

Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali

di Giorgio Pastori

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 3/2005)

Quello che pareva essere un problema già definito dalla giurisprudenza costituzionale fin dagli anni settanta, la questione dell'ammissibilità di norme programmatiche negli statuti regionali, è stato sollevato di nuovo dal Governo nell'impugnare alcuni dei nuovi statuti regionali.

E al rinnovato proporsi della questione la Corte ha risposto con le sentenze che si commentano (nn. 2, 372,378 e 379 del 2004) certamente in una linea di continuità con la sua precedente giurisprudenza (sentenze nn. 40/1972,829 e 921/1988,171/1999), anche espressamente richiamata e ribadita nelle attuali pronunce, ma con ulteriori valutazioni e precisazioni che sono sembrate e sembrano sotto altro profilo smentire quanto in precedenza affermato.

Come si può agevolmente constatare guardando alle precedenti pronunce della Corte al riguardo, l'ammissibilità di norme programmatiche era stata giustificata riconoscendo che oltre al contenuto necessario degli statuti vi potesse essere un contenuto eventuale, consistente appunto nell'enunciazione di principi, indirizzi, criteri generali a cui ciascuna Regione si impegnava ad attenersi nell'esercizio della propria successiva attività di governo nell'ambito della competenze ad esse spettanti.

Tali norme non potevano comportare in alcun modo un'autoattribuzione di competenze da parte delle singole Regioni, ma rappresentavano l'espressione e l'affermazione delle principali scelte di indirizzo politico-istituzionale di ciascuna Regione, trovando il loro fondamento, come riconosciuto e ancora adesso ribadito dalla Corte, nella natura e nel ruolo della Regione quale ente a fini generali, portatrice degli interessi complessivi della collettività rappresentata e legittimata quindi a sancire nel proprio statuto obiettivi, finalità e priorità alla cui osservanza essa si impegnava non solo nell'esercizio delle proprie competenze decisionali, ma anche degli altri poteri di impulso, di proposta e in generale di partecipazione alle decisioni spettanti ad altri soggetti istituzionali (che siano lo Stato o l'Unione europea).

Se tale è il fondamento correttamente individuato e riconfermato dalla Corte dell'ammissibilità di norme di principio o di programma negli statuti regionali, ne discendeva e ne discende anche come conseguenza il pari valore di tali norme rispetto a quelle costituenti il contenuto necessario degli statuti, come oggi disciplinato dall'attuale art.123 Cost. (forma di governo e principi fondamentali di organizzazione di funzionamento), ponendosi quindi anch'esse come norme vincolanti la successiva attività legislativa e di governo di ciascuna Regione.

Nelle sentenze del 2004 invece la Corte, pur riprendendo e confermando le precedenti affermazioni, ha voluto peraltro aggiungere e precisare che tali norme sono sprovviste di vero e proprio valore normativo, non hanno carattere prescrittivo e vincolante, ma sono solo espressione delle diverse sensibilità politiche al momento dell'elaborazione dei singoli statuti.

Con ciò le recenti sentenze della Corte paiono smentire la linea giurisprudenziale precedente dando a ben vedere una giustificazione diversa e in certo modo sostitutiva di quella prima accolta circa l'ammissibilità delle norme programmatiche negli statuti regionali. Le recenti sentenze sospingono di fatto fuori dagli statuti regionali le norme programmatiche, togliendo loro quell'efficacia giuridica che nei riguardi della successiva attività legislativa e di governo regionale poteva doversi riconoscere anche a queste norme in quanto norme statutarie.

Se il valore di tali disposizioni doveva ritrovarsi nel valore di impegno e di autolimitazione, anche con efficacia formale, che queste potevano e dovevano dispiegare per il futuro della Regione, in ciò configurandosi come materialmente costituzionali per l'ordinamento regionale, oggi tale valore di impegno e di autolimitazione viene negato sul piano formale. Il che finisce - come si è visto anche dai primi commenti - per limitare molto anche il significato politico sostanziale delle stesse proposizioni.

Gli statuti perdono gran parte di quella qualità di carta fondativa dell'ordinamento di ciascuna Regione, di patto fra l'istituzione Regione e la collettività regionale che nella prassi e nella stessa giurisprudenza costituzionale avevano via

via assunto e che anche il nuovo art. 123 Cost. con la previsione del referendum confermativo ha implicitamente avvalorato.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali