

# Le norme programmatiche dei nuovi statuti: oggetto, finalità, grado di vincolatezza, efficacia giuridica sulla futura legislazione

Monica Rosini

## 1. Premessa

Enunciazione dei problemi e segnatamente del senso di una ricerca in tema di norme programmatiche dopo la più recente giurisprudenza costituzionale che riconosce alle “proclamazioni di obiettivi e di impegni” inserite nelle carte statutarie “una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa” (sentt. 372, 378 e 379 del 2004).

## 2. Un vecchio problema...

Analisi dei problemi sollevati dall’inserimento di norme programmatiche nei primi statuti regionali. Si trattò di una scelta in decisa controtendenza rispetto alla:

- prevalente opinione dottrinale: la contrarietà in ordine ad un siffatto inserimento faceva leva sul carattere tassativo dei contenuti espressamente riservati alla potestà statutaria ordinaria dal primo comma dell’art. 123 Cost. e su un’interpretazione restrittiva della nozione di organizzazione interna. Simili previsioni avrebbero, poi, determinato un inammissibile contrasto con la sfera di competenza riservata al legislatore statale in sede di emanazione delle leggi quadro *ex art. 117 Cost.*

- legge n. 62 del 1953, c.d. legge Scelba: recava negli articoli iniziali una disciplina a dir poco minuziosa degli oggetti rimessi alla normativa statutaria.

Di qui il preliminare problema della stessa legittimità costituzionale dei contenuti programmatici, così generosamente, inseriti in tutti gli statuti del 1971. La realtà dei fatti ha concorso ad avvallarne la legittimità: non solo i primi statuti regionali non si sono risparmiati nella formulazione di norme di principio, ma tale scelta è stata sostanzialmente avvallata dall’approvazione parlamentare. La questione è stata risolta positivamente anche dalla Corte costituzionale: la legittimità di simili previsioni è stata ricollegata al “ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria” derivante alle Regioni dal “complessivo disegno costituzionale sulle autonomie territoriali e, in primo luogo, dall’art. 5 e dai principi fondamentali contenuti nelle disposizioni iniziali della Costituzione”. In virtù delle norme di principio recate dalla totalità degli statuti regionali “si legittima, dunque, una presenza politica della Regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre Regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell’art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima” (sent. 829/88). Tali interessi possono essere perseguiti non soltanto attraverso l’esercizio della competenza legislativa ed amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti dalla Costituzione e da leggi statali, di proposta, di stimolo, di iniziativa o anche attraverso intese, accordi o altre forme di cooperazione che possono comportare spese a carico del bilancio regionale.

Problema relativo alla efficacia giuridica delle norme programmatiche inserite negli statuti (alimentato anche dal loro carattere sostanzialmente riproduttivo di norme, anch’esse programmatiche, già presenti nel testo costituzionale e dalla loro estrema genericità che consentiva di ricomprenderle nell’ambito di queste ultime).

La giurisprudenza costituzionale ha svolto discorsi diversi a seconda che le disposizioni di principio incidessero o meno su materie di competenza regionale ai sensi del vecchio art. 117 Cost. Relativamente a queste ultime dalla sent. 829 del 1988 si ricava che la loro efficacia non va oltre la predeterminazione solenne di valori rispetto ai quali la Regione si impegna ad operare semplicemente attraverso atti di iniziativa o di stimolo nei confronti di organi dello Stato o attività di diritto privato. Sembra, invece, doversi escludere qualsiasi loro capacità di porsi (ed imporsi) come vincolo per l'azione regionale. Più importante parrebbe essere l'efficacia giuridica delle disposizioni statutarie programmatiche incidenti nelle materie di competenza legislativa regionale: così la sent. 10 del 1980 sottolinea che nella individuazione dei principi fondamentali *ex* (originaria versione) art. 117 Cost., in mancanza di una legge cornice *ad hoc*, “non possono venire trascurate quelle norme-principio sul pubblico impiego regionale, che si ritrovano negli statuti delle Regioni di diritto comune e in particolar modo nello statuto del Lazio”. E le sentenze successive hanno ribadito che la legislazione regionale deve conformarsi alle disposizioni statutarie non solo per i profili riconducibili all'organizzazione interna, ma anche per i profili relativi alle diverse materie legislative regionali, costituendo la violazione di uno statuto da parte di una legge di quella Regione una violazione – sia pure indiretta – dell'art. 123 Cost.

### **3...si ripropone. Le scelte dei nuovi statuti regionali: struttura e contenuti.**

La nuova stagione statutaria ha riproposto il problema delle disposizioni statutarie programmatiche. A porre in termini diversi e più complessi rispetto al passato il problema dell'inserimento nella fonte statutaria di norme di principio e/o programmatiche contribuiscono:

- la sostituzione delle “norme relative all'organizzazione interna della Regione” con i “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”;
- la previsione tra i contenuti statutari della “forma di governo”;
- la trasformazione della Regione, realizzata dalla legge cost. 3 del 2001, da ente a competenza definita ad ente a competenza legislativa tendenzialmente generale.
- il nuovo art. 117, lett. m) che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio regionale”.

Posizioni dottrinali in ordine all'inserimento di norme programmatiche nei nuovi statuti: rilievi sulla legittimità e (soprattutto) sull'opportunità.

Il diffuso scetticismo in ordine alla efficacia e alla stessa opportunità di simili previsioni statutarie, non ha in alcun modo scoraggiato gli statuenti regionali. Tutti i nuovi statuti recano negli articoli di apertura l'indicazione dei principi e delle finalità generali che dovrebbero orientare l'azione della rispettiva Regione, con alcune differenziazioni:

- strutturali: alcune Regioni (Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Piemonte) hanno optato per l'inserimento di un preambolo in cui si richiamano i valori che dovrebbero ispirare l'Ente nell'esercizio delle proprie funzioni;
- contenutistiche: differenze non solo tra le singole Regioni, ma anche rispetto al passato. Certo non mancano norme sostanzialmente ripetitive o comunque riconducibili alle disposizioni costituzionali, ma vi sono anche casi in cui tali previsioni statutarie recano enunciati dal contenuto decisamente innovativo. Si pensi a quelle disposizioni statutarie che tentano di estendere la partecipazione politica ai residenti non cittadini.

#### 4. Le norme programmatiche nella giurisprudenza della Corte

Analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale: sentt. 2, 372, 378 e 379 del 2004. Una lettura sistematica delle quattro sentenze mostra come la Corte non abbia ritenuto influenti per la soluzione dei problemi sollevati dalle disposizioni programmatiche le innovazioni costituzionali. Difatti, non ne ha utilizzata alcuna per risolvere le questioni relative alla loro legittimità costituzionale e alla loro efficacia giuridica, ma ha continuato ad impostare i problemi nei medesimi termini in cui si presentavano nel dibattito precedente alle riforme costituzionali.

- sent. n. 2 del 2004: la Corte si è posta lungo una linea di continuità rispetto alla giurisprudenza *ante* riforma che già riconosceva “la legittimità dell’esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo...; contenuti ulteriori dei quali semmai è opinabile la misura dell’efficacia giuridica”.

- sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004: rispondono all’interrogativo lasciato aperto dalla sent. n. 2, la misura dell’efficacia giuridica. La Corte si è trovata a dover valutare precise impugnative statali di singole disposizioni statutarie recanti principi generali o finalità prioritarie delle rispettive Regioni, non più meramente ripetitive di disposizioni costituzionali, come l’art. 51 dello statuto calabrese. Al contrario. Le censure governative investivano: a) le disposizioni degli statuti di Toscana ed Emilia-Romagna miranti a coinvolgere nelle decisioni regionali l’intera comunità residente, attraverso la promozione dell’estensione del diritto di voto agli immigrati; b) quelle disposizioni programmatiche che annoverano tra le finalità prioritarie della Regione il riconoscimento o la tutela di forme di convivenza diverse da quella familiare fondata sul matrimonio; c) l’art. 4 dello statuto toscano nelle lett. l) e m), da un lato, e n), o), e p), dall’altro.

Tali disposizioni sono state impuginate sulla base di diversi argomenti: alcuni afferenti ad una presunta rivendicazione di competenze regionali in materie contenute nell’art. 117, comma 2, riservate alla competenza legislativa statale; altri relativi alla violazione di principi costituzionali, come la riserva ai cittadini del diritto di voto dell’art. 48 o le garanzie previste per la famiglia fondata sul matrimonio dall’art. 29 Cost. Non solo. Mentre talune delle disposizioni impuginate appaiono riferite a materie eccedenti le attribuzioni regionali, o comunque estranee a quanto espressamente stabilito dalla Costituzione, altre, viceversa, appaiono semplicemente riproduttive e esplicative di principi individuabili sia nella legislazione nazionale che nella Costituzione. Questi elementi avrebbero, con tutta probabilità, richiesto trattazioni e motivazioni assolute diverse.

La risposta della Corte è stata invece unitaria: alle enunciazioni statutarie nelle quali si proclamano principi e finalità da perseguire “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”.

È, dunque, negato in radice che esse possano orientare la futura legislazione regionale e costituire canone di integrazione e interpretazione di quella vigente. Non è loro imputabile alcuna violazione o rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato: ne scaturisce, coerentemente, l’inammissibilità “per carenza di idoneità lesiva” delle questioni ad esse attinenti.

#### Rilievi critici:

- relativi al metodo: disposizioni molto diverse avrebbero dovuto dar luogo a conclusioni diverse, o quantomeno differentemente motivate;
- relativi al merito: in particolare se ne è denunciato il contrasto con il precetto ermeneutico che vuole che si tragga il massimo di contenuto normativo da tutte le disposizioni presenti negli atti-fonte e il riproporsi di un problema che sembrava ormai archiviato, quello relativo alla efficacia delle disposizioni programmatiche.

Qualsiasi considerazione critica deve comunque tener conto delle profonde diversità che si annidano nella fitta schiera di obiettivi e principi generali che hanno trovato cittadinanza nei nuovi statuti regionali. In particolare è possibile differenziare il discorso a seconda che si tratti di:

- enunciazioni statutarie di carattere retorico o che fissano obiettivi politici assolutamente generici (es. art. 1 st. Puglia). Siamo di fronte a proposizioni che non essendo traducibili in linguaggio prescrittivo “si ritiene non pongano norme, neppure precetti individuali e che non siano comunque idonee, più largamente a determinare un qualsiasi mutamento giuridico”. Perciò che un atto sia incluso tra le fonti legali comporta soltanto che esso è potenzialmente idoneo a creare nuovo diritto, senza escludere che possa talora contenere proposizioni del tutto prive di significato prescrittivo e perciò insuscettibili di produrre conseguenze giuridiche.
- disposti statutarie tributari in maniera quasi letterale di previsioni costituzionali. La loro assenza non pregiudicherebbe e non esimerebbe gli organi regionali dall'agire in modo conforme a Costituzione. Pertanto può, con qualche fondamento, escludersi il carattere normativo di queste disposizioni ripetitive di altre già in vigore, ove siano contenute in atti subordinati a quello contenente la disposizione riprodotta e perciò privi della forza di abrogare e sostituire la norma a suo tempo posta dalla fonte superiore.
- previsioni programmatiche diverse dalle precedenti: non sembra possibile accomunarle alla stessa sorte delle precedenti, vale a dire all'inefficacia giuridica.

#### **4.1. Efficacia (solo politico-culturale o anche limitatamente giuridica?: nei confronti del legislatore regionale, dei giudici, dell'amministrazione).**

Problema del possibile riconoscimento alle norme programmatiche statutarie di una qualche efficacia e rilevanza giuridica.

- nei confronti dei giudici. Questa possibilità muove dalla stessa natura della pronuncia della Corte: è una dichiarazione di inammissibilità con effetti circoscritti al caso concreto. Nonostante il disconoscimento da parte della Corte di qualsiasi “funzione di integrazione ed interpretazione delle norme vigenti” alle norme programmatiche statutarie, nessun ostacolo si frappone alla possibilità per un altro giudice (o un organo amministrativo) di trattarle “alla stregua di disposizioni normative ovvero di disposizioni dalle quali è consentito trarre norme giuridiche”. Se l'irrilevanza giuridica esclude la possibilità di declaratorie di incostituzionalità di leggi regionali in contrasto con previsioni programmatiche, nessuno serio ostacolo sembra frapporsi alla loro utilizzazione giurisprudenziale a fini interpretativi. Similmente, del resto, all'esperienza maturata con altri atti sprovvisti di efficacia giuridica, quali la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, solenne documento politico cui non hanno mancato di riferirsi i nostri tribunali.

- nei confronti del legislatore regionale. Il mancato riconoscimento alle norme statutarie che recano principi e finalità dell'azione regionale di qualsiasi “valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa” esclude che dalle medesime possa scaturire un

vincolo per il legislatore regionale al perseguimento di determinati fini. Nulla impedisce, comunque, a tali norme di svolgere in concreto quel ruolo di esplicitazione e di indicazione delle aree di prioritario intervento loro assegnato. Il legislatore regionale può scegliere evidentemente di perseguire le finalità statutarie e forse non è completamente libero di orientarsi in senso opposto. Basti pensare alla previsione da parte di quasi tutti i nuovi statuti di organi di garanzia statutaria chiamati a verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo statuto. L'eventuale parere ostativo se non preclude la possibilità di adozione dell'atto da parte del Consiglio regionale certo ne rallenta l'*iter* e, al contempo, impone una più attenta ponderazione degli obiettivi, stante obbligo per il Consiglio regionale di riesaminare la fonte normativa e di procedere ad una sua nuova approvazione. Tale rilevanza – a maggior ragione – non potrebbe disconoscersi alle norme programmatiche recate dai progetti di statuto presentati alle Camere dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sicilia. Per tali norme, di rango costituzionale, un eventuale giudizio di inefficacia giuridica sarebbe ancor meno convincente.

### **5. Quali limiti per le enunciazioni programmatiche?**

Si intende, quindi, affrontare il problema dei limiti e verificare se nelle norme programmatiche statutarie le Regioni siano – in virtù della giurisprudenza costituzionale – abilitate a scrivere qualsiasi cosa.

La natura culturale o politica delle norme programmatiche statutarie ne determina, nel ragionamento della Corte, l'inidoneità lesiva e la conseguente inammissibilità di eventuali censure di legittimità costituzionale. Trattandosi di proclamazioni inidonee a ledere disposizioni costituzionali nulla sembra opporsi alla introduzione negli statuti regionali di norme programmatiche in contrasto – anche patente – con i principi e i valori costituzionali. È ammissibile tutto questo? Potrebbe tollerarsi una disposizione statutaria che “fissasse l'obiettivo della disintegrazione dell'unità nazionale o, comunque, si ponesse in palese contraddizione con un principio fondamentale della nostra Carta costituzionale?”. Sembra da preferire la risposta negativa. Non sembra possibile riconoscere agli statuenti regionali una libertà assoluta nella formulazione di enunciati anche meramente programmatici e non vincolanti. Quali i possibili rimedi?

Da escludersi la possibilità di un intervento della Corte (salvo evidentemente cambiamenti giurisprudenziali). Si assiste, di fatto, ad un'abdicazione del giudice delle leggi al proprio ruolo di controllore della legalità costituzionale che apre la strada a possibili *vulnus* alla Carta costituzionale, seppur espressi sul piano dei convincimenti politici e non del cogente diritto positivo.

L'alternativa sarebbe quella di lasciare la questione agli interpreti e, in particolare, ai giudici dal momento che il vincolo dell' “armonia con la Costituzione” per avere effettività, deve funzionare non solo in sede di formazione degli statuti, “ma anche in sede di interpretazione presso gli organi regionali titolari delle competenze e concreto attivate e presso gli organi dello Stato competenti a qualsiasi titolo ad interpretarli”. Quasi un controllo diffuso dell'armonia con la Costituzione.

### **6. Le indicazioni provenienti dalle esperienze straniere (Spagna, Germania).**

Si intende considerare le norme programmatiche recati da alcuni statuti delle Comunità autonome spagnole e dei Lander tedeschi e valutarne l'efficacia giuridica, nonché i rapporti con i rispettivi testi costituzionali.