

## **NORME DI PRINCIPIO E VALORI**

*A cura di:*

*Pasquale Rutigliani,*

*con la collaborazione di: Patrizia Giallonardi*

## NORME DI PRINCIPIO E VALORI

Nell'economia generale della trattazione, il presente contributo concerne quella parte delle norme statutarie che rientrano tra i cosiddetti "Principi generali", "fondamentali" e "finalità principali" cui intendono uniformarsi le carte statutarie medesime per meglio delineare il progetto politico-propositivo dell'azione regionale, tenendo conto dei limiti normativi di riferimento (soprattutto la Costituzione italiana) e delle specificità proprie delle comunità territoriali rappresentate.

In tale ottica un excursus ricognitivo della legislazione statutaria regionale in atto (vd. statuti, per così dire, di prima generazione del 1971 e statuti di seconda generazione del 2004 e 2005 in nota "1971-2004 Statuti a confronto" riportata in Appendice), induce ad una prima riflessione:

- a) Gli statuti del 1971 rispecchiano lo stato dell'arte del momento politico istituzionale che ha dato vita, dopo 22 anni dalla Costituzione, all'istituto regionale tanto auspicato da alcune parti politiche, quanto temuto da altre.

La prima generazione degli Statuti ha dovuto fare i conti con un clima se non ostico, almeno prudente e circospetto dell'apparato statale nel suo complesso, del potere legislativo centralizzato a livello parlamentare nazionale (Camera e Senato) e dell'organizzazione politica e partitica di esclusiva dimensione nazionale (anche se oggi si intravede qualche spiraglio di autonomia a livello regionale).

I limiti costituzionali derivano dalla vecchia formulazione degli artt. 117 e 123, ma già negli Statuti regionali entrati in vigore nel 1971, si rinvenivano indicazioni di "obiettivi prioritari" "principi generali", "finalità principali", che sembrano esulare dalla sfera di attribuzione regionale.

Cionondimeno è stata riconosciuta da tempo dalla stessa Corte Costituzionale l'esistenza (legittima), - accanto ai contenuti, per così dire, "necessari", - *"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"* (cfr. sentenze n. 40 del 1972, n. 921 e n. 829 del 1988).

Negli Statuti di seconda generazione (quelli del 2004/2005), l'esperienza operativa dei primi 35 anni di presenza regionale, la maggiore consapevolezza che la Regione è da considerarsi come ente esponenziale degli interessi generali dei cittadini e del territorio e, soprattutto, le modifiche costituzionali intervenute con le leggi costituzionali 1/99 e n. 3/2001 che hanno ridisegnato l'assetto istituzionale del Titolo V (cfr. per tutti, artt. 117 e 123), hanno inciso profondamente per dare ai cosiddetti "principi generali e finalità principali" ulteriori contenuti sia "necessari" per l'aumento delle materie di

competenza, sia “eventuali” per la maggiore sensibilità dell’Ente Regione a voler garantire o contribuire a garantire il raggiungimento degli obiettivi del migliore soddisfacimento possibile dei bisogni dei cittadini.

Fatta questa precisazione appare utile esaminare i dati risultanti dalla TAB. 1 che indicano il numero degli articoli dedicati dagli Statuti in esame (del 1971 e del 2004) ai cosiddetti principi generali:

delle 11 Regioni considerate soltanto cinque aumentano il numero degli articoli nella 2° formulazione (la Campania da 3 a 9, oltre a ben 32 specificazioni indicate nello stesso articolo, l'Emilia Romagna da 5 a 13, oltre agli artt. 15, 17 e 24 per i quali la C.C. ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale rilevate dal Governo, il Lazio da 2 a 9; il Piemonte da 9 a 15 oltre alla Premessa e l'Umbria da 12 a 19); due Regioni mantengono inalterato il numero degli articoli (la Calabria 3 più la Premessa nel 1971 e 3 nel 2004 a cui però fanno da contrappeso le 21 specificità indicate nell’art. 2 (oltre all’art. 51 in materia tributaria la cui questione di legittimità costituzionale - perché trattavasi di materia non rientrante nei limiti di cui all’art. 123 Cost.- è stata dichiarata non fondata con sentenza n. 2/ 2004) e la Toscana con 5 articoli rispettivamente nel vecchio e nel nuovo statuto; e ben quattro Regioni sembrano aver fatto addirittura un passo indietro perché hanno diminuito il numero degli articoli dedicati ai principi (l'Abruzzo da 15 a 11, la Liguria da 7 a 5 più la Premessa, le Marche da 8 più la Premessa a 5 più la Premessa, la Puglia da 20 a 12). Ovviamente trattasi dell’utilizzo di una diversa tecnica legislativa che ha consentito una più chiara individuazione delle norme da considerare nell’ambito della categoria della presente ricerca.

A fronte di tali risultanze appare evidente che la maggiore “sensibilità” riscontrata nelle norme statutarie per tematiche con valore di principio, ancorché non prescrittive e non vincolanti, non è correlata alla “quantità” delle enunciazioni ma dalla “qualità” dei contenuti originata dal più avvertito convincimento che le Regioni sono entità esponenziali per la generalità delle esigenze dei cittadini e del territorio di competenza continua;

b) Una seconda riflessione è mirata esclusivamente ai contenuti normativi dei nuovi statuti e concerne la variegata molteplicità delle tematiche trattate.

Nell’elencazione risultante dalla TAB. 2 sono state ricomprese le tematiche concernenti precipuamente i principi generali, così come desumibili dai primi articoli degli statuti, cercando di eliminare i riferimenti alle materie di specifica competenza regionale e quindi più attinenti ai settori operativi.

Per un raffronto puramente paradigmatico e senza alcuna valenza di merito, sono state individuate le tematiche ricorrenti con l’indicazione della

Regione (o delle Regioni) che hanno ricompreso tale tematica nei rispettivi statuti.

Da questa visione d'insieme emergono le considerazioni di seguito evidenziate:

- Una prima categoria di riferimenti ha riguardo alla “unità della Repubblica, alla Costituzione, alle autonomie locali e sussidiarietà, all'Europa ed ai rapporti con l'UE, alle pari opportunità e all'effettiva parità di accesso alle cariche pubbliche, ai rapporti con gli immigrati all'estero” ed hanno interessato la quasi totalità degli statuti in esame. E tanto è da considerarsi necessitato, tenuto conto che trattasi di riferimenti, per certi versi, generali ed irrinunciabili;
- una seconda categoria di riferimento è meno totalizzante, ma significativamente presente in più contesti normativi, come ad esempio: “la Resistenza, la Liberazione, i Diritti fondamentali dell'Unione europea, la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, la pace e la non violenza, la cultura del Mediterraneo, la tutela dei consumatori, la piena occupazione, la tutela e la valorizzazione delle minoranze etniche e linguistiche, i diritti dei bambini, il riferimento al territorio (con l'individuazione specifica ed i nomi dei capoluoghi di Provincia in sei casi e quella generica senza nomi nei rimanenti cinque casi);
- una terza categoria di riferimenti è minoritaria e riflette specificità territoriali o particolari sensibilità politico-propositive.

Appartengono a tale categoria: “le sedi degli organi istituzionali localizzate in 2 capoluoghi di provincia (come in Abruzzo ed in Calabria), il pluralismo dell'informazione, il Mezzogiorno con (l'unica citazione della Calabria), i partiti politici, la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, la partecipazione politica degli elettori all'estero, il sostegno aggiuntivo per i Comuni più piccoli, il divieto di pratiche eugenetiche e commercio del corpo umano, il riconoscimento del principio che il patrimonio genetico è bene indispensabile, la violenza psicologica sui luoghi di lavoro, la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti, interventi per favorire un sistema integrato di sicurezza in collaborazione con lo Stato e con le Autonomie locali, il diritto alla riservatezza, il diritto di accesso alle procedure di adozione ed alle pratiche di procreazione assistita senza discriminazione nel rispetto delle leggi nazionali” (per queste ultime specificità, vedi Regione Campania).

- b) Una terza riflessione riguarda le sentenze della Corte Costituzionale che, per certi versi, hanno “salvato” le disposizioni statutarie censurate, seppur devitalizzando, in certo qual modo, la forza normativa derivante

dall'inserimento delle stesse in un contesto giuridico-istituzionale rappresentato da una norma statutaria.

Per un più puntuale approfondimento delle sentenze che ci interessano, è stata predisposta la TAB. 3 riepilogativa della *sentenza n. 2/2004* che riguarda la Regione Calabria, della *sentenza n. 379/2004* riguardante la Regione Emilia Romagna, della *sentenza n. 372/2004* della Regione Toscana e della *sentenza n. 378/2004* della Regione Umbria con l'individuazione delle rispettive norme impugnate.

Come a tutti noto le questioni di legittimità costituzionale poste dal Governo sono state dichiarate non fondate.

Al di là delle risultanze giurisprudenziali, tutto sommato favorevoli alle proposizioni regionali, le sentenze in questione risultano assai significative nell'economia della presente ricerca, in quanto stigmatizzano la legittimazione della presenza di un "genus" particolare nelle carte statutarie rappresentate, appunto, dai "principi generali".

Ma andiamo con ordine e guardiamo nella loro specificità le sentenze de quibus, a cominciare da quella della Calabria:

### ***Sentenza 2/2004***

E' la prima pronuncia sulle norme statutarie regionali di seconda generazione, perché la Regione Calabria è stata la prima a tagliare il traguardo ideale dell'approntamento dei nuovi statuti dopo le leggi costituzionali 1/99 e 3/2001; (mentre alla Puglia spetta il merito assoluto di aver approvato per prima uno Statuto che è entrato regolarmente in vigore).

I motivi di gravame sono riportati nello schema della TAB. 3.

La Corte, - in relazione ai profili relativi alla fonte normativa statutaria, rileva come *"le Regioni dispongano di un autonomo potere normativo per la configurazione di un ordinamento interno adeguato alle accresciute responsabilità delineate dal nuovo titolo V della Costituzione ed alle attese di un' istituzione regionale decisamente migliorata sul piano della funzionalità e della sua stessa democraticità. Pertanto, dopo la riforma dell'art. 123 Cost. e l'eliminazione dell'approvazione dello Statuto regionale da parte del Parlamento, i limiti a questa rilevante autonomia normativa possono derivare solo da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione"*.

La Corte ritiene poi opportuno operare una ricognizione della sua giurisprudenza e rileva che: la potestà statutaria non è comprimibile in "mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile" o "tramite non controllabili ingerenze e deduzioni da concetti generali assenti a priori" (sent. n. 313/2003).

E ricorda ancora che, *“per ciò che riguarda il rapporto fra la potestà statutaria e i suoi limiti gli Statuti regionali, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente ogni disposizione della Costituzione e devono anche rispettarne lo spirito in nome della pure costituzionalmente necessaria armonia con la Costituzione”* (sent. n. 204/2002).

E con riguardo specifico alla censura di legittimità costituzionale dell'art. 51 proposta dal Governo, (perché nella fattispecie non trattavasi di materia rientrante tra quelle che l'art. 123 Cost. attribuisce alle Regioni -potestà normativa tributaria - nella specie), la Corte ha rilevato che. *“una tesi del genere nella sua perentorietà, non può essere condivisa, dal momento che la riflessione dottrinale e la stessa giurisprudenza di questa Corte (cfr. ad esempio, sentenze n. 921 e 829 del 1988), riconoscono da tempo la legittimità dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli Statuti regionali di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni 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”* (sent. n. 171 del 1999).

E qui il discorso comincia a farsi pericoloso perché mentre, per un verso, c'è il disco verde per l'inserimento negli Statuti di *“norme”* anche non necessarie e quindi di natura ricognitiva o indicanti aree di prioritario intervento, alle stesse non sempre può essere riconosciuta l'efficacia giuridica di una *“norma”*.

#### ***Sentenze n. 372, 378 e 379/2004***

Trattasi delle sentenze riguardanti, rispettivamente, le Regioni Toscana, Umbria ed Emilia Romagna; i motivi di gravame sono riportati nella TAB. 3.

Richiamata la duplice natura degli Statuti una politica e l'altra giuridica, la Corte effettua una bipartizione delle censure mosse nei confronti degli Statuti impugnati e cioè:

1° gruppo: censure aventi ad oggetto proposizioni che rientrano tra i *“Principi generali”* e le *“finalità principali”*;

2° gruppo: censure che, invece, riguardano norme specifiche dello Statuto.

Fatta questa premessa la Corte precisa che già negli Statuti regionali entrati in vigore nel 1971 vi erano disposizioni di natura programmatica e che su questo aspetto si era formato un indirizzo di giurisprudenza costituzionale volto a qualificarle come troppo generiche per costituire un vincolo effettivo nei confronti del legislatore regionale, risultando pertanto inefficaci.

Richiamando come precedente vincolante la sent. n. 2/2004, la Corte conferma la distinzione fra norme programmatiche con valore di principio ed enunciazioni statutarie di carattere non prescrittivo e non vincolante, affermando che queste ultime esplicano una funzione “di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”.

La Corte, conseguentemente, dichiara inammissibile il ricorso governativo avverso le impugnate proposizioni “per la loro carenza di idoneità lesiva”.

Quindi accanto alla dicotomia tra norme programmatiche e norme precettive, la Corte sembra individuare una sorta di *tertium genus* e cioè quello delle norme pleonastiche: disposizioni statutarie valide e costituzionalmente legittime, tuttavia incapaci di produrre effetti giuridicamente rilevanti.

Così, di fatto, svalutando l'importanza di queste norme.

Un altro aspetto da non sottovalutare è quello sugli effetti futuri di questa quadrilogia di sentenze, con riguardo particolare ai futuri costituenti regionali: sembra, in certo qual modo, trattarsi di un invito a volare basso ed a trascurare enunciazioni di principio e dichiarazioni di valori ed a concentrarsi, invece, sugli aspetti più meccanici della regolazione delle istituzioni regionali.

Di fatto la Corte né ha voluto espungere tali norme dell'ordinamento, dichiarandone senz'altro l'illegittimità costituzionale (se non altro per incompetenza), né ha voluto avallarne l'esistenza e la portata giuridica dichiarandole costituzionalmente legittime attraverso una interpretazione adeguatrice. Ha invece preferito fare riferimento al “*ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività, per cui la Regione è ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative (sent. n. 378/2004), per ricondurre quelle che ha definito “proclamazioni di finalità da perseguire” a tale ruolo e tale funzione negandone, nel contempo, “l'efficacia giuridica” dal momento che si collocherebbero “precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto”.*

Si tratterebbe dunque di enunciazioni di carattere non prescrittivo, che esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa, in quanto tali neppure assimilabili alle c.d. norme programmatiche della Costituzione (che esplicano “soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti”) essendovi qui in presenza, non già di carte costituzionali ma solo di fonti regionali a competenza riservata e specializzata, cioè a statuti di autonomia, i quali debbono comunque essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione (sentenza n. 196/2003).

Per questa via la Corte ha finito per salvare le norme in questione impugnate dal Governo, dichiarando inammissibile il ricorso, anche se a prezzo della loro collocazione in una sorta di “limbo” nel quale entrerebbero le enunciazioni statutarie solo apparentemente normative in quanto ritenute mera espressione di un dato orientamento politico o culturale prevalente nella collettività regionale e non già frutto di una vera e propria volontà giuridica, nonostante che esse siano state adottate nelle forme procedurali costituzionalmente stabilite.

Mai prima la Corte si era espressa in termini così netti nell’affermare che quelli che si confermano pur sempre enunciati normativi esauriscano la loro forza esplicando una funzione meramente culturale o politica “ma certo non normativa”.

Nei precedenti citati dalla Corte (inerenti agli statuti regionali del 1971, cfr. sent. n. 40/1972), nell’esaminare il contenuto eventuale degli stessi, contrapposti a quello necessario, si richiamava, sì, il ruolo della Regione come ente esponenziale della collettività regionale ma senza esplicitamente negare in radice ogni valore giuridico e ogni efficacia alle norme considerate: alle quali poi si sono ispirate in qualche misura le legislazioni regionali del primo periodo.

Ma non può non colpire fortemente il fatto che norme deliberate dai consigli regionali ai sensi dell’art. 123 Cost. con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti e con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi, magari, in prospettiva, avvallate da un referendum popolare confermativo, siano dichiarate non già costituzionalmente illegittime, bensì prive di qualsiasi efficacia e di qualsiasi valore giuridico.

In definitiva, giuridicamente inesistenti: quasi che si fosse davanti a proposizioni contenute in una semplice mozione o in un ordine del giorno consiliare.

Appare comunque condivisibile la tesi di chi ritiene che non si possa negare validità e forza di legge alla norma adottata ed emanata nelle forme costituzionalmente stabilite, che abbia un contenuto non manifestamente irragionevole o assurdo o contrario ai principi fondamentali della convivenza civile e che addirittura trovi corrispondenza in un modo di sentire diffuso nella collettività.

In presenza di simili caratteri la norma potrà essere, se mai, incostituzionale per violazione di principi contenuti nella Carta o per incompetenza e, in quanto tale, essere eliminata dalla Corte.

Ma fino a quel momento, non potrà dirsi priva di qualsiasi valore e di qualsiasi rigore.

Conclusivamente, ciò che essenzialmente rileva all'esito di queste sentenze, è il fatto che le norme in questione siano rimaste scritte negli statuti.

L'intervento della Corte costituzionale è certamente valso a circoscriverne drasticamente il significato e la portata, ma non a svuotarle del tutto di senso giuridico: invero, nulla potrà ora impedire che il legislatore regionale, nella materia di competenza, ispiri in futuro le proprie scelte ai principi da esse enunciati.

Sarà poi, eventualmente, ancora la Corte Costituzionale a doversi pronunciare sulle leggi emanate dalle Regioni, qualora venissero impugnate dal Governo: ma ciò attiene al novero delle ipotesi e ha riguardo ai contenuti concreti delle singole leggi regionali eventualmente portate all'esame della Corte, mentre non tocca l'esistenza giuridica e la forza programmatica della norma statutaria considerata.

Dopo questo intervallo forzato per la fine della legislatura regionale, sarà interessante, verificare quello che succederà con gli emanandi statuti delle rimanenti Regioni.