funzione meramente

decorativa. E, *nella sostanza* – anche se, come si è visto, non sempre *nella forma* – giustificano la scelta del nostro giudice costituzionale.