

# Rivista di Diritto Costituzionale

---

2005



Rivista di  
Diritto  
Costituzionale

*Rivista dell'Associazione «Gruppo di Pisa»*



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 1996 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN 88-348-6345-3

*Comitato di Direzione*

A. Anzon, G. Azzariti, M. Luciani (Coordinatore scientifico), C. Pinelli, G. Pitruzzella (Direttore responsabile), R. Romboli (Coordinatore scientifico), A. Ruggeri.

*Comitato Scientifico*

L. Aguiar de Luque, M. Ainis, V. Angiolini, E. Balboni, M. Baudrez, M. Bertolissi, E. Bettinelli, R. Bin, B. Caravita, P. Carrozza, L. Chieffi, P. Ciarlo, V. Cocozza, P. Costanzo, L. Diez-Picazo, A. Di Giovine, M. Dogliani, G. D'Orazio †, G.F. Ferrari, G.G. Floridia, S. Gambino, S. Grassi, F. Lanchester, S. Mangiameli, A. Manitakis, R. Nania, L. Pegoraro, A. Pisaneschi, M. Raveraira, P. Ridola, E. Rossi, S. Sicardi, R. Tarchi, R. Toniatti, L. Ventura, M. Volpi, A. Weber.

*Comitato di Redazione*, coordinato da S. Panizza

G. Campanelli, T. Checcoli, A. Di Capua, G. Famiglietti, T. Giovannetti, N. Pignatelli, G.C. Pinelli, A. Sperti, E. Stradella.

Registrazione presso il Tribunale di Torino n. 4928 del 5 luglio 1996.

*Composizione:* Compograf - Torino

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, via delle Erbe, n. 2, 20121 Milano, telefax 02-80.95.06, e-mail: [aidro@iol.it](mailto:aidro@iol.it)

# Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali \*

di *Emanuele Rossi*

SOMMARIO. 1. Premessa: i diritti di libertà e gli ordinamenti giuridici particolari. – 2. Libertà e statuti regionali dopo la riforma dell'art. 123 della Costituzione. – 3. La situazione degli statuti regionali italiani dopo la riforma costituzionale. – 4. Principi e diritti negli statuti già approvati o in corso di approvazione. – 5. (*segue*) In particolare: il riconoscimento del diritto di voto agli stranieri. – 6. (*segue*) La tutela di forme di convivenza diverse dalla famiglia. – 7. La «soluzione» offerta dalla Corte costituzionale. – 8. Gli strumenti per la garanzia dei diritti. – 9. Conclusioni.

## 1. Premessa: i diritti di libertà e gli ordinamenti giuridici particolari

La legittimità, prima ancora che la opportunità, della previsione di un catalogo di principi e di diritti negli statuti regionali ordinari, come ridisciplinati a livello costituzionale dalla legge cost. n. 1 del 1999, presuppone una risposta all'interrogativo su quale sia il livello di governo nel quale è possibile operare un riconoscimento dei diritti della persona e delle formazioni sociali nell'attuale assetto ordinamentale: assetto segnato, come noto, da un ripensamento della tradizionale configurazione dei rapporti tra ordinamenti giuridici distinti, sin qui caratterizzata, almeno dopo i Trattati di Vestfalia del

---

\* Il presente lavoro è frutto di una elaborazione progressiva, che prende la mosse dal contributo *Principi e diritti nello statuto. I rapporti con la società civile*, in E. ROSSI-T. GROPPI-R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino, 2002, p. 47 ss.; si è sviluppato in un seminario organizzato da A. Simoncini presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Macerata e successivamente in un incontro di studio tenuto presso l'Università di Barcellona. Il testo della relazione presentata in tale altra sede è stato pubblicato in lingua spagnola con il titolo «Derechos de libertad y Estatutos regionales. La situación italiana», in J.M. CASTELLÀ-E. EXPOSITO, *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Barcelona, 2006, pp. 201-234. Alcune considerazioni sono state riprese anche dal commento agli artt. 4 e 5 dello statuto della Toscana, curato con la collaborazione di G. MARTINICO e pubblicato in P. CARETTI-M. CARLI-E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 39 ss.

1648, dalla supremazia del diritto degli Stati su ogni altro livello. La prospettiva verso la quale si sta muovendo l'ordinamento italiano – ma, più in generale, potrebbe dirsi gli ordinamenti europei e fors'anche la stessa comunità internazionale – è nel senso di «concepire l'organizzazione giuridica dell'umanità articolata su una pluralità di livelli – locale, regionale, statale, continentale, mondiale – nell'ambito del quale nessuno si presenta come assolutamente prevalente su ogni altro»<sup>1</sup>.

Se così è, sembra superata la tradizionale concezione che riservava in via esclusiva allo Stato il riconoscimento (ed in certa misura la connessa tutela) dei diritti della persona: coerentemente, viene avanzata l'esigenza «che la dottrina giuridica si adatti meglio alle circostanze della storia, ossia ad un contesto in cui la pretesa di porre regole come giuridiche non sia più solo degli Stati nazionali che abbiamo sin qui conosciuto ed in cui il predominio del diritto statale, là dove permanga, non sia più scontato»<sup>2</sup>. Tutto questo vale, in primo luogo, con riguardo alla dimensione sovra-nazionale, nella quale lo sviluppo di documenti e carte internazionali ha da anni consentito l'affermazione dell'idea in base alla quale vi sono alcuni diritti la cui tutela prescinde dallo *status civitatis* ed investe la dimensione che potremmo chiamare dello *status humanitatis*, così assecondando una concezione universale dei diritti dell'uomo<sup>3</sup>. Incontestabile risulta al riguardo il consistente e qualificato sviluppo che ha avuto, specie negli ultimi decenni, la stipulazione di accordi internazionali finalizzati al riconoscimento di diritti fondamentali della persona, mediante i quali gli Stati contraenti si sono impegnati al loro rispetto e a sanzionarne le violazioni. Con specifico riguardo all'ordinamento italiano, il riconosciuto valore di «clausola a fattispecie aperta» attribuito alla disposizione di cui all'art. 2 Cost. ha comportato che le dichiarazioni adottate mediante accordi internazionali, e recepite nell'ordinamento interno, devono essere utilizzate ai fini dell'individuazione della categoria dei diritti inviolabili, operando esse un possibile arricchimento del catalogo: o mediante l'introduzione di un diritto «nuovo», ovvero attraverso l'attribuzione di nuovi contenuti a diritti già previsti in Costituzione, ovvero ancora con la previsione di forme di tutela giurisdizionale ulteriori rispetto a quelle previste dall'ordinamento interno<sup>4</sup>. Va peraltro sottolineato che, secondo l'interpreta-

---

<sup>1</sup> Così A. PIZZORUSSO, *Prime osservazioni sulla Costituzione europea in corso di approvazione*, in *Comparazione giuridica e sistema delle fonti del diritto*, Torino, 2005, p. 137.

<sup>2</sup> Così, da ultimo, V. ANGIOLINI, *Il diritto degli individui*, Torino, 2005, p. 12.

<sup>3</sup> Tendenza che pone problemi di conciliabilità con l'evoluzione nel senso della *regionalizzazione e specializzazione* dei diritti: su tale argomento v., per tutti, DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Torino, 1998.

<sup>4</sup> Tale aspetto è comune ad altre esperienze costituzionali: secondo la sent. n. 78 del 1982 del Tribunale costituzionale spagnolo, ad esempio, «*la Constitucion se inserta en un contexto*

zione condivisa, le norme internazionali pattizie entrano nel nostro ordinamento al medesimo livello delle norme che le recepiscono, e che quindi gli atti suddetti, recepiti con legge ordinaria, non sarebbero in grado di modificare la disciplina costituzionale delle libertà: e tuttavia il contenuto di tali accordi è utilizzabile ai fini indicati – per riprendere una nota distinzione – in quanto diritto non scritto, vale a dire quali strumenti esegetici delle disposizioni costituzionali; come affermato dalla Corte costituzionale, «i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia, trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione: non solo per il valore da attribuire al generale riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo fatto dall'art. 2 Cost., sempre più avvertiti dalla coscienza contemporanea come coesenziali alla dignità della persona, *ma anche perché, al di là della coincidenza nei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nell'interpretazione*» (corsivo aggiunto)<sup>5</sup>.

Tali cataloghi vanno, come noto, crescendo sia di numero che di consistenza: accanto a quelli storicamente più risalenti (la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo come successivamente specificata nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e nel Patto internazionale sui diritti civili e politici; la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con annessi Protocolli addizionali), si è in tempi relativamente recenti aggiunta la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il cui inserimento all'interno del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, nel caso di sua ratifica ed entrata in vigore, potrebbe attribuirle la forza di strumento mediante il quale integrare e precisare il catalogo dei diritti della persona da riconoscere anche all'interno dell'ordinamento nazionale.

A questa tendenza «dall'alto» fa poi riscontro una tendenza integratrice proveniente «dal basso», attraverso la previsione di cataloghi di diritti emanati da ordinamenti giuridici «interni» allo Stato. A tale riguardo l'esperien-

---

*internacional en materia de derechos fundamentales y libertades publicas, por lo que hay que interpretar sus normas en esta materia de conformidad con la Declaration Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales que menciona el precepto». In dottrina v. CRUZ VILLALON, *Contenido, y posicion y proteccion jurisdiccional de los derechos fundamentales en Espana*, in *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle Carte costituzionali europee*, a cura di A. ROMANO, Milano, 1994, p. 229 ss.*

<sup>5</sup> Corte cost. 22 ottobre 1999, n. 388, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2991 ss., su cui v. le osservazioni di C. PINELLI, *La durata ragionevole del processo fra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2997 ss., che iscrive il principio elaborato dalla Corte nell'ambito del «crescente ricorso in sede giurisdizionale all'eterointegrazione di contenuti normativi, sintomo vistoso della crisi dell'esclusività statualistica». In merito alla funzione ermeneutica svolta dalle dichiarazioni internazionali dei diritti nei confronti delle disposizioni costituzionali interne v. anche F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, p. 89.

za comparata dimostra che negli Stati federali, o comunque in quelli «composti», anche gli Stati membri partecipano alla definizione del catalogo dei diritti, secondo due direttrici fondamentali: una funzione di supplenza ovvero di integrazione dei diritti statali nei confronti di quelli federali<sup>6</sup>. La prima linea di tendenza si è realizzata, ad esempio, nell'esperienza della Confederazione svizzera, in cui la limitatezza del catalogo di diritti contenuto nella Costituzione federale del 1874, e la contemporanea maggiore estensione dei cataloghi contenuti nelle Costituzioni cantonali, ha consentito al Tribunale costituzionale elvetico di elaborare una giurisprudenza in base alla quale i diritti previsti a livello cantonale venivano riconosciuti come diritti non scritti nell'ordinamento confederale: come è avvenuto, ad esempio, in relazione al diritto di proprietà, non riconosciuto dalla Costituzione federale ma tratto dal «diritto costituzionale comune» dei Cantoni<sup>7</sup>. Al contrario, una logica di tipo integrativo si è affermata negli Stati uniti d'America, nella Repubblica federale tedesca ed in Austria, laddove «le Costituzioni degli Stati membri possono riconoscere o «nuovi» diritti che non si pongano in contrasto con quelli federali ovvero un maggior grado di garanzia con effetti limitati al proprio territorio»<sup>8</sup>. Analogamente, l'esperienza spagnola, nella quale la tematica in questione è oggi al centro di accesi dibattiti relativamente alla revisione di alcuni statuti di autonomia<sup>9</sup>, ha individuato nella garanzia di alcuni diritti civili speciali (con riguardo in particolare ai Paesi Baschi, a Navarra e alla Catalogna) uno dei tratti del cosiddetto «*hecho diferencial*» che caratterizza il modello di Stato *autonomico* introdotto dalla Costituzione spagnola<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> In tal senso R. BIFULCO, *Nuovi statuti regionali e («nuovi») diritti regionali*, in *Giur. it.*, 2001, p. 1757 ss.

<sup>7</sup> L'esperienza svizzera è illustrata da K. SCHWEIZER, *Homogenität und Vielfalt im schweizerischen Staatsrecht*, in D. THURER, J.F. AUBERT e J.P. MÜLLER (a cura di), *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse*, Zurich, 2001, p. 164 ss. Peraltro, come noto, nel 1999 la Confederazione elvetica ha approvato una riforma costituzionale includendo in essa un catalogo di diritti: su ciò si v. S. CECCANTI, *I diritti fondamentali nella nuova Costituzione svizzera: una tranquilla ratifica della giurisprudenza del Tribunale federale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, p. 999 ss.

<sup>8</sup> Così ancora R. BIFULCO, *Nuovi statuti regionali*, cit., p. 1758.

<sup>9</sup> Si v., ad esempio, la situazione della Catalogna, relativamente alla quale alcuni partiti hanno proposto l'inserimento nel relativo statuto di un catalogo di diritti che ampli la portata dei diritti costituzionalmente garantiti, con specifico riferimento ai diritti civili, di partecipazione, di «terza generazione», sociali ed economici, culturali e linguistici. Su tale dibattito, e per complessive considerazioni sulla costituzionalità di previsioni siffatte nel quadro dei principi della Costituzione spagnola v. J.M. CASTELLÀ ANDREU, *La funcion constitucional del Estatuto de Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 2004, p. 158 ss.

<sup>10</sup> Così, da ultimo, A. CASTRO JOVER e D. MILANI, *Il fattore religioso negli statuti delle «Comunidades autonomas»*, in *Quad. dir. e pol. eccles.*, 2005, p. 322. Sulla (assai discussa) pro-

Su un diverso piano può ricordarsi l'esperienza storica in base alla quale la tutela delle minoranze presenti su un dato territorio si è realizzata proprio attraverso la previsione di forme di autonomia territoriale<sup>11</sup>, a conferma della connessione che può sussistere tra differenziazione in ragione del territorio e tutela dei diritti.

Questo complesso movimento (dall'alto e dal basso) se da un lato conduce ad una concezione nella quale la tutela dei diritti risulta una competenza diffusa, così da superare la concezione cara al costituzionalismo classico che attribuisce allo Stato il monopolio della tutela dei diritti<sup>12</sup>, d'altro canto impone la ricerca di un livello di omogeneità perlomeno sostanziale<sup>13</sup> nella garanzia dei diritti su tutto il territorio nazionale, in ordinamenti statali nei quali il principio d'uguaglianza rappresenta una prospettiva non eludibile ed un principio contenente vincoli giuridici e non meramente programmatici. Tale prospettiva, nella quale il nostro Paese è pienamente inserito, ha le potenzialità necessarie per realizzare quel modello pluralistico che è presupposto del principio di sussidiarietà, come sancito sia a livello comunitario dal Trattato di Maastricht che a livello nazionale dal novellato art. 118 della Costituzione, ma che già era iscritto nella trama costituzionale ben prima della riforma del 2001.

In siffatta direzione, si è da taluni rilevato come la normativa contenuta negli statuti regionali in ordine all'affermazione di principi e soprattutto con riguardo alla statuizione di diritti possa contribuire alla costruzione di un diritto costituzionale sub-nazionale europeo<sup>14</sup>, alla pari delle Costituzioni degli enti sub-nazionali dei diversi Paesi europei. Malgrado tale suggestiva ipotesi, non può tuttavia essere sottaciuto che la prova in ordine all'effettività

---

posta di statuto del Paese Basco, che tenderebbe ad introdurre nello statuto una «Carta di diritti e doveri civili e politici della cittadinanza basca», cfr. E. VIRGALA FORURIA, *Sulla Proposta di uno statuto indipendentista per il País Vasco*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 401 ss. In generale, sul ruolo svolto dal Tribunale costituzionale spagnolo nella definizione del modello di Stato autonomico v., da ultimo, E. EXPOSITO GOMEZ, *Tribunal constitucional y Estado autonomico: la distribucion competencial*, in E. BETTINELLI e F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 617 ss.

<sup>11</sup> Cfr., per tutti, A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967, p. 355 ss.

<sup>12</sup> Come ha rilevato D. SCHEFOLD, *L'effettività del principio di eguaglianza negli ordinamenti multilevel: i sistemi tedesco, spagnolo e italiano a confronto*, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003, p. 80, «la pluralità degli ordinamenti o delle mani pubbliche «multilevel» è una caratteristica essenziale dello sviluppo del diritto pubblico».

<sup>13</sup> Su tale concetto si rinvia a M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 44 ss.

<sup>14</sup> B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, p. 58.

sia dei principi come (forse ancor di più) dei diritti previsti nei diversi statuti deve fare i conti con numerosi fattori, quali la concreta azionabilità delle previsioni statutarie, nonché la compatibilità di diversi sistemi di disciplina e di garanzia di situazioni analoghe nei differenti ordinamenti regionali. Quanto al primo aspetto vi è il sospetto (e forse anche di più), che – come si dirà – trova consistente alimento nella giurisprudenza costituzionale, che gli statuti possano rappresentare dei «manifesti» senza reale forza giuridica, con il rischio «di condensare negli statuti una *summa* di grandi principi e valori universali, assegnando alle regioni un improbabile ruolo di nuovi centri gravitazionali della trasformazione sociale»<sup>15</sup>: così alimentando uno scarto potenzialmente assai pericoloso tra le attese che si verrebbero ad alimentare nei cittadini e le conseguenze concrete di siffatte previsioni. Ma su questo tornerò.

## 2. Libertà e statuti regionali dopo la riforma dell'art. 123 della Costituzione

Sotto un diverso piano, la legittimità della previsione di principi e diritti negli statuti regionali ad autonomia ordinaria deve essere valutata in relazione al disposto contenuto nel nuovo art. 123 della Costituzione, come modificato dalla legge cost. 22 novembre 1999, n. 1<sup>16</sup>, il quale stabilisce, lo si ricorda, che «ciascuna Regione ha uno Statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Vanno preliminarmente segnalate le differenze con la precedente statuizione della medesima disposizione costituzionale, la quale circoscriveva l'ambito riservato allo statuto all'organizzazione interna della regione, all'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione, alla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali: non vi è dubbio, al riguardo, che gli aspetti che il «nuovo» statuto è chiamato a disciplinare siano sensibilmente più ampi. In secondo luogo va ricordata la diversa procedura approvativa: se infatti la Costituzione del 1948

<sup>15</sup> A. ZORZI GIUSTINIANI, *Potestà statutaria e forma di governo regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, p. 48.

<sup>16</sup> Sulla quale v., complessivamente, C. FUSARO e M. CARLI, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. BRANCA e proseguito da A. PIZZORUSSO), Bologna-Roma, 2002.

attribuiva la competenza ad approvare gli statuti al Parlamento nazionale, mediante una legge che abbisognava di una preventiva approvazione da parte del Consiglio della Regione interessata, con la riforma del 1999 lo statuto è configurato come atto rimesso in via esclusiva alla determinazione politica regionale, sì da configurarlo come *un atto di autonomia* (i cui limiti, peraltro, e come si dirà, sono segnati dalla Costituzione<sup>17</sup>), oltre che come un *atto unitario* (sebbene le regioni possano approvarlo o modificarlo anche «a pezzi», come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 304 del 2002<sup>18</sup>). Ciò conduce all'ovvia considerazione che lo statuto *non* è una Costituzione, né ha la forza (e il compito) di derogare alla Costituzione nazionale; l'art. 123 Cost., anzi, stabilisce che esso deve essere «in armonia» con essa<sup>19</sup>: con riguardo all'esatto significato da attribuire a tale previsione, alle numerose ipotesi interpretative avanzate in dottrina (che andavano dal considerare tale espressione come mero rispetto della Costituzione ovvero dei suoi soli principi supremi<sup>20</sup>, al ritenere che in essa dovesse ricomprendersi anche l'osservanza delle caratteristiche organizzative dello Stato<sup>21</sup> od anche il rispetto dell'interesse nazionale<sup>22</sup>) ha offerto una risposta decisa la Corte costituziona-

<sup>17</sup> Su tali concetti e per una configurazione complessiva dello statuto nel nuovo assetto costituzionale v. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., spec. p. 82 ss. Nel senso che a seguito delle riforme costituzionali intervenute le regioni non siano più configurabili come meri enti autonomi bensì «titolari di un potere normativo in larga misura parallelo a quello dello Stato» cfr. A. PIZZORUSSO, *Problemi del regionalismo/federalismo italiano: a) lo Statuto della Regione Toscana alla vigilia dell'approvazione della sua nuova versione*, in *Comparazione giuridica*, cit., p. 266.

<sup>18</sup> Corte cost. 3 luglio 2002, n. 304, in *Giur. cost.*, 2002, p. 3245 ss. Sulla correttezza sul piano giuridico di tale affermazione, ma anche sull'inopportunità politica di «interventi statutari singolari, sincopati e a singhiozzo» v. B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004, p. 312.

<sup>19</sup> In ordine a tale previsione v., in generale, A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo statuto e del altre fonti del diritto*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001, p. 81 ss.; C. PETTINARI, *Nota a margine dei concetti di «armonia con la Costituzione» e di «spirito della Costituzione»*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1891 ss.; C. CALVIERI, *Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie*, in E. BETTINELLI e F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V*, cit., p. 10 ss. Per una ricostruzione delle posizioni della dottrina e della giurisprudenza costituzionale sul punto cfr. R. ROMBOLI, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in G.F. FERRARI e G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, p. 241 ss.

<sup>20</sup> È la tesi avanzata da S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 574.

<sup>21</sup> Così U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Milano, 2001, pp. 347-348.

<sup>22</sup> C. FUSARO e M. CARLI, *Elezione diretta*, cit., p. 31.

le<sup>23</sup>, secondo la quale «il riferimento all'armonia», lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché 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*». Tale soluzione, che era sembrata «prudentemente messa da parte in due successive pronunce»<sup>24</sup>, è stata successivamente ripresa e ribadita dalla sentenza n. 2 del 2004<sup>25</sup>; sebbene essa crei problemi su altri piani (in particolare circa il contenuto autonomo di tale concetto rispetto a quelli propri dell'insieme delle disposizioni costituzionali<sup>26</sup>), tuttavia sul punto in questione è assai chiara e risolutiva: secondo la giurisprudenza costituzionale, lo statuto è subordinato a tutte le norme costituzionali e, *in più*, ne deve rispettare «lo spirito»<sup>27</sup>.

Dalle disposizioni costituzionali richiamate, come interpretate dalla giurisprudenza costituzionale, consegue in primo luogo che lo statuto non può diminuire (o addirittura eliminare) la portata dei principi costituzionali, e che neppure vi è bisogno di una ripetizione di essi nello statuto. Né convince la tesi di chi ritiene che la riproposizione di alcuni principi costituzionali nello statuto assolverebbe alla funzione di selezionare, fra tutti quelli sanciti nella Costituzione, quelli che ad avviso del legislatore statutario emergono dai convincimenti delle diverse sensibilità politiche della comunità regionale<sup>28</sup>: se la

<sup>23</sup> Con la già citata sentenza n. 304/2002, commentata da S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2358 ss.

<sup>24</sup> Così M. OLIVETTI, *Lo «spirito della Costituzione»: un concetto giuridicamente inutile*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 41: il riferimento è alle sentenze 5 giugno 2003, n. 196, in *id.*, 2003, p. 1489 ss. (dove si legge che «è ovvio ... che gli statuti nel disciplinare la materia dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione») e 21 ottobre 2003, n. 313, *id.*, 2003, 2952 ss.

<sup>25</sup> Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 2, in *Giur. cost.*, 2004, p. 9 ss.

<sup>26</sup> Un'interessante ipotesi ricostruttiva sul punto è stata avanzata da S. GAMBINO, *Statuti regionali e «armonia» con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista dello Statuto calabrese*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), per il quale in detta formula «si riassume e si sostanzia la conformazione degli statuti ai principi della cittadinanza unitaria e sociale, per quanto concerne l'ambito dei diritti della persona, nonché ai nuovi principi organizzatori del decentramento istituzionale (con la sussidiarietà, la leale cooperazione, la differenziazione e l'adeguatezza)».

<sup>27</sup> Al contrario, altri (A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2005, p. 196) propone una lettura diversa della disposizione costituzionale, da intendersi come limite (per il legislatore statutario) meno intenso di quello dell'«osservanza», «dando l'opportunità agli statuti, proprio in quanto fonti apicali dell'ordinamento regionale, di non allinearsi pedissequamente a quanto stabilito nelle formule costituzionali di organizzazione».

<sup>28</sup> Così E. CECCHERINI, *Commento all'art. 3*, in P. CARETTI, M. CARLI e E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 25.

regione è chiamata a dare attuazione e a rispettare *tutti* i principi costituzionali, che qualcuno di questi sia richiamato e qualche altro no non può avere alcun significato, se non di creare confusione sul piano giuridico ed interpretativo. A cosa potrebbe servire, ad esempio, scrivere nello statuto che tutti i cittadini della regione hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, quando ciò è già sancito per tutti i cittadini italiani?

Ad analoga conclusione deve giungersi in relazione alla possibile previsione di diritti di libertà o di doveri, individuali o collettivi: anche per essi ciò che è sancito in Costituzione non può essere né eliminato né contraddetto o limitato dallo statuto.

Ciò non significa peraltro che lo statuto sia configurabile alla stregua di una legge (regionale) come le altre: proprio la particolare procedura mediante la quale lo statuto regionale deve essere approvato, simile a quella stabilita dall'art. 138 Cost. per la revisione costituzionale, ha fatto parlare di una «rigidità» dello statuto o dello stesso come «norma fondamentale»<sup>29</sup>, rispetto al quale la legge ordinaria regionale deve ritenersi quindi subordinata. Ancora la Corte costituzionale ha affermato che «la previsione di un controllo di legittimità costituzionale in via preventiva delle deliberazioni statutarie è intesa ad impedire che eventuali vizi di legittimità dello statuto si riversino a cascata sull'attività legislativa e amministrativa della regione»: in tal modo facendo intendere che le previsioni statutarie vincolano la legislazione regionale. Lo statuto si configura pertanto come indirizzo e limite, ma anche come *vincolo giuridico* (e non solo politico) per il legislatore regionale<sup>30</sup>.

La particolare e problematica configurazione della fonte statuto, alla luce di quanto si è detto, pone delicati problemi in ordine al tema in esame, vale a dire alla legittimità di introdurre nello statuto «nuovi» o «diversi» principi (non contraddittori o alternativi a quelli costituzionalmente stabiliti, secondo quanto si è detto), e «nuovi» o «diversi» diritti rispetto a quelli già stabiliti a livello nazionale mediante le fonti costituzionali. Ci si è chiesti se ciò sia consentito (e, se sì, in quale misura e a quali condizioni) oppure se non sia preferibile che di questo lo statuto non si occupi, limitandosi a disciplinare gli aspetti organizzativi dell'ente regione.

Con riferimento ai *principi*, se su un piano di valutazione politica, oltre che

<sup>29</sup> Così, ad esempio, G. VOLPE, *Modelli costituzionali e nuovi statuti regionali*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI e N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 235.

<sup>30</sup> Secondo U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali*, cit., p. 100, lo statuto si colloca «in una posizione di superiorità rispetto all'esercizio delle diverse funzioni regionali: pertanto il suo rispetto appare necessario e tutelato da tutti i diversi strumenti a tutela della legalità costituzionale».

di corretta utilizzazione degli strumenti normativi, possono condividersi le osservazioni di chi paventava il rischio (poi puntualmente verificatosi) «che la cattiva cultura politica ed istituzionale di buona parte della classe politica, nonché la sua forte tendenza a qualificarsi in termini astrattamente ideologici o a cercare così di mettere strumentalmente in difficoltà gli avversari politici, porterà ad animati dibattiti sui «massimi sistemi» per giungere a formulare alcuni o molti principi direttivi dell'attività regionale dall'inesistente efficacia giuridica o vane rivendicazioni di spazi ulteriori rispetto al disegno costituzionale ed alle sue leggi attuative»<sup>31</sup>, diversa mi pare la conclusione cui si debba giungere ragionando sul piano della legittimità costituzionale. Con riferimento infatti a quest'ultimo profilo, la possibilità di prevedere nello statuto alcuni principi *ulteriori* rispetto a quelli contenuti in Costituzione, o principi che si pongono come *specificazione* di quelli contenuti o tratti da essa, non può essere esclusa in via generale. D'altra parte questo credo che sia voluto dal legislatore costituzionale del 1999, allorché ha sostituito la versione precedente dell'art. 123 Cost. (che demandava allo statuto, come si è detto, la determinazione delle «*norme relative all'organizzazione interna della Regione*») con la nuova formulazione sopra richiamata, nella quale si demanda allo statuto la determinazione dei «*principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*» della Regione: e mentre i *principi di organizzazione* possono (e debbono) riguardare le modalità di definizione interna delle competenze e di attribuzione di esse ai diversi livelli, i *principi di funzionamento* altro non possono essere – mi pare – che l'indicazione delle finalità e degli obiettivi che la Regione pone in termini generali alla propria azione<sup>32</sup>. Analogamente, altri<sup>33</sup> hanno rilevato che il riconoscimento alle regioni del potere di definire la forma di governo incide di necessità sull'attribuzione del potere di definire anche la forma di stato, atteso che «il conferimento ad un'entità politica del-

<sup>31</sup> U. DE SIERVO, *La fonte statuto: natura e limiti*, in T. GROPPI, E. ROSSI e R. TARCHI, *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana* (a cura di E. LIBONE), Torino, 2002, p. 31. Analogamente R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, 2005, p. 18, ritiene che le disposizioni contenenti principi negli statuti siano non solo inutili ma, potenzialmente, anche dannose.

<sup>32</sup> In relazione alla necessità di una lettura valorizzante della previsione costituzionale in esame, tendente a porre in luce gli elementi innovativi, quale «occasione unica per dare compiuta attuazione al nuovo disegno della Regione, con ricadute di grande impatto e visibilità per la generalità dei cittadini, e conseguente radicamento delle Regioni nella società» v. M. CARLI, in M. CARLI e C. FUSARO, *Elezioni dirette*, cit., pp. 188-189. Per una critica alla formula usata dal legislatore di revisione costituzionale, sebbene con esclusivo riferimento alla parte organizzativa delle Regioni, v. R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Regioni*, 2000, p. 536 ss.

<sup>33</sup> R. BIFULCO, *Nuovi statuti regionali*, cit., p. 1762.

la piena potestà in materia di forma di governo non può andare disgiunto dal potere di intervenire normativamente anche sugli aspetti che regolano il rapporto dell'autorità con la comunità sottostante». Altri ancora hanno dedotto la possibilità per gli statuti di prevedere disposizioni programmatiche e di principio dall'aumento delle competenze regionali e dall'eliminazione dei controlli statali, con la conseguenza che lo statuto «dovrà offrire un quadro di riferimento unitario agli interventi regionali sulle amplissime materie ormai affidate alla potestà legislativa regionale»<sup>34</sup>. Va peraltro ricordato come non siano mancate voci drasticamente contrarie a ritenere sussistente questa possibilità per il legislatore statutario regionale, ovvero a ritenere del tutto inutile, e giuridicamente dannoso, il suo esercizio: tali previsioni, infatti, secondo tale autore, non avrebbero alcuna efficacia giuridica, non creando diritti e doveri in capo ai singoli; né avrebbero effetto normativo sulla successiva legislazione regionale e neppure potrebbero costituire una guida interpretativa delle successive leggi regionali. In sostanza, il dibattito intorno ad esse avrebbe indotto l'equivoco di fondo di ritenere lo statuto regionale come «un documento politico atto a fondare una mitologica «comunità regionale» e non un regolamento giuridico rivolto a mettere in un corretto ed efficiente assetto il sistema dei poteri della Regione e le sue procedure decisionali»<sup>35</sup>. Per ribattere – sul piano giuridico, che altra è la valutazione in ordine alla opportunità politica, come si è detto – a tale drastica conclusione, credo che basti la considerazione di quanto già la Corte costituzionale aveva affermato in relazione agli statuti regionali del 1970, allorché giustificò la previsione di clausole indicanti i principi e le finalità dell'azione regionale in forza del ruolo della regione «come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative»<sup>36</sup>: se ciò valeva in presenza di

<sup>34</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria*, cit., p. 337. Analogamente S. GAMBINO, *Federalismo e diritti (forma di Stato e diritti fondamentali)*, in V. PIERGIGLI (a cura di), *Federalismo e devolution*, Milano, 2005, p. 68, ritiene che «rispetto al precedente testo, la nuova formulazione dell'art. 117 Cost. prevede (e consente) ambiti competenziali in materie che hanno riflessi (...) sui diritti fondamentali, sia sociali che civili».

<sup>35</sup> R. BIN, *Dopo gli statuti, c'è molto da fare*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, n. 1, pp. 8-9. Da notare come nel medesimo fascicolo della rivista ove è pubblicato l'articolo appena richiamato, e che contiene la condanna più netta delle previsioni di principio, nelle pagine successive se ne trova la sua più alta (e, a modesto avviso di chi scrive, eccessiva al pari dell'altra) celebrazione: «lo Statuto dell'Emilia-Romagna tende a non essere – e non deve essere – semplicemente lo statuto di un ente pubblico. È qualche cosa di più e di diverso, deve costituire la carta di riconoscimento di un intero sistema di cittadini, organizzazioni sociali, organizzazioni delle nostre realtà, istituzioni dei vari livelli del nostro territorio» (M. LOMBARDI, F. MATTEUCCI e P. ZANCA, *Lo Statuto regionale: un nuovo quadro per le istituzioni dell'Emilia-Romagna*, *ivi*, p. 14).

<sup>36</sup> Corte cost. 20 marzo 1972 n. 40, in *Giur. cost.*, 1970, p. 490 ss.

una disposizione costituzionale che è sicuramente più restrittiva di quella contenuta nella legge cost. n. 1 del 1999, mi pare che non sia possibile negare che valga tutt'oggi<sup>37</sup>.

Con riguardo innanzitutto ai principi, una prospettiva da seguire per tenere insieme le diverse esigenze rappresentate potrebbe muoversi nella direzione di prevedere negli statuti quei principi che siano in qualche modo connessi alle esigenze proprie e specifiche della comunità regionale: chi scrive aveva proposto al riguardo che le regioni avrebbero potuto inserire nel proprio statuto principi riferiti ad aspetti in qualche modo caratterizzanti *l'identità* ovvero la «*vocazione*» regionale, in relazione quindi alla storia, alle tradizioni, alla cultura di quel territorio: questo al fine non di dividere il Paese o di creare steccati o differenziazioni, ma per offrire ad esso un apporto in termini positivi, nella costruzione di un'identità nazionale plurale (come di fatto è poi nella realtà delle cose)<sup>38</sup>.

Discorso analogo, ma non del tutto coincidente, può farsi per i *diritti*. Va precisato al riguardo che se non è possibile, in forza di quanto detto, una diminuzione in ordine ai diritti riconosciuti dalla Costituzione, forse è possibile, con alcune puntualizzazioni di cui si dirà, aggiungerne altri e specificare quelli previsti. Alle suggestioni comparatistiche sopra indicate, si potrebbe aggiungere un dato ricavabile dal testo novellato della Costituzione. Il nuovo art. 117 stabilisce infatti che spetta allo Stato la determinazione dei «*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*»: il che significa – in primo luogo – che altri diritti (che non devono necessariamente essere garantiti su tutto il territorio nazionale) possano essere previsti a livello regionale, ed inoltre che, garantito il livello essenziale, le regioni possano aumentare la portata e la garanzia sia dei diritti civili che di quelli sociali<sup>39</sup>, analogamente peraltro a quanto previsto dalla Costituzione tedesca, la quale, secondo l'opinione dot-

<sup>37</sup> Ed in effetti, nelle sentenze n. 372, 378 e 379 del 2004, di cui si dirà, la Corte espressamente richiama il passaggio della sentenza n. 40 del 1972 indicato nel testo.

<sup>38</sup> Un riferimento in tal senso anche in A. PIZZORUSSO, *Premessa*, in P. CARETTI, M. CARLI e E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 15 ss., il quale tuttavia giunge ad escludere, con riferimento alla situazione italiana, la possibilità di riferirsi ad «un'identità regionale con criteri paragonabili a quelli che consentono di parlare di un'identità dei popoli degli Stati europei oppure anche di un'identità europea».

<sup>39</sup> In tal senso anche B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria*, cit., p. 337. Netamente contrario ad una qualsiasi ipotesi di previsione di diritti fondamentali da parte degli statuti regionali è P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 2005, p. 28, per il quale la disciplina dei diritti fondamentali è riservata alla Costituzione, ed agli statuti regionali non può essere riconosciuta nemmeno la competenza ad adottare una disciplina di tipo integrativo-attuativo.

trinale più diffusa, consente alle Costituzioni statali di allargare l'ambito di protezione dei diritti fondamentali sanciti a livello federale.

Credo tuttavia che occorra distinguere tra «categorie» di diritti, con riguardo cioè alla tradizionale classificazione tra diritti di libertà, diritti politici, diritti sociali e diritti cosiddetti della «terza generazione».

Quanto ai primi (*diritti di libertà*, sia individuali che collettivi), non vi è dubbio che essi costituiscano il campo più problematico, specie in considerazione delle note obiezioni in merito all'allargamento della categoria dei diritti: secondo tali obiezioni, l'enucleazione di «nuovi» diritti (salvo determinare cosa significhi tale attributo, come si dirà) può confliggere con precise norme costituzionali (magari attributive di altri diritti) e può comportare l'imposizione di un corrispondente obbligo a carico di altri<sup>40</sup>: in ogni caso, impone un diverso bilanciamento, il quale potrà a sua volta comportare una limitazione, o perlomeno un diminuita protezione, di diritti costituzionalmente garantiti. Malgrado tale obiezione, ed altre secondo le quali i diritti della persona non potrebbero essere previsti dagli statuti in forza della riserva di legge statale con la quale i diritti costituzionali sarebbero garantiti<sup>41</sup>, credo tuttavia che non sia in assoluto precluso allo statuto individuare e garantire ulteriori diritti, alcuni dei quali potrebbero essere conseguenti all'introduzione di principi (alla pace, allo sviluppo, all'ambiente) o alla previsione di politiche da perseguire da parte della regione; mentre altri potrebbero essere oggetto di specifica previsione (ad esempio, diritti legati alla sfera della bioetica, diritti connessi alla tutela della riservatezza a fronte dell'evoluzione dei sistemi di tipo informatico<sup>42</sup>, ecc.). Del resto, il cambiamento di prospettiva che anche su tale punto si deve registrare a seguito dell'approvazione del nuovo art. 117,

<sup>40</sup> Sono le obiezioni da tempo formulate da A. PACE e dallo stesso da ultimo ribadite in *Problematologia delle libertà costituzionali, Parte generale*, III ed., Padova, 2003, p. 20 ss.

<sup>41</sup> V., ad esempio, A. LUCARELLI, *Dagli slogan alla politica delle istituzioni. Il caso degli statuti regionali*, in *Mezzogiorno Europa*, 2000, p. 8. Altri, più recentemente, hanno richiamato il principio della riserva di legge come coesistente alla tutela dei diritti fondamentali, ma senza specificare che debba trattarsi di legge statale: così P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, II ed., Torino, 2005, p. 90.

<sup>42</sup> Sebbene tale diritto sia costantemente ritenuto già garantito dalla Costituzione ed annoverato tra i diritti «della terza generazione» o tra i diritti «nuovi» (cfr. G. BUSIA, *Riservatezza (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, p. 481), tuttavia una sua espressa previsione, specie in relazione a quella che è stata segnalata come la nuova frontiera per tale diritto, ovvero la protezione dei dati genetici (così G.L. FAMIGLIETTI, *Il diritto alla riservatezza o la riservatezza come diritto. Appunti in tema di riservatezza ed intimidazione sulla scorta della giurisprudenza della Corte costituzionale e del Tribunal Constitucional*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005), potrebbe consentire il perseguimento di un diverso bilanciamento nei confronti di altri diritti.

primo e quarto comma, della Costituzione induce a ritenere possibile tale evoluzione<sup>43</sup>.

L'ambito dei diritti politici è forse quello che impedisce una valutazione unitaria. Al suo interno, infatti, sono compresi alcuni diritti che hanno diretta ed inscindibile connessione, come si dirà, con lo *status civitatis*: il che impedisce di ritenerli disponibili ad opera di istanze sub-nazionali. Altri, al contrario, hanno – rispetto a detta dimensione – un legame più flessibile; si pensi ad esempio agli strumenti di consultazione e partecipazione che già sono stati riconosciuti da alcune leggi, specie con riguardo alla dimensione degli enti locali: una loro considerazione ad opera degli statuti, per le sfere di competenza regionale, non dovrebbe pertanto ritenersi vietata.

Quanto infine ai *diritti sociali* credo che non vi siano ostacoli teorici al loro eventuale ampliamento, ed anzi è su questo punto che in misura maggiore si dovrebbero impegnare (o avrebbero dovuto impegnarsi) gli statuti, a condizione che le prestazioni ad essi relative riguardino l'amministrazione regionale (mentre più problematica è la loro previsione allorché mediante essa si intendano attribuire ulteriori responsabilità agli enti locali).

### 3. La situazione degli statuti regionali italiani dopo la riforma costituzionale

Prima di esaminare in che modo gli statuti hanno affrontato e risolto il problema del riconoscimento e della tutela dei diritti della persona, occorre fare cenno alla situazione relativa allo stato di avanzamento delle procedure di approvazione degli stessi ad opera delle quindici regioni ad autonomia ordinaria.

Al momento gli statuti già approvati e promulgati sono quelli della Puglia, che per prima ha tagliato il traguardo il 27 maggio 2004<sup>44</sup>, della Calabria (che ha proceduto a modifiche ed alla conseguente riapprovazione dello statuto a seguito della parziale dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale<sup>45</sup>), del Lazio, della Toscana, dell'Umbria, della Liguria, del-

<sup>43</sup> Così anche M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 142 ss.; R. BIFULCO, *Nuovi statuti*, cit., p. 1763.

<sup>44</sup> Data dell'entrata in vigore: la seconda approvazione era intervenuta il 5 febbraio 2004; trascorsi i tre mesi per la richiesta di referendum, lo statuto è stato pubblicato nel Bollettino ufficiale in data 12 maggio.

<sup>45</sup> Con sentenza Corte cost. n. 2 del 2004, cit.

l'Emilia-Romagna, del Piemonte e delle Marche. La Campania ha effettuato, prima della fine della legislatura, soltanto la prima lettura; così pure l'Abruzzo, dopo che il testo approvato definitivamente era stato impugnato dal Governo; mentre le restanti quattro regioni (Basilicata, Lombardia, Molise e Veneto) sono ancora indietro<sup>46</sup>.

Degli statuti approvati in seconda deliberazione dai rispettivi Consigli, alcuni sono stati fatti oggetto di ricorso alla Corte costituzionale da parte del Governo, secondo quanto previsto dall'art. 123, secondo comma, della Costituzione: si tratta degli statuti della Calabria (come si è detto), della Toscana (che invece non ha subito alcuna censura di incostituzionalità<sup>47</sup>), dell'Emilia-Romagna<sup>48</sup> e dell'Umbria<sup>49</sup> (anch'essi per taluni aspetti ritenuti contrastanti con la Costituzione e successivamente promulgati con omissione delle disposizioni dichiarate incostituzionali<sup>50</sup>), dell'Abruzzo e della Liguria (che dopo il ricorso governativo, e senza attendere le decisioni della Corte, hanno provveduto a modificarli e riapprovarli<sup>51</sup>). In nessuna Regione si è proceduto alla richiesta di referendum popolare: possibilità prevista, come detto, dall'art. 123 Cost.

Particolarmente rilevanti e significativi, specie in ordine al merito delle questioni prospettate, come si dirà, sono stati i ricorsi relativi alle tre regioni

<sup>46</sup> Lo statuto della Puglia è stato promulgato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7; quello della Calabria con legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25; quello del Lazio con legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1; quello della Toscana è stato pubblicato sul BURT dell'11 febbraio 2005; quello del Piemonte è stato promulgato con legge statutaria 4 marzo 2005, n. 1; quello delle Marche con legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1; quello dell'Emilia Romagna con legge regionale 31 marzo 2005, n. 13; quello dell'Umbria con legge regionale 16 aprile 2005, n. 21; quello della Liguria con legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1.

<sup>47</sup> Corte cost. 2 dicembre 2004, n. 372, in *Foro it.*, 2005, I, p. 297 ss.

<sup>48</sup> Su cui v. Corte cost. 6 dicembre 2004, n. 379, in *Foro it.*, 2005, I, p. 293 ss.

<sup>49</sup> Corte cost. 6 dicembre 2004, n. 378, in *Foro it.*, 2005, I, p. 295 ss.

<sup>50</sup> In entrambi i casi il Consiglio regionale non ha provveduto alla riapprovazione del testo, ma ha «preso atto» delle pronunce della Corte: il Presidente ha successivamente provveduto alla promulgazione dello statuto come risultante dalle stesse pronunce. Tale procedimento ha formato oggetto di ricorso, sia relativamente allo statuto della regione Umbria che in relazione a quello dell'Emilia-Romagna, da parte del Governo, che ha rilevato la necessità di una riapprovazione dello statuto (con doppia lettura) da parte del Consiglio e di una riapertura dei termini per la richiesta di referendum popolare. Su tali vicende v. C. PADULA, *Il problema dell'annullamento parziale dello Statuto: conseguenze sul procedimento statutario*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005; D. BALDAZZI, *La seconda impugnazione dello statuto dell'Emilia-Romagna: spunti per una riflessione sul concetto di «novità normativa»*, *ivi*, 2005.

<sup>51</sup> Mentre tuttavia la Regione Liguria è riuscita a completare l'iter entro la fine della legislatura, l'Abruzzo ha effettuato soltanto la prima approvazione del nuovo testo; cosicché a seguito della fine della legislatura la procedura è ripresa, nell'attuale, da capo.

«rosse» del Centro Italia: si tenga presente che le disposizioni sulle quali il Governo ha sollevato dubbi sono state quattro per l'Umbria, nove per l'Emilia-Romagna, ben dodici per la Toscana, mentre è singolare che salvo alcuni rilievi prospettati nei confronti della Liguria e dell'Abruzzo, per gli statuti delle regioni governate da una maggioranza di centro-destra non sia stato ravvisato il benché minimo dubbio di costituzionalità<sup>52</sup>.

#### 4. Principi e diritti negli statuti già approvati o in corso di approvazione

Così definito il contesto, si può a questo punto rivolgere l'attenzione agli statuti che sin qui sono stati approvati definitivamente o perlomeno sono giunti ad uno stato avanzato del loro *iter* di approvazione (si prenderanno cioè in considerazione quei testi già promulgati e quelli che hanno già ricevuto una prima approvazione ad opera dei rispettivi Consigli regionali), per valutare quali principi e quali diritti sono in essi riconosciuti e come si intenda garantirli con appositi istituti.

Sul piano dei diritti, può osservarsi in primo luogo come pressoché tutti gli statuti contengano un richiamo, oltre che alla Costituzione italiana, ai documenti del diritto internazionale che riconoscono diritti della persona, così operandosi una sorta di rinvio. Così ad esempio alcuni statuti richiamano espressamente la Carta di Nizza (ad esempio Abruzzo, Puglia, Calabria, Marche e Lazio); altri ancora la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (Puglia, Umbria, Marche, Lazio); altri ancora la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del cittadino (Puglia); altri infine «gli accordi fra gli Stati per la Costituzione europea» (Toscana).

Da un punto di vista strettamente giuridico tali richiami non sembrano apportare nulla di concreto, anche nell'ipotesi in cui si usino formule giuridicamente significative (come ad esempio lo statuto della Calabria, che afferma di «far propria la carta dei diritti dell'Unione europea»): essi hanno soltanto il valore di un riferimento culturale, la cui utilità può essere eventualmente apprezzata sul piano politico, ma senza che da essa sia possibile trarre alcun

<sup>52</sup> Suscita un certo scalpore la mancata impugnazione dello statuto del Lazio, la cui approvazione è avvenuta in modo a dir poco discutibile (dal punto di vista della correttezza costituzionale della prassi seguita), senza che peraltro il Governo nazionale abbia eccepito alcunché. Per una descrizione della vicenda sia consentito rinviare a E. Rossi, *L'approvazione dello statuto del Lazio ed il «controllo» del Governo*, in *Quaderni cost.*, 2005, p. 151 ss.

rafforzamento in ordine alla tutela dei cittadini della regione. Anche perché se così non fosse si dovrebbe ritenere che nelle regioni i cui statuti non contengono tali richiami detti documenti non dispieghino la propria efficacia: conseguenza che, ovviamente, deve essere assolutamente respinta.

Più interessante è l'esame dei principi che gli statuti pongono a fondamento dell'azione della regione cui si riferiscono, nonché dei diritti che essi intendono riconoscere ai loro cittadini (o alle persone che si trovino a vivere sul relativo territorio): e per lo più una distinzione tra principi e diritti risulta problematica, dato l'intreccio assai stretto che alcune formulazioni realizzano tra i due.

Al riguardo va osservato che tutti gli statuti presi in considerazione contengono ampi richiami sia ai principi che ai diritti, e che pertanto nei fatti il dubbio sopra prospettato è stato superato nel senso della ammissibilità della loro previsione: ciò può ritenersi avvalorato anche dalla constatazione che alcuni di questi statuti, come detto, sono stati visti dal Governo, il quale non ha evidentemente ravvisato in essi (anche nella parte in cui affermano principi e riconoscono diritti) alcun vizio di costituzionalità; ed anche gli stessi ricorsi governativi nei confronti di alcuni statuti si sono incentrati su alcuni di questi principi o diritti, contestandone la correttezza costituzionale ma singolarmente considerati, non con riguardo alla loro previsione in termini generali<sup>53</sup>.

Entrando nel merito di tali «cataloghi», e senza alcun intento di esaustività nell'analisi, va segnalata la ricorrenza di alcune disposizioni che riprendono, talvolta anche con le medesime parole, principi già espressamente sanciti dalla Costituzione italiana. Così è, ad esempio, per il principio di eguaglianza, declinato sia nel versante eguaglianza formale che su quello dell'uguaglianza sostanziale: lo statuto dell'Emilia-Romagna, ad esempio, stabilisce che la Regione ispira la propria azione «all'attuazione del principio di uguaglianza, di pari dignità delle persone e al superamento degli ostacoli di ordine economico, sociale e territoriale che ne impediscono la piena realizzazione», con un evidente riecheggiare dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione. Anche l'apparente estensione di tale principio, ad esempio, «ad ogni componente della comunità» regionale (come ad esempio fa il Lazio) deve intendersi come

---

<sup>53</sup> Dall'esame dei ricorsi governativi nei confronti degli statuti emerge un'impressione di forte casualità nelle scelte governative, come sottolinea anche T. GROPPI, *La «Consulta» dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2005, p. 81. Sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine a detti ricorsi v., ora, P. PASSAGLIA, *Il controllo di legittimità costituzionale degli statuti ordinari*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, Torino, 2005, p. 135 ss.

nulla di più rispetto al principio di cui all'art. 3 Cost., data la nota giurisprudenza costituzionale che ritiene l'espressione «tutti i cittadini» di cui alla disposizione costituzionale ricomprensiva anche dei non cittadini. Analogamente deve dirsi per il principio democratico (cui fanno riferimento gli statuti del Lazio, della Liguria, dell'Abruzzo e dell'Umbria); per quello di sussidiarietà, espressamente introdotto nella Costituzione con la riforma del 2001, che viene ripreso da tutti gli statuti, sia con riguardo alla sua dimensione verticale che a quella orizzontale; per il principio della tutela ambientale (tratto dalla giurisprudenza costituzionale in via interpretativa dall'art. 9 Cost.); per il principio di solidarietà (che è inscritto nell'art. 2 Cost.); per la tutela delle minoranze linguistiche già sancito dall'art. 6 della Costituzione (previsto ad esempio nello statuto della Puglia ed anche in quello della Calabria, che ricomprende in esso anche le minoranze etniche e religiose); per il principio della parità tra i sessi (stabilito in via generale dall'art. 3 e specificato da numerose disposizioni costituzionali, e da ultimo nel novellato art. 51); per il rispetto delle «diverse culture, etnie e religioni», che altro non è che una specificazione del principio costituzionale pluralistico; e per altri ancora.

Altri principi costituiscono invece un'esplicitazione di quanto è sancito dalla Costituzione in modo non espresso ma non per questo meno chiaramente: si pensi ad esempio al principio di promozione della pace e dell'amicizia tra i popoli (così sancito dallo statuto del Lazio, ma con formulazioni analoghe previsto anche da quelli della Puglia, della Liguria, dell'Umbria e della Toscana), che trova solido fondamento soprattutto nell'art. 11 Cost.; o si consideri il principio della «giustizia» (posto tra gli obiettivi da perseguire dagli statuti della Liguria, dell'Abruzzo e della Toscana), nonché quelli di partecipazione e di pluralismo. Alcuni di questi principi, tuttavia, vengono espressi mediante formulazioni che in certa misura cercano (nelle intenzioni di chi li ha posti) di ampliarne la portata: si pensi ad esempio alla disposizione contenuta nello statuto dell'Umbria nella quale si pone come valore fondamentale dell'identità di quella regione «la cultura della pace e della non violenza», così introducendo un concetto (quello della non violenza) che dovrebbe porsi come metodo per la realizzazione dell'obiettivo complessivo della realizzazione della pace. Analogamente potrebbe dirsi per la tutela del «patrimonio faunistico e floristico», prevista dallo statuto della Calabria, che dovrebbe costituire una specificazione della tutela ambientale sopra indicata; ovvero per la promozione «della riduzione e del riciclaggio dei rifiuti, del contenimento dei rumori e delle emissioni inquinanti, nonché della ricerca e dell'uso di risorse energetiche pulite e rinnovabili», prospettive che si ricollegano senz'altro alla tutela ambientale sopra richiamata, ma che al contempo hanno lo scopo di precisarne gli ambiti concreti di applicazione.

Alcuni principi costituiscono poi il senso dell'evoluzione sociale che ha

caratterizzato l'ordinamento italiano rispetto alle previsioni contenute nella Costituzione del 1948: si pensi ad esempio alla particolare enfasi che è dedicata al tema dell'accoglienza e dell'integrazione degli stranieri presenti sul territorio regionale. Lo statuto dell'Umbria, sul punto, stabilisce che «la Regione riconosce il valore umano, sociale e culturale della immigrazione e favorisce il pieno inserimento nella comunità regionale delle persone immigrate»; mentre quello del Lazio impegna la regione a «favorire l'integrazione degli stranieri, regolarmente soggiornanti, nel rispetto delle loro culture nonché le relative associazioni e comunità»; quello della Toscana stabilisce che tra le finalità prioritarie della Regione vi debba essere «l'accoglienza solidale delle persone immigrate, secondo i principi del pluralismo delle culture, del reciproco rispetto e dell'integrazione sociale». Non è inutile ricordare, al riguardo, che la Costituzione italiana prevede, tra i principi fondamentali, una riserva di legge rinforzata per la tutela giuridica dello straniero, mentre il tema dell'immigrazione non è espressamente trattato, dato che, come noto, nel periodo storico in cui la Costituzione fu scritta il problema sociale era costituito dall'emigrazione degli italiani verso altri Paesi e non viceversa.

In generale, e conclusivamente sul punto, occorre dire che la previsione di principi nei diversi statuti non sembra rispondere a quella logica che sopra si è richiamata, vale a dire principi che in certa misura tendono a rappresentare l'identità ovvero la vocazione regionale: salvi alcuni casi sporadici, l'obiettivo che sembra aver mosso i diversi legislatori statutari sembra invece andare più nella direzione di «manifesti» ideali (se non anche ideologici) che con la particolare situazione della regione hanno poco o nulla a che vedere (si pensi, per fare un solo esempio, ai richiamati principi di democrazia e giustizia, ovvero al riconoscimento del «patrimonio spirituale, fondato sulla storia civile e religiosa dell'Umbria» che tale Regione «assume come valore fondamentale della propria identità, da trasmettere alle future generazioni»<sup>54</sup>: principi che in verità o fanno parte di tutto il patrimonio nazionale o non fanno parte neppure di quello di una singola regione).

Passando dal piano di principi a quello dei diritti, e detto della difficoltà di individuare con nettezza i confini tra i due ambiti, si è in presenza, anche in questo caso, di disposizioni assai ricche ed articolate, ed in grande misura ridondanti se non del tutto inutili (o pericolose).

Un primo gruppo può essere individuato nei diritti che la Costituzione prevede in modo molto chiaro e puntuale, e che vengono sostanzialmente

<sup>54</sup> Con specifico riguardo alla tematica della disciplina del fenomeno religioso negli statuti regionali approvati sia consentito rinviare a E. ROSSI, *Il «fenomeno religioso» nei nuovi statuti regionali. Prime osservazioni*, in *Quaderni dir. e pol. eccl.*, n. 2/2005, p. 297 ss.

ripetuti senza aggiungere nulla alla tutela apprestata a livello nazionale. Si pensi, per fare alcuni esempi, al diritto alla salute, al lavoro, alla cultura, all'istruzione, alla libertà d'iniziativa economica, all'informazione, alla maternità; ai diritti dei minori, degli anziani, dei disabili (o dei «diversamente abili» secondo una terminologia più avanzata<sup>55</sup>), degli indigenti e in generale delle fasce deboli. Anche in questi casi si operano talvolta delle specificazioni: così ad esempio lo statuto della Toscana prevede «la promozione e il sostegno delle iniziative contro la pena di morte, la tortura, la riduzione in schiavitù, le mutilazioni del corpo», tutti aspetti contenuti nel diritto alla libertà personale; mentre su un diverso piano si «promuove un sistema di istruzione e formazione che favorisca la crescita personale nell'intero arco della vita» (così espressamente lo statuto ligure, ma analoghe previsioni sono contenute anche in altri statuti). In questo contesto devono essere segnalate anche le disposizioni che riconoscono il particolare apporto sociale della famiglia, e che di conseguenza ne apprestano specifica tutela (principio contenuto in tutti gli statuti): disposizioni che nulla sembrano aggiungere a quanto già chiaramente espresso nel testo costituzionale. Un problema, in tal senso, è rappresentato dall'eventuale estensione di alcuni dei diritti riconosciuti alla famiglia anche ad altre forme di convivenza: ma su ciò torneremo.

Ancora una volta, ci troviamo dunque di fronte a mere ripetizioni di disposizioni costituzionali che, in forza di quanto detto, si applicano a tutte le regioni indipendentemente dal richiamo nei rispettivi statuti: per tali ragioni esse risultano inutili nella sostanza e potenzialmente pericolose, potendo ingenerare confusione interpretativa nell'ipotesi in cui la ripetizione avvenga mediante alcuni mutamenti di espressioni linguistiche (come normalmente avviene) e dare perciò luogo a possibili antinomie giuridiche (che peraltro andrebbero risolte in base al criterio gerarchico). Senza dimenticare il fatto che la novazione dei diritti già sanciti a livello costituzionale potrebbe limitare la valenza ermeneutica della cinquantennale giurisprudenza costituzionale che quei diritti ha interpretato ed ampliato, individuando altresì i criteri in base ai quali essi devono essere bilanciati e garantiti.

Più interessante è l'esame del gruppo di diritti che si presentano in certa misura almeno come «nuovi», sebbene questa qualifica richieda alcune puntualizzazioni. Intanto occorre chiarire in riferimento a quali parametri sia possibile valutare la «novità»: se cioè con riguardo alla Costituzione italiana

---

<sup>55</sup> Interessante è anche l'analisi di tali diritti sotto l'aspetto dell'evoluzione del linguaggio: la categoria cui ci si riferisce era chiamata, dalla Costituzione del 1948, quella dei «minorati»; successivamente si è passati a chiamarli «handicappati», poi «portatori di handicap», poi «disabili» ed infine «diversamente abili».

nel suo dato letterale; ovvero alla stessa come vivente nell'interpretazione giurisprudenziale (e della Corte costituzionale in particolare); ovvero ancora in relazione alle varie «carte» dei diritti che si sono affermate sia sul piano interno che in quello internazionale. Se si considerano unitariamente i cataloghi dei diritti da tutto ciò deducibili, ed ancor di più se accanto ai diritti espressamente previsti si ritengono appartenenti ai cataloghi suddetti i diritti impliciti, quelli strumentali ed anche quelli trasversali<sup>56</sup>, forse nessun diritto può ritenersi «nuovo»: nuova può essere al massimo l'espressione linguistica utilizzata, ma il contenuto del diritto probabilmente può ritenersi garantito da uno o più dei materiali appena indicati<sup>57</sup>. A meri fini didascalici, possiamo allora considerare questa categoria come l'insieme dei diritti che sono espressi o mediante formulazioni «nuove» rispetto a quelle della Costituzione, o che non sono ricavabili dalla Costituzione ma, caso mai, da testi internazionali, ovvero ancora che costituiscono quei «diritti della terza generazione» che si suole contrapporre a quelli di libertà, a quelli politici e a quelli sociali: avvertendo in tutto ciò che si tratta di operazione assolutamente opinabile, come sarebbe opinabile ogni tentativo di ricostruire in astratto la differenza tra contenuti di diritti espressi con diverse formulazioni linguistiche; ovvero di differenziare tra diritti che non trovano alcun fondamento in Costituzione ed altri che al contrario da essa possono essere tratti in via ermeneutica.

Pur con tali precisazioni, emerge dalla lettura degli statuti l'importanza che viene quasi generalmente riconosciuta, ad esempio, al «diritto allo sport», conseguente all'impegno posto alla regione di incentivare «lo sviluppo dell'attività sportiva, amatoriale e agonistica e di promuoverne lo svolgimento da parte di ogni individuo, riconoscendone gli effetti positivi per il benessere psicofisico e per l'aggregazione sociale» (così ad esempio lo statuto del Lazio, ma il diritto all'attività sportiva è previsto in diversi statuti); ovvero al diritto «alla sicurezza ed educazione alimentare», ricavabile ancora una volta quale riflesso dell'impegno della Regione ad «assicurare le migliori condizioni di vita, la salute delle persone e la tutela dell'ecosistema» (così lo statuto dell'Emilia-Romagna); ovvero ancora ai diritti dei consumatori, la cui tutela, riconosciuta dai trattati istitutivi dell'Unione europea ed ora anche dalla Carta dei diritti fondamentali (oltre che dalla legislazione ordinaria statale), viene resa espressa in alcuni statuti (Lazio, Emilia-Romagna, Umbria: in quest'ultimo si stabilisce che «la Regione concorre a tutela-

<sup>56</sup> Riprendo le espressioni usate da F. MODUGNO, *I «nuovi diritti»*, cit., p. 2.

<sup>57</sup> Anche secondo A. PACE, *Problematica*, cit., p. 26, «il compito di individuare un «nuovo» diritto senza negare l'importanza dell'enunciato costituzionale non è sempre facile».

re i diritti dei consumatori e favorisce la correttezza dell'informazione, la sicurezza e la qualità dei prodotti»; in quello dell'Emilia-Romagna si impegna la Regione ad operare per «tutelare i consumatori nell'esercizio dei loro diritti di associazione, informazione, trasparenza e controllo sui singoli servizi e prodotti»; ed anche al diritto «alla pace» («la Regione riconosce nella pace un diritto fondamentale della persona e dei popoli»: così lo statuto dell'Umbria, ma analogamente quello della Puglia). In questo ambito va forse collocata anche la previsione che riconosce «il diritto all'informazione e all'accesso alle procedure di adozione e alle tecniche di procreazione assistita, senza discriminazioni, nel rispetto delle leggi nazionali» (così lo statuto della Campania). Alcuni statuti precisano, all'interno del riconoscimento del principio di eguaglianza, che esso deve essere garantito anche con riguardo all'orientamento sessuale: previsione che come noto è già iscritta nei trattati comunitari (ed ora ripresa nella Carta di Nizza), ma che non è – almeno espressamente – sancita dalla Costituzione italiana, che tra le discriminazioni vietate dall'art. 3 include il sesso ma non l'orientamento sessuale. Altri diritti sono poi conseguenza dei principi sopra enunciati: si pensi ad esempio ai diritti connessi all'impegno per politiche di accoglienza, integrazione e solidarietà nei confronti delle persone straniere immigrate; ovvero ai diritti conseguenti all'impegno sancito per un ambiente salubre, per uno sviluppo sostenibile, per la salvaguardia dell'assetto del territorio, per un equilibrio ecologico; ovvero ancora in riferimento all'impegno per tutelare il pluralismo dei mezzi di comunicazione e la possibilità di fruizione delle reti informatiche (la Regione persegue «la promozione dei diritti al pluralismo dell'informazione e della comunicazione, dell'accesso alla cultura come bisogno individuale e valore collettivo»: così ad esempio lo statuto della Toscana). Ciò potrebbe in verità valere anche per previsioni del tutto generiche e da cui potrebbero derivare conseguenze applicative le più varie ed imprevedibili: si pensi ad esempio alla disposizione dello statuto dell'Umbria in cui si impegna la regione ad operare «al fine di impedire lo spopolamento del territorio».

Da segnalare come in tutti gli statuti sia contenuta una disposizione che impegna le regioni a mantenere e rafforzare i legami con i propri cittadini residenti all'estero e con le relative organizzazioni: ciò a sottolineare il valore che ha avuto per il nostro Paese il fenomeno emigratorio ed in una sorta di «risarcimento» per non essere stato il territorio capace di offrire a tutti la possibilità di un lavoro e di un mantenimento dignitoso. Disposizioni siffatte sembrano in grado di alimentare, se non veri e propri diritti, perlomeno legittime aspettative in quanti si trovano in tale situazione: ad esempio in ordine a forme di sostegno (sia in termini di contributo finanziario che attraverso servizi) per le organizzazioni richiamate.

Una previsione che può dirsi senz'altro «nuova» in relazione alla Costituzione italiana è quella riguardante i diritti degli animali<sup>58</sup>. Al riguardo, lo statuto del Piemonte stabilisce che «la Regione riconosce il rispetto dei diritti degli animali, promuovendone la cura e la presenza nel proprio territorio al fine di garantire una corretta convivenza con l'uomo»; mentre quello della Calabria pone tra gli obiettivi della Regione «il rispetto ed il riconoscimento dei diritti degli animali, promuovendone la cura e la presenza nel proprio territorio per l'affermazione del principio di una corretta convivenza con l'uomo». In parte diversa è la formulazione dello statuto della Toscana, che pone il principio della «promozione della cultura del rispetto per gli animali»: espressione che non sembra fondare un «diritto degli animali» (come invece fanno le altre disposizioni richiamate), essendo incentrata direttamente sulle persone e indirettamente sugli animali. Tutte queste previsioni, se prese sul serio, pongono tuttavia alcuni interrogativi: il rispetto deve essere dovuto a tutti gli animali? anche a quelli destinati alla macellazione per il consumo umano? e come si concilierebbe detta tutela con la conservazione della biodiversità (sancita da alcuni statuti), la quale potrebbe richiedere la selezione di alcuni animali?<sup>59</sup>.

In generale, e conclusivamente sul punto, può osservarsi come la previsione di diritti negli statuti (si tratti di diritti più o meno «nuovi») avviene per lo più non in via diretta (salvo alcuni casi), ma è al contrario ricavabile – come detto – in via indiretta, ovvero come riflesso dell'impegno che viene assunto dalla regione nel perseguire specifiche politiche o nel realizzare determinati principi. Ciò ha riguardo, naturalmente, alle competenze in generale riconosciute alle regioni e alla difficoltà, di cui daremo conto tra breve, di rinvenire efficaci strumenti per la garanzia dei diritti «riconosciuti». Ma con la conseguenza di fare degli statuti, in queste parti, delle «carte» la cui reale efficacia rischia di essere sostanzialmente nulla.

<sup>58</sup> La cui tutela tuttavia, almeno secondo G. GEMMA, *Costituzione e diritti degli animali*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 615 ss., costituisce un «imperativo costituzionale», stante la stretta correlazione fra costituzionalismo e diritti degli animali, pur dovendosi ritenere tali diritti recessivi rispetto a quelli riconosciuti alle persone.

<sup>59</sup> Sulla necessità di differenziare, come fa anche la legislazione nazionale, tra «categorie» di animali (insetti *vs.* primati, animali da macellazione *vs.* animali da affezione o *vs.* animali nocivi per l'uomo, e così via) cfr. P. VERONESI, *Gli animali nei recinti della Costituzione, delle leggi e della giurisprudenza*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 618.

## 5. (segue) In particolare: il riconoscimento del diritto di voto agli stranieri

Come si è accennato, alcuni degli statuti regionali sin qui approvati sono stati impugnati davanti alla Corte costituzionale dal Governo nazionale; tra i numerosi motivi di impugnazione che l'esecutivo ha sottoposto alla valutazione della Corte due attengono specificamente alla tematica dei diritti: in particolare, la previsione di forme di riconoscimento del diritto di voto agli stranieri e di misure di tutela per le convivenze diverse dalla famiglia.

Vediamo il primo punto.

Lo statuto della Toscana stabilisce all'art. 3, sesto comma, che «*la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati*»; mentre lo statuto dell'Emilia – Romagna impegna la regione a perseguire l'obiettivo tendente ad assicurare, «*nell'ambito delle facoltà che alla regione sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti*»<sup>60</sup>.

Prima di analizzare i rilievi di costituzionalità sollevati dal Governo, è opportuno definire il quadro costituzionale connesso a tali profili. Come noto, il novellato art. 117 della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia delle leggi elettorali relative ad organi dello Stato (secondo comma lett. *f*), nonché la legislazione elettorale relativa agli organi di governo dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane (secondo comma, lett. *p*); mentre l'art. 122 Cost. stabilisce che «il sistema di elezione (...) del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché nei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica». Tra le competenze esclusive dello Stato è poi ricompresa la materia dell'immigrazione, della cittadinanza e dello stato civile (materie rispetto alle quali l'elettorato ha elementi di contiguità ma anche di distinzione), nonché la discipli-

<sup>60</sup> Altri statuti, peraltro non impugnati, contengono delle formule più vaghe, ma che in realtà potrebbero anche consentire un'estensione del diritto di voto: si pensi ad esempio alla disposizione dello statuto laziale in cui si stabilisce che la Regione «salvaguarda e valorizza il diritto alla libertà e *garantisce l'eguaglianza di ogni componente della comunità laziale nell'esercizio dei diritti civili, sociali, economici e politici* sanciti dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» (corsivo aggiunto). Sebbene la formula sia generica, tuttavia l'utilizzazione della formula «comunità laziale» anziché quella di «cittadini», e la previsione dell'eguaglianza dei diritti politici per essa potrebbe senz'altro giustificare (ed anzi richiedere) un'estensione del diritto di voto anche ai non cittadini relativamente alle elezioni in cui sia di competenza regionale: ma il Governo nazionale non ha ravvisato la necessità di impugnare, neppure per questa parte, lo statuto laziale.

na della condizione giuridica dello straniero<sup>61</sup>. Va infine ricordato che, a norma dell'art. 48 della Costituzione, «sono elettori tutti i *cittadini*».

Le richiamate disposizioni costituzionali escludono indubbiamente la possibilità di intervenire, da parte regionale, sulle elezioni politiche nazionali (come è ovvio) e su quelle comunali e provinciali<sup>62</sup>; mentre in relazione a quelle regionali, qualora si interpreti l'art. 122 nel senso di considerare rientrante nell'espressione «sistema di elezione» anche i profili inerenti all'elettorato attivo e passivo<sup>63</sup>, il problema sarebbe costituito dalla interpretazione dell'altra parte della disposizione contenuta nel medesimo art. 122, con la quale si attribuisce alla *legge regionale* la competenza a regolare la materia, nell'ambito dei principi stabiliti dalla legge nazionale. Al riguardo, si tratta di valutare se la riserva di legge regionale posta da detta disposizione sia da considerare preclusiva ad un intervento del legislatore statutario: preclusione che mi parrebbe da escludere, in quanto ciò che potrebbe fare la legge regionale (qualora ovviamente quella nazionale glielo consentisse) potrebbe farlo anche, nei termini generali di una prospettiva da perseguire, lo statuto.

Superato questo ostacolo, se ne pone un altro, di carattere più generale, relativo alla legittimità costituzionale dell'ipotetico riconoscimento del diritto di voto agli stranieri per le elezioni regionali in riferimento sia all'art. 48 che all'art. 1 Cost.: il punto è cioè di capire se anche per le elezioni regionali

<sup>61</sup> Anche in relazione a tale competenza, sembra a chi scrive che non ogni aspetto della condizione dello straniero nell'ordinamento italiano debba essere regolata dallo Stato, perché altrimenti si violerebbe il criterio di ripartizione delle competenze. Piuttosto, ritengo che anche detta competenza debba essere interpretata alla luce del riparto delle materie, per cui spetta allo Stato la disciplina della condizione giuridica dello straniero in generale e nei confronti dell'ordinamento internazionale, mentre non si deve escludere la possibilità per le regioni di disciplinare aspetti di detta condizione che abbiano a che fare con le proprie competenze costituzionalmente stabilite.

<sup>62</sup> Relativamente alle quali, infatti, la legge (statale) 8 marzo 1994, n. 203 ha recepito la convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale firmata a Strasburgo il 5 febbraio 1992, soltanto nella parte relativa al riconoscimento delle libertà di espressione, riunione e associazione ed in quella relativa agli organi consultivi per la partecipazione dei residenti stranieri a livello locale, mentre ha evitato di ratificare il capitolo C relativo al riconoscimento del diritto di voto.

<sup>63</sup> Ma, in senso contrario, T.F. GIUPPONI, *Il voto amministrativo agli stranieri: verso un diritto «condizionato»?», in Quaderni cost.*, 2004, p. 126 ss., secondo il quale il diritto di voto non può essere fatto rientrare nel concetto di «legislazione elettorale», né in quello di «sistema di elezione» e neppure di «legge elettorale», costituendo di tutto questo un presupposto di operatività. Per tale A., pertanto, l'allargamento del diritto di elettorato attivo agli stranieri, anche con riguardo alle elezioni comunali e circoscrizionali, richiede una revisione costituzionale dell'art. 48 Cost.

(come per quelle degli enti locali) per il riconoscimento del diritto di voto debba intendersi vincolante l'appartenenza al «popolo», sulla base ad esempio del carattere unitario della partecipazione alle consultazioni elettorali deducibile dalla Costituzione<sup>64</sup>; o se viceversa tale vincolo si debba intendere riferito al solo Parlamento nazionale<sup>65</sup>. La tesi limitativa risulta ad oggi tutt'altro che certa e consolidata, per la presenza di spinte diverse sia sul piano concettuale (connesse al ruolo delle costituzioni ed al loro rapporto con le società pluralistiche), che su quello politico (si pensi ai frequenti dibattiti tendenti ad estendere, mediante leggi ordinarie o addirittura attraverso gli statuti degli enti locali, anche ai non cittadini la partecipazione a consultazioni elettorali sub-nazionali)<sup>66</sup>; ma soprattutto essa risulta contraddetta dalle

<sup>64</sup> Così, in modo assai netto, G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Torino, 2004, p. 130, che giunge in forza di tale motivazione a negare agli statuti ogni possibilità di estensione del diritto di voto, anche per i referendum. Con riguardo invece ai cittadini comunitari, lo stesso A. ammette che il riconoscimento del diritto di voto alle elezioni comunali «riveste un ruolo essenziale nel favorire l'inserimento delle singole persone nei luoghi di effettiva residenza», costituendo quindi una «valorizzazione del legame del singolo con il territorio»: affermazioni che non sembrano – da un lato – del tutto coerenti con l'affermato carattere unitario della rappresentanza, e che, d'altro canto, potrebbero essere validamente sostenute anche nei confronti degli stranieri extra-comunitari.

<sup>65</sup> Su tali profili v. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 474. Va peraltro ricordato che la Corte costituzionale ha escluso la possibilità di configurare, nell'ordinamento italiano, un «popolo regionale»: cfr. sentenza 14 novembre 2000, n. 496, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3798 ss., che ha dichiarato costituzionalmente illegittima una legge regionale con la quale si intendeva promuovere un referendum consultivo della popolazione residente relativamente alla presentazione da parte del Consiglio regionale di una proposta di legge costituzionale che si proponeva la finalità di conferire a quella regione forme e condizioni particolari di autonomia. Sulla successiva giurisprudenza della Corte, sempre in relazione al concetto di «popolo regionale» v. A. BONOMI, *Unità nazionale - Regioni: «l'una contro l'altra armata»? (Una riflessione sulle sentenze Corte cost. n. 106/2002 e n. 306/2002)*, in *Le Regioni*, 2004, p. 77 ss. Su tale problematica cfr. complessivamente, e per tutti, E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, 1997, pp. 205-206.

<sup>66</sup> Si ponga mente, a quest'ultimo riguardo, alla richiamata Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, con la quale gli Stati contraenti si sono impegnati (nella parte non ratificata dall'Italia) «a concedere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ad ogni residente straniero, a condizione che questi soddisfi alle stesse condizioni di quelle prescritte per i cittadini ed inoltre che abbia risieduto legalmente ed abitualmente nello Stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni» (art. 6). Nel disegno di legge governativo che ha poi dato luogo alla legge n. 40 del 1998 il Governo intendeva riconoscere tale diritto, ma detta previsione è stata poi stralciata sulla base della considerazione che siffatta modifica avrebbe richiesto un procedimento di revisione costituzionale. Su ciò v. L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Torino, 1996, p. 35 ss.; E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto disc. pubbl.*, XV, Torino, 1999, p. 176. Nel senso che il riconoscimento dei diritti politici agli stranieri debba ricavarsi dall'interpretazione delle disposizioni che riguardano il diritto di asilo (art. 10, terzo

disposizioni contenute nel Trattato di Maastricht sull'Unione europea, recepito nel nostro ordinamento, che ha ammesso i cittadini di uno dei Paesi dell'Unione europea alle elezioni comunali ed alle elezioni del Parlamento europeo, alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato di residenza<sup>67</sup>.

Su un piano leggermente diverso si muove la linea interpretativa di chi ritiene che i diritti politici devono essere riconosciuti come diritti fondamentali soltanto ai cittadini, senza tuttavia che ciò valga ad escludere la possibilità per la legge di estenderli anche ad altri; in tal caso tali diritti non godrebbero di copertura costituzionale, ma nemmeno sarebbero in contrasto con la Costituzione<sup>68</sup>. Tale conclusione è stata sostenuta, sebbene con riguardo all'area degli obblighi costituzionali (ma il ragionamento deve essere coerentemente esteso anche all'ambito dei diritti), dalla Corte costituzionale in una decisione che aveva come oggetto l'obbligo di prestare il servizio militare: secondo la Corte, la disposizione costituzionale che individua i destinatari di un obbligo ha lo scopo «di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale»<sup>69</sup>. E nella stessa sentenza fa riferimento ad una «comunità di diritti e di doveri più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto»: diritti e doveri che dunque possono essere oggetto di previsione e specificazione anche ad opera del legislatore statutario regionale.

Sulla base delle considerazioni svolte, sembrano perlomeno dubbie le apodittiche affermazioni di chi ha denunciato, durante il dibattito precedente l'approvazione degli statuti, che un'eventuale norma che introducesse il diritto di voto ad alcune categorie di stranieri «contrasterebbe con i principi,

---

comma, Cost.) e l'impegno dell'Italia a consentire le limitazioni di sovranità che si rendono necessarie per assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni (art. 11 Cost.) v. A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica degli «stranieri» nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, p. 998 ss.

<sup>67</sup> Come noto, le modalità di esercizio dell'elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali dei cittadini comunitari sono state successivamente definite mediante il d.lgs. 12 aprile 1996, n. 197, contenente norme di attuazione della direttiva comunitaria n. 94/80/CE.

<sup>68</sup> E. GROSSO, *Straniero*, cit., p. 175 ss.; ma nello stesso senso A. PACE, *Problematica*, cit., p. 319, che richiama a sostegno di tale tesi la l. 18 gennaio 1989, n. 9, con la quale è stato esteso il diritto di elettorato passivo al Parlamento europeo ai cittadini di altri Paesi europei.

<sup>69</sup> Corte cost. 18 maggio 1999, n. 172, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1697 ss., con nota di E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, il quale sottolinea come con tali affermazioni la Corte sembra evocare una concezione della cittadinanza, fondata sui diritti e sui principi costituzionali, più ampia della cittadinanza giuridica definita dalle leggi che stabiliscono i criteri di attribuzione della cittadinanza. Per la possibilità di far valere il principio affermato dalla Corte anche nell'ipotesi dell'esercizio del diritto di voto agli stranieri v. C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001, p. 300.

la lettera e lo spirito della Costituzione»<sup>70</sup>, o sarebbe «una evidente forzatura politica, in aperto contrasto con le norme e i principi costituzionali»<sup>71</sup>.

Vi è infine da ricordare che oltre alle elezioni, in tutti gli statuti sono previste forme di consultazione della popolazione (ad esempio, referendum consultivi, propositivi, e così via) per le quali, specie nell'ipotesi in cui esse non abbiano valore vincolante, non si ravvisa alcun valido motivo perché non si possa prevedere – sempre ovviamente che lo si voglia – il coinvolgimento anche di soggetti residenti ma privi nella cittadinanza italiana<sup>72</sup>, analogamente a quanto già previsto dalla legislazione nazionale in relazione alle forme di partecipazione dello straniero alla vita pubblica<sup>73</sup>.

Le previsioni sopra richiamate contenute negli statuti della Toscana e dell'Emilia-Romagna sono state fatte oggetto di impugnazione governativa davanti alla Corte costituzionale: secondo il Governo, infatti, entrambe le previsioni risultavano contrastanti sia con l'art. 48 (nella parte in cui riserva il diritto di elettorato attivo ai soli cittadini), che con l'art. 117, secondo comma, lett. *f*) e *p*) (in quanto sarebbe violata la riserva di legge statale in materia di organi statali e leggi elettorali, nonché di legislazione elettorale degli enti locali); sia infine con l'art. 121, secondo comma, della Costituzione (disposi-

<sup>70</sup> V. le dichiarazioni rese da P. ARMAROLI e riportate nell'articolo «*Il Governo può ricorrere alla Consulta*», in *Il Giornale della Toscana*, 29 gennaio 2002, p. 2.

<sup>71</sup> V. le dichiarazioni rese da A. BALDASSARRE e riportate nell'articolo citato nella nota precedente.

<sup>72</sup> Ciò si deduce chiaramente dall'art. 8, quinto comma, del T.U.E.L. (D.Lgs. n. 267 del 2000), che – con riguardo agli enti locali – demanda allo statuto la promozione di forme di partecipazione alla vita pubblica locale degli stranieri regolarmente soggiornanti, in attuazione della legge 8 marzo 1994, n. 203: come affermato dal Consiglio di Stato, in un parere che ha peraltro negato la possibilità agli enti locali di prevedere il diritto di voto agli stranieri sia nei riguardi delle elezioni comunali come di quelle circoscrizionali (sez. I, parere n. 9771/04 del 16 marzo 2005), «l'esercizio dell'elettorato è assoggettato ad una normativa autonoma e distinta rispetto a quella concernente le altre forme di partecipazione alla vita pubblica locale». Tale parere si iscrive in una vicenda che aveva visto l'organo consultivo dapprima riconoscere la possibilità agli statuti comunali di attribuire agli stranieri extracomunitari residenti nel relativo territorio il diritto di elettorato attivo e passivo per la costituzione dei consigli circoscrizionali (sez. II, parere 28 luglio 2004, n. 8007), per poi negare successivamente tale possibilità con parere dell'Adunanza delle sezioni I e II (parere n. 11074/04 del 6 luglio 2005) e con il parere n. 9771/04 sopra richiamato. Sulla base di quest'ultimo, il Governo ha annullato in via straordinaria la delibera statutaria del Comune di Genova che aveva previsto l'estensione ai cittadini extracomunitari dell'elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali e circoscrizionali. Su tale vicenda v. T.F. GIUPPONI, *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al «caso Genova»*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005.

<sup>73</sup> Su cui v., per tutti, C. CORSI, *Lo Stato*, cit., p. 288 ss.

zione che stabilisce la facoltà del Consiglio regionale di fare proposte di legge alle Camere: secondo il Governo «un'eventuale proposta di legge alle Camere di segno contrario rispetto all'estensione del diritto di voto contrasterebbe con la disposizione statutaria sopra richiamata»).

Di tali motivi credo si possa dire che il terzo appariva anche a prima vista privo di qualsiasi consistenza giuridica e del tutto pretestuoso (se lo statuto è la fonte fondamentale della Regione ben può limitare l'azione degli organi regionali, senza che questo costituisca una violazione della Costituzione); il secondo facilmente risolvibile, nel senso sopra indicato, in via interpretativa (è evidente che l'estensione di voto cui si riferiscono i due statuti non va intesa né con riguardo alle elezioni nazionali né a quelle degli enti locali ma, come si è detto, esclusivamente a quelle regionali o ad altre forme di consultazione non necessariamente di tipo elettorale); ed anche il primo poteva risultare facilmente superabile, tenendo conto che sia la formulazione toscana, con la precisazione che quell'obiettivo (che è comunque una mera indicazione programmatica) deve realizzarsi «nel rispetto dei principi costituzionali», che quella emiliana (che stabilisce che il riconoscimento del diritto di voto deve essere assicurato «nell'ambito delle facoltà che sono costituzionalmente riconosciute» alla regione) sembrano mettere al riparo la disposizione e la sua successiva applicazione da vizi di costituzionalità.

Peraltro la Corte costituzionale ha risposto ai dubbi del Governo evitando di entrare nel merito (come si dirà), con una motivazione che ha sollevato non poche perplessità nella dottrina.

## 6. (segue) La tutela di forme di convivenza diverse dalla famiglia

Un altro aspetto che ha attirato l'attenzione sia delle istituzioni che del dibattito politico e giornalistico riguarda la possibilità e l'opportunità, ma anche la legittimità costituzionale, di previsioni statutarie relative a situazioni di convivenza diverse dalla famiglia, e variamente definite con le espressioni unioni civili, famiglie di fatto, forme di convivenza, e così via.

Al riguardo va preliminarmente segnalato che tutti gli statuti, senza alcuna eccezione, riaffermano quanto già stabilito nella Costituzione in ordine alla tutela, alla valorizzazione, alla promozione della famiglia: così, solo per fare alcuni esempi, lo statuto delle Marche «riconosce il valore storico, sociale ed economico della famiglia e concorre a garantire l'esercizio più ampio dei diritti e dei doveri familiari, anche promuovendo le responsabilità genitoriali. A tal fine adotta le più opportune politiche di sostegno alle giovani coppie e alle famiglie socialmente svantaggiate, con particolare riguardo a quelle

numerose, a quelle monoparentali e a quelle con componenti disabili o invalidi». Lo statuto del Lazio «riconosce i diritti della famiglia quale società naturale fondata sul matrimonio e la sostiene nell'adempimento della sua funzione sociale»; quello calabrese pone tra le proprie finalità «il sostegno della famiglia, orientando a tal fine le politiche sociali, economiche e finanziarie e di organizzazione dei servizi». Ancora, l'Emilia-Romagna prevede il riconoscimento e la valorizzazione della «funzione delle formazioni sociali attraverso le quali si esprime e si sviluppa la dignità della persona e, in questo quadro, lo specifico ruolo sociale della famiglia, promuovendo le condizioni per il suo efficace svolgimento». Quanto previsioni come queste siano in grado di aggiungere qualcosa alla tutela sancita dalle disposizioni costituzionali, e quanto possano effettivamente condizionare le scelte e le politiche dei legislatori regionali (o siano invece mere enunciazioni di principio) non è possibile dire in questa sede: e tuttavia deve registrarsi come il tema della famiglia, istituzione considerata da alcuni come destinata all'estinzione, sia ancora particolarmente sentito (almeno a parole) nella realtà italiana.

Accanto a siffatte previsioni, alcuni statuti contengono una disposizione riguardante forme di convivenza diverse dalla famiglia.

In particolare, lo statuto della Toscana indica, tra le finalità prioritarie per le politiche regionali, dopo «la tutela e la valorizzazione della famiglia fondata sul matrimonio», «*il riconoscimento delle altre forme di convivenza*». Analogamente, lo statuto dell'Umbria prevede che «la Regione riconosce i diritti della famiglia e adotta ogni misura idonea a favorire l'adempimento dei compiti che la Costituzione le affida. Tutela altresì forme di convivenza». Lo statuto della Campania, per il quale peraltro si è avuta soltanto la prima lettura, pone tra gli propri obiettivi della Regione «il riconoscimento e il sostegno alla famiglia e alle unioni familiari, orientando a tal fine le politiche sociali, economiche e finanziarie e di organizzazione dei servizi».

Le previsioni contenute negli statuti della Toscana e dell'Emilia-Romagna hanno dato luogo sia ad accesi dibattiti (specie in ambito cattolico, con l'intervento diretto delle gerarchie ecclesiastiche<sup>74</sup>), come anche a ricorsi da parte del Governo nazionale. Quest'ultimo ha dapprima censurato la disposizione dello statuto toscano in quanto essa, secondo il ricorso, «esula dalle competenze regionali e segnatamente dalla fonte statutaria. In particolare, il riconoscimento è suscettibile di equiparare giuridicamente le altre forme di convivenza alla famiglia fondata sul matrimonio, (...) operando un'invasione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», ai sen-

---

<sup>74</sup> Echi di tale dibattito possono leggersi in E. ROSSI, *Le Chiese e gli statuti regionali*, in *Annale de Il Regno. Chiesa in Italia*, Bologna, 2004, p. 197 ss.

si dell'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione. Inoltre, l'art. 29 Cost. stabilendo inequivocabilmente che «la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio», esclude, di conseguenza, il riconoscimento giuridico di forme di convivenza ulteriori e diverse che, seppur ricomprese tra le finalità che la Regione intende perseguire, attengono comunque ad ambiti e materie sottratte alla competenza legislativa regionale. Risulta altresì violato l'art. 2 Cost., che prevede il riconoscimento da parte della Repubblica solamente dei diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali, e non il riconoscimento di generiche ed ampie forme di convivenza. Si evidenzia, infine, che tale riconoscimento, non essendo ricompreso nei rapporti etico-sociali della Carta costituzionale, risulta in contrasto con l'art. 123 Cost., il quale prevede che lo Statuto debba essere predisposto in armonia con la Costituzione stessa».

La formulazione dello statuto umbro (che, lo si ricorda, prevede che la Regione «tutela altresì forme di convivenza»), risultava invece, a giudizio del Governo «non in armonia con la Costituzione» essendo una formula «di ambigua genericità ed indiscriminata estensione, in relazione alla quale non è dato neppure comprendere quali siano i contenuti e gli effetti del “riconoscimento” e se l'oggetto di questo vada o meno oltre la convivenza *more uxorio*, come rapporto di fatto tra uomo e donna, al quale soltanto, e ad assai limitati effetti, già sono ricollegate dall'ordinamento generale alcune conseguenze giuridiche». Secondo il Governo nazionale, «un siffatto riconoscimento in termini generali, ancorché generici, potrebbe infatti costituire la base statutaria di interventi normativi regionali per una disciplina specifica», che risulterebbe in contrasto con i parametri costituzionali sopra richiamati nel ricorso contro lo statuto toscano. In più si aggiunge che «la forma plurale ed indeterminata usata nella proposizione statutaria, che sembra voler considerare anche forme di convivenza ulteriori rispetto a quella *more uxorio*, ed il carattere generale ed indiscriminato dell'enunciato (...), lasciano fondatamente supporre che la ripetuta disposizione postuli un'incongrua ed inammissibile dilatazione dell'area delimitata dai valori fondanti dell'art. 2 Cost. e debba pertanto considerarsi incompatibile con la Carta fondamentale», anche in considerazione del fatto che detta disposizione, essendo ricompresa nell'area dei principi programmatici, «non esprime da un lato, alcun interesse proprio della comunità regionale, non contiene, dall'altro, alcun concreto contenuto programmatico che non sia quello di una vaga dimensione libertaria».

Dal tono di tali ricorsi emerge un dubbio di fondo in ordine ai profili di incostituzionalità rilevati dal Governo: non è del tutto chiaro, in sostanza, se la previsione, e la connessa tutela, di forme di convivenza diverse ed ulteriori rispetto alla famiglia venga censurata in quanto contraria ai principi costituzionali e segnatamente all'art. 29, ovvero se il parametro sia costituito dalla

supposta violazione delle disposizioni attributive di competenza alle regioni, e segnatamente di quelle che definiscono l'ambito di azione riservato alla fonte statutaria. Il dubbio è, come è evidente, foriero di conseguenze rilevanti: nel primo caso, infatti, una disciplina giuridica sarebbe vietata anche al legislatore statale; nel secondo, essa sarebbe preclusa soltanto alla Regione, o forse addirittura al solo legislatore statutario regionale, mentre sarebbe costituzionalmente ammissibile se proveniente dal legislatore nazionale ovvero da quello (non statutario) regionale. Peraltro va ricordato che in base alla giurisprudenza costituzionale consolidata, il primo dubbio dovrebbe essere facilmente risolvibile, se è vero che, come affermato dalla Corte costituzionale, la tutela costituzionale riservata alla famiglia non esclude la possibilità di prevedere forme di tutela anche per le convivenze *more uxorio* quali formazioni sociali tutelate dall'art. 2 Cost., dal momento che «un consolidato rapporto, ancorché di fatto, non appare, anche a sommaria indagine, costituzionalmente irrilevante quando si abbia riguardo al rilievo offerto al riconoscimento delle formazioni sociali e alle conseguenti intrinseche manifestazioni solidaristiche» (sentenze n. 237 del 1986 e n. 281 del 1994<sup>75</sup>). Più in particolare, nella sentenza n. 8 del 1996<sup>76</sup> la Consulta ha affermato che «la distinta considerazione costituzionale della convivenza e del rapporto coniugale, come tale, non esclude affatto la comparabilità delle discipline riguardanti aspetti particolari dell'una e dell'altra che possano presentare analogie, ai fini del controllo di ragionevolezza» di cui all'art. 3 Cost.

Se dunque sul piano del diritto costituzionale vivente il primo dubbio dovrebbe considerarsi superato, non sembra neppure che la genericità delle disposizioni adottate nei due statuti siano da intendersi come finalizzate a modificare le norme sull'«ordinamento civile»: piuttosto, esse potrebbero essere considerate come volte a indirizzare le politiche regionali secondo una linea di tendenza che spetta proprio allo statuto indicare.

Peraltro va segnalato che un siffatto dibattito giuridico-costituzionale si svolge in una fase storica nella quale, anche in forza di spinte provenienti dall'ordinamento comunitario, particolarmente acceso è il dibattito sull'opportunità di prevedere, in ambito nazionale, una qualche disciplina legislativa in favore delle forme di convivenza diverse dal matrimonio. Deve infatti segnalarsi che nel corso della legislatura in corso sono state numerose le proposte di legge presentate al Parlamento italiano e tendenti ad introdurre una disciplina delle convivenze diverse dalla famiglia: tali proposte, tutte di iniziativa

<sup>75</sup> Corte cost. 18 novembre 1986, n. 237, in *Giur. cost.*, 1986, p. 2056 ss.; 6 luglio 1994, n. 281, *id.*, 1994, p. 2484 ss.

<sup>76</sup> Corte cost. 18 gennaio 1996, n. 8, in *Giur. cost.*, 1996, p. 81 ss.

parlamentare (ad eccezione di una di iniziativa regionale), sono state presentate da parlamentari dei diversi schieramenti politici (da Rifondazione comunista a Forza Italia e Alleanza nazionale).

Alcune di tali proposte sembrano rifarsi alla normativa francese del PACS, riprendendo anche nel titolo la medesima formulazione; altre proposte intendono invece disciplinare la «*convivenza familiare*», definita come «il rapporto tra due persone, legate da comunione di vita materiale e spirituale, che coabitano stabilmente». Altre ancora si riferiscono genericamente alle forme di «*unione civile*», intendendo con tale formulazione o un non meglio definito «contratto» tra persone dello stesso sesso o di sesso diverso ovvero l'accordo tra «due persone maggiorenni, anche dello stesso sesso, che intendano legarsi o siano legate da comunione di vita materiale e spirituale».

In particolare merita di essere segnalata un'iniziativa di legge nazionale approvata dal Consiglio regionale della Toscana e presentata al Parlamento ai sensi dell'art. 121 della Costituzione: tale proposta, dal titolo *Disciplina delle unioni di fatto*, risponde all'esigenza, come si legge nella Relazione di accompagnamento, «di riconoscere e formalizzare modalità di convivenza tra persone non unite dal matrimonio come risposta ad una domanda ormai presente e diffusa, al fine di consentire ai cittadini una scelta più libera nell'organizzazione della propria vita attraverso una forma riconosciuta dallo Stato», così da «porre tutti i cittadini stabilmente conviventi nella condizione di essere liberi di scegliere quale assetto conferire ai loro rapporti, secondo il principio di uguaglianza giuridica e di pari dignità stabilito dalla Costituzione». La linea di continuità tra tale iniziativa e la previsione dello statuto indica l'importanza che la maggioranza politica della Regione Toscana evidentemente annette alla disciplina giuridica di siffatte situazioni.

Anche su tali profili, come su quelli relativi al diritto di voto agli stranieri, la Corte costituzionale si è pronunciata: ma, come subito si dirà, tali pronunce lasciano del tutto aperta e impregiudicata la soluzione del problema.

## 7. La «soluzione» offerta dalla Corte costituzionale

A fronte delle questioni poste dal Governo alla Corte costituzionale nei ricorsi indicati, le regioni interessate si erano difese davanti alla Consulta offrendo una lettura delle disposizioni tendente ad escludere che con esse si volessero rivendicare nuove competenze: piuttosto, dette previsioni avrebbero dovuto qualificarsi come norme meramente «programmatiche», sicché le censure governative avrebbero dovuto dichiararsi infondate e comunque inammissibili «nella parte in cui prospetta(va)no la lesione di competenze

legislative dello Stato che le norme impugnate, per la loro natura e per i loro contenuti, non potrebbero vulnerare» (così, puntualmente, la memoria della Regione Toscana).

La Corte costituzionale, nelle richiamate sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004, in certa misura riprende e sviluppa tale valutazione, ricordando come anche negli statuti regionali entrati in vigore nel 1971 fossero contenute «indicazioni di obiettivi prioritari dell'attività regionale» e che ad esse la stessa Corte avesse riconosciuto «la funzione di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative», da perseguire «non soltanto attraverso l'esercizio della competenza legislativa ed amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali». Se dunque il ruolo che deve essere riconosciuto alle Regioni, quali soggetti cui spetta la rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività, legittima, «accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo», tuttavia deve essere precisata la «misura dell'efficacia giuridica» di tali proclamazioni: ed al riguardo la Corte afferma 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». Pertanto, le suddette previsioni non possono essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, avendo «carattere non prescrittivo e non vincolante», e svolgendo «una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa». Alla luce di tale ricostruzione, conclude la Corte, le enunciazioni contenute nell'art. 4 «non comportano né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e neppure fondano esercizio di poteri regionali», ed il relativo ricorso deve pertanto essere dichiarato inammissibile.

Tale soluzione, che – come è evidente – «butta la palla in angolo» e non entra nel merito dei rilievi formulati dal Governo, è stata oggetto di serrate critiche da parte di chi ha censurato il risultato di devitalizzare la forza normativa di siffatte disposizioni<sup>77</sup>, riducendone la funzione ad un ruolo ancora

---

<sup>77</sup> A. RUGGERI, *La Corte, la «denormativizzazione» degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 2005, p. 41 ss. Analogamente M. PEDETTA, *La Corte costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle «forme di convivenza» mettendoli nel limbo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005, ha parlato di «ectoplasmici di norme», conseguenti alla volontà della Corte di collocare le enunciazioni delle

inferiore a quello proprio dei Preamboli<sup>78</sup>. In realtà occorre rilevare che la bontà delle conclusioni cui giunge la Corte potrà essere valutata soltanto alla luce della prassi applicativa, ed in particolare delle future determinazioni degli attori regionali (legislatore e amministrazione): come ha affermato autorevole dottrina, «non si può escludere che, andando di contrario avviso rispetto alla Corte costituzionale, attori giuridici ed anzitutto organi giudiziari siano indotti a trattare quelle statuizione alla stregua di disposizioni normative, ovvero di disposizioni dalle quali è consentito trarre norme giuridiche»<sup>79</sup>. Se infatti, stando alle motivazioni della sentenza costituzionale, si dovrebbe escludere che le disposizioni in commento possano essere considerate quali parametri per la valutazione della legittimità costituzionale delle leggi regionali<sup>80</sup>, ovvero quale vincolo alla discrezionalità dell'amministrazione, tuttavia il loro inserimento nello statuto, oltre «a segnare una linea di sviluppo delle politiche pubbliche regionali»<sup>81</sup> fa di loro, come è stato suggestivamente detto, «una sorta di elementi del paesaggio culturale o istituzionale della Regione: se si vuole elementi di arredo, privi di valore normativo, ma tuttavia significativi»<sup>82</sup>. E pertanto, come si è detto, la partita resta, ad avviso di chi scrive, del tutto aperta: occorrerà valutare infatti, alla prima occasione in cui una legge regionale intenda dare applicazione a siffatte previsioni, quale sarà la reazione del Governo ed, eventualmente, della Corte costituzionale. Solo allora potremmo cominciare a capire cosa può effettivamente significa-

---

disposizioni statutarie in una sorta di «limbo» giuridico. Anche secondo F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Regioni*, 2005, p. 37 ss., in questo caso il prezzo pagato dalla Corte (per affermare la forza limitata dello statuto in relazione alle fonti costituzionali) è stato troppo alto, pregiudicando la «forza» propria di ogni atto normativo, il significato e il valore dell'atto di promulgazione e lo stesso rapporto tra cittadino e comando insito nell'atto di promulgazione.

<sup>78</sup> T. GROPPI, *I nuovi statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379 del 2004 della Corte costituzionale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2004, che argomenta tale conclusione sulla base dell'affermazione contenuta nelle motivazioni delle tre pronunce in cui si legge che alle disposizioni in esame non possa essere riconosciuta neppure «una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti».

<sup>79</sup> S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme e valore meramente culturale e politico*, in *Le Regioni*, 2005, p. 12. Analogamente M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, *id.*, p. 21 ss., ritiene che il punto della giuridicità delle disposizioni di principio resta, dopo la sentenza della Corte, seriamente aperto.

<sup>80</sup> In tal senso R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, 2005, p. 19 per il quale qualora ciò avvenisse la Regione avrebbe «un argomento per difendersi in giudizio, sostenendo appunto che gli enunciati programmatici degli Statuti non sono capaci di produrre alcun effetto normativo».

<sup>81</sup> P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali*, cit., p. 29.

<sup>82</sup> G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *Le Regioni*, 2005, p. 33.

re riconoscere dei principi o dei diritti «politicamente» in un atto legislativo e non «giuridicamente».

Residua infine un dubbio di fondo, acutamente avanzato da Falcon<sup>83</sup>: come si sarebbe comportata la Corte se le enunciazioni statutarie avessero riguardato contenuti palesemente ed irrimediabilmente in contrasto con la Costituzione (se avessero previsto, per usare l'esempio proposto dallo stesso A., «che la Regione opererà per lo smantellamento dello Stato sociale, o per l'uscita dell'Italia dall'Unione europea o addirittura per ripristinare una società di tipo patriarcale»)? È pensabile ritenere che la Corte avrebbe ritenuto inammissibili i ricorsi, lasciando così in vita le disposizioni statutarie, argomentando sull'assenza della loro efficacia giuridica?

## 8. Gli strumenti per la garanzia dei diritti

Per completare l'analisi, occorre a questo punto rivolgere seppur brevemente l'attenzione agli strumenti ed agli istituti giuridici che le regioni hanno individuato per offrire una qualche forma di garanzia ai diritti e di rispetto dei principi posti nei rispettivi statuti, tenendo conto dell'impossibilità per le regioni di prevedere norme penali (dato che anche dopo la riforma del titolo V della Costituzione resta allo Stato la competenza a disciplinare l'«ordinamento penale») ed anche nella sostanziale impossibilità di prevedere forme di garanzia giurisdizionale alla principale categoria dei diritti previsti negli statuti, ovvero i diritti sociali<sup>84</sup>. Anche in questo caso non mancano elementi di innovatività, accanto peraltro ad istituti che già sono stati sperimentati nel corso dell'esperienza regionale ed in generale ordinamentale italiana.

<sup>83</sup> G. FALCON, *Alcune questioni*, cit., p. 34. Sulle pronunce della Corte v. anche A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004; A. CARDONE, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza «statutaria» della Corte costituzionale*, *ivi*; A. ANZON, *L'«inefficacia giuridica» di norme «programmatiche»*, in *Costituzionalismo.it*; G. SEVERINI, *Cosa ha detto la Corte costituzionale sullo Statuto umbro*, in *federalismi.it*; R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia delle disposizioni «programmatiche» degli Statuti ordinari*, *id.*

<sup>84</sup> In ordine a tali problemi, in generale, v. S. VUOTO, *Il riconoscimento e la tutela delle situazioni soggettive degli utenti nei servizi socio-assistenziali: spunti ricostruttivi alla luce della legge quadro n. 328 del 2000 e del nuovo Titolo V della Costituzione*, in E. ROSSI (a cura di), *Diritti di cittadinanza e nuovo welfare della Toscana*, Padova, 2004, p. 315 ss. La distanza tra il riconoscimento dei diritti sociali come diritti assoluti e l'inadeguato livello di effettività della loro tutela è stata osservata da tempo dalla dottrina: cfr. sul punto P. DE VEGA GARCIA, *Monodializzazione e diritto costituzionale. La crisi del principio democratico nel costituzionalismo attuale*, in *Dir. pubbl.*, 2001, p. 1031 ss.

Tra gli organi «nuovi» va segnalata la previsione, contenuta in quasi tutti gli statuti approvati o in corso di approvazione (con l'eccezione, al momento, delle Marche tra quelli in vigore, e Campania tra quelli approvati soltanto in prima lettura), di un organo tendente a far valere (nei termini in cui si dirà) la superiorità dello statuto rispetto alle altre fonti regionali, ed in particolare alle leggi regionali<sup>85</sup>. Tale organo, chiamato a seconda degli statuti Consulta (di garanzia) statutaria (in Emilia-Romagna, Liguria e Calabria); ovvero Collegio di garanzia (in Toscana), Comitato di garanzia statutaria (Lazio); Consiglio statutario (Puglia); Commissione per le garanzie statutarie (Basilicata, Piemonte, Umbria) e così via, dovrebbe essere composto da personale esperto in ambito giuridico; ad esso verrebbe attribuita, tra le altre competenze, la verifica, su richiesta proveniente da vari soggetti istituzionali, della conformità delle norme regionali alla fonte statutaria, per modo che di esse possa eventualmente operarsi un riesame. A tale funzione principale ne vengono aggiunte altre, come ad esempio il giudizio sull'ammissibilità dei referendum previsti dai rispettivi statuti, il parere su alcune tipologie di regolamenti regionali, la soluzione di eventuali conflitti di competenza tra gli organi della regione e tra gli enti locali e la regione. Tale organo, in quanto competente a rilevare la difformità di una proposta di legge regionale rispetto alle disposizioni statutarie, e nell'ipotesi in cui lo statuto preveda il riconoscimento di diritti, ha indubbiamente una funzione di garanzia dei diritti stessi<sup>86</sup>, sebbene vada ricordato come la riserva di giurisdizione costituzionale alla Corte costituzionale e più in generale il principio di unità della giurisdizione costituzionale (sancito a partire dalla sentenza n. 6 del 1970 della Corte costituzionale) non consenta di attribuire a tali organi la competenza a dichiarare l'illegittimità delle disposizioni legislative regionali ma soltanto la possibilità di formulare un parere al Consiglio regionale<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Per una rassegna v. BARBERO, *Lo «stato dell'arte» dei procedimenti di revisione degli statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria*, in *www.federalismi.it*, 2005.

<sup>86</sup> Analogamente, ora, R. ROMBOLI, *Commento*, in P. CARETTI, M. CARLI e E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 293, per il quale le richiamate decisioni della Corte costituzionale (n. 372 del 2004 ss.) vanno sicuramente nel senso di un ridimensionamento del ruolo di tali organi: e tuttavia per le considerazioni sopra fatte in relazione alla «forza» di dette sentenze molto dipenderà dall'atteggiamento che verranno concretamente ad assumere detti organi nella loro «giurisprudenza».

<sup>87</sup> T. GROPPi, *Regioni ed enti locali. Organo regionale di garanzia statutaria*, in T. GROPPi, E. ROSSI e R. TARCHI, *Idee e proposte*, cit., p. 57 ss. Da ricordare come la sentenza n. 378 del 2004, cit., abbia risolto una questione di costituzionalità relativa alla previsione di un organo siffatto da parte dello statuto della regione Umbria: la Corte per il momento ha respinto l'eccezione di incostituzionalità, ma al contempo ha affermato che l'organo può formulare esclusi-

Sempre in relazione agli organi di garanzia, va segnalata la previsione, contenuta senza eccezioni in tutti gli statuti regionali, dell'istituto del difensore civico, al quale è demandata «la tutela non giurisdizionale nei casi di cattiva amministrazione» (statuto della Toscana) ma anche «la tutela del singolo cittadino e di interessi collettivi particolarmente rilevanti» (statuto Liguria) e «la tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti di soggetti, individuati dalla legge, che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza nell'azione amministrativa» (statuto Puglia). Circa tale istituto, che come noto è già previsto a livello provinciale e comunale (oltre che regionale), si è molto discusso in questi anni in relazione alla reale efficacia della sua azione, potendo ad esso attribuirsi poteri di tipo esclusivamente sollecitatorio nei confronti dell'amministrazione ovvero, come affermato dalla Corte costituzionale, «funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'amministrazione»: tant'è vero che alcune disposizioni regionali tendenti ad attribuire a tale organo anche un potere sostitutivo nei confronti degli enti locali sono state censurate dalla Corte costituzionale in quanto, secondo la Consulta, l'attribuzione di poteri sostitutivi da parte di una legge regionale deve «salvaguardare, pur nella sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali. Tra questi principi, (...) quello secondo il quale l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo, stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito»<sup>88</sup>; principio che preclude quindi la possibilità di attribuire poteri sostitutivi al difensore civico regionale, il quale è titolare di funzioni assimilabili a quelle di controllo<sup>89</sup>.

Le previsioni statutarie relative al ruolo attribuito alla difesa civica sembrano essere mosse, come si è visto, dall'esigenza di individuare forme di garanzia dei diritti (o delle situazioni giuridiche soggettive in generale) alternative rispetto agli strumenti giuridici tradizionali. In tale direzione, la Risoluzione approvata dal Congresso delle Regioni in data 5 giugno 2002 aveva auspicato l'attribuzione al difensore civico «di più ampie prerogative in materia di accertamento e valutazione degli atti e dei comportamenti dell'amministrazione», anche con specifico riguardo a funzioni di «mediazione e di con-

---

vamente pareri, senza che sia possibile prevedere obblighi di riesame o di maggioranze qualificate nella fase di riapprovazione.

<sup>88</sup> Corte cost. 15 giugno 2004, n. 173, in *Giur. cost.*, 2004, p. 1787 ss.

<sup>89</sup> Per una recente ricostruzione del ruolo del difensore civico v. M. MARIANI, A. DI BERNARDO e A. L. DORIA (a cura di), *Il Difensore civico*, Torino, 2004.

ciliazione», potenzialmente in grado di diminuire il ricorso a controversie di tipo giurisdizionale.

Alla luce di tale prospettiva, si è sottolineato come lo svolgimento di tale attività di mediazione «potrebbe sfociare in una soluzione consensuale, verbalizzata dal difensore civico e immediatamente esecutiva», così attribuendo piena dignità ad un compito che il difensore civico regionale svolge oggettivamente da lungo tempo, creando la possibilità di arricchirlo con le modalità del contraddittorio, ed enfatizzando con ciò il significato della «tutela non giurisdizionale» assicurata ai diritti e agli interessi»<sup>90</sup>.

Sulla base dell'esperienza della difesa civica da un lato, e di autorità di garanzia previste dalla legislazione nazionale, alcuni statuti prevedono poi l'istituzione di specifiche autorità di garanzia anche a livello regionale: così ad esempio lo statuto della Puglia, che attribuisce ad esse «poteri di accesso agli atti normativi e amministrativi e funzioni di tutela e salvaguardia, nell'interesse della più compiuta fruizione dei diritti garantiti», individuandole, oltre che nel difensore civico, nel «Consiglio generale dei pugliesi nel mondo, che interviene nella tutela dei diritti dei cittadini pugliesi stabilitisi all'estero» e nel «Comitato per l'informazione e la comunicazione, che interviene a tutela della conoscenza e trasparenza dell'azione legislativa e amministrativa». Una generica previsione che attribuisce alla legge regionale la possibilità di istituire organismi indipendenti è contenuta anche negli statuti della Liguria e delle Marche. Altri statuti scelgono la strada di uffici di garanzia «tematici»: così ad esempio due regioni prevedono l'istituzione di un «garante per l'infanzia e l'adolescenza», al fine di «garantire la piena attuazione dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori» (disposizione identica contenuta sia nello statuto delle Marche che in quello dell'Emilia-Romagna), sulla base dell'esperienza già in atto in una regione a statuto speciale (il Friuli-Venezia Giulia); mentre la Liguria prevede un «Comitato regionale per le Comunicazioni, autorità indipendente di garanzia, con funzioni di consulenza e di gestione nel campo delle comunicazioni».

Un'altra via per garantire, più che il controllo, il monitoraggio e lo stato di attuazione dei diritti (sebbene nella realtà effettiva questa distinzione potrebbe risultare priva di conseguenze), è quella intrapresa da quegli statuti che prevedono l'istituzione di un «Osservatorio dei diritti» cui è demandato il compito di «verificare costantemente e periodicamente l'attività e lo stato di attuazione delle iniziative relative» alle disposizioni che prevedono diritti e principi ispiratori dell'azione regionale (così lo statuto dell'Abruzzo); nella

<sup>90</sup> Così M. MANETTI, *Commento all'art. 56*, in P. CARETTI, M. CARLI e E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 78.

medesima direzione si pone la previsione di organismi consultivi a livello tematico, aventi l'obiettivo di verificare l'attuazione di alcuni principi in ambiti determinati: così ad esempio molti statuti prevedono l'istituzione di apposite commissioni per le pari opportunità (Calabria, Toscana, Campania, Piemonte, Marche); altri vi affiancano anche una Consulta per gli immigrati (Campania) nonché una «consulta regionale femminile, organo consultivo che svolge anche delle indagini conoscitive sulla condizione della donna» (Campania).

Una previsione in certa misura originale è quella contenuta nello statuto della Toscana, per la quale «la regione assume a base della sua azione i principi e i diritti del presente titolo, dei quali verifica periodicamente lo stato di attuazione». Tale soluzione non va dunque nella direzione di istituire un apposito organismo cui attribuire il controllo e la verifica dell'attuazione dei principi e dei diritti, bensì di individuare una modalità operativa, consistente appunto nella verifica periodica. Detta verifica dovrebbe essere svolta all'interno del Consiglio regionale come sede principale, ma anche all'interno delle commissioni consiliari: al riguardo, va segnalato come in sede di lavori consiliari per l'approvazione dello statuto, il Presidente della Commissione statuto giustificò l'aumento del numero dei consiglieri regionali proprio con l'esigenza di rendere possibili commissioni consiliari rappresentative, quale «condizione necessaria per l'effettivo esercizio di maggiori compiti affidati allo Statuto alle commissioni, che dovranno verificare gli effetti prodotti dalle politiche regionali e *l'applicazione dei diritti e dei principi sanciti dal Titolo Primo*» (corsivo aggiunto). Non è peraltro agevole, almeno in questa fase, capire come siffatta verifica potrà realizzarsi: dovrebbe escludersi al riguardo che essa possa svolgersi «caso per caso», vale a dire in relazione ad ogni proposta di legge o ad ogni provvedimento amministrativo di cui il Consiglio sia in qualche modo investito, ma che al contrario sia necessario dedicare ad essa uno spazio temporale specificamente dedicato, quasi una sorta di «sessione» periodica. E neppure è possibile immaginare quali potranno essere i risultati e le conseguenze di siffatta verifica<sup>91</sup>: aspetti che soltanto l'esperienza applicativa potrà indicare.

Con riguardo, in generale, all'esame condotto nel presente paragrafo in relazione alle modalità individuate negli statuti per la garanzia dei principi e dei diritti in essi contenuti, e nei limiti in cui è possibile fare un ragionamento complessivo per tutte le categorie di diritti sopra ricordate, emergono alcune inevitabili perplessità, soprattutto in ordine ai poteri effettiva-

---

<sup>91</sup> Su tali aspetti sia consentito rinviare a E. ROSSI e G. MARTINICO, *Commento agli artt. 4 e 5*, cit.

mente riconoscibili ai diversi organi o alle differenti procedure previste, e quindi alla concreta efficacia delle loro azioni. Il rischio, già segnalato ma che trova motivi di rafforzamento alla luce della presente rassegna, è che molti dei diritti che lo statuto formalmente «riconosce» restino un mero *flatus vocis*, in quanto privi di conseguenze effettive (e non soltanto sul piano della azionabilità): così da farne un «manifesto» privo di effettiva consistenza giuridica.

## 9. Conclusioni

A conclusione di questa rassegna, può dirsi come l'esame degli statuti regionali sul punto offra indubbiamente un ottimo punto di osservazione, più che sul piano normativo, su quello *culturale*, al fine di comprendere alcuni tratti dell'evoluzione sociale del nostro Paese, e delle sensibilità presenti in ordine alla tutela dei diritti della persona. Sebbene, come detto, non sia semplice e neppure univoca la valutazione in ordine a quali diritti sia possibile parlare di «novità» o non novità, tuttavia anche soltanto la diversa formulazione di taluni diritti, ovvero la specificazione di contenuti che sono (o possono essere) ricompresi in diritti costituzionalmente garantiti, come anche il silenzio su altri, è significativo della sensibilità e delle esigenze che si intendono garantire. La strada scelta sin qui dei legislatori statutari regionali non consente invece, se non in minima parte, di ricostruire profili «identitari» della singole regione relativamente alle altre: ma forse anche questo è il segno che – nella realtà delle cose – le regioni non differiscono l'una dall'altra per elementi di questa natura, e che pertanto la mancata previsione statutaria altro non è che la conseguenza di una situazione di fatto. Del resto occorre ricordare che in Italia le regioni hanno una storia assai breve, essendo state previste e «costituite» soltanto dalla Costituzione del 1948, mentre la storia ordinamentale precedente vedeva piuttosto nei Comuni l'ente di riferimento per i cittadini e di contrapposizione al potere statale.

Una seconda considerazione è legata al problema già segnalato in ordine all'effettività dei diritti previsti nei diversi statuti ed alla compatibilità di un diverso regime di garanzia della persona nei differenti ordinamenti regionali. Quanto al primo aspetto si è già detto, nel corso dell'esposizione, quanto sia forte il rischio di fare degli statuti dei «manifesti» senza reale forza giuridica: a conferma di questo stanno le formulazioni utilizzate, che opportunamente evitano di utilizzare le formule tipiche del *riconoscimento* dei diritti, e preferiscono fare uso di espressioni che pongono la garanzia dei diritti quale obiet-

tivo dell'azione regionale<sup>92</sup>, ovvero quale oggetto delle proprie finalità<sup>93</sup>, in alcuni casi neppure distinguendo in modo netto tra principi e politiche<sup>94</sup>. Il senso complessivo di tali espressioni deve leggersi quale volontà di incentrare il riferimento ad un impegno «politico» per la regione, quasi una sorta di indicazione programmatica che deve essere perseguita al di là ed oltre le maggioranze politiche contingenti: ciò suscita peraltro alcune perplessità, in relazione alla idoneità dello statuto a definire le priorità dell'azione di governo. Viene da chiedersi infatti se queste ultime non debbano essere invece riservate alla dinamica politico-legislativa, lasciando allo statuto il compito di definire una cornice più generale di principi e valori che fungano insieme da obiettivi complessivi e da limiti all'azione di governo.

L'altro aspetto è connesso ai rischi di una differenziazione nella tutela dei diritti tra regione e regione, che coinvolge la problematica indicata in premessa. Va detto al riguardo che si tratta di una preoccupazione di indubbio pregio, specie con riguardo ad alcuni diritti: il ricordato parere del Consiglio di Stato sul «caso Forlì», ad esempio, ha motivato l'esclusione della possibilità per gli statuti comunali di prevedere una differenziazione nell'ambito dell'elettorato attivo proprio ritenendo di doversi escludere «che i diritti politici (...) possano avere un contenuto differenziato nell'ambito della Repubblica e che possano perciò (...) espandersi o comprimersi via via che ci si trasferisce nel territorio». E sebbene l'ambito dei diritti politici abbia in tal senso una specificità non del tutto assimilabile agli altri diritti, tuttavia non vi è dubbio che l'esigenza di garantire il principio d'eguaglianza ponga problemi rilevanti anche in relazione ai diritti civili e sociali.

A tal riguardo va tuttavia rilevato come non manchino, nell'ordinamento, principi e strumenti a garanzia dell'unitarietà del trattamento giuridico tra tutti i cittadini dello Stato: tra questi, in primo luogo, la già ricordata previsione costituzionale in ordine alla competenza statale ad assicurare i «*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*», previsione cui si ricollega la tutela di cui all'art. 120 Cost., in forza della quale è riconosciuto un potere sostitutivo del Governo nei confronti di organi delle Regioni, delle Città metropolitane,

<sup>92</sup> Così ad esempio lo statuto calabrese, per il quale «la regione ispira in particolare la sua azione al raggiungimento dei seguenti obiettivi», o quello laziale, in forza del quale «la regione promuove ogni iniziativa per favorire ...».

<sup>93</sup> Così, sempre ad esempio lo statuto toscano, per il quale «la Regione persegue, tra le finalità prioritarie»; lo statuto pugliese, a mente del quale la Regione «persegue il benessere e la sicurezza» dei suoi abitanti.

<sup>94</sup> E. VIVALDI, *Le politiche sociali nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, in *Studi Zancan*, 2005, fasc. 2, p. 45, che cita al riguardo gli statuti della Calabria, della Liguria e dell'Umbria.

delle Province e dei Comuni «quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali».

Ciò tende a salvaguardare il livello di unitarietà, ovvero di omogeneità, che si intende garantire a livello nazionale: mentre per quanto riguarda ciò che sta «oltre» tale livello, credo che si debba ragionare in termini di uguaglianza «a cerchi concentrici»<sup>95</sup>, o forse meglio ancora a vari gradi di insiemi, per cui ad ogni livello si deve rispondere all'esigenza di garantire parità di trattamento tra gli appartenenti ad esso, mentre al livello superiore occorre garantire pari condizioni tra gli appartenenti ai diversi sottoinsiemi. In una prospettiva (più o meno) «federalista» (sia all'interno dello Stato che all'esterno, cioè in ambito comunitario), credo che occorra ragionare in questi termini, pretendendo che ogni livello di governo garantisca il grado di unitarietà che determina, e lasciando agli altri livelli la possibilità di stabilire il proprio in un sistema di compatibilità.

Un'altra considerazione che la vicenda descritta in queste pagine fa sorgere riguarda i presupposti in forza dei quali un diritto può dirsi giuridicamente (e perciò effettivamente) sussistente. Un recente pregevole lavoro sostiene al riguardo che «nella prospettiva della c.d. globalizzazione, si può ragionevolmente sostenere che un *diritto* sicuramente esiste se sono chiari: a) il soggetto (anche collettivo) che ne beneficia e che quindi può «azionare» la relativa tutela connessa alla situazione giuridica attiva; b) il soggetto (anche collettivo) che ne ha il corrispettivo dovere; c) la natura del dovere stesso; d) le sanzioni da applicare nell'ipotesi di violazione dei doveri e gli organi chiamati ad accertare la violazione ed applicare giuridicamente le sanzioni; f) i mezzi finanziari, per far fronte al diritto stesso»<sup>96</sup>. Se effettivamente così fosse, si dovrebbe dedurre che quelli previsti dagli statuti regionali non sono *diritti*, perché privi di almeno alcuni (se non tutti) dei requisiti sopra descritti. E tuttavia se davvero si dovesse seguire quella linea di ragionamento si dovrebbe concludere che di diritti veri e propri, anche al di fuori delle fonti statutarie regionali, ne esistono ben pochi: giacché tali non dovrebbero essere considerati non solo i diritti previsti da molti documenti internazionali, ma anche alcuni diritti costituzionali, almeno per come essi sono formulati

<sup>95</sup> E. ROSSI, *L'effettività del principio di eguaglianza negli ordinamenti multilevel: i sistemi tedesco, spagnolo e italiano a confronto*, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2004, p. 151 ss.

<sup>96</sup> Così A. SPADARO, *Dai diritti «individuali» ai doveri «globali»*, Soveria Mannelli, 2005, p. 100.

(si pensi, per fare un esempio, al diritto al lavoro sancito dall'art. 4 Cost.). Ed allora credo che si debba giungere ad una diversa conclusione: che cioè la categoria «diritti» non può essere considerata unitariamente, e che la previsione di un diritto non significa attribuire allo stesso uno «statuto» in tutto e per tutto uguale agli altri<sup>97</sup>. Piuttosto, occorre ritenere che esistono diritti (e previsioni normative di diritti) attinenti a sfere diverse e dalle quali possono derivare pretese ed obblighi differenziati, senza che questo significhi inutilità della previsione di diritti che in tutto o in parte difettino dei requisiti sopra indicati: comunque essi potranno esercitare un'influenza (o sul piano delle politiche pubbliche ovvero su quello dell'interpretazione, ad esempio; per non dire della possibile valenza «culturale»).

Per concludere, occorre anche segnalare che mentre si scrivono queste note, è in corso in Italia un processo che potrebbe portare a riformare sensibilmente la Costituzione vigente, anche con riguardo all'assetto regionalista<sup>98</sup>. Tra le misure che interessano in questa sede occorre ricordare le spinte contrapposte che sembrano giungere, da un lato, dalla previsione di un certo allargamento delle competenze legislative regionali: in base alla formulazione approvata dal Parlamento, gli elenchi attualmente contenuti nella disposizione costituzionale verrebbero modificati mediante il passaggio di alcune materie dall'ambito della competenza concorrente a quello di competenza esclusiva statale (energia, reti di trasporto e navigazione di interesse nazionale, tutela del credito, tutela della salute); con una riduzione quindi e non con un aumento per le competenze regionali. D'altro canto, all'attuale previsione contenuta nell'art. 117 Cost., in base alla quale «spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato», ne verrebbe sostituita una in forza della quale «*spetta alle regioni la potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici e di formazione, compresa la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione, polizia amministrativa regionale e*

<sup>97</sup> Così anche A. PIZZORUSSO, *Le «generazioni» dei diritti*, in S. PANIZZA e R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione*, II ed., Pisa, 2004, p. 337, il quale, ragionando sulla categoria dei diritti di c.d. terza generazione, ritiene che essi non siano univocamente assimilabili né alla categoria dei diritti «individuali», tesi a difendere l'individuo dalle interferenze dei pubblici poteri, né a quella dei diritti sociali, caratterizzati dall'insorgere di pretese ad ottenere prestazioni da parte dei pubblici poteri, potendosi avvicinare talora ai primi e talaltra ai secondi.

<sup>98</sup> Si fa ovviamente riferimento alla riforma di numerose disposizioni della Parte II della Costituzione, approvate dal Parlamento in via definitiva (cioè con doppia approvazione ad opera di entrambe le Camere), e sulla quale si svolgerà il referendum ai sensi dell'art. 138 Cost.

*locale*», nonché «ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

D'altro canto, con effetto paradossalmente controproducente nei confronti dell'autonomia delle Regioni, verrebbe eliminata la previsione, contenuta nell'attuale art. 116, terzo comma, che consente alle Regioni che lo richiedono di ottenere competenza legislativa in materie ulteriori rispetto a quelle che già hanno in via ordinaria, tra le quali «le norme generali sull'istruzione» e la tutela della salute: in sostanza la stagione della possibile «asimmetria» tra le regioni, introdotta con la riforma del 2001 anche sulla base di suggestioni spagnole e sino ad ora rimasta inattuata, verrebbe eliminata senza possibilità di essere sperimentata.

Un po' in controtendenza rispetto a questo (forse apparente, per quanto si è detto) allargamento di competenze regionali, e comunque a garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento sta poi la reintroduzione del limite dell'«interesse nazionale» per la legislazione regionale: in sostanza, quando il Governo ritenga che una legge regionale pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica deve inviare entro quindici giorni la legge al Consiglio regionale, perché rimuova la causa del pregiudizio. Se la regione non provvede, il Governo sottopone la questione al Parlamento in seduta comune che la può annullare. Anche su questo non è forse inutile ricordare che un istituto simile era già contenuto nella Costituzione del 1947, e che non ha mai avuto alcuna applicazione: proprio per tale motivo la riforma del 2001 l'aveva eliminato, ed ora viene reintrodotta senza la prospettiva reale che esso possa essere effettivamente utilizzato. Oltretutto, questo tipo di limite non riguarda la violazione di norme (costituzionali o di altra natura), ma attiene ad un concetto del tutto indefinito e perciò rimesso alla discrezionalità del *continuum* Governo-Parlamento, quale appunto quello di «interesse nazionale»<sup>99</sup>. Sebbene tale ultima previsione sia riferita solo alle leggi regionali e non anche agli statuti, tuttavia è evidente che essa potrà dispiegare i propri effetti anche sulle disposizioni statutarie: se ad esempio una legge regionale, attuativa di una disposi-

<sup>99</sup> Analogo discorso potrebbe farsi per l'allargamento della sfera di operatività del potere sostitutivo, di cui all'art. 120 Cost. Sull'eliminazione del limite dell'interesse nazionale e sui suoi possibili effetti sulla giurisprudenza costituzionale v. A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, in *Forum di Quad. cost.*; C. MAINARDIS, *Il nuovo regionalismo italiano ed i poteri sostitutivi statali*, ibid. Sulla eliminazione solo formale del concetto di interesse nazionale e sulla sua sopravvivenza nel nuovo Titolo V cfr., tra gli altri, C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002, p. 122; P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004, p. 381 ss.; M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, p. 377 ss., che ritiene tale principio sostituito dai principi di sussidiarietà e di adeguatezza. In giurisprudenza cfr. Corte cost. nn. 303 del 2003 e 16 del 2004.

zione statutaria, fosse annullata per contrasto con l'interesse nazionale, le conseguenze si dovrebbero o potrebbero ripercuotere sulla stessa disposizione statutaria.

Questa situazione complessiva, in continua e non lineare evoluzione, non consente alle regioni di avere di fronte un quadro ordinamentale chiaro e definito in ordine al quale poter sviluppare con sufficiente certezza le proprie scelte: e ciò indubbiamente ha conseguenze anche sui limiti all'autonomia statutaria e sulle prospettive che in ordine ad essa si potranno realizzare.

Finito di stampare nel mese di maggio 2006  
nella Stampatre s.r.l. di Torino  
via Bologna 220