

I DIRITTI IN ITALIA TRA UNIONE EUROPEA, STATO E REGIONI

Alessandro Sterpa*

1 DALLA FORMA DI STATO ALLA FORMA DI ORDINAMENTO

La dottrina italiana ha tradizionalmente individuato nel concetto di *forma di stato* lo strumento teoretico per analizzare i rapporti esistenti tra gli elementi costitutivi dello Stato¹⁰³ e, quindi, tra l'autorità e la libertà, ossia tra la sfera del potere pubblico e i soggetti destinatari degli atti con i quali si esercita formalmente il potere.¹⁰⁴

Il tema dei diritti, collocato all'interno della categoria dogmatica della forma di stato, sconta però il dato per cui il concetto teorico di riferimento è stato definito con riguardo alla forma di organizzazione del potere di tipo statale, tant'è che – per la dottrina maggioritaria – la narrazione della vicenda storica della forma di stato inizia con l'affermarsi dello Stato

* Pós-Doutor pela Universidade de Bremen (Alemanha); Doutor em Teoria do Estado e Instituições políticas comparadas (Sapienza – Università di Roma); Professor e pesquisador da Sapienza – Università di Roma, onde leciona Instituições de Direito Público; Autor de vários trabalhos sobre direito público, direito constitucional e direito da União Europeia.

¹⁰³ G. U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 1989, ad vocem parla di "modo di essere dello Stato considerato nel suo insieme rispetto ai suoi elementi costitutivi (oppure, detto diversamente, che descrive il rapporto o i rapporti fondamentali tra lo Stato, visto come unità sintetica, e i suoi elementi costitutivi essenziali)" (p. 1).

¹⁰⁴ L'analisi delle forme di dominio politico, come ricorda M. VOLPI (*Libertà e autorità*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 11) non sono state per molto tempo distinte, solo la dottrina più recente ha costruito la dicotomia forma di stato – forma di governo; tuttavia, la loro distinzione netta appare ancora in discussione se si pensa che lo stesso fenomeno del federalismo-regionalismo è imputato da alcuni alla forma di Stato, ad altri a quella di Governo, ad altri ancora alla tipologia di Stato (F. LANCHESTER, *Stato, forme di*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 796 e ss.).

assoluto¹⁰⁵, relegando così la realtà prestatale fuori da questo cammino e qualificandola come estranea al concetto della forma di stato.¹⁰⁶

Il punto è che, mentre il tema del rapporto tra potere e libertà nel tempo è rimasto inalterato nella sua struttura relazionale quale paradigma generale di lettura di un ordinamento giuridico, il potere pubblico ha smesso di coincidere con il concetto di Stato e si è de-statalizzato, componendosi e dispiegandosi in una serie via via più complessa di ordinamenti giuridici territoriali a fini generali, sia posti al di sopra dello Stato che collocati al suo interno.¹⁰⁷

Ciò è avvenuto in modo più incisivo che nel passato¹⁰⁸ in ragione del fatto nuovo della crescente comune legittimazione democratica degli ordinamenti giuridici; la sovranità popolare, fonte legittimante in via diretta o indiretta le forme attive e democratiche del potere, "lungi dall'esaurirsi nel Parlamento nazionale"¹⁰⁹ (quindi nella struttura statale del potere), si è dispiegata anche nella dimensione comunitaria e in quella sub-statale¹¹⁰; cosicché anche in questi casi, oltre che per il potere centrale, si è venuto ad instaurare un rapporto tra la libertà degli individui e l'azione dei pubblici poteri, per di più legittimato in via democratica.

Il dispiegarsi legittimante della sovranità popolare, nonostante i tentativi di arginare il fenomeno da parte della Corte costituzionale (in Italia, sentenza

¹⁰⁵ N. BOBBIO, *Stato, governo, società*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 57-66; G. AMATO, in *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 32-36; C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, pp. 9-12; M. Volpi, *op. cit.*, pp. e ss.; C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo*, Napoli, Novene, 2006, pp. 25 e ss.; H. HELLER, *Dottrina dello Stato* (1934), Napoli, Esi, 1988, p. 195.

¹⁰⁶ Tema sollevato da G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 10 e da F. LANCHESTER, *Stato, forme di...cit.*, pp. 797 e ss.

¹⁰⁷ Si tratta del fenomeno della trasformazione del potere nei processi di *governance* (nella sua dimensione multilivello) intesa non come semplice *government*.

¹⁰⁸ S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Id.*, *Prolusioni e discorsi accademici*, Modena, 1931, pp. 69-86 ed in *Riv. Dir. Pub.*, 1910, pp. 87 e ss.; *Id.*, *Oltre lo Stato*, in *Prolusioni ...cit.*, p. 89; *Id.*, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, Mariotti, 1917.

¹⁰⁹ Corte costituzionale, sent. n. 106 del 2002, sulla quale B. CARAVITA, *Quando al destino non corrisponde il nome: i Consigli regionali tra sovranità popolare e integrazione europea in federalismi.it*, 2002.

¹¹⁰ B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 25 e ss.

n. 375 del 2007¹¹¹, ma l'approccio "statocentrico" è evidente anche nella sent. n. 301 del 2007), ha permesso la costruzione di una serie articolata e coordinata di relazioni tra l'individuo ed il potere costringendo la dottrina a modificare (de-statualizzandolo) il rapporto.

Oggi la libertà dell'individuo si rapporta in termini dialettici non più con il solo potere statale, ma con le diverse forme del potere pubblico, sia negli ordinamenti giuridici sovra-nazionali che in quelli sub-nazionali. Si tratta del tema della struttura (e della tutela) multilivello dei diritti¹¹² che, pur assumendo caratteri propri più nella dimensione sopranazionale che in quella interna (almeno in Italia), costituisce la conseguenza della disarticolazione del potere e della partecipazione dell'individuo a numerosi ordinamenti giuridici territoriali a fini generali; ordinamenti quindi tutti in potenza capaci di incidere sulla sua condizione soggettiva e di modulare lo spazio della sua libertà, disciplinando sia direttamente le posizioni giuridiche soggettive che l'agire giuridicamente rilevante.¹¹³

Una risposta a questo mutamento della struttura del potere è venuta dalla dottrina che ha costruito la categoria del *tipo di stato*, espressione con la quale si individua la "modalità di volta in volta prescelta per ripartire le funzioni pubbliche fra enti territoriali".¹¹⁴ Il concetto di tipo di stato, tuttavia, coglie il profilo dell'articolazione del potere, ma da un punto di vista statale e rimane fedele ad una lettura del rapporto tra autorità e libertà racchiusa nella cornice statale; tale concetto è il sintomo di una trasformazione della quale però non coglie gli aspetti più radicali.

¹¹¹ B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale"* in *federalismi.it* n. 22 del 2007.

¹¹² B. BILANCIA, E. DE MARCO, *La tutela multilivello dei diritti*, Milano, Giuffrè, 2004; P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 439 e ss.; O. CHESSA, *La tutela dei diritti oltre lo Stato fra "diritto internazionale dei diritti umani" e "integrazione costituzionale europea"* in R. NANIA, P. RIDOLA, a cura di, *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2001 (II. ed. 2006) pp. 89 e ss..

¹¹³ Tema che intercetta la divisione tra diritto pubblico e diritto privato, C. MORTATI, *Istituzioni...cit.*, p. 41; cfr. M. WEBER, *Economia e società (1922)*, Torino, Edizioni di Comunità, 1995, p. 1, F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, Il Mulino, 2001.

¹¹⁴ C. PINELLI, *op. cit.*, p. 194, G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 10, F. LANCHESTER, *Stato (forme di)...cit.*, pp. 802 e ss. che parla anche di "regime politico".

La sempre maggiore affermazione di modelli di esercizio del potere pubblico di tipo autonomistico (a poco vale associarvi il *nomen iuris* di regionalismo, federalismo o altro)¹¹⁵ pretende un nuovo strumento di analisi, capace di isolare e descrivere il rapporto che si costruisce tra l'autorità e la libertà in qualunque ordinamento territoriale a fini generali; si tratta di concentrare l'osservazione sulla dinamica relazionale tra l'individuo e il potere in ogni ordinamento giuridico costruendo una categoria più ampia della forma di stato e che potremmo definire quella della *forma di ordinamento*.

Guardando alla forma di ordinamento diviene così possibile leggere il rapporto tra l'autorità e la libertà in ogni contesto storico, prescindendo – a ritroso – dalla nascita dello Stato modernamente inteso e – in avanti – dalla trasformazione (o crisi) dello Stato in atto nella seconda modernità.¹¹⁶

Il giurista può in questo modo dotarsi di una lente adeguata a cogliere, nella diversità delle esperienze storiche¹¹⁷, il dato che interessa analizzare, prescindendo dal tempo (libertà degli antichi e dei moderni)¹¹⁸ e dal luogo nel quale esso si manifesta (*multilevel governance*); diviene così più facile anche cogliere i profili di mutamento dei diritti con riguardo all'aggiornamento della tavola, alla diversificazione della loro disciplina, alla differenziazione del grado di tutela, alle trasformazioni interne ai diritti stessi

¹¹⁵ B. CARAVITA, *Lineamenti...cit.*, p.. e ss. e ID., *The italian challenge between federalism and subsidiarity in federalismi.it* n. 5 del 2010.

¹¹⁶ Crisi che, come sottolineato dalla dottrina più attenta, non vuol dire scomparsa, ma mutamento di funzione. Così, B. CARAVITA, sottolinea come lo Stato sia divenuto *pivot* delle competenze che distribuisce verso l'alto (Ue) e verso il basso (autonomie locali) sulla base del principio di sussidiarietà (Id., *The italian...cit.*) e G. MIGLIO fornisce una lettura della crisi dello Stato nei termini di una trasformazione della sua funzione (ID., *Genesi e trasformazioni del termine-concetto di Stato*, Brescia, Morcelliana, 79-84).

¹¹⁷ Questione che ha portato alcuni studiosi a suggerire di ampliare lo spettro di azione del concetto di Stato la fine di ampliare lo spazio di azione dello strumento di analisi; cfr. F. LANCHESTER, *op. cit.*, e G. U. RESCIGNO, *op. cit.*.

¹¹⁸ Il rinvio è ovviamente al discorso di B. CONSTANT pronunciato all'*Athénée royal* di Parigi nel 1819 in ID., *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Torino, Einaudi, 2005, pp. 3 e ss.; cfr. anche G. OESTREICH, *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali* (1978), Bari-Roma, Laterza, 2001; ricorda J. S. MILL che "la lotta tra libertà e autorità è il carattere più evidente dei primi periodi storici di cui veniamo a conoscenza" (ID., *Saggio sulla libertà* (1858), Milano, Il Saggiatore, 2002, p. 3).

originate ad esempio dallo sconvolgimento della tecnica¹¹⁹ o dalle diversità delle singole comunità politiche.

Assunto il dato della frammentazione del rapporto tra autorità e libertà anche nel nostro ordinamento, il tema principale è costituito dalle relazioni che esistono tra queste diverse “porzioni di rapporto”; in particolare, rileva capire se ognuna si esprime in modo indipendente ovvero se siano tra loro coordinate. In questo secondo caso, se il rapporto operi su basi gerarchiche con una prevalenza assoluta (esiste una tavola esclusiva dei diritti e del loro grado di tutela) ovvero relativa (implementazione della tavola dei diritti con una loro graduazione).

Il tema oggi è reso più complesso dalla proliferazione sopranazionale di testi normativi che riguardano i diritti e che si sono affiancati alla tavola costituzionale: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), i Patti Onu (1966-1977) e i molti atti internazionali e comunitari; in particolare, il Trattato di Lisbona che – entrato in vigore il primo dicembre 2009 – ha incluso nei trattati la Carta dei diritti fondamentali di Nizza-Strasburgo (2000-2007) e nei principi generali comunitari la Convenzione europea dei diritti umani.¹²⁰

Per il costituzionalismo appare dunque necessario in primo luogo riflettere sul rapporto tra l'unità costituzionale dei diritti e gli atti sovranazionali e, successivamente, sul rapporto tra la tavola costituzionale (interpretata o ampliata sulla base dei diritti sovranazionali)¹²¹ e le prescrizioni presenti nelle

¹¹⁹ Per usare le parole di V. FROSINI, *Teoria e tecnica dei diritti umani*, Napoli, Esi, 1995; S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Bologna, Il Mulino, 1995; ID., *La vita e le regole*, Milano, Feltrinelli, 2006.

¹²⁰ L'art. 6, come modificato dal Trattato di Lisbona e entrato in vigore il primo dicembre 2009, prevede che “1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. // 2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. // 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”.

¹²¹ Corte costituzionale, sentt. n. 347 e n. 348 del 2007.

fonti substatali, le quali – a loro volta – evocano gli atti internazionali e comunitari.

Quanto detto colloca il tema dei diritti nella sfera substatale (nello specifico quella regionale) in un quadro complessivo dove il rapporto tra i consociati e il potere legale è “ordinariamente” frammentato e legittimamente mutevole nel tempo (dinamico) e nello spazio (differenziato). Una dinamicità ed una differenziazione che si rapportano in modo dialettico con la sopravvivenza di un ordine costituzionale statale quale tradizionale sede dell’unità (costituzionale) dei diritti.

1.1 LA FORMA DI REGIONE NELLA COSTITUZIONE

Il ripensamento del concetto di forma di stato in chiave di pluralità degli ordinamenti giuridici (territoriali e politici) è stato avvertito non solo dall’angolo visuale statale attraverso il concetto di *tipo di Stato*, ma anche dalla prospettiva autonomistica; in particolare è stato coniato il termine di *forma di regione*¹²² ovvero è stato declinato in modo nuovo quella di forma di governo includendovi elementi tipici della forma di stato.¹²³

Muovendo dall’analisi dell’esperienza del regionalismo italiano, alcuni hanno indicato la strada per cui – considerate le forme di autonomia riconosciute alle Regioni – sarebbe possibile individuare nel nostro ordinamento una *forma di regione*, “riferita ai rapporti tra comunità regionale ed apparato, nonché a quelli tra quest’ultimo e gli enti territoriali minori e le autonomie funzionali, per un verso, e, per un altro verso, lo Stato, la Comunità internazionale e la Comunità Europea”.¹²⁴

L’opportunità di leggere il regionalismo italiano attraverso lo strumento della *forma di regione* si è rafforzata dopo l’adozione delle riforme del Titolo V della Costituzione con le leggi costituzionali n. 1/1999, nn. 2 e 3/2001.

¹²² T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1995; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 30 e ss.

¹²³ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2006.

¹²⁴ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2008.

Ciò non solo perché lo spazio di intervento esclusivo (*rectius* residuale) del legislatore regionale si è notevolmente ampliato (almeno sulla carta) includendo materie che comportano di per sé forme di frammentazione e differenziazione del rapporto tra autorità e libertà (*in primis* i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex lettera m) dell'art. 117, comma secondo, Cost.), ma anche perché il "sistema di elezione" degli organi politici regionali è divenuto materia di competenza legislativa regionale (concorrente ex art. 122 Cost.) e lo Statuto è a tutti gli effetti una fonte regionale a tutti gli effetti (ex art 123 Cost.);¹²⁵ Statuto che, oltre alla forma di governo, disciplina alcuni istituti tipici della forma di ordinamento quali l'iniziativa legislativa, regolamentare e amministrativa, i referendum regionali e il regime di pubblicità egli atti formali del potere pubblico.

D'altronde, lo stesso principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale, nel momento in cui è declinato anche a livello regionale nelle due tipologie, contribuisce a creare una frammentazione e una differenziazione del rapporto del potere pubblico regionale sia con il potete pubblico locale che con l'iniziativa degli individui in forma singola ovvero associata (art. 118, comma quarto, Cost.).¹²⁶ Attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale la Regione è in grado di definire l'esercizio di una funzione in termini relazionali tra un soggetto pubblico ed uno privato, circoscrivendo così il rispettivo campo di azione ed incidendo sulla struttura stessa (prima ancora che sui contenuti) del rapporto tra autorità e libertà.

Sulla base del dettato costituzionale, l'ordinamento giuridico regionale, in quanto dotato di autonomia politica,¹²⁷ è in grado di selezionare i fini da perseguire: la stessa definizione dei fini costituisce uno degli elementi che

¹²⁵ Sulla natura della fonte statutaria prima della l. c. n 1/99, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000; dopo la riforma, R. NANIA, *La natura giuridica dei nuovi statuti*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della costituzione : temi rilevanti e profili comparati. Materiali della Commissione di studio e atti del Seminario, Roma, 29 marzo 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 269 e ss.

¹²⁶ P. BIONDI, *Studi sul potere* (1965), Soneria Mannelli, Rubettino, 2004 già evidenziava la trasformazione orizzontale del potere, temi oggi analizzati negli studi sul concetto di *governance*.

¹²⁷ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1956, p. 119.

interessano il concetto di forma di stato e, dunque, quello di forma di regione.

Il punto è che detti fini (obiettivi, principi, valori) trovano nella disciplina dei diritti la loro principale concretizzazione, oltre che nell'azione normativa e amministrativa dell'ente territoriale autonomo.

Con il primo degli strumenti, rendendo tutelabile in via diretta una situazione giuridica soggettiva, l'ordinamento attua direttamente il proprio orientamento assiologico; diversamente, quando pone gli obiettivi che persegue, il potere regionale si dota di strumenti diversi di concretizzazione dei propri valori. Strumenti, quest'ultimi, che pur (secondo alcuni) in potenza capaci di incidere sull'azione di governo dell'ente¹²⁸ non hanno lo stesso forte impatto dei diritti, essendo parte del più complesso e discrezionale indirizzo politico-normativo regionale.

Appare comunque chiaro che la Costituzione italiana contiene plurimi elementi sulla base dei quali è possibile che si definisca uno specifico rapporto tra l'autorità e la libertà a livello regionale.

2 LA DECLINAZIONE DEI DIRITTI NEGLI STATUTI REGIONALI: VECCHI E NUOVI DIRITTI E OBIETTIVI DELL'AZIONE DI GOVERNO REGIONALE

La seconda fase statutaria regionale, iniziata a seguito dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, ha visto le Regioni italiane ad autonomia ordinaria impegnate nella redazione dei nuovi Statuti: all'inizio della IX legislatura regionale¹²⁹, ad oltre dieci anni dalla riforma, solo una delle quindici Regioni ordinarie non hanno adottato il nuovo Statuto (Basilicata), mentre in Molise si è in attesa che si tenga il (primo ed unico ad oggi) referendum popolare per la sua definitiva approvazione e la Regione Veneto è giunto alla sua prima approvazione nell'ottobre 2011.

¹²⁸ R. TARCHI, D. BESSI, *Commento all'art. 123 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, vol. III, pag. 2451-2480.

¹²⁹ Nelle Regioni Molise e Abruzzo si sono svolte elezioni anticipate nel 2006 e nel 2008, mentre nella primavera del 2010 si sono svolte le elezioni nelle restanti 13 Regioni ordinarie (entrate nella IX legislatura) e nel 2011 quelle della Regione Molise (X legislatura).

Nell'occasione di predisporre il nuovo Statuto, le Regioni hanno introdotto prescrizioni riguardanti i diritti, nonché principi e valori di "respiro costituzionale", nel silenzio dell'art. 123 della Cost. che, pur definendo le materie oggetto dello Statuto, prescrive il contenuto necessario della norma regionale senza espressamente indicarne un limite contenutistico, ponendo l'unico vincolo dell'armonia con la Costituzione.¹³⁰

Sono state così adottate previsioni statutarie nelle Regioni ordinarie (discorso a parte per le Regioni ad autonomia speciale)¹³¹ con espresso richiamo ai tradizionali diritti già presenti *apertis verbis* in Costituzione o a quelli frutto dello sviluppo "generazionale" nelle formalizzazioni operate dal legislatore e dal giudice costituzionale, ma – soprattutto – con la redazione di numerose previsioni programmatiche.¹³²

Il dato che emerge dagli Statuti di "seconda stagione" è la pluralità delle qualificazioni formali delle previsioni riguardanti i diritti, incluse tra i principi ("generalisti", art. 3 St. Toscana, art. 2 St. Calabria), i valori ("diritti e valori fondamentali", art. 6 St. Lazio), gli obiettivi (artt. 7 e 8 St. Lazio, art. 2 St. Calabria, art. 2 St. Emilia-Romagna, art. 8 St. Campania), i programmi e le "finalità principali o prioritarie" (art. 4 St. Toscana).

Dagli Statuti emerge un approccio ai diritti che li vede assorbiti in via quasi esclusiva dalle previsioni programmatiche dirette all'azione normativa e amministrativa regionale; i diritti riportati negli Statuti si dipanano tra le pieghe degli obiettivi che la Regione persegue per la propria comunità emergendo non tanto come situazione giuridica soggettiva dell'individuo esigibile e alla quale l'ordinamento fornisce una tutela in via diretta, quanto piuttosto come principi e valori che gli organi regionali si impegnano a prendere in considerazione nella loro attività.

¹³⁰ B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 229 e ss.; R. TARCHI, D. BESSI, *Commento all'art. 123 Cost...cit.*, pp. 2451 e ss.

¹³¹ Non ci occuperemo del tema in ragione del fatto che gli Statuti speciali sono adottati con legge costituzionale.

¹³² E. LONGO, *Regioni e diritti: la tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, Eum, 2007; in una prospettiva più ampia di quella statutaria, M. BELLETTI, *Diritti Costituzionali e Regioni*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I Diritti Costituzionali*, Vol. III, Giappichelli, Torino, 2006.

Negli Statuti lo spazio dei diritti non è stato conquistato in prima persona dalle situazioni soggettive, ma solo in seconda battuta, ossia unicamente in quanto è la Regione che promuove o programma politiche che producono effetti sui diritti (o meglio sui loro presupposti materiali) contribuendo alla realizzazione dei valori e dei principi che compongono il substrato assiologico di quei diritti.

Sono rari i casi di formalizzazione di veri e propri nuovi diritti (diremmo, di diritti di “generazione statutaria”) preferendo in larga parte i legislatori statuari riprodurre fedelmente alcune previsioni costituzionali e fornire la semplice formalizzazione di quei nuovi diritti (di seconda e terza generazione) che, pur non scritti in Costituzione, sono stati “estrapolati” dal legislatore statale e dalla giurisprudenza costituzionale.

I casi di riproduzione statutaria del dettato costituzionale dei diritti – pur poco rilevanti in termini di innovazione – rilevano in quanto confermano la timidezza normativa dei consigli regionali. Questo stile normativo, da una parte, tradisce il timore della disarmonia costituzionale, dall'altra rivela l'insopprimibile bisogno delle Regioni di accostarsi ai diritti nel porre il principale atto normativo organizzativo della propria comunità. Inoltre, la selezione dei diritti costituzionali riprodotti nello Statuto ammette anche una certa (irragionevole) scelta nel momento in cui di altri diritti costituzionalmente formalizzati non vi è traccia;¹³³ non così per il principio di eguaglianza che è sempre presente e spesso risulta viepiù declinato sul piano intergenerazionale.¹³⁴

¹³³ Lazio, art. 8, comma 4, con riferimento all'iniziativa economica privata. Cfr. anche Veneto, prima lettura 2011, “La Regione riconosce la libera iniziativa economica, individuale e collettiva e favorisce lo svolgimento dell'iniziativa privata con particolare riguardo alle piccole e medie imprese” (art. 10, Principio di libera iniziativa economica).

¹³⁴ Marche, “La Regione promuove la salvaguardia, la valorizzazione e la fruizione dell'ambiente, del paesaggio e della natura, quale sistema su cui convergono azioni umane e processi naturali, assumendoli quali beni strategici per le generazioni future” (art. 5, comma 2, ma anche nel Preambolo); Umbria “La Regione assicura l'attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, favorisce il godimento dei diritti di cittadinanza delle giovani generazioni e si fa garante della loro partecipazione alla vita della comunità regionale” (art. 5, comma 4); Puglia “La legge regionale individua i sistemi di garanzia della sicurezza alimentare e della salvaguardia delle risorse idriche e naturali, agendo responsabilmente nei confronti delle generazioni future” (art. 10, comma 2). Cfr. anche art. 8 St. Molise (2011) sottoposto a referendum popolare.

Con riferimento ai nuovi diritti costituzionali emersi dalla legislazione statale e dalla giurisprudenza negli anni successivi all'adozione della Costituzione, gli Statuti regionali ne formalizzano la portata riproducendo sostanzialmente quanto già elaborato dal legislatore e dai giudici.¹³⁵ In questo senso sono da leggere le plurime previsioni relative ai diritti degli animali,¹³⁶ ai diritti dei consumatori, al diritto ad un ambiente salubre, ai diritti dell'infanzia, al diritto all'abitazione, al diritto alla privacy.

Meritano particolare attenzione le previsioni statutarie sul pluralismo politico, sociale e informativo.¹³⁷ Quest'ultimo, declinato formalmente in modi diversi¹³⁸, rileva nella misura in cui è esplicitamente orientato allo scopo di costruire una opinione pubblica regionale¹³⁹ ed è accompagnato anche dalla previsione del ruolo delle associazioni degli interessi e dei partiti a livello regionale.¹⁴⁰

In alcuni Statuti si formalizza un diritto all'informazione¹⁴¹ o un dovere di informazione,¹⁴² mentre in altre si sviluppa ampiamente il principio di pubblicità dell'azione di governo allo scopo di rendere effettiva la partecipazione della comunità al governo regionale.

Si tratta dei tradizionali elementi che costituiscono la base sociale di un ordinamento giuridico territoriale a fini generali e la loro presenza rende possibile la differenziazione regionale, a base democratica, del rapporto tra autorità e libertà.

I casi di veri e propri (sulla carta) nuovi diritti sono difatti concentrati nell'ambito dei diritti politici e di partecipazione, mentre alcuni occasionali cenni riguardano il riconoscimento delle coppie di fatto (la famiglia fondata

¹³⁵ F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995.

¹³⁶ Nello Statuto del Lazio sono collegati alle convenzioni internazionali e al diritto comunitario.

¹³⁷ Lo Statuto Marche parla di "carattere policentrico della società marchigiana" (art. 2, comma 3).

¹³⁸ Art. 5, comma 2, St. Abruzzo dove è esplicitato il nesso con il principio democratico su base regionale; art. 2, comma 2, lettera u), St. Calabria; art. 2, comma 4, lettera p), St. Lombardia; art. 12, St. Piemonte.

¹³⁹ Art. 12, St. Piemonte.

¹⁴⁰ B. CARAVITA, *Lineamenti...cit.*, pp. 31-32.

¹⁴¹ St. Puglia, art. 14.

¹⁴² St. Toscana, art. 73.

non più unicamente sul matrimonio),¹⁴³ l'accesso ai vantaggi della ricerca scientifica,¹⁴⁴ piuttosto che la "difesa della vita",¹⁴⁵ neppure sempre declinati formalmente in termini di "diritti".¹⁴⁶

Questi pochi elementi di (potenziale) rottura dell'unità costituzionale dei diritti si collocano in un quadro nel quale gli Statuti regionali di seconda generazione hanno dedicato molta attenzione ai presupposti oggettivi, strumentali, funzionali e alle condizioni per l'esercizio di un diritto e non tanto al diritto in sé, alle sue caratteristiche oggettive o soggettive e alla sua tutela giurisdizionale; le Regioni hanno preferito la disciplina dei presupposti materiali dei diritti in connessione con la propria azione normativa e amministrativa ai diritti stessi¹⁴⁷ e l'unico spazio di azione reale degli Statuti è

¹⁴³ "La Regione persegue, tra le finalità prioritarie, [...] il riconoscimento delle altre forme di convivenza" (art. 4, comma 1, lettera h, St. Toscana); "La Regione riconosce i diritti della famiglia [...]. Tutela altresì forme di convivenza" (art. 9, St. Umbria); "il riconoscimento ed il sostegno alla famiglia fondata sul matrimonio ed alle unioni familiari, nel rispetto dei principi dettati dagli articoli 3, 29 e 30 della Costituzione orientando a tal fine le politiche sociali, economiche e finanziarie e di organizzazione dei servizi" (Art. 8, comma 1, lettera e) St. Campania). Da ultimo, corte cost. sent. n. 138 del 2010.

¹⁴⁴ Il tema, come noto, è quello delle applicazioni medico-sanitarie della ricerca scientifica; St. Toscana, art. 4, comma 1, lettera i) "La Regione persegue, tra le finalità prioritarie [...] la promozione della scienza e, nel rispetto della persona umana, della libertà di ricerca scientifica".

¹⁴⁵ Art. 2, comma 4, lettera a) "La Regione [...] attua tutte le azioni positive a favore del diritto alla vita in ogni sua fase"; "la tutela del principio secondo cui il patrimonio genetico di ogni individuo è bene indisponibile e la tutela della vita umana nel rispetto delle leggi dello Stato" (art. 8, comma 1, lettera d) St. Campania).

¹⁴⁶ "Il diritto all'informazione e all'accesso alle procedure di adozione e alle tecniche di procreazione assistita, senza discriminazioni, nel rispetto delle leggi statali" (art. 8, comma 1, lettera f) St. Campania).

¹⁴⁷ La Regione Toscana ha anche inserito la verifica dei principi e dei diritti: "La Regione assume a base della sua azione i principi e i diritti del presente titolo, dei quali verifica periodicamente lo stato di attuazione" (art. 5, St.). Il 18 ottobre 2011 è stato approvato in prima lettura il nuovo Statuto nel quale si legge al Capo I dedicato ai "principi", tra l'altro, all'art. 6 dedicato ai "diritti e obiettivi delle politiche regionali": "1. La Regione, informando la propria azione al principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future: a) garantisce e valorizza il diritto alla vita; b) riconosce e valorizza lo specifico ruolo sociale proprio della famiglia; attiva politiche di conciliazione tra tempi della vita e del lavoro ed adegua l'erogazione dei servizi alla composizione del nucleo familiare; c) riconosce e valorizza le differenze di genere e rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità tra uomo e donna; d) opera per garantire e rendere effettivo il diritto all'istruzione ed alla formazione permanente; e) riconosce la centralità e l'autonomia dell'università e valorizza la ricerca, quali strumenti decisivi per la competitività del sistema economico e per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini; a tal fine dispone specifici finanziamenti ad università ed enti di ricerca; f) favorisce il più ampio pluralismo dei mezzi di informazione, anche a carattere locale, come presupposto per l'esercizio della democrazia; g) promuove le iniziative necessarie per rendere effettivo il diritto alla sicurezza dei cittadini, perseguendo il rispetto della legalità e contrastando ogni forma di degrado urbano e sociale; h) riconosce e

stato quello della declinazione dei diritti politici, intesi nella loro dimensione ampia di “diritti della partecipazione” della comunità alle scelte politiche e amministrative regionali¹⁴⁸ grazie al combinato disposto degli artt. 122 e 123 della Costituzione.

In questo settore, gli Statuti aprono spazi nuovi, sia in termini soggettivi che oggettivi e non tanto per l'estensione del diritto di voto attivo e passivo (attività costituzionalmente illegittima),¹⁴⁹ quanto piuttosto per l'ampliamento ai residenti l'accesso agli istituti di partecipazione (anche ai referendum).

La Regione Abruzzo “riconosce e promuove la partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati in forme democratiche”.¹⁵⁰ I residenti sono titolari di diritti anche in Emilia Romagna, Regione che “riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione [...] ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di

valorizza la funzione sociale del lavoro e dell'impresa come strumenti di promozione delle persone e delle comunità; opera per garantire e rendere effettivo il diritto al lavoro, perseguendo una occupazione piena, stabile, sicura e regolare, e promuovendo la formazione e la riqualificazione professionale; tutela il lavoro in tutte le sue forme; i) opera per eliminare gli squilibri tra territori, settori, persone e gruppi; l) valorizza l'imprenditorialità e l'iniziativa economica individuale e collettiva; opera per garantire il rispetto dei principi di libera concorrenza e di trasparenza nel mercato; favorisce le forme di cooperazione e, in particolare, quella a mutualità prevalente e sociale; m) assicura il diritto alla salute e all'assistenza, tramite un sistema di servizi sanitari e sociali universalistico, accessibile ed equo; n) ispira il proprio ordinamento legislativo e amministrativo alla tutela e protezione della maternità, dell'infanzia e dell'adolescenza, garantendo, in particolare, i diritti alla famiglia, alle relazioni sociali, allo studio, al gioco, allo sport; o) attiva politiche di promozione alla vita attiva e di assistenza a favore della popolazione anziana, in particolare nelle condizioni di non autosufficienza; p) opera per rendere effettivi i diritti delle persone in condizioni di disabilità, anche sostenendo progetti di vita indipendente”.

¹⁴⁸ In questo senso, B. CARAVITA, *I diritti politici dei “non cittadini”*. *Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (Aic) “Lo statuto costituzionale del non cittadino”, Cagliari, 16 e 17 ottobre 2009, ora pubblicato in AIC Annuario 2009, Napoli, Jovene, 2009, p. 133 e ss.

¹⁴⁹ A. STERPA, *Il diritto di voto per le elezioni regionali*, in B. CARAVITA, *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 25 e ss.; ID., *Eguaglianza del voto dei cittadini italiani in Italia: diritto di voto attivo ed elezioni regionali*, in C. CALVIERI, a cura di, *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 89 e ss..

¹⁵⁰ Art. 12, comma 2, St.; i cittadini e i residenti possono rivolgere petizioni alla Regione “per chiedere provvedimenti o esporre comuni necessità” (comma 5, art. 12), possono interrogare gli organi regionali (comma 6).

consultazione popolare"¹⁵¹ e prevede l'istruttoria pubblica (art. 17 St.) quale nuova forma di partecipazione alle decisioni regionali, nonché in Liguria¹⁵² e in Toscana.¹⁵³

La scelta di riconoscere ai residenti diritti di partecipazione politica non è stata censurata dalla Corte costituzionale che con la sentenza n. 379 del 2004 ha affermato la legittimità della norma statutaria dell'Emilia Romagna che prevede il diritto di voto di tutti i residenti nei referendum regionali, secondo un criterio di favore verso la partecipazione che trova il suo fondamento nell'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998; "tali disposizioni [statutarie] – ha precisato la Corte – non disciplinano in alcun modo la condizione giuridica dei cittadini extracomunitari, né il loro diritto di chiedere asilo, che restano affidati alla sola legge statale".

Un atteggiamento di "apertura" del Giudice delle leggi che ha trovato conferma nel giudizio della legge Regione Emilia-Romagna n. 4 del 2004 che ha previsto forme partecipative degli stranieri nella Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati; si tratta di norme che, come ha sottolineato la Corte costituzionale, "lungi dall'invadere materie attribuite esclusivamente allo Stato, costituiscono anzi la attuazione, da parte della Regione Emilia-Romagna, delle disposizioni statali che, [...], prevedono appunto forme di partecipazione dei cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel Paese alla vita pubblica locale" (sent. n. 300 del 2005).¹⁵⁴ Si tratta di segnali e aperture che trovano un ulteriore terreno di azione riguardano i profili soggetti per l'esercizio del diritto di voto attivo e passivo nelle Regione speciali in ragione della tutela delle minoranze.¹⁵⁵

¹⁵¹ Art. 15 St.. L'art. 21 disciplina il referendum consultivo che può essere richiesto da ottantamila residenti.

¹⁵² "La Regione, mediante apposite leggi, riconosce e promuove la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati" (art. 6, comma 1, St.); "I cittadini e residenti in Liguria possono rivolgere petizioni alla Regione per chiedere provvedimenti o esporre comuni necessità" (art. 12 St.).

¹⁵³ Art. 3, comma 4, "La Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti [...] alle scelte politiche regionali" e comma 6 "La Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati".

¹⁵⁴ B. CARAVITA, *I diritti politici...cit.*.

¹⁵⁵ A. STERPA, *Il diritto di voto...cit.*, pp. 25 e ss.; ID., *Eguaglianza del voto...cit.*, pp. 89 e ss.

Lo stesso terreno della partecipazione dei cittadini alle scelte politiche e amministrative regionali trova negli Statuti spazi di sviluppo davvero rilevanti con interi titoli o sezioni dedicati alla partecipazione, alla trasparenza, agli istituti di (referendum abrogativi, consultivi, propositivi), alle proposte di leggi e atti, al difensore civico, alle consulte e agli organi di rappresentanza degli interessi.

È in questo senso che, con tutta evidenza, si dispiega un quadro di norme che rivela la ineluttabile conseguenza dell'autonomia politica delle Regioni, ossia la necessità di porre mano alla tavola dei diritti.

Una connaturata aspirazione delle Regioni ad interessarsi della dimensione dei diritti è d'altronde rappresentata dai numerosi richiami agli atti internazionali e comunitari contenuti negli statuti. Non mancano i richiami alle carte internazionali dei diritti, dalla Dichiarazione universale di diritti dell'uomo del 1948, alla Carta sui diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza-Strasburgo (2000-2007) alla Convenzione europea sui diritti umani (Cedu) ora, la prima, parte integrante del Trattato dell'U.E., la seconda parte dei principi comunitari e ad altri atti. Richiami che, se le previsioni statutarie fossero norme giuridiche (contrariamente a quanto sostenuto dalla Corte costituzionale) potremmo definire come dei rinvii materiali forieri di implementazione dei diritti.

I riferimenti agli atti internazionali assumono forme differenziate, con l'utilizzo di espressioni per cui la Regione "è impegnata nel rispetto e nella promozione dei diritti dei cittadini previsti [...] dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalle Convenzioni internazionali"¹⁵⁶, "fa propria la Carta dei diritti dell'U.E."¹⁵⁷ o "fa propri i principi della Dichiarazione

¹⁵⁶ Abruzzo, art. 5, "la garanzia dei diritti"; Lazio, art. 6, comma 2, "tutela i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sanciti dalle convenzioni internazionali"; Campania, art. 4, "la Regione riconosce e garantisce i diritti di libertà e di uguaglianza previsti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali riconosciute nel nostro ordinamento ponendoli a fondamento e limite di tutte le proprie attività".

¹⁵⁷ Calabria, art. 1, comma 2. La Regione Emilia Romagna fa un generico riferimento ai "diritti sanciti dalla Costituzione italiana e dall'Unione europea" (preambolo) e ai "principi dell'U.E." (art. 4); la Regione Marche "opera [...] nell'ambito dell'U.E." (art. 1); il Lazio "garantisce l'eguaglianza [...] nell'esercizio dei diritti [...] sanciti [...] dalla carta dei diritti fondamentali dell'U.E." (art. 6, comma 3); Piemonte, "nel quadro dei principi dell'Ue" (preambolo e art. 1);

universale dei diritti dell'uomo"¹⁵⁸. Se lo Statuto ligure non contiene alcun richiamo alle carte internazionali e comunitarie, la Lombardia ha come unico riferimento nella previsione per cui "riconosce il principio di autodeterminazione dei popoli previsto dalla Carta delle Nazioni Unite".¹⁵⁹

Queste diverse modalità di proiezione della dimensione sovranazionale dei diritti sulla comunità regionale¹⁶⁰ confermano l'intima necessità di chi organizza la propria comunità su basi politiche di operare anche sul piano dei diritti; inoltre, la contemporanea scelta statutaria di associare (spesso) alle carte internazionali e comunitarie la Costituzione italiana rivela anche una percezione multilivello e complementare di tutte le tavole dei diritti.

3 IL SISTEMA DI ARGINI PER L'UNITÀ COSTITUZIONALE DEI DIRITTI

Come noto, con riguardo all'azione normativa delle Regioni in occasione dell'adozione dei nuovi Statuti regionali, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla portata delle previsioni statutarie riguardanti principi e diritti (sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004).

La Corte costituzionale ha precisato che "alle enunciazioni in esame, 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" (n. 372/2004).

Toscana, "La Regione fonda la propria azione sui valori della Costituzione italiana e sugli accordi tra gli Stati per la Costituzione europea" (art. 3, comma 1); Umbria, "piena realizzazione politica e sociale dell'U.E." (art. 1, comma 4).

¹⁵⁸ Lazio, diritti e valori fondamentali (art 6); Marche, "sostiene e difende, in armonia con la Costituzione, con la Carta dei diritti dell'U.E. e con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la pace" (preambolo); Piemonte "ispirandosi ai principi della DUDU" (preambolo); Puglia, "ispirandosi ai principi della DUDU, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, della carta dei diritti fondamentali dell'UE e della Costituzione italiana" (art. 1, comma 3).

¹⁵⁹ Art. 6, comma 1.

¹⁶⁰ Da ultimo, Statuto Regione Veneta, prima approvazione 18 ottobre 2011, art. 5, comma 1, secondo il quale: "La Regione opera per garantire e rendere effettivi i diritti inviolabili, i doveri e le libertà fondamentali dell'uomo, riconosciuti dalla Costituzione e dalle fonti del diritto europeo e internazionale".

Per la Corte, "tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, 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 e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali «a competenza riservata e specializzata», cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque «essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione» (sentenza n. 196 del 2003)."

Infine, conclude la Corte costituzionale, ribadendo il "carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie", "ne deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa.

Le tavole dei diritti negli Statuti regionali (espressi direttamente o nella forma dei principi o degli obiettivi statutari) "non comportano né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e neppure fondano esercizio di poteri regionali" essendo affette da "carezza di idoneità lesiva."

La Corte costituzionale ha preferito "tagliare la questione" su un piano pre-giuridico piuttosto che affrontarla sul piano prettamente giuridico¹⁶¹, anche se, come è stato notato, non è da escludere che le previsioni in esame non abbiano una valenza interpretativa delle altre norme regionali e, in questo modo, esse possano recuperare una funzione giuridica.¹⁶²

La scelta della Corte costituzionale di sciogliere il nodo del rapporto tra i diritti (e i principi) regionali e i diritti (e i principi) "statali" negando la portata normativa delle previsioni statutarie non rappresentava però l'unica soluzione possibile per limitare l'azione regionale e garantire l'unità costituzionale dei

¹⁶¹ Sul tema la dottrina è ampia; per una disamina dei profili e delle posizioni in dottrina si rinvia al lavoro a cura di E. CATELANI, E. CHELI, *I principi negli statuti regionali*, Bologna, Il Mulino, 2008.

¹⁶² R. TARCHI, D. BESSI, *Commento all'art. 123 Cost.* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, pp. 2451 e ss..

diritti¹⁶³; in realtà, ben avrebbe potuto la Corte utilizzare il dettato costituzionale e colpire le previsioni regionali senza privarle del requisito della giuridicità, essendo presente in Costituzione (accanto ad elementi utili alla definizione della *forma di regione*) un sistema di argini potenzialmente idoneo a limitare la costruzione di un rapporto tra libertà e autorità di tipo regionale.

Tale argine avrebbe potuto essere edificato in ragione della presenza in Costituzione di almeno due strumenti all'uopo operanti: la competenza legislativa esclusiva statale per la determinazione dei livelli essenziali ex art. 117, comma 2, Cost.¹⁶⁴ e il limite dell'armonia con la Costituzione per gli Statuti regionali ex art. 123 Cost.

Dall'etichetta di cui alla lettera m) dell'art. 117 Cost., infatti, si evince che per ogni diritto civile e sociale esiste un livello essenziale statale disciplinato dallo Stato e garantito su tutto il territorio nazionale.¹⁶⁵ Avrebbe potuto essere sufficiente ciò a qualificare l'esclusività della legge statale, nel rispetto della Costituzione, per disciplinare i diritti civili e sociali dovendo, per ciascuno di essi, esserci una disciplina comunque statale relativamente ai livelli essenziali del diritto.

Se, dunque, non può esistere diritto senza livello essenziale posto da legge statale, non può esistere diritto che non sia previsto dalla legge statale, a meno di immaginare l'irragionevole situazione per cui la definizione di un nuovo diritto da parte di una Regione comporti l'obbligo per lo Stato di adottare una legge che ne disciplina il livello essenziale.

Inoltre, ai sensi dell'art. 123 della Cost., lo Statuto regionale deve essere "in armonia con la Costituzione": anche in questo caso siamo in presenza di un limite costituzionale alla disciplina regionale del rapporto tra autorità e libertà.

¹⁶³ P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 1997.

¹⁶⁴ Meriterebbe di essere approfondito il tema del combinato disposto con la competenza statale in materia di "ordinamento civile", C. CHIOLA, *Regioni e ordinamento civile: materia o limite? in federalismi.it* n. 22 del 2006 e A. M. BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2008.

¹⁶⁵ Le categorie dei diritti civili e sociali risolvono l'intero panorama dei diritti; cfr. M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, anno XXIV, n. 3/4, 2003, pp. 613 ss.

Sul concetto di armonia la dottrina si è divisa proponendo soluzioni che spaziano da una definizione ampia del concetto ad altre più restrittive.¹⁶⁶

La Corte costituzionale con la sent. n. 304 del 2002 ha precisato che “il riferimento all'«armonia», lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, perché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo Statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito.”

Il Giudice ha espressamente negato che “il limite di legittimità degli statuti dovrebbe essere riferito ai valori di fondo che ispirano la Costituzione” e che “esigerebbe solo che lo Statuto non sia “orientato contro la Costituzione” e non ne pregiudichi i principi generali, ma non escluderebbe la possibilità di derogare a sue singole norme”: “gli statuti nel disciplinare la materia dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione” (sent. n. 196 del 2003). Sempre per il giudice di legittimità costituzionale, “il sistema costituzionale complessivo, che si articola nei principi contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e delle leggi ordinarie di diretta attuazione, rappresenta pertanto il contesto, all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed operano” (sent. n. 12 del 2006).¹⁶⁷

È pur vero, però, che nella sent. n. 2 del 2004 la Corte ha precisato che i limiti alla rilevante autonomia statutaria “possono derivare solo da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione, come questa Corte ha già avuto occasione di affermare allorché ha negato che essa sia comprimibile «in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile» o «tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori»” (sent. n. 313 del 2003).

¹⁶⁶ B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 229 e ss.

¹⁶⁷ L'armonia con la Costituzione costituisce un limite anche all'esercizio di alcune competenze legislative delle Regioni a Statuto speciale (Corte cost., sentt. nn. 164 e 226 del 2009).

Da un lato, quindi, i due argini costituzionali dei livelli essenziali e dell'armonia con la Costituzione appaiono sulla carta adeguati per mantenere l'unità costituzionale dei diritti, è pur vero che si tratta di argini "mobili" suscettibili di un abbassamento come si ricava dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

In particolare, il sistema di argini è sottoposto alla pressione della frammentazione del rapporto tra autorità e libertà e è caratterizzato dalla debolezza del concetto stesso di unità nazionale dei diritti la quale presuppone che il livello costituzionale sia il termine di attestazione della loro unità¹⁶⁸, quando – invece – i diritti sempre più si sviluppano in un sistema almeno comunitario, nella misura in cui le stesse norme della CEDU, prima solo di ausilio interpretativo per l'ordinamento interno, sono oggi assunte a parametro del giudizio di legittimità costituzionale (Corte cost. n. 347 e 348 del 2007) e il Trattato di Lisbona ha assorbito la Carta di Nizza Strasburgo (2000-2007).¹⁶⁹

In questo senso si spiega forse la decisione della Corte costituzionale di "neutralizzare" le previsioni statutarie sui diritti e sui principi, ossi con il fine di proteggere a priori l'unità giuridica dei diritti espressi in Costituzione.

Tuttavia, dopo le pronunce che hanno reso effettivo il vincolo comunitario in tema di diritti, appare sempre più difficile giustificare che – da un lato – un atto internazionale di natura pattizia e non espressione diretta della sovranità popolare (come la Cedu o come il Trattato UE) sia costituzionalmente legittimati a definire lo spazio di azione dei diritti a differenza dello Statuto regionale, fonte del diritto adottata dai rappresentati della Regione eletti dal popolo e sottoponibile a referendum popolare.

L'accesso dei diritti europei nel nostro ordinamento giuridico (a prescindere dai sistema dei controlimiti¹⁷⁰) potrebbe essere foriero di una nuova lettura delle norme costituzionali esaltando gli elementi fondanti il

¹⁶⁸ M. LUCIANI, *L'Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, p. 125.

¹⁶⁹ Per la Corte costituzionale le norme delle convenzioni internazionali sui diritti (e prima del 2007 anche quelle contenute nella Cedu) fungono da parametro interpretativo delle previsioni nazionali (sentt. nn. 347 e 348 del 2007).

¹⁷⁰ Sulla teoria dei c.d. "contro-limiti", Corte costituzionale sent. n. 232 del 1989.

concetto di forma di regione da un lato e riducendo il sistema di argini posti a garanzia dell'unità costituzionale dei diritti dall'altra: a questo punto, l'armonia con la Costituzione dovrebbe essere letta diversamente ossia come limite minimo per l'azione statutaria (si vieterebbe unicamente l'azione *contra constitutionem*) e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117, comma secondo, lettera m) dovrebbero attestarsi egualmente come garanzia per i soli diritti costituzionali e statali, lasciando le comunità regionali libere di esprimere forme ulteriori dei rapporti tra la libertà e l'autorità.

In questo modo si scioglierebbe l'attuale "dualismo" costituzionale per cui, da un lato nella Costituzione trovano fondamento la frammentazione e la differenziazione regionale del rapporto tra autorità e libertà (la *forma di regione*), dall'altro sono presenti anche gli strumenti per (tentare di) garantire l'unità costituzionale dei diritti.

Dualismo che oggi è sciolto a favore dell'unità costituzionale (orientata ad una unità europea) dei diritti, ma che domani potrebbe avere esiti diametralmente opposti; ad oggi, tuttavia sono sopravvenuti ulteriori fattori che indirizzano il sistema verso nuove forme di "centralismo statale" in materia di diritti.

4 I "DIRITTI DELLA REPUBBLICA" TRA "COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA", "COSTI STANDARD" E "PAREGGIO DI BILANCIO"

Nei dieci anni successivi alla legge costituzionale n. 3 del 2001 la concreta disciplina dei "diritti della Repubblica" (ossia dei diritti previsti dall'ordinamento italiano nella duplice estrinsecazione demandata al statale e a quello regionale) ha seguito lo schema dell'art. 117 della Costituzione che assegna allo Stato la disciplina dei "livelli essenziali" dei diritti civili e sociali per lasciare alla Regione la regolazione dei livelli non essenziali ossia delle (eventuali) più significative (e più onerose dal punto di vista finanziario) forme di riconoscimento dei medesimi diritti.

Come ha chiarito la Corte costituzionale, "l'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» [si noti che il territorio è definito *nazionale* e non *statale*] attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regione e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori" (sent. n. 88 del 2003). Ciò si collega a quanto già prima aveva affermato lo stesso Giudice subito dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale allorché sostenne che per "quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una «materia» in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle" (sent. n. 282 del 2002).

Va detto, però, che il tema dei diritti si è trovato strettamente connesso ad altri due titoli di intervento del legislatore statale che hanno finito per consolidare su più fronti la capacità dello Stato di risolvere quasi del tutto la disciplina dei "diritti della Repubblica" riducendo lo spazio di intervento del legislatore regionale (e finanche della potestà normativa degli enti locali).¹⁷¹

¹⁷¹ Come emerge, tra gli altri aspetti, dai risultati della ricerca "La potestà regolamentare degli enti locali" (Prin 2007) ora pubblicati in B. CARAVITA, a cura di, *La potestà regolamentare di Comuni e Province*, Napoli, Jovene, 2011.

Si tratta, in primo luogo, del controllo della spesa pubblica operato dallo Stato (attraverso il titolo comunque di legislazione concorrente con le Regioni relativo al “coordinamento della finanzia pubblica”) in ragione del rispetto degli obblighi contenuti del patto di stabilità e dei vincoli comunitari che gravano sull'Italia;¹⁷² in secondo luogo, è il caso del complesso percorso di attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali (c.d. “federalismo fiscale”) di cui alla legge n. 42 del 2009¹⁷³ e successivi decreti legislativi che ha fortemente inciso (ed ancor più inciderà in futuro) sulla disciplina dei diritti rafforzando i titoli di intervento statali.¹⁷⁴

Come è stato sottolineato, i due temi del controllo della spesa pubblica e del c.d. “federalismo fiscale” hanno finito per incontrarsi tant'è che il processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione ha assunto le forme concrete del tentativo di predisporre adeguati strumenti utili al controllo della spesa della Repubblica piuttosto che alla esaltazione dell'autonomia di

¹⁷² Cfr. legge n. 220 del 2010 e successive modifiche, tra le quali il decreto-legge n. 225/2010 convertito nella legge n. 10 del 2011 e i decreti-legge nn. 98 e 138 del 2011, nonché n. 201 del 2011.

¹⁷³ Sulla quale A. FERRARA, G. M. SALERNO, a cura di, *Il “federalismo fiscale”*, Napoli, Jovene, 2010.

¹⁷⁴ Come noto, l'art. 119 della Costituzione recita: “1. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. // 2. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanzia pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. // 3. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. // 4. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. // 5. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. // 6. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”. Secondo l'art. 117, comma 4, della Costituzione, “sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanzia pubblica e del sistema tributario; [...]. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.

entrate e di spesa di Comuni, Province e Regioni riconosciuta direttamente dalla Costituzione.¹⁷⁵

Dobbiamo ricordare che negli ultimi anni si è assistito ad un progressivo e costante taglio dei “trasferimenti” finanziari agli enti territoriali autonomi che hanno inciso sulla disponibilità di risorse per l'erogazione di servizi e il concreto “godimento dei diritti”;¹⁷⁶ inoltre, l'attuazione del “federalismo fiscale” ha posto fine al sistema stesso dei “trasferimenti” (statali e regionali) prevedendo un regime di passaggio dal criterio dei costi *storici* delle funzioni esercitate dagli enti autonomi a quello dei costi *standard*. Questa innovazione ha profondamente inciso sui “diritti della Repubblica” comprimendone lo spazio concreto di azione finanziaria e quindi normativa, relegando gli enti diversi dallo Stato in una posizione di “sudditanza” materiale.

Il sistema dei costi *standard*, infatti, ha preteso il calcolo dei costi di ogni funzione di modo da stabilire un parametro che su scala nazionale sarà utilizzato per definire virtuosismi e inefficienze locali. Sorvolando in questa sede sui profili più specifici del tema, è doveroso evidenziare che – in ragione di queste scelte – siamo in presenza di una vera e propria ridefinizione dei costi e quindi dei livelli dei servizi connessi ai diritti in tutti i livelli di governo.

Ciò vale sia per le Regioni (per le quali vale anche il Patto per la salute e l'intesa sul rientro del debito sanitario)¹⁷⁷ con riferimento ai livelli essenziali di assistenza (LEA) in materia sanitaria per cui il decreto legislativo n. 68 del 2001, recante la disciplina del c.d. “federalismo fiscale regionale”, prevede che “il fabbisogno sanitario standard, [...], compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, costituisce l'ammontare di risorse necessarie ad assicurare i livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza ed appropriatezza”; detto costo, definito con

¹⁷⁵ B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *federalismi.it* n. 9 del 2011.

¹⁷⁶ Per una ricostruzione degli eventi nell'ultimo triennio, sia consentito rinviare a A. STERPA, *Il “contenimento” del sistema delle autonomie territoriali in Italia (2008-2010)*, in AA. VV., *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 673-763.

¹⁷⁷ Conferenza Stato-Regioni, 3 dicembre 2009, “Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2010-2012” (Repertorio n. 243/CSR) (09A15603) (G.U. Serie Generale n. 3 del 5 gennaio 2010).

modalità anche di collaborazione interistituzionale, lascerà tutte le prestazioni ulteriori in capo alla Regione e, dunque, nella disponibilità del legislatore e delle entrate finanziarie regionali.

Per quanto riguarda gli enti locali, invece, la Sose S.p.a. sta svolgendo l'attività tecnica di calcolo dei costi *standard* delle funzioni fondamentali (definite in via provvisoria)¹⁷⁸ con l'idea che, a regime, gli enti locali dovranno essere giudicati, nel loro andamento finanziario, proprio in ragione di detti costi che, ovviamente, costringeranno tutte le realtà locali ad avvicinarsi ad essi con effetti sui diritti legati alle attività amministrative.

Se, come è stato sottolineato, "i meccanismi perequativi e compensativi sono preordinati proprio a scongiurare che venga compromesso il valore della eguale opportunità nell'esercizio dei diritti costituzionali, sebbene assunti nel loro nucleo essenziale"¹⁷⁹, appare comunque evidente che la questione dei diritti nella Repubblica delle autonomie deve oggi "fare i conti" (mai espressione fu più esatta) con il complessivo riassetto della spesa pubblica nella certezza, ormai assunta dalla dottrina, che tutti i diritti hanno un costo.¹⁸⁰

In particolare deve essere sottolineato che, definendo il decreto legislativo n. 68 del 2011 ridotti margini di reale autonomia finanziaria per le

¹⁷⁸ Art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009: "Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale. 4. Per le province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) funzioni nel campo dei trasporti; d) funzioni riguardanti la gestione del territorio; e) funzioni nel campo della tutela ambientale; f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro."

¹⁷⁹ R. NANIA, *La questione del "federalismo fiscale" tra principi costituzionali ed avvio del percorso attuativo in federalismi.it* n. 23 del 2009 e M. BELLETTI, *Diritti costituzionali e Regioni*, in R. NANIA, P. RIDOLA, a cura di, *I diritti costituzionali*, vol. III, Torino, Giappichelli, 2006.

¹⁸⁰ S. HOMES, C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti, Perché la libertà dipende dalle tasse* (1999), Bologna, Il Mulino, 2000.

Regioni, le vere e proprie leve regionali sono molto esigue e difficilmente in grado – soprattutto nei territori destinatari delle risorse in perequazione – di poter estendere a tutte le Regioni il “diritto” ai livelli non essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Una situazione che pare aggravarsi, almeno sulla carta, anche per Province e Comuni che – fatta salva l’ipotesi di riforma delle prime¹⁸¹ – godono anch’essi di ridotti margini per manovrare le proprie entrate e, conseguentemente, per innalzare gli standard di erogazione dei servizi e di funzionamento dell’amministrazione locale per garantire prestazioni che eccedano i livelli essenziali dei diritti.

Infine, occorrerà verificare anche l’impatto che sui “diritti della Repubblica” avrà la recente modifica costituzionale che ha introdotto in Costituzione il vincolo del “pareggio di bilancio”¹⁸² (modificando gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. e, in particolare, spostando dalle materie di competenza legislativa concorrente a quelle di esclusiva spettanza statale l’“armonizzazione dei bilanci pubblici”, oltre che il complesso sistema di vincoli finanziari posti dal “*fiscal compact*” europeo ratificato dall’Italia.¹⁸³

¹⁸¹ Cfr. da ultimo, decreto-legge n. 201 del 2011 spec. art. 23.

¹⁸² Si tratta della legge costituzionale n. 1 del 2012 che, pur prevedendo la sua entrata in vigore all’esercizio finanziario 2014, definisce un nuovo sistema di vincoli per la spesa pubblica. Proprio sul crescente impatto dell’Unione europea sul nostro ordinamento cfr. B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, Jovene, 2012.

¹⁸³ Legge 23 luglio 2012, n. 114 recante “Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l’Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l’Ungheria, Malta, il regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d’Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012”; Legge 23 luglio 2012, n. 115 recante “Ratifica ed esecuzione della Decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE che modifica l’articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l’euro, fatta a Bruxelles il 25 marzo 2011”; Legge 23 luglio 2012, n. 116 recante “Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2011”.