

Norme programmatiche e Statuti regionali

di Sergio Bartole

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

In palese contraddizione con l'insegnamento che vuole che comunque si tragga il massimo di contenuto normativo (*magis ut valeat*, diceva Crisafulli parlando delle disposizioni costituzionali di principio) da tutti gli enunciati, rectius disposizioni presenti negli atti - fonte, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato in alcune recenti sentenze che Statuti da ultimo approvati dalle Regioni ad autonomia ordinaria contengono proclamazioni di obiettivi ed impegni alle quali "non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica". Esse esplicherebbero "una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica", e non sarebbero assimilabili alle statuizioni della Costituzione da cui si traggono norme programmatiche, "alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione ed interpretazione delle norme vigenti".

Questa ripetuta presa di posizione del nostro giudice costituzionale lascia per più di una ragione perplessi. Vero è che la Corte distingue gli Statuti, in quanto fonti regionali a competenza riservata e specializzata, dalla Carta costituzionale, ma è indubbio che viene così contraddetto un precetto ermeneutico che consiglia di trarre da ogni atto fonte tutti i possibili significati normativi. A difesa di questa recente linea giurisprudenziale si può ipotizzare che essa - ironicamente alla stessa stregua dell'insegnamento ermeneutico di cui si è detto e che essa contraddice - persegue una piena valorizzazione di istituti costituzionalmente previsti, giacché ha di mira il consolidamento del ruolo delle Regioni di "rappresentanza degli interessi delle rispettive collettività" quale si esprime nelle ricordate proclamazioni di obiettivi ed impegni. E, però, al tempo stesso le sottrarrebbe al rischio di una censura di incostituzionalità per violazione dei limiti della competenza riservata e specializzata degli Statuti. Tuttavia, accettando questa ricostruzione, si finisce per attribuire, per questa parte, all'autonomia regionale un contenuto, per così dire, esclusivamente vocale e declamatorio, essa collocandosi "precipuaemente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto".

Inoltre non si può dire che la Corte, così ragionando, precluda una volta per tutte l'utilizzo in chiave normativo - prescrittiva delle ridette proclamazioni, ovvero l'attribuzione ad esse di una qualche efficacia giuridica. Per quanto la posizione della Corte si traduca nella dichiarazione di inammissibilità delle relative questioni di costituzionalità per carenza di contenuto normativo delle norme censurate, essa si risolve in buona sostanza in una pronuncia con effetti assimilabili a quelli di una sentenza interpretativa di rigetto. La questione non è, a suo giudizio, ammissibile perché la Corte, a differenza dello Stato ricorrente, non riconosce efficacia giuridica alle proclamazioni di cui si discorre e, pertanto, le confina nel novero delle dichiarazioni a contenuto politico e culturale. Ma, a parte il fatto che ci troviamo di fronte al fatto insolito di un giudizio di inammissibilità fondato su caratteristiche materiali e non formali dell'atto impugnato, quegli enunciati continuano ad essere parte di atti - fonte sicché non si può escludere che, andando in contrario avviso rispetto alla Corte costituzionale, attori giuridici ed anzitutto organi giudiziari siano indotti a trattare quelle statuizioni alla stregua di disposizioni normative, ovvero di disposizioni dalle quali è consentito trarre norme giuridiche. Quale sarà l'atteggiamento della Corte una volta che essa si trovi ad avere a che fare con orientamenti operativi e, specialmente, giudiziari siffatti, e questi abbiano, per ipotesi, portato all'affermazione di un diritto vivente contrastante con gli attuali assunti del giudice costituzionale? Come si comporterà la Corte dinanzi a sviluppi intesi a favorire l'utilizzo di quelle proclamazioni (come già altre volte è avvenuto ad opera di organi giudiziari, e della stessa Corte) in funzione normogenetica, cioè in funzione della creazione di norme da norme?

Ma le possibili ricadute di questa giurisprudenza potrebbero anche interessare i rapporti fra lo Stato e le Regioni speciali, ove entrasse in vigore la normativa del progetto di riforma costituzionale adottato nell'ottobre scorso dalla Camera dei Deputati. Secondo il nuovo testo dell'art. 116 Cost. l'approvazione dello Statuto di autonomia delle Regioni differenziate richiederà l'intesa fra lo Stato e la Regione interessata. L'intesa deve intervenire sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione. Si può pensare ad un possibile conflitto dinanzi alla Corte costituzionale in caso di mancato raggiungimento dell'intesa? Quale potrebbe essere l'atteggiamento della Corte ove tra Stato e Regioni ad autonomia speciale sorgesse controversia sulla pretesa di queste di vedere approvate da quello con legge costituzionale dichiarazioni a contenuto analogo a quello delle proclamazioni oggi declassate a manifestazioni di intenti politici? Si consentirà allo Stato di rifiutarne l'approvazione per mancanza di contenuto normativo, così ponendo le

Regioni speciali in una condizione deteriore rispetto a quelle ordinarie? Si dirà che anche la competenza degli Statuti speciali è riservata e specializzata *ratione materiae*, e che, quindi, proclamazioni siffatte stanno fuori della loro competenza? Ovvero si ammetterà che la previsione di una loro approvazione con legge costituzionale consentirebbe di trattarle diversamente da quelle contenute negli Statuti delle Regioni ordinarie? E se, quindi, il Parlamento le approvasse, che rilevanza esse avrebbero? Si potrà ancora parlare di proclamazioni di obiettivi ed impegni aventi rilievo esclusivamente politico? O l'intervenuta approvazione parlamentare imporrebbe una diversa qualificazione di quelle proclamazioni?

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali